

La denuncia di inizio attività nell'edilizia alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa.

Sommario: 1. Premessa generale. – 2. Natura giuridica della D.I.A. – 3. La responsabilità dell'amministrazione. – 4. La D.I.A. e l'organizzazione dell'attività di vigilanza. – 5. La tutela dei terzi. – 5.1. La tutela giurisdizionale amministrativa.

1. Premessa generale.

La denuncia di inizio attività (da ora D.I.A.) é introdotta nell'ordinamento vigente dalla legge 23 dicembre 1996, n.662 all'art.2, comma 60, che sostituisce l'art.4, commi dal 7 al 15 della legge 493 del 1993.

Inoltre, un ulteriore contributo verso il libero esercizio dell'attività edilizia, viene previsto dalla legge n.443 del 2001 che estende l'applicazione della D.I.A. a fattispecie che la precedente normativa edilizia sottopone al regime concessorio. Inoltre viene consentita la realizzazione degli interventi soggetti alla D.I.A. sugli immobili vincolati, salva la preventiva acquisizione del parere o dell'autorizzazione da parte del soggetto interessato, mediante il ricorso al procedimento della Conferenza di servizi o attraverso la procedura amministrativa all'uopo prevista dalla stessa amministrazione comunale.

Come, già sottolineato, la D.I.A. , introduce un regime di liberalizzazione per quelle attività dei privati subordinate al rilascio di atti aventi contenuto meramente autorizzatorio (autorizzazione, licenza, abilitazione, permesso o altri atti di consenso), sottraendole, in presenza di determinati presupposti, al preventivo controllo da parte dell'amministrazione.

La legge n.443 del 2001 ha permesso, quindi, di procedere, anche per tutti quegli interventi assoggettati a concessione edilizia, mediante la presentazione di una D.I.A. . Dunque, ristrutturazioni, nuove costruzioni ed ampliamenti si potranno eseguire previa presentazione di una D.I.A. Anche se, é bene sottolinearlo immediatamente, molto dipenderà dai piani regolatori, dai piani attuativi e dai piani urbanistici poiché, qualora risultino sufficientemente dettagliati, il proprietario potrà realizzare l'intervento con una mera autocertificazione. Se i piani non prevedono norme specifiche occorrerà allora attivare la normale procedura per il rilascio della concessione.

La diversa qualificazione della D.I.A. rispetto agli istituti della concessione edilizia e dell'autorizzazione edilizia comporta evidenti riflessi sotto il profilo della procedura attraverso cui il medesimo istituto si applica.

Al riguardo si pone in termini problematici la questione se la presentazione della D.I.A. comporti l'avvio di un procedimento amministrativo, ai sensi della legge n.241 del 1990, da ciò discendendo rilevanti conseguenze, tra l'altro, in ordine all'obbligo dell'amministrazione di porre in essere le incombenze e le garanzie di cui alla citata legge, alla qualifica giuridica del silenzio della Pubblica Amministrazione sulla D.I.A. ed agli effetti che discendono dal decorso dei venti/trenta (il secondo termine é statuito dalle disposizioni del Testo Unico dell'edilizia) giorni dalla presentazione della denuncia.

In questi termini si é espressa autorevole giurisprudenza. E' opportuno a questo proposito riportare alcuni passaggi della sentenza del T.A.R. della Campania, sezione I di Napoli, n.5272 del 6 dicembre 2001 che statuisce:« Sul punto va premesso che la tipologia procedimentale richiamata si collega ai moduli innovativi facenti capo alla legge n.241 del 1990, con i quali si é attuata, nell'ambito della specificazione, in particolare degli atti di consenso, rispettivamente, una liberalizzazione di attività private (art.19) ed una deformalizzazione (art.20), ampliando, in questo secondo caso, l'ambito del silenzio significativo».

Venendo alla prima, si impone una premessa di carattere semantico, attesa una certa imprecisione dettata dall'impiego del verbo liberalizzare che costituisce oramai un referente stabile nelle trattazioni in materia¹.

Può qui presupporci che la nozione elaborata dal Tribunale, segni il venir meno solo di alcune questioni in ordine amministrativo quali: quelle inerenti a un titolo provvedimentale di legittimazione, sottolineandosi che il modello della liberalizzazione non implica nulla, quanto alla disciplina sostanziale, intesa come complesso delle prescrizioni che devono essere osservate nello svolgimento di quella certa attività.

¹ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Generale n.27 del 1992 ove si afferma:«appare, pertanto, evidente che, con riferimento al regime introdotto dall'art.19, può parlarsi di liberalizzazione di alcune attività private; ed in tal senso si é già espressa l'Adunanza Generale con il parere del 19 febbraio 1987 reso sul disegno di legge recante norme sul procedimento amministrativo».

La puntualizzazione si esplica evidenziando che la liberalizzazione designa la libertà di accesso ad una attività e cioè la legge liberalizza allorché non richiede più un provvedimento amministrativo quale titolo di legittimazione.

La liberalizzazione, infatti, non elide la permanenza della disciplina amministrativa di quell'attività, perché rimangono fermi tutti i limiti, le condizioni e le prescrizioni fissati dalle norme.

Il tutto si compendia nella formula secondo cui non è più necessario l'instaurazione di un procedimento per ottenere un'autorizzazione su impulso del privato, ma un procedimento di verifica ad iniziativa pubblica necessaria. In altri termini, tra tali misure di semplificazione del procedimento amministrativo attraverso un intervento sulla sua struttura rigidamente sequenziale, vi sono, altresì, quelle di cui l'art.19 e 20 della legge n.241 del 1990.

Esse si risolvono, rispettivamente, in una sostanziale inversione della normale sequenza procedimentale (le ordinarie verifiche per il rilascio di abilitazioni o autorizzazioni sono, invece, effettuabili dopo l'inizio dell'attività privata oggetto di autorizzazione) nonché, attraverso la costruzione giuridica del silenzio – assenso (nelle ipotesi previste dall'art.20, le attività possono essere compiute dopo)².

La sostanza della legge n.443 del 2001 e del successivo D.Lgs.vo n.301 del 2002 è l'allargamento del campo di applicazione della denuncia di inizio attività, ovvero di una procedura che coinvolge la pubblica amministrazione, con la possibilità di procedere anche a controlli di carattere repressivo.

