

L.U.I.S.S.
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali
Guido Carli

Facoltà di Giurisprudenza

**La denuncia di inizio attività nell'edilizia e la tutela
del terzo controinteressato**

Chiar.mo Prof. Paolo Urbani
Cattedra di Diritto Urbanistico

Emanuele Calcagno
Matr. 038983
A/A 2002 - 2003

Tesina diritto Urbanistico:

La denuncia di inizio attività nell'edilizia e la tutela del terzo controinteressato.

Indice ragionato:

Introduzione

Capitolo I: La denuncia di inizio attività nell'edilizia.

1. Brevi note storiche;
2. La denuncia di inizio attività nell'ordinamento vigente: profili generali;
3. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della denuncia di inizio attività;
4. Le opere escluse dalla denuncia di inizio attività;

Capitolo II: Il procedimento

1. Premessa generale;
2. Gli effetti della presentazione della denuncia di inizio attività;
3. La presentazione della denuncia: presupposti e condizioni;
4. Gli effetti del decorso del termine di istruttoria;
5. Il provvedimento di diniego;

Capitolo III: la tutela del privato:

1. L'impugnazione del provvedimento inibitorio e sanzionatorio nella denuncia di inizio attività;
2. La responsabilità dell'amministrazione;
3. La tutela dei terzi;
 - 3.1 La tutela giurisdizionale amministrativa;
 - 3.2 La tutela giurisdizionale civile;

Conclusioni.

Bibliografia.

Introduzione.

L'oggetto di questo scritto riguarda due argomenti legati tra loro in modo assai stretto: La denuncia di inizio attività e la tutela del terzo controinteressato unitamente al problema delle garanzie previste dall'ordinamento per realizzare effettivamente la tutela in questione.

Partendo dall'analisi dell'evoluzione dell'istituto denuncia di inizio attività e procedendo attraverso il novero di leggi che ne hanno, a volte, ampliato l'ambito di applicazione e, a volte, ne hanno compresso la fruibilità da parte del cittadino, fino quasi ad attribuirvi un ruolo marginale, si giunge a verificare come essa rappresenti oggi mezzo idoneo a porre in essere attività in campo edilizio senza dover necessariamente ricorrere all'instaurazione di un procedimento amministrativo, con le lungaggini burocratiche che esso comporta. L'unico obbligo nei confronti della pubblica amministrazione è rappresentato dalla necessità di presentare preventivamente la denuncia, il decorso del termine per l'intervento eventuale dell'amministrazione non ha alcun effetto di provvedimento e l'attività del privato non risulta essere assoggettata ad una disciplina provvedimentoale.

L'attività del privato, in questo caso, non ha titolo né in un provvedimento amministrativo, né in una situazione ad esso equipollente.

A seguito di questa indagine, l'attenzione si sposta sul procedimento ed il funzionamento della denuncia di attività con particolare attenzione agli effetti che produce la presentazione della denuncia di inizio attività nei confronti del soggetto interessato, della pubblica amministrazione e del terzo controinteressato. Si proseguirà, inoltre, nell'analisi degli interventi inibitorio che la legge attribuisce alla pubblica amministrazione nonché nell'analisi degli

effetti del decorso del termine su tali strumenti e sull'attività dell'amministrazione stessa in merito alla denuncia di inizio attività.

In ultima istanza si procederà all'analisi delle tutele che l'ordinamento mette a disposizione del terzo, qualora la pubblica amministrazione risulti inadempiente nel suo ruolo di tutrice in concreto degli interessi della collettività, tutele che alimentano un forte dibattito giurisprudenziale con particolare attenzione all'applicabilità dell'art.2 della legge n.205 del 2000.

Capitolo I

La denuncia di inizio attività nell'edilizia.

Sommario: 1.Brevi note storiche – 2. La denuncia di inizio attività nell'ordinamento vigente: profili generali – 3. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della denuncia di inizio attività – 4. Le opere escluse dalla denuncia di inizio attività.

1. Brevi note storiche.

L'istituto della denuncia di inizio attività viene introdotto nell'ordinamento dall'art.19 della legge 7 agosto 1990 n.241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

Il comma primo della citata disposizione, nel suo testo originario, stabiliva che, con regolamento da adottarsi ai sensi della legge n.400 del1988, sarebbero stati determinati i casi in cui l'esercizio di un'attività privata, subordinata ad autorizzazione o ad altro atto di consenso comunque denominato, poteva essere

intrapresa sulla base della denuncia di inizio attività formulata dall'interessato all'amministrazione competente.

