

# DIRITTO DI ACCESSO AGLI ELABORATI PROGETTUALI RELATIVI AD ATTO AUTORIZZATIVO DI OPERE EDILIZIE

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto amministrativo

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Orientamenti della giurisprudenza - 3. Dottrina - 4. Conclusioni.

## 1. Premessa.

All'autore di progetti di lavori d'ingegneria o di altri lavori analoghi che costituiscono soluzioni originali di problemi tecnici, compete, oltre il diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni dei progetti medesimi, il diritto di ottenere un equo compenso da coloro che eseguono il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso.

Così dispone l'art. 2578 del Codice civile, nell'ambito del titolo nono relativo ai diritti sulle opere dell'ingegno e sulle invenzioni industriali; lo stesso principio è espresso dalla Legge 22 aprile 1941 n. 633, art. 99, co. 1. Entrambe le formulazioni, sul diritto dell'autore di progetti di lavori di ingegneria (od analoghi) proteggono tanto l'espressione formale dell'idea, con il diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni, quanto il suo contenuto, con riguardo alla sua concreta realizzazione.[1]

Chi voglia accedere agli elaborati progettuali relativi ad una istanza di concessione o autorizzazione edilizia, presentata da altro soggetto, quale iter procedurale deve seguire?

Una prima indicazione è contenuta nell'art. 31 co. 8, L.U.N. 1150/1942, nel testo modificato dall'art. 10 della L. 765/1967, che consente a chiunque di prendere visione, presso gli uffici comunali, della licenza (ora concessione o autorizzazione) edilizia e dei relativi atti di progetto. La legge urbanistica nazionale, quindi, riconosce un diritto di accesso agli elaborati progettuali solo mediante visione e non anche mediante estrazione di copia.

L'art. 22, co. 1, della legge 241/1990 riconosce a chiunque vi abbia interesse[2], per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi; il successivo comma 2 specifica che per documento amministrativo si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

L'art. 5, co. 2, del D.P.R. 352/1992 riconosce, come modalità di esercizio del diritto di accesso, sia la visione dei documenti che l'ottenimento di copia.

In caso di richiesta di copia degli elaborati progettuali, allegati a corredo di istanza di concessione-autorizzazione edilizia, può - l'Ente depositario - rilasciarla o deve, invece, consentire l'accesso solo mediante visione degli stessi, stante il diritto esclusivo di riproduzione riconosciuto in capo al solo progettista? Il diritto di autore prevale sul diritto di accesso ai documenti oppure no?

## 2. Orientamenti della giurisprudenza.

Prima della entrata in vigore della legge 241\1990 il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 467 del 30 aprile 1965, ha stabilito, per il Comune, l'obbligo di rilasciare copia della licenza (ora concessione) edilizia a chi ritenesse di essere interessato dal provvedimento; tale obbligo non si estende al progetto della costruzione, essendo sufficiente che l'interessato venga ammesso a prenderne visione.[3]

Un primo importante orientamento, successivo alla entrata in vigore della legge 241\1990, è dato dalla sentenza del T.A.R. Lombardia sezione Brescia del 6 novembre 1992 n. 1198.[4] Secondo il giudice di merito pur sussistendo sugli elaborati progettuali un diritto di autore, l'accesso alla relativa documentazione non è limitato alla sola "visione" degli atti come previsto, ante L. 7 agosto 1990 n. 241, dalla L. 17 agosto 1942 n. 1150, senza quindi possibilità di rilascio di copie per coloro che pure vi abbiano interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, trattandosi di realizzazioni destinate ad essere comunque liberamente visibili per il solo fatto della loro collocazione in luoghi pubblici; pertanto, l'Amministrazione comunale deve rilasciare, secondo il giudice di prime cure, agli aventi titolo copia degli elaborati progettuali riguardanti le concessioni edilizie presumibilmente da essi ritenute lesive dei propri interessi, salva restando, da parte degli autori dei progetti stessi, ogni tutela giurisdizionale, nelle competenti sedi civili e penali, nell'ipotesi in cui coloro che abbiano ottenuto copia degli atti in questione li utilizzino a fini diversi da quelli per cui il rilascio è avvenuto, ovvero ancora consentano a terzi di porre in essere altrettanto illecite utilizzazioni.

Il T.A.R. Lombardia sezione Brescia ha confermato successivamente, con sentenza n. 887 del 10 ottobre 1997, l'orientamento precedentemente espresso.[5]

Dello stesso avviso è il TAR Abruzzo sezione Pescara che, con sentenza n. 456 del 19 ottobre 1995, ha enunciato l'obbligo di rilascio - agli aventi titolo - di copia degli elaborati progettuali riguardanti le concessioni edilizie, presumibilmente da essi ritenute lesive dei propri interessi; salva restando, da parte degli autori stessi, ogni tutela giurisdizionale nel caso di utilizzo illecito.[6]

Ulteriore conferma è contenuta nella sentenza del TAR Puglia, sez. II, Bari, n. 544 del 24 luglio 1997, per il quale anche agli elaborati progettuali coperti dal diritto di autore si estende il diritto di accesso per coloro che vi hanno interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, trattandosi di realizzazioni destinate ad essere comunque liberamente visibili per il solo fatto della loro collocazione in luoghi pubblici. [7]

Di avviso diverso è stato il TAR Molise, Campobasso, che - con sentenza n. 65 del 7 maggio 1998[8] - ha stabilito che, ai sensi dell'art. 6 del regolamento del Comune di ..... sul rilascio di copie di atti e documenti, è inibito, a tutela del diritto di autore, il rilascio di copia a terzi del progetto relativo a concessione edilizia, salvo che il richiedente sia il titolare della concessione medesima, mentre nulla osta al rilascio di copia del titolo di proprietà nonché della planimetria catastale allegata al progetto, non essendovi ostacoli giuridici riconducibili alla tutela del diritto di autore ovvero a ragioni di riservatezza.