Un'altra riflessione preliminare deve essere svolta in merito a quelle che sono le disposizioni risultanti dal comma 6 dell'art.1 della legge n.443 del 2001 alle lettere c) e d) che ha affidato un compito cruciale ai Comuni. Essi devono qualificare gli strumenti urbanistici come strumenti dotati di dettaglio quanto alle proprie prescrizioni. Solo sulla base di questa qualificazione sarà possibile la D.I.A. per gli interventi edilizi maggiori. E' da sottolineare il fatto che l'attività di qualificazione e ricognizione degli uffici comunali potrà essere oggetto di contenzioso. Innanzitutto bisogna stabilire se tale attività svolta dagli uffici del Comune abbia valore dichiarativo o costitutivo e cioè se il Comune avrà riconosciuto come dettagliato un piano, questo potrà essere oggetto di diversa valutazione da parte del giudice

² Consiglio di Stato, Adunanza Generale n.27 del 1992.

amministrativo investito della richiesta di verificare l'illegittimità delle opere che si vogliono realizzare.

Infatti la legge n.443 del 2001 ha previsto che gli interventi soggetti a concessione, come ad esempio le nuove costruzioni, se disciplinate puntualmente in piani attuativi dettagliati possono essere realizzati con D.I.A. a condizione che il Consiglio comunale dichiari la sussistenza di piano attuativo dettagliato o in sede di approvazione dei nuovi piani attuativi o in sede di ricognizione dei piani attuativi esistenti. Insomma, se il Consiglio comunale qualifica un piano attuativo come "dettagliato" per realizzare l'opera edilizia non vi sarà bisogno di ricorrere al permesso di costruire ma basterà una semplice D.I.A. .

L'ambito di applicazione dell'istituto ha ricevuto un nuovo e decisivo impulso verso l'affermazione di una effettiva liberalizzazione degli interventi edilizi ben oltre i confini espressi nella norma generale che la regola a monte, la legge n.241 del 1990 al suo art.19. In questa medesima direzione si pone il Testo Unico dell'edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n.380 in cui vengono introdotte alcune rilevanti novità rispetto alla disciplina vigente.

Tra l'altro, nella citata norma, viene previsto che la D.I.A., in origine strumento di legittimazione facoltativo ed alternativo rispetto ai titoli abilitativi tradizionali, diviene un istituto primario attraverso cui é possibile realizzare tutto ciò che non viene sottoposto al preventivo rilascio del permesso di costruire o che non sia libero di realizzarsi³.

La D.I.A. nel Testo Unico dell'edilizia, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs.vo n.301 del 2002, assume una doppia configurazione, la D.I.A. procedurale e la D.I.A. sostanziale:

- la D.I.A. procedurale é alternativa al permesso di costruire, ma equiparata a quest'ultimo dal punto di vista dell'onerosità, assoggettamento a sanzione demolitoria e assoggettamento a sanzioni penali in caso di violazioni; la ragione dell'equiparazione si

³ La suddivisione in tre categorie delle attività rilevanti dal punto di vista urbanistico ed edilizio (opere esenti, opere soggette al permesso di costruire ed opere soggette alla D.I.A.) appare la conseguenza dell'intervento del Consiglio di Stato in sede consultiva volto a sottolineare i problemi interpretativi sorti sulla base della legge n.662 del 1996 intorno al concetto generale di "trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio" di cui all'art.1 della legge n.10 del 1977. Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Gen., parere 29 marzo 2001, n.3/2001, in www.giust.it, rivista internet.

rinviene nel fatto che gli interventi hanno per oggetto ristrutturazioni o nuove costruzioni;

- la D.I.A. sostanziale é anche essa alternativa al permesso di costruire ma priva di onerosità, esclusa da sanzioni penali e demolitoria in caso di violazioni; ha per oggetto gli interventi edilizi che possono essere definiti minori.

Nel Testo Unico dell'edilizia i due tipi di D.I.A. sono ben individuabili visto che la prima si colloca nell'art.22, comma 3, mentre la seconda si colloca nell'art.22, commi 1 e 2.

Quanto alla D.I.A. sostanziale, ai sensi del comma 1 del Testo Unico dell'edilizia, sono realizzabili mediante la presentazione di una denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'art.10 e all'art.6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico – edilizia vigente. Il riferimento all'art.10 configura una definizione residuale secondo cui si può procedere ricorrendo all'istituto in questione tutte le volte che la legge non assoggetti l'opera a permesso di costruire mentre l'art.6 definisce gli interventi liberi, cioè quelle operazioni che sono svincolate da procedure amministrative.

La D.I.A. sostanziale é un istituto facoltativo infatti, il cittadino, può sempre ricorrere al procedimento amministrativo per il rilascio del permesso di costruire come stabilito dall'art.22, comma 7, ma in questo caso il termine per il rilascio del provvedimento é di sessanta giorni.

Per quanto riguarda la D.I.A. procedurale gli incentivi ammessi sono elencati al comma 3 dell'art.22. In alternativa al permesso di costruire possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività tutta una serie di interventi quali: la ristrutturazione edilizia di cui all'art.10, comma 1, lettera c), ovvero quegli interventi edilizi volti ad ottenere un manufatto edilizio diverso, in tutto o in parte, dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche dei volumi, modifiche della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso. Altri tipi di interventi che possono essere eseguiti ricorrendo alla denuncia di inizio attività procedurale sono gli interventi di nuova costruzione o di

ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati dai piani attuativi comunque denominati, comprendendo anche gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni piano – volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti.

Si può in definitiva sostenere che recependo completamente la legge n.443 del 2001, il Testo Unico dell'edilizia, nella versione integrata dal D.Lgs.vo n.301 del 2002, fa rientrare nel campo di applicazione della D.I.A. tutti gli interventi edilizi, minori o maggiori che siano, anche se realizzati su immobili vincolati.

Alla luce delle considerazioni generali fin qui svolte si potrà procedere in modo completo a verificare le modalità con cui il T.A.R. del Veneto abbia analizzato i vari aspetti che riguardano l'applicazione della dichiarazione di inizio attività.