La stessa norma, al secondo comma, prevedeva inoltre che, con lo stesso atto regolamentare, dovevano essere indicati le fattispecie in cui l'attività privata poteva essere iniziata immediatamente dopo la denuncia, ovvero dopo il decorso del termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti.

Quindi l'esonero dalla preventiva emissione del provvedimento amministrativo doveva essere stabilito per via regolamentare, in relazione alle fattispecie specificamente indicate nel medesimo atto.

La finalità perseguita da tale norma era chiaramente rivolta alla semplificazione delle procedure attraverso una liberalizzazione della iniziativa del privato, afferente diversi settori dell'economia¹.

Il regolamento sopra citato veniva emanato dal Governo con D.P.R. 26 aprile 1992 n.300 che, nella sua tabella A, elencava le attività alle quali poteva darsi inizio dopo la presentazione della denuncia e, nella tabella B, indicava quelle che potevano essere avviate una volta decorso il termine indicato nella tabella stessa,

¹Il Consiglio di Stato, Adunanza Generale, affermava testualmente che: «appare pertanto evidente che, con riferimento al regime introdotto dall'art.19, può certamente parlarsi di liberalizzazione di alcune attività private; ed in tal senso si é già, d'altra parte, l'Adunanza Generale con parere del 19 febbraio 1987 reso sul disegno di legge recante norme sul procedimento amministrativo». Consiglio di Stato, Adunanza Generale, 6 febbraio 1992 n.27, in *Foro It.*, 1992, III, pag.200.

per ciascun tipo di attività. La tabella C riguardava i casi di applicazione dell'art.20, legge n.241/1990.

La citata disciplina regolamentare, da ritenersi implicitamente abrogata dalla successiva modifica del testo dell'art.19, legge n.241/1990 ad opera dell'art.2, commi 10 e 11 della legge n.537/1993², si segnala per avere introdotto una procedimentalizzazione delle fasi della presentazione della denuncia e dei correlativi incumbenti spettanti all'amministrazione all'atto di ricevimento della stessa.

A questa fase normativa, caratterizzata dalla difficile applicazione pratica dell'istituto, diversamente regolato in relazione al tipo di attività intrapresa, seguiva la modifica dell'art.19 ad opera della legge 24 dicembre 1993, n.537 che unificava le fattispecie, prima distinte nel citato regolamento, applicando alle medesime la stessa procedura, attualmente vigente.

Per cui l'art.19, della citata legge³, come modificato dall'art.2, comma 10, della l. n.537/1993⁴, stabilisce che: «l'atto di assenso si

²Cfr. Consigli di Stato, Adunanza Generale, parere 28 aprile 1994 n.137, in *Foro It.*, 1996, III, pag.328. E' chiaramente sottolineato che dopo l'entrata in vigore dell'art.2, comma 10 e 11, l. n.537/1993, devono ritenersi abrogate le disposizioni del D.P.R. 26 aprile 1992 n.300 relative all'art.19 l. n.241/1990, ivi comprese le tabelle A e B. Inoltre si veda l'elaborato del Cassese in *Foro It.*, 1992, III, pag.137. Si veda anche Meoli C., *Il progetto di attuazione della legge 241/1990 nelle amministrazioni statali*, in *Consiglio di Stato*, 1992, II, pag.983.

³ In dottrina si veda: Italia V. e Bessani M., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, pagg.353 e ss.; Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge 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, I, pagg.280 e ss.; Chiti M. P., *Atti di consenso*, in *Riv. Dir. Amm.*, 1996; Castello F., *Il nuovo modello di azione amministrativa nella L. 7 agosto 1990 n.241*, Rimini, 1996, pagg.287 e ss.; Pagliarani G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano 1997.

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 di prove a ciò destinate, ove previste», ove sussistano i seguenti presupposti e nelle seguenti ipotesi:

- a) in tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinata ad autorizzazione, licenza, abilitazione, null osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, ad esclusione delle concessioni edilizie rilasciate ai sensi della legge n.1089/1939, della legge n.1497/1939 e della legge n.431/1985;
- b) il rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate comportino valutazioni tecnico-discrezionali;
- c) non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli stessi.