Il TAR Molise ha, quindi ritenuto prevalente l'art. 6 del regolamento comunale. Il giudice amministrativo avrebbe potuto procedere alla disapplicazione della norma secondaria regolamentare per contrasto con la legge 241\1990, anche in assenza di una formale impugnazione del regolamento stesso.[9]

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1036\1993, sez. IV, ha stabilito che il soggetto contro-interessato, che potrebbe ricevere un pregiudizio dall'autorizzazione alla visione di documenti, è tenuto ad essere informato dell'avvio del procedimento da parte della P. A.[10] Conseguentemente la pubblica

amministrazione che autorizzi l'esercizio del diritto di accesso è tenuta a comunicare a tutti gli eventuali contro-interessati l'avvio del procedimento di accesso, ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 241\1990. L'illegittimità della eventuale esclusione dall'accesso sembra trovare conferma nel parere P97641R emesso, nel 1997, dalla 'Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi' presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui <<Non vi sono ragioni per la esclusione dall'accesso dei documenti riguardanti gli atti procedurali concernenti il rilascio o il diniego di autorizzazioni e relativa documentazione>>.[11]

### 3. Dottrina.

In dottrina, sin dai primi anni di operatività della legge 241\1990, è stato evidenziato il fatto che la presentazione di un elaborato planovolumetrico, in allegato alla domanda di concessione edilizia, implica la potestà dell'ente pubblico di utilizzarlo ai fini della propria attività amministrativa; la concessione edilizia non è costituita dal solo provvedimento autorizzativo ma anche dalle rappresentazioni grafiche accluse. Non si tratta di utilizzazione economica degli elaborati progettuali (tutelata in quanto tale dalla legge 633\1941) ma di utilizzazione amministrativa.[12]

Altra autorevole dottrina concorda sul fatto che la nuova normativa consenta il rilascio di copia anche del progetto, oltre che dell'atto autorizzativo, diversamente da quanto in precedenza ritenuto.[13]

### 4. Conclusioni.

L'amministrazione pubblica deve rilasciare agli aventi titolo copia degli elaborati progettuali riguardanti atti autorizzativi di opere edilizie, presumibilmente da essi ritenute lesive dei propri interessi, salva restando, da parte degli autori dei progetti stessi, ogni tutela giurisdizionale, nelle competenti sedi civili e penali, nell'ipotesi in cui coloro che abbiano ottenuto copia degli atti, li utilizzino a fini diversi da quelli per cui il rilascio è avvenuto, ovvero consentano a terzi di porre in essere illecite utilizzazioni. Contestualmente deve essere data comunicazione di avvio del procedimento di accesso a tutti i soggetti contro-interessati che potrebbero ricevere un pregiudizio dall'autorizzazione di che trattasi.

Questi principi dovrebbero trovare espressione, per ogni singola amministrazione, nel regolamento sul diritto di accesso ai documenti amministrativi. Potrebbero, altresì, trovare collocazione all'interno di una Legge regionale come già verificatosi in talune realtà.[14]

## **TEOFILO CELANI**

[1] Cass. Civ., sez. I, 13 febbraio 1987 n. 1558, in Giust. Civ. Mass. 1987, fasc 2, in Foro it., 1987, I, 2154.

[2] Ai sensi dell'art. 2, co. 1, D.P.R. 352\1992, deve trattarsi di un interesse personale e concreto.

[3] In Corr. Amm., 1966, 561; Giur. It., 1966, III, 65; Cons. Stato, 1965, I, 730; Riv. Giur. Edil., 1965, I, 1093.

[4] In I T.A.R., 1993, I, 93; in Guida al diritto, 1995, n. 9, 108.

[5] In I TAR, 1998, I, 4348.

[6] In I TAR, 1995, I, 4927.

[7] In Ragiusan, 1998, f. 5, 32; in I TAR, 1997, I, 3770.

[8] In I TAR, 1998, I, 2671.

[9] T.A.R. Lombardia, Milano, 18 gennaio 1995 n. 64, in I TAR, 1995, I, 1113.

[10] In Foro amm. 1993, f. 11-12; Cons. Stato, 1993, I, 1418

[11] In L'accesso ai documenti amministrativi, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria, vol. 3, p. 73.

[12] Marcello Berlucci, Diritto d'accesso e diritto d'autore: un falso problema, Comuni d'Italia, 1993, 609.

[13] Gian Carlo Mengoli, Manuale di diritto urbanistico, Milano, 1997, p. 841.

[14] Regione Friuli-Venezia Giulia, L. R. 19 novembre 1991, n. 52, art. 83, co. 3; Regione Puglia, L. R. 31 maggio 1980, n. 56, art. 40, co. 3.

<https://www.diritto.it/diritto-accesso-agli-elaborati-progettuali/>