2. Natura giuridica della D.I.A.

A seguito dell'analisi normativa fin qui svolta appare evidente come la denuncia di inizio attività risulti essere strumento alternativo al permesso di costruire e di conseguenza come essa rappresenterebbe strumento in grado di sottrarre al preventivo controllo da parte della Pubblica Amministrazione, in presenza di particolari presupposti, le attività dei privati subordinate al rilascio di atti aventi contenuto meramente autorizzatorio. Questa diversa qualificazione della D.I.A. rispetto agli istituti della concessione edilizia, dell'autorizzazione edilizia e del permesso di costruire, comporta evidenti riflessi sotto il profilo della natura dell'istituto stesso. La questione riguarda sicuramente la possibilità di considerare la denuncia di inizio attività come atto amministrativo (o per meglio dire non – atto della Pubblica Amministrazione) o come mera dichiarazione riconducibile alla sfera degli atti fra privati.

E' stato ritenuto che la D.I.A. non abbia carattere di provvedimento amministrativo; essa non promana, da una pubblica amministrazione, che ne é invece destinataria, e neppure costituisce esplicazione di una potestà pubblicistica. Sebbene una ormai assodata giurisprudenza é favorevole ad escludere che la denuncia di

inizio attività origini un provvedimento amministrativo in forma tacita, sia perché la legge non lo prevede espressamente, come sarebbe invece necessario, sia perché il silenzio – assenso, rappresentando pur sempre un rimedio normativo all'inerzia della Pubblica Amministrazione, presuppone in ogni caso il potere – dovere di quest'ultima di provvedere con atto formale sull'istanza del privato, accogliendola o respingendola espressamente, potere – dovere che, a fronte della D.I.A., il comune non possiede affatto⁴.

Alla luce di quanto appena sostenuto la D.I.A. consisterebbe di una dichiarazione del privato, cui, in presenza di specifiche condizioni, la legge riconnette effetti tipici corrispondenti a quelli del permesso di costruire ed, in specie, l'efficacia abilitativi all'esecuzione delle opere progettate.

In realtà abilmente il T.A.R. del Veneto, sez. II, nella sua ultima sentenza del 10 settembre 2003 n. 4722, abilmente sottolinea come non sia possibile attribuire alla denuncia di inizio attività il carattere di mero atto privato, sul quale la P.A. possa intervenire in termini sanzionatori nel caso di non conformità dell'attività denunciata alle norme edilizie, in quanto, traendo spunto dalla vigente normativa (art. 2, comma 60, della L. n.662/96, D.Lgs.vo n.301/02, commi *2bis* e *5bis* aggiunti agli artt.38 e 39 del T.U.) la denuncia di inizio attività costituisce un titolo edilizio al pari della concessione e del permesso di costruire. Alla luce di ciò segue che, una volta inoltrata la denuncia di inizio attività, non essendo prevista l'emanazione di alcun provvedimento da parte della Pubblica Amministrazione, la domanda «tiene luogo» dell'autorizzazione.

⁴ Cfr. per completezza il T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 28 maggio 1999, n.179, che ha giudicato meritevole di accoglimento la domanda di sospensione cautelare dal silenzio assenso formatosi su D.I.A. per la realizzazione di una stazione di telefonia mobile da collocare su di un lastrico solare di un albergo, in *Riv. Giur. Polizia*, 1999, pag.624; T.A.R. Lombardia, Brescia, 1 giugno 2001, n.397, in *Edilizia ed urbanistica*, 2001, pag.1119 con nota di Bini S. Inoltre sempre a favore dell'impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa si veda T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 6 dicembre 2001, n.5272 ed T.A.R. Veneto, sez.II, sent. 20 giugno 2003 n. 3405, in *Giust.it*, n. 6-2003, secondo cui, in particolare, la denuncia di inizio di attività (D.I.A.) non costituisce un mero atto privato, ma - come si evince dagli artt.2, comma 60, della L. 23 dicembre 1996 n. 662 e 1 del D.Lgs.vo 27 dicembre 2002 n. 301 - costituisce un "titolo" edilizio vero e proprio, in cui, non essendo prevista l'emanazione di alcun provvedimento, la domanda "tieni luogo" dell'autorizzazione; la D.I.A., quindi, nel disegno della L. 662/96, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita e cioè come un titolo che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Da ultimo invece a contrario si vedano Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453; T.A.R. Liguria 22 gennaio 2003, n. 113, in *Giust.it* n. 1-2003 e T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003 n. 197, *ibidem* ed ivi ulteriori riferimenti.

La D.I.A., quindi, nel disegno della L. 662/96, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita, e cioè come un titolo che si forma silenziosamente, una volta venuti in essere tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Quanto appena sottolineato, non fa altro che riprendere gli argomenti che, lo stesso T.A.R. Veneto, sez.II, nella sua precedente sentenza, del 20 giugno 2003 n.3405, aveva esposto in modo chiaro e preciso attribuendo alla D.I.A. la dignità di titolo edilizio vero e proprio, in cui non essendo prevista l'emanazione di alcun provvedimento, la domanda ha valore di autorizzazione. Alla luce di questa riflessione, si può considerare normale l'ammissibilità di un ricorso con il quale sia stata impugnata la D.I.A. , atteso che quest'ultima non é un atto privato ma un provvedimento formatosi tacitamente⁵.

La D.I.A. , quindi, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita: cioè come un titolo che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Ha osservato, inoltre, il T.A.R. del Veneto che se la D.I.A. fosse un mero atto privato, cui la Pubblica Amministrazione resta estranea tranne che per, eventualmente, sanzionare successivamente l'attività non conforme alle norme, le disposizioni di legge cui si fa riferimento rimarrebbero prive di logica, in quanto non avrebbe senso prevedere la possibilità di annullamento del titolo, essendo sufficiente l'intervento repressivo successivo.

Alla luce di ciò é agevole sottolineare come effettivamente la D.I.A. possa considerarsi atto della Pubblica Amministrazione e, in quanto tale, é soggetto alla competenza del giudice amministrativo ai sensi dell'art.7 della legge 21 luglio 2000 n.205.