Peraltro l'art.2, comma 11, della legge n.537/1993, prevede l'emanazione di un regolamento delegificato ai sensi dell'art.17 legge n.400/1988, rivolto ad indicare le attività escluse

⁴ L'art.2, comma 10 citato, sopprime la competenza dell'amministrazione in merito all'esercizio delle attività private dalla medesima norma considerate e attribuisce o conserva alla stessa, al riguardo, solo poteri di tipo inibitorio ed eventualmente sanzionatorio. Per quel che concerne i profili attinenti all'edilizia, la medesima norma esclude dal novero degli atti sostituiti dalla denuncia di inizio attività,

dall'applicazione del citato art.19 in quanto sottoposte al controllo dell'amministrazione mediante valutazioni tecnico-discrezionali⁵.

Seguiva, quindi, l'emanazione del regolamento con D.P.R. 9 maggio 1994 n.411, che stabiliva l'esclusione dal regime di cui al predetto art.19 delle attività indicate nella tabella A, allegata al medesimo provvedimento, tra cui peraltro non erano annoverate attività private inerenti la materia edilizia.

2. La denuncia di inizio attività nell'ordinamento vigente: profili generali.

Terminata la fase di introduzione delle disposizioni in materia di denuncia di inizio attività, il secondo periodo normativo inerente l'istituto della denuncia stessa, é caratterizzato dall'introduzione a regime dello stesso ordinamento vigente, come speciale disciplina afferente il settore dell'edilizia.

Questa viene sancita dalla legge 23 dicembre 1996 n.662 all'art.2, comma 60, che sostituisce l'art.4, commi dal 7 al 15, della l. n.493/1993. A seguito di questo provvedimento l'istituto viene notevolmente limitato in quanto é esclusa la facoltà di intervenire mediante la denuncia di inizio attività sugli immobili vincolati o inclusi nella zona territoriale omogenea "A" di cui il decreto ministeriale 2 aprile 1968.

Successivamente, l'istituto in esame riceveva un nuovo impulso verso l'affermazione di una effettiva liberalizzazione degli interventi edilizi nello stesso annoverati, ben oltre i confini

le concessioni edilizie e le autorizzazioni rilasciate ai sensi della legge n.1089/1939, della legge n.1497/1939 e della legge n.431/1985.

⁵ Sulla nozione di valutazione tecnico-discrezionale si veda De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

inizialmente delineati anche dalla norma di carattere generale posta dall'art.19 della l. n.241/1990⁶.

In questa direzione si pone il Testo unico dell'edilizia, approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n.380, in cui sono introdotte alcune rilevanti novità nella disciplina della denuncia di inizio attività nell'edilizia. Tra l'altro, nella citata norma, viene previsto che la denuncia di inizio attività, in origine strumento di legittimazione facoltativo ed alternativo rispetto ai titoli di abilitazione tradizionali, diviene un istituto primario. Nel nuovo sistema bipartito dei titoli abilitativi all'edificazione, infatti, la denuncia di inizio attività rappresenta, per gli interventi edilizi minori, l'unica alternativa al permesso di costruire⁷.

A chi intenda realizzare opere che superano la soglia dell'attività libera di cui all'art.6 del T.U. dell'edilizia, ma che non raggiungono quella della trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, per la quale si impone il previo conseguimento del permesso di costruire, il legislatore offre una duplice alternativa. L'interessato può, infatti, munirsi del tradizionale titolo di natura provvedimentale – un tempo concessione edilizia, ora permesso di costruire – ovvero di un titolo che, tale natura non possiede, essendo formato dal medesimo soggetto privato che lo richiede con l'apporto di un progettista abilitato. Sicuramente la prima opzione comporta un aggravio in termini di tempo nei confronti del richiedente che dovrà attendere che la pubblica amministrazione competente esegua ed adempia tutti gli obblighi di legge al fine di

⁶ In particolare, in relazione a quest'ultima disposizione, si evidenzia che la stessa escludeva dal novero degli atti di assenso che la denuncia di inizio attività sostituiva la concessione edilizia, mentre l'attuale normativa concernente sempre la denuncia di inizio attività nell'edilizia consente l'assoggettamento a tale titolo legittimante anche di opere prima disciplinate dal solo atto concessorio.

⁷ Sull'argomento si veda: Albamonte A., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000; Lopez A., *Interventi edilizi «minori». Denuncia di inizio dei lavori*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, pag.10; Falcone P., *Denuncia di inizio attività: prime note*, in *Edilizia ed Urbanistica*, 1998, pag.5; Marzano Gamba P., *L'individuazione degli interventi edilizi soggetti a denuncia di*

adottare l'atto amministrativo che costituisce titolo abilitativo alla costruzione. Nella seconda opzione, decorso infruttuosamente il termine di trenta giorni per procedere ai controlli di rito della pubblica amministrazione, il privato che ha presentato la denuncia di inizio attività edilizia può procedere nell'esecuzione delle opere⁸.

La detta normativa riforma sostanzialmente l'istituto ampliandone l'ambito oggettivo di intervento e rendendolo autonomo titolo legittimante l'esecuzione di opere edilizie, individuate in via residuale rispetto alle fattispecie sottoposte al permesso di costruire.

Altro rilevante intervento normativo si ha con la promulgazione della l. 21 dicembre 2001 n.443 concernente la delega al Governo in materia di infrastrutture, insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive. Questa legge al suo art.1, commi dal 6 al 14, nelle more dell'entrata in vigore del T.U. dell'edilizia, modifica l'ambito oggettivo della disciplina della denuncia di inizio attività, introducendo alcune rilevanti novità rispetto alla normativa previgente⁹.

Peraltro le disposizioni di cui alla citata normativa trovano applicazione nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal

inizio: aspetti problematici, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pag.255; Carbone V., *Rilascio della concessione edilizia. Denuncia di inizio attività*, in *Edilizia ed urbanistica*, 1997, pag.501.

⁸ In questo senso cfr.: Mandarano A., *La DIA nel T.U. edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pagg.143 e ss.: dove l'autore sottolinea «...come nel T.U. edilizia la DIA rappresenta l'unica alternativa al permesso di costruire e ricomprende, nel proprio ambito di applicazione, tutti gli interventi non espressamente assoggettati al provvedimento esplicito...». Ciò considerato in ordine al carattere alternativo della denuncia rispetto al permesso, occorre tuttavia precisare che la stessa, realizzando una indubbia semplificazione ed accelerazione delle procedure di controllo dell'attività edilizia, continua a rappresentare, nelle intenzioni del legislatore, il titolo ablativo preferenziale.

⁹ AA.VV., a cura di Italia V., *Denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2001. E' qui sottolineato come la finalità della innovata disciplina, come enunciato chiaramente nella relazione allo stesso testo di legge e riassunto, per quel che concerne le norme afferenti la denuncia di inizio attività, nella dicitura «*padroni in casa propria*», è quella di estendere l'applicazione dell'istituto dell'autodenuncia fino a ricomprendere ambiti non previsti.

novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della medesima legge e quindi dalla data del 12 aprile 2002¹⁰.

Importante innovazione é rappresentata da quanto disposto dall'art.22 l. n.443/2001 per cui individuando gli interventi realizzabili mediante denuncia in via residuale rispetto a quelli assoggettati a permesso di costruire, permette di ricorrere alla denuncia di inizio attività edilizia ove le opere progettate non siano riconducibili ad una delle categorie previste dall'art.10 T.U. edilizia¹¹.

Tutto questo porta a comprendere come, nell'intenzione del legislatore, la denuncia di inizio attività é destinata a sostituire la variante in corso d'opera introdotta dall'art.15 della legge 28 febbraio 1985 n.47, ora abrogato dall'art.136 del T.U. edilizia. Ne consegue, sotto il profilo procedimentale, che la realizzazione di tali variazioni dovrà essere in ogni modo preceduta dalla presentazione di una denuncia di inizio attività e da un periodo di attesa di trenta giorni, mentre non sembra più possibile dare corso alle opere in difformità dal permesso e poi regolarizzarle entro l'ultimazione dei lavori, secondo lo schema procedimentale previgente.

Per il resto, rimangono inalterati gli aspetti procedurali della disciplina della denuncia di inizio attività, nonché quelli relativi alla legittimazione attiva e sanzionatori.