Non va trascurato che condizione essenziale di efficacia della denuncia di inizio attività é la relazione ed asseverazione del tecnico abilitato, elemento fondamentale ed imprescindibile del procedimento⁶. La denuncia, infatti, pur sostituendo il provvedimento abilitativi comunale, si risolve semplicemente nella

⁵ Come lealmente si dà atto nella motivazione della sentenza in discussione, secondo una parte della giurisprudenza più recente, la D.I.A. costituirebbe un mero atto del privato, che, ancorché soggetto ai poteri preventivi inibitori della Pubblica amministrazione, oltre che a quelli repressivi, non trasmuta in atto autorizzatorio implicito o silenzioso, con la conseguenza che, restando tale, cioè atto privato, non sarebbe soggetto ad impugnazione per annullamento. Cfr. in questo senso Cons. Stato, sez.IV, 4 settembre 2002, n.4453 e T.A.R. Liguria 22 gennaio 2003, n.113 in www.giust.it, 2003, n.1; T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003, n.197, in www.giust.it, 2003, n.1.

notizia⁷ data dall'interessato al comune del fatto che, trascorso il termine di 30 giorni previsto dalla legge, egli darà corso all'intervento edilizio di cui al progetto asseverato⁸.

In questo modo il legislatore sembra avere inteso circoscrivere la portata della D.I.A. nella specifica materia edilizia rispetto alla disciplina di massima dell'istituto di cui all'art.2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, modificativa dell'art.19 della legge 7 agosto 1990, n.241, che ha introdotto il nuovo istituto sostitutivo del provvedimento amministrativo per cui l'art.19, primo comma, della citata legge⁹, come modificato, stabilisce che:« ... l'atto di assenso si intende sostituito da una denuncia di inizio attività da parte dell'interessato alla Pubblica Amministrazione competente, attestante l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate, ove previste ... ». Quanto appena detto però deve essere immediatamente integrato dalle ultime disposizioni in materia di D.I.A. deducibili dal Testo Unico dell'edilizia nella versione integrata dal D.Lgs.vo n.301 del 2002 che permette di ampliare l'ambito di applicazione della D.I.A. a tutti gli interventi edilizi, minori o maggiori che siano anche se realizzati su immobili vincolati. Inoltre l'istituto in questione, alla luce delle integrazioni apportate dal legislatore, come ben rileva il T.A.R. Veneto, fa salvi i diritti dei terzi e quindi é agevole constatare che la Pubblica Amministrazione é tenuta ad effettuare l'attività istruttoria anche sulla legittimazione attiva, nei limiti della necessità del singolo procedimento.

⁶ In questo senso Cassazione penale, sez. III, 6 aprile 1995, Capocchi in *Cassazione Pen.*, 1997, pag.1484.

⁷ In questo senso si vedano Giuffrè R., *Urbanistica – edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Corr. Giur.*, 1997, vol. 12, pag.1474; Mengoli G., *Manuale di diritto urbanistico*, IV edizione, Milano, 1997, pag.925.

⁸ Cfr. in questo senso Ciccia A., *La nuova denuncia di inizio attività*, II edizione, Napoli, Sistemi editoriali, 2003, pag.67, dove viene evidenziato come:« ... il proprietario dell'immobile o il diverso soggetto che, in base ai principi generali, abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico – sanitarie».

⁹ In dottrina si veda: Italia V. e Bassani M., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, pag. 353 e ss.; Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge n. 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n.537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1994, pag.22; Romano A., in AA.VV., *Diritto amministrativo*, 1993, vol. I, pag.280 e ss.; Castiello F., *Il nuovo modello dell'azione amministrativa nella legge 7 agosto 1990 n.241*, Rimini, 1996, pag.287 e ss.; Pagliari G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1997.

Detto in altri termini, qualora non emergessero notizie ostative, la Pubblica Amministrazione, potrà limitarsi a ricevere dichiarazioni sostitutive circa il possesso dei requisiti che in ogni caso dovranno essere sottoposti a controlli secondo quanto disposto dal D.P.R. n.445 del 2000 ovvero il Testo Unico sulla documentazione amministrativa. Qualora si rinvenissero degli elementi ostativi, si dovrà attivare la partecipazione di eventuali controinteressati con lo strumento della comunicazione di avvio del procedimento. All'esito di tale contraddittorio endoprocedimentale, l'ufficio pubblico potrà assumere, salvo i diritti dei terzi, anche la determinazione di non ordinare il blocco dei lavori¹⁰.

Una breve riflessione deve essere svolta in merito alla duplice procedura prevista dal Testo Unico per gli immobili vincolati che ha permesso di enucleare in maniera ancora più chiara la natura provvedimentale della D.I.A..

Qualora l'immobile oggetto di intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori decorre dal relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia di inizio attività è priva di effetti.

Qualora l'immobile oggetto di intervento sia, invece, sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, il parere deve essere allegato alla domanda. Infatti se il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non è allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza dei servizi ai sensi degli artt.14, 14**bis**, 14**ter**, 14**quater**, della legge 7 agosto 1990, n.241. Il termine di trenta giorni per l'inizio dei lavori decorre dall'esito della conferenza, in caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

¹⁰ Il T.A.R. Veneto, ha atteso che, sotto il profilo strettamente letterale, gli artt.2, comma 60, della L. 23 dicembre 1996 n. 662 e 1 del D.Lgs.vo 27 dicembre 2002, n. 301, qualificano la D.I.A. come titolo edilizio vero e proprio, in cui, non essendo prevista l'emanazione di alcun provvedimento, la domanda "tien luogo" dell'autorizzazione. La D.I.A. quindi, nel disegno della L. 662/96, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita: cioè come un titolo che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Ha, inoltre, osservato il T.A.R. Veneto che, se la D.I.A. fosse un mero atto privato, cui la P.A. resta estranea tranne che per - eventualmente - sanzionare successivamente l'attività non conforme alle norme, le menzionate disposizioni di legge rimarrebbero del tutto prive di logica, in quanto non avrebbe senso prevedere la possibilità di annullamento del titolo (che, secondo la tesi di cui si è detto, neppure c'è), essendo sufficiente l'intervento successivo/repressivo. Cfr. testo sentenza T.A.R. Veneto, sez. II, 10 settembre 2003 n. 4722.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine di trenta giorni sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa asseverazione da parte del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'Ordine di appartenenza.