In definitiva, la rilettura dell'art.10 T.U. dell'edilizia porta, dunque, a ritenere sempre facoltativo il ricorso al permesso di costruire, rispetto alla denuncia di inizio attività edilizia, per gli

¹⁰ Cfr. art.1, comma 12, legge 21 dicembre 2001 n.443 in *Gazzetta Ufficiale*, n.299 del 27 dicembre 2001, serie ordinaria.

¹¹ E' stato così raccolto l'invito del Consiglio di Stato che, in sede consultiva, ha sottolineato i problemi interpretativi sorti sulla base della legge n.662/1996 intorno al concetto generale di "trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio" proponendo la suddivisione in tre categorie delle attività rilevanti dal punto di vista urbanistico ed edilizio: opere esenti, soggette al permesso di costruire ed alla denuncia di inizio attività di cui rispettivamente gli artt.6, 10, 22, del T.U. dell'edilizia. Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Generale, parere 29 marzo 2001, n.3/2001, in www.giust.it, rivista internet.

interventi di ristrutturazione edilizia¹² mentre l'obbligatorietà del permesso va, invece, riaffermata per i soli interventi di nuova costruzione non assistiti dalla previa pianificazione di specifico dettaglio di cui alla lettera d), comma 6, art.1 della legge n.443/2001¹³.

3. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della denuncia di inizio attività.

Dopo avere ricostruito le varie fasi normative che hanno interessato la denuncia di inizio attività edilizia occorre soffermarsi e individuare il relativo ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. La normativa cui fare riferimento è attualmente prevista dall'art.4, commi 7 e ss., della legge n.493/1993, come sostituiti dall'art.1, commi 6 a 14, della legge n.443/2001, che amplia l'ambito oggettivo dell'istituto a categorie di intervento prima soggette al rilascio del titolo concessorio.

¹² Cfr. Lavermicocca D e Logozzo D., *La denuncia di inizio attività nell'edilizia*, in *Collana Urbanistica ed appalti*, diretta da Caringella F e De Marzo G., Ipsoa, Milano, 2002, pagg.33 e ss. Qui è chiaramente messo in luce come la realizzazione degli interventi in regime di denuncia di inizio attività sugli immobili vincolati viene nuovamente consentita salva la preventiva acquisizione del parere o dell'autorizzazione da parte del soggetto interessato, mediante il ricorso al procedimento della conferenza dei servizi o attraverso la procedura amministrativa all'uopo prevista dalla stessa amministrazione comunale. Peraltro si veda: Marzaro Gamba P., *La denuncia di inizio attività nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia: prime note*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2002, pagg.145 e ss., dove l'autrice sostiene che l'allargamento della disciplina della denuncia di inizio attività, il cui archetipo era stato pensato in relazione ad interventi minori, in quanto coincidenti con opere assoggettate ad autorizzazione edilizia, a fattispecie sottoposte alla concessione edilizia, pone delle inevitabili questioni di coordinamento normativo, del tutto eluse nella nuova disciplina dettata dalla legge obiettivo. Inoltre tale normativa rimette in discussione la linea di demarcazione chiaramente delineata dal T.U. dell'edilizia, tra le opere che trasformano il territorio, in relazione alle quali si esprime l'interesse delle P.A. ad un intervento preventivo, ed opere invece prive di questa capacità, la cui individuazione in via residuale ne evidenzia la stretta attinenza con la facoltà di godimento dell'esistente, connesso alla proprietà degli immobili.

¹³ Cfr. Mandarano A., *La DIA nel T.U. edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pagg.143 e ss., che rileva come le previsioni contenute nella legge obiettivo, afferenti il solo ambito di applicazione della denuncia di inizio attività, incidano solo sul piano procedurale e non su quello sostanziale e che pertanto, quanto al contributo di costruzione, alle sanzioni amministrative e penali ed agli altri ulteriori profili della disciplina sostanziale dell'edificazione, continua a trovare applicazione

L'art.4, comma 11, della legge n.493/1993 stabilisce che, nei casi di cui al comma 7, concernente le opere soggette alla denuncia di inizio attività, venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori «...l'interessato deve presentare la denuncia di inizio dell'attività...».

Il termine generico impiegato nella norma determina una gamma alquanto ampia di soggetti legittimati alla presentazione della denuncia asseverata, comunque da individuarsi nell'ambito di coloro che risultano titolari di un interesse qualificato in relazione al bene immobile oggetto dell'intervento¹⁴.