Il Testo Unico, inoltre, non interviene in maniera esplicita nella questione dei termini entro cui l'amministrazione può esercitare l'attività di verifica in questione e, su questo punto, l'orientamento da seguire attribuisce al decorso del termine di inizio dei lavori l'unico effetto di consentire, appunto, l'inizio dei lavori e non quello di inibire l'intervento di vigilanza e l'irrogazione delle eventuali sanzioni amministrative¹¹.

L'amministrazione, inoltre, potrebbe anche intervenire per impedire la realizzazione di interventi in contrasto con il piano regolatore generale adottato per il quale sia in itinere l'approvazione da parte della Regione¹². In altre parole, anche alla D.I.A. si applicano le misure di salvaguardia¹³. E' comunque salva la facoltà di ripresentare la D.I.A. , con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa edilizia ed urbanistica.

3. La responsabilità dell'Amministrazione.

¹¹ Cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 28 marzo 2002 n.686 dove è chiaramente sostenuto che il decorso del termine senza che la Pubblica Amministrazione abbia adottato alcuna pronuncia sulla richiesta dell'atto abilitativo comporta, infatti, la possibilità di procedere all'esercizio dell'attività edilizia, ma non una definitiva abdicazione della stessa amministrazione dall'esercizio dei propri poteri di riscontro [...].

¹² In questo senso di è espresso anche il T.A.R. Lombardia, Brescia, 17 maggio 2001, n.358, per cui è stata sottolineata la necessità di procedere all'applicazione delle misure di salvaguardia alla denuncia di inizio attività, mantenendo la possibilità di proporre nuovamente la D.I.A. con le modifiche o con le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

¹³ In questo senso il T.A.R. Lombardia, Brescia, 17 maggio 2001, n.358 in *La nuova denuncia di inizio attività*, II edizione, Sistemi Editoriali, Napoli, 2003, pag.145.

La configurazione della D.I.A. come l'esercizio di un diritto che la legge riconosce al privato sembra potere attribuire a quest'ultimo una posizione giuridica particolarmente tutelata nei confronti della Pubblica Amministrazione, rispetto a quella di interesse legittimo che il medesimo può fare valere in caso di presentazione di una domanda per il rilascio del titolo autorizzatorio. Peraltro, la sentenza n.500 del 1999 della Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ha riconosciuto, per la violazione di un interesse legittimo, conseguente alla proposizione di una domanda, il diritto al risarcimento del danno.

D'altra parte, la circostanza che, per potere esercitare la facoltà che l'istituto della D.I.A. consente, sia l'interessato a dovere certificare, mediante idonea asseverazione di un tecnico abilitato esercente un servizio di pubblica necessità, la ricorrenza delle condizioni stabilite dalla legge, di fatto determina una inversione delle funzioni tra il medesimo interessato e la Pubblica Amministrazione.

In sostanza la verifica della conformità dell'opera rispetto al progetto e, di entrambi, nei confronti degli strumenti urbanistici approntati dalla medesima Amministrazione, non essendo svolta da quest'ultima, determina la necessaria assunzione di ogni responsabilità, in ordine all'esattezza di quanto dichiarato, da parte del privato¹⁴. Pertanto, l'eventuale tutela del privato avverso atti o comportamenti illegittimi dell'amministrazione deve comunque avere come presupposto la legittimità di quanto dal medesimo denunciato, diversamente non essendo tutelabile un comportamento che è contrario a disposizione di legge da questi posto in essere.

Alla luce di quanto appena enucleato, è bene soffermarsi sull'affermazione di diritto che autorevole giurisprudenza ha precedentemente statuito e secondo cui i comportamenti dell'Amministrazione in materia di edilizia ed urbanistica sono sindacabili in sede di giurisdizione esclusiva da parte del giudice amministrativo ai sensi dell'art.7 della legge 21 luglio 2000, n.205, che ha modificato il D.Lgs.vo 31

¹⁴ La giurisprudenza più volte ha ribadito che "il provvedimento di autorizzazione necessita di congrua motivazione, con la ricostruzione dell' iter logico seguito nonché con l'indicazione delle ragioni di effettiva compatibilità dell' opera che, in riferimento agli specifici valori paesistici del luogo, possano consentire la rimozione del vincolo ambientale e la conseguente realizzazione dell'intervento urbanistico richiesto" (cfr. ex multis e da ultimo: T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 5 settembre 2002, n.1136; Consiglio Stato, sez. VI, 17 marzo 2003, n.841), e questo sia in caso che la determinazione finale sia positiva che negativa (T.A.R. Sardegna, 3 luglio 2002, n.829; Consiglio Stato, sez. VI, 12 dicembre 2002, n.6785.).

marzo 1998, n.80, sostituendo l'intero art.34 che tale prescrizione recava, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui la sentenza della Corte Costituzionale 17 luglio 2000, n.292. Risulta pertanto ammissibile un ricorso con il quale, oltre all'annullamento della D.I.A. , sia comunque richiesta la dichiarazione di illegittimità del comportamento tenuto dalla Pubblica Amministrazione in merito alla D.I.A. e cioè la dichiarazione di illegittimità dell'omissione o dell'errata effettuazione del controllo preventivo che, se correttamente realizzato, avrebbe dovuto condurre all'inibizione dell'attività edilizia¹⁵. Pertanto, in merito al verificarsi di eventuali atti o comportamenti posti in essere dalla Pubblica Amministrazione che possano determinare per il privato un danno risarcibile possono considerarsi diverse fattispecie per cui rilevano la mancata inibizione dei lavori nei venti/trenta giorni; la presentazione di una nuova D.I.A.; l'errata certificazione; il preparare dell'amministrazione e l'illegittima applicazione di sanzioni.

In merito alla mancata inibizione dei lavori nei venti/trenta giorni che la legge stabilisce come termine ultimo entro cui la Pubblica Amministrazione può denegare la possibilità di procedere nell'esecuzione dei lavori al privato, si può porre la questione se sussista un diritto al risarcimento di eventuali danni cagionati dal mancato esercizio da parte dell'Amministrazione comunale del potere inibitorio nel termine previsto dalla legge, atteso che il danno che può essere provocato dall'affidamento ingenerato dal silenzio della Pubblica Amministrazione che, successivamente, interviene in via sanzionatoria. Si deve ritenere che un diritto del genere si possa ravvisare a favore del privato nel momento in cui esso abbia effettivamente l'intenzione di procedere alla realizzazione delle opere conformemente a quanto asseverato nella D.I.A. ovvero che il decorso del termine non comporta la sanatoria di eventuali carenze o irregolarità della D.I.A. presentata. Pertanto se la Pubblica Amministrazione accerta l'illiceità delle opere realizzate, significa che le stesse erano illegittime sin dall'origine. Segue logicamente che non potrà essere richiesta alcuna tutela di natura risarcitoria per avere eseguito un'opera contravvenendo disposizioni di legge. Per cui non si ritiene configurabile un diritto del privato nei confronti della Pubblica Amministrazione al risarcimento dei danni eventualmente causati dal silenzio della stessa Amministrazione in merito alla D.I.A.

¹⁵ In questo senso si è espresso il T.A.R. Veneto, sez. II, con sentenza del 20 giugno 2003, n.3405 in

presentata, consistente nella sanzione comminata per l'esecuzione di opere poi accertate come abusive, salvo il comportamento doloso del funzionario che abbia effettuato un accertamento negativo alla realizzazione dell'intervento e che abbia comunicato il relativo provvedimento solo dopo l'esecuzione dello stesso¹⁶.

Diversa é la questione nel caso in cui venga presentata una nuova denuncia di inizio attività da parte dell'interessato che ha avuto notificato il diniego a procedere in seguito alla presentazione della stessa denuncia. In questo caso, l'aver ottemperato alle prescrizioni contenute nel detto ordine fa sorgere il legittimo affidamento alla conformità delle opere eseguite alle norme prescritte. L'emissione di un nuovo provvedimento inibitorio della nuova denuncia presentata potrebbe rivelarsi illegittimo e configurare l'ipotesi di un danno risarcibile per fatto e colpa della stessa amministrazione.

Ulteriore ipotesi é rappresentata dalla realizzazione di un'opera denunciata come D.I.A. possa essere ritenuta illegittima sulla base della mancata acquisizione di un parere. Peraltro nel caso in cui il progettista fosse stato tratto in errore dalla documentazione fornita dalla stessa amministrazione comunale che, ad esempio, non aveva recepito in sede di piano regolatore generale un vincolo speciale e può ritenersi sussistente un danno risarcibile da parte dell'amministrazione. Come d'altronde può verificarsi il caso in cui l'amministrazione si esprima in via preventiva in merito alla realizzazione di un intervento edilizio per mezzo della presentazione di una D.I.A. . Tale atto può determinare il legittimo affidamento da parte del privato alla presentazione della D.I.A. ed alla conformità agli strumenti urbanistici delle opere denunciate. L'intervento sanzionatorio, adottato decorso il termine di venti/trenta giorni , può cagionare un danno ed il conseguente diritto al conseguimento del risarcimento degli stessi da parte dell'amministrazione¹⁷.

Giust.it, 2003, n.6.

¹⁶ Cfr. *Contra Travi A.*, *Silenzio – assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2002, pag.27. L'autore rileva che nel caso di denuncia di attività la tutela del terzo nei confronti dell'amministrazione che ha emesso di esercitare il suo potere inibitorio entro il termine perentorio si risolve in una tutela risarcitoria, concludendo nel senso che il termine rappresenta la soglia per una responsabilità civile dell'Amministrazione.

¹⁷ La previsione della richiesta di preparare viene espressamente stabilito dall'art.17 della legge Regionale Emilia Romagna del 25 novembre 2002, n.31, ai sensi del quale l'interessato può chiedere preliminarmente allo Sportello unico per l'edilizia una valutazione sull'ammissibilità dell'intervento, allegando una relazione predisposta da un progettista abilitato, contenente i principali parametri progettuali. Tale richiesta diviene obbligatoria per gli interventi soggetti a D.I.A. individuati dall'art.9

Inoltre dovrà ritenersi responsabile il Comune che ha arrecato un danno al privato per effetto di sanzioni dichiarate illegittime ed annullate da parte del giudice amministrativo.

4. La D.I.A. e l'organizzazione dell'attività di vigilanza.

Assumono rilievo, in merito a tutti questi casi espressi, le attività di vigilanza e di controllo. Sull'attività di vigilanza é bene ricordare il possibile concorso sia dell'ufficio tecnico comunale sia degli agenti e ufficiali di Polizia giudiziaria. Il medesimo fatto potrà, quindi, essere valutato come illecito amministrativo e come illecito penale con l'applicazione di due differenti e parallele procedure.

Nel disegno sotteso alla legge n.443 del 2001 ed al Testo Unico dopo le modifiche apportate con D.Lgs.vo n.301 del 2002, sta una diminuzione dell'attività istruttoria delle richieste di assenso all'attività costruttiva e un incremento dell'attività di controllo sulle D.I.A. presentate dal privato. Questo orientamento é ben rilevato da autorevole e consolidata giurisprudenza. A tale considerazione é giunto lo Stesso T.A.R. del Veneto che partendo da questa constatazione procede nella discussione della fenomenologia della D.I.A..

Infatti una riflessione preliminare consiste nell'analisi della problematica inerente al decorso del periodo di venti o trenta giorni (il primo in riferimento a quanto disposto nella legge n.443 del 2001 e il secondo previsto dal T.U. dell'edilizia come modificato) senza che venga esercitata in concreto la possibilità, da parte dell'ente preposto al controllo, di sanzionare il privato che abbia avviato un intervento edilizio con una denuncia di inizio attività per qualche ragione non conforme agli strumenti urbanistici. Non a caso il tribunale ha stabilito, suffragato da forti precedenti giurisprudenziali¹⁸, che significative sono, tra l'altro, le disposizioni

comma 1 e 2. Cfr. Testo Legge regionale in *Bollettino Ufficiale della regione Emilia Romagna n.163 del 26 novembre 2002.*

¹⁸ Si fa riferimento all'orientamento da ultimo espresso dal T.A.R. Lombardia, Brescia, 13 aprile 2002 n.686, nella quale si é preso in esame proprio il caso dell'asserito silenzio – assenso serbato dall'amministrazione nei confronti dei terzi soggetti controinteressati all'effetto abilitativo dell'attività denunciata, formatosi a seguito del mancato intervento repressivo ad opera del Comune. Ulteriore conferma di quanto appena detto, può essere desunto dalla sentenza T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 6 dicembre 2001, n.5272 per cui il decorso del termine produce come conseguenza la possibilità di dare inizio all'attività denunciata, così che il regime previsto per queste ipotesi diviene del tutto identico a quello previsto in via generale per le attività che possono esser intraprese a seguito di

normative introdotte dal D.Lgs.vo n.301 del 2002: si vedano, infatti, i commi *2bis* e *5bis* aggiunti agli artt.38 e 39 del T.U. dell'edilizia, con i quali è stata estesa anche agli interventi edilizi posti in essere a seguito della presentazione di una D.I.A. la disciplina inerente agli interventi edilizi eseguiti in base a "permesso di costruire annullato" e pertanto, anche il titolo D.I.A. può subire l'annullamento da parte dell'amministrazione e, quindi, del giudice amministrativo, nonché la possibilità di annullamento straordinario del titolo da parte della Regione.

Si aderisce, in questo modo, all'orientamento precedentemente espresso dal T.A.R. Lombardia, sezione di Brescia, nella sentenza 13 aprile 2002 n.686, nella quale si è preso in esame il caso dell'asserito silenzio – assenso della Pubblica Amministrazione nei confronti dei terzi soggetti contro interessati all'effetto abilitativo dell'attività denunciata, formatosi a seguito del mancato intervento repressivo ad opera dell'amministrazione in questione.

In un caso di questo tipo il tribunale ha ritenuto che nei casi in cui l'esercizio dell'attività privata può essere intrapreso su denuncia di inizio dell'attività stessa, l'effetto abilitante si costituisce esclusivamente quando si riscontri l'effettiva conformità alla normativa edilizia ed urbanistica delle opere intraprese e di conseguenza spetterà alle amministrazioni competenti la verifica d'ufficio dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla legge, nonché disporre con provvedimento motivato il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti. Il potere in questione si configura, avuto riguardo alla circostanza che esso interviene successivamente all'inizio dell'attività e con riferimento ad un'attività già intrapresa, alla stregua e nei limiti del più generale potere di intervento successivo dell'Amministrazione. E' opportuno rilevare che il Tribunale prosegue nel suo ragionamento sostenendo che il riferimento all'attività di riscontro della sussistenza dei requisiti e dei presupposti è reso palese dal collegamento di essa con le iniziative successive previste, e cioè con la fase dell'intervento repressivo dell'Amministrazione per l'ipotesi di esito negativo del riscontro stesso. Inoltre il decorso del termine produce come conseguenza la possibilità di dare corso all'attività denunciata ma non determina una definitiva abdicazione dell'Amministrazione dall'esercizio dei propri poteri di riscontro.

semplice denuncia, relativamente alle quali l'attività di accertamento dell'amministrazione è sempre

Le motivazioni di diritto appena riportate, rendono ancor più agevole sostenere le ragioni espresse dal T.A.R. del Veneto, sez.II, sentenza 10 settembre 2003 n. 4722, dove chiaramente è fatto riferimento al fatto che la sola conclusione possibile secondo logica giuridica è quindi che la D.I.A. costituisca un titolo edilizio al pari della concessione e del permesso di costruire. Secondo il tribunale del Veneto a fronte di una D.I.A. si determinano essenzialmente, due effetti: uno per il privato e l'altro per la Pubblica Amministrazione. Quest'ultima, nei termini perentori previsti dalla legge deve effettuare una verifica circa la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla legge per la D.I.A.¹⁹.

La sentenza ritiene che, nel quadro normativo di cui alla D.I.A. edilizia, assume autonomo rilievo provvedimento, ai fini dell'eventuale preclusione dell'altrimenti normale operatività della D.I.A., non già il parere positivo ancorché formalmente espresso e comunicato dal responsabile dell'ufficio in ordine alla responsabilità delle opere ivi indicate, ma esclusivamente l'eventuale formale dissenso espresso da quest'ultimo nel termine di venti giorni. Così, la D.I.A. in questione, si traduce direttamente nell'implicita autorizzazione alla realizzazione del manufatto, ma solo in virtù della valutazione legale tipica stabilita dalla legge.

Concludendo è agevole notare che l'azione che mira a contrastare l'efficacia della D.I.A. avrebbe certamente e direttamente ad oggetto l'accertamento della fondatezza o meno della pretesa all'emanazione di un provvedimento amministrativo avente il contenuto richiesto dal ricorrente e, quindi, si qualifica come una vera e propria azione di adempimento nei riguardi dell'Amministrazione che non abbia previamente adottato nel termine stabilito dalla legge la statuizione di segno negativo se del caso applicabile in base alle prescrizioni del vigente strumento urbanistico.

5. La tutela dei terzi.

possibile

¹⁹ Pur ricostruendo in modo diverso il fenomeno dell'attivazione della Pubblica Amministrazione si confronti T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 1 giugno 2001 n.397 in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag.1119.

Un'ultima riflessione deve necessariamente essere dedicata alla tutela dei terzi rispetto al rapporto tra interessato e la Pubblica Amministrazione. Infatti, alla luce di quanto statuito da autorevole giurisprudenza, che il Tribunale del Veneto fa propria, la posizione dei terzi controinteressati che si assumono danneggiati dall'attività edificatoria posta in essere sulla base della denuncia di inizio attività é connessa alla natura ed alla qualificazione giuridica della stessa D.I.A. ed agli effetti che dalla stessa promanano²⁰.

E' noto che l'esercizio dell'attività edificatoria in forza della concessione edilizia é oggetto di controllo e di eventuale opposizione dell'interessato, che può impugnare lo stesso titolo legittimante la realizzazione delle opere ritenute pregiudizievoli.

La D.I.A. consisterebbe in una dichiarazione asseverata del privato che viene resa in sostituzione dell'atto autorizzatorio amministrativo di cui ha i medesimi effetti legittimanti.

Ciò comporta importanti riflessioni in merito alla giurisdizione, civile o amministrativa, a cui il terzo danneggiato può rivolgersi per ottenere giustizia, dovendo al riguardo tenersi conto che la materia dell'urbanistica é stata devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dall'art.7 della legge n.205 del 2000.

5.1. La tutela giurisdizionale amministrativa.

La sentenza del T.A.R. del Veneto risolve il problema dell'annullamento della D.I.A. a seguito della sua presentazione. La riflessione eseguita dal giudice amministrativo rileva che la presentazione della denuncia di inizio attività determina la costituzione di un rapporto procedimentale tra l'interessato e la Pubblica Amministrazione che non necessariamente debba sfociare nell'emissione di un

²⁰ In dottrina sull'argomento si veda Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione a tutela dei terzi*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1996, pag.96; Bianchi A., *La denuncia di inizio attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, II, pag.163; Mandarano A., *La DIA nel T.U. edilizia e nella Legge Obiettivo*, in *Urbanistica ed Appalti*, 2002, pag.149; Ciccio A., *La nuova denuncia di inizio attività*, Napoli, II edizione, 2003.

provvedimento espresso. Il giudice amministrativo, non dimentico dei forti precedenti giurisprudenziali²¹, ritiene di potere sostenere che il silenzio serbato dall'Amministrazione sulla denuncia presentata vale a costituire una ipotesi di provvedimento tacito in quanto la D.I.A., nel disegno della legge n.662 del 1996, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita: cioè come un titolo che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Quindi, ha osservato il T.A.R. Veneto che, se la D.I.A. fosse un mero atto privato, cui la P.A. resta estranea tranne che per, eventualmente, sanzionare successivamente l'attività non conforme alle norme, le menzionate disposizioni di legge rimarrebbero del tutto prive di logica, in quanto non avrebbe senso prevedere la possibilità di annullamento del titolo essendo sufficiente l'intervento successivo/repressivo. E' stato osservato inoltre che, al riguardo, appare utile trarre spunto dalla vigente normativa, partendo dall'art. 2, comma 60, della legge n.662 del 1996, il quale espressamente stabilisce che nei casi in cui è ammessa la D.I.A. «...ai fini degli adempimenti necessari per comprovare la sussistenza del titolo abilitante all'effettuazione delle trasformazioni tengono luogo delle autorizzazioni le copie delle denunce di inizio attività da cui risultino le date di ricevimento delle denunce stesse, nonché l'elenco di quanto prescritto comporre e corredare i progetti delle trasformazioni e le attestazioni dei professionisti abilitati». Se ne deduce, quindi, che la D.I.A, nel disegno della legge n.662 del 1996, si comporta nello stesso modo della vecchia autorizzazione tacita: cioè come un titolo che si forma silenziosamente, una volta venuti in essere tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. La lettura delle più recenti disposizioni introdotte dal D.Lgs.vo n.301 del 2002, che ha sostituito gli artt.22 e 23 del T.U. delle edilizia (D.P.R. n.380 del 2001), conferma la suddetta conclusione, laddove espressamente viene ribadito che la sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto,

²¹ Come si dà lealmente atto nella motivazione della sentenza in rassegna, secondo una parte della giurisprudenza più recente, invece, (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4453; T.A.R. Liguria, 22 gennaio 2003, n. 113, in Giust.it n. 1-2003 e T.A.R. Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003, n. 197, ibidem ed ivi ulteriori riferimenti), la D.I.A. costituirebbe un mero atto del privato, che, ancorché soggetto ai poteri preventivi/inibitori della Pubblica Amministrazione (oltre che, naturalmente, a quelli successivi/repressivi), non trasmuta in atto autorizzatorio implicito o silenzioso, con la conseguenza che, restando tale (cioè atto privato), non sarebbe soggetto a impugnazione né ad annullamento.

l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari²².

Inoltre, si pone la questione se il mancato esercizio del potere inibitorio da parte dell'amministrazione nel termine di legge possa configurare un comportamento omissivo censurabile in sede giurisdizionale. Ciò al fine di poter esperire il ricorso dinnanzi al giudice amministrativo di cui la disposizione dell'art.7 della legge 21 luglio 2000, n.205, che istituisce la giurisdizione esclusiva nella materia urbanistica – edilizia per la controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti della Pubblica Amministrazione. Questa questione é marginalmente risolta ritenendo di non poter escludere tale forma di tutela per il terzo leso dall'iniziativa del titolare della D.I.A. poiché é sempre necessaria la verifica da parte della Pubblica Amministrazione della conformità allo strumento urbanistico vigente di quanto asseverato nella denuncia in questione. Infatti il non intervento della Pubblica amministrazione nel termine perentorio non determina, come sottolineato più volte, l'abdicazione della stessa dai propri poteri.

In conclusione si può evidenziare come l'interesse alla legittima impugnazione dell'omessa applicazione da parte dell'amministrazione dei necessari controlli, prima, o delle misure sanzionatorie, dopo, nei confronti dell'attività non conforme posta in essere dal privato sia possibile anche in ordine all'adozione di misure demolitorie o ripristinatorie che, se eseguite, possono produrre l'effetto di tutela della posizione del terzo.

²² Per completezza cfr. in dottrina *Contra* Bianchi A., *La denuncia di inizio attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, II, pag.165; Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione a tutela dei terzi*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1996, pag.98 che rileva che:« mancando la funzione latu sensu autorizzatoria dell'attività ed i relativi atti tipici é venuto meno l'oggetto su cui far valere in sede giurisdizionale amministrativa i contrapposti interessi oppositivi». Sempre *Contra* si veda T.A.R. Abruzzo, sez. L'Aquila, 14 febbraio 1995, n.30, in *T.A.R.*, 1995, vol. I, pag.1803 dove si rileva che:«La denuncia di inizio attività che, ai sensi dell'art.19 legge 7 agosto 1990 n.241 come da ultimo modificata, assume il valore di autorizzazione amministrativa é e rimane un atto del privato [...]»