Peraltro, l'art.4, comma 15, della citata legge utilizza anche la diversa dizione di «*aventi titolo*» per indicare i soggetti ai quali viene riconosciuta la facoltà di inoltrare una nuova denuncia nel caso di avvenuta notifica dell'ordine inibitorio rispetto a quella presentata in precedenza¹⁵.

La detta disposizione normativa non sembra avere introdotto particolari novità rispetto alla categoria dei soggetti legittimati alla realizzazione di opere edilizie, di cui alla previgente normativa¹⁶.

Quindi, ai sensi della norma sopra citata, i soggetti legittimati alla presentazione della denuncia di inizio attività sono da un lato il proprietario dell'immobile, dovendo ricomprendere nell'ambito della categoria degli immobili, anche le aree dove possono essere

la precedente disciplina normativa; inoltre si veda l'art.16, comma 1, T.U., ove si stabilisce che «il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione del tributo di costruzione».

¹⁴ Si ritiene che la denuncia di inizio attività non abbia carattere di provvedimento amministrativo; essa non promana, infatti, da una pubblica amministrazione, che ne è destinataria, e neppure costituisce esplicazione di una potestà pubblicistica. Cfr. in questo senso Giuffrè R., *Urbanistica edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Corriere Giuridico*, 1997, 12, pagg.1474 e ss.; Mengoli G.C., *Manuale di diritto urbanistico*, IV edizione, Milano, 1997, pag.925.

¹⁵ Carparelli O., *Brevi note in tema di soggetti legittimati a richiedere la concessione edilizia*, in www.giust.it, rivista internet.

¹⁶ Infatti la formula usata sembra riprendere quanto stabilito dall'art.4 della legge n.10/1977 per il rilascio della concessione edilizia, ai sensi del quale tale titolo autorizzatorio viene rilasciato dal Sindaco «...al proprietario dell'area o a chi n e abbia titolo per richiederla...». Allo stesso modo il T.U. edilizia riporta la medesima formula prevedendo all'art.11, comma 1, che «...il permesso di costruire é rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi ne abbia titolo per richiederlo», mentre l'art.23, comma 1, stabilisce che la denuncia di inizio attività possa essere presentata «...dal proprietario dell'immobile o da chi abbia titolo per la presentazione della stessa». Cfr. in questo senso TAR Emilia Romagna, sez. III, 23 luglio 1980, n.498, in *Foro Amministrativo*, 1981, I, pag.83.

realizzate le nuove costruzioni , in quanto la denuncia di inizio attività, secondo la disciplina dell'art.1, comma 6, lettere c) e d) della legge n.443/2001, annovera nel proprio ambito tale tipo di intervento; dall'altro gli altri soggetti aventi titolo a presentare la denuncia. In tale categoria si ritiene possa essere ricompreso chiunque abbia un effettivo interesse alla esecuzione dell'intervento, traendo dalle categorie civilistiche l'individuazione delle singole fattispecie. Tra questi, la legittimazione a richiedere la concessione o l'autorizzazione edilizia é stata riconosciuta ai titolari di un diritto reale o di un obbligazione sul bene oggetto dell'esecuzione delle trasformazioni edilizie¹⁷.

Un'ultima constatazione riguarda la non necessità di dare prova, in sede di presentazione della denuncia, della titolarità del diritto di proprietà o di altro titolo, ai fini dell'esercizio di detta facoltà¹⁸.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione della denuncia di inizio attività é necessario procedere nell'analisi dei vari interventi effettuati dal legislatore per

¹⁷ La posizione legittimante la richiesta di titolo edificatorio, ai sensi dell'art.4, legge 28 gennaio 1977 n.10, presuppone un titolo fondato su di un diritto reale, anche di servitù, o almeno su un diritto obbligatorio, come la locazione, che accordi al richiedente la disponibilità del bene immobile e la potestà edificatoria. Pertanto, una semplice relazione di fatto, ancorché tutelata quale quella legata al possesso del bene, non appare tale da conferire il diritto a vedersi rilasciato il titolo concessorio o autorizzatorio tanto più quando le potestà che si riconnettono al rilascio del contestato titolo edificatorio, si scontrano con la volontà del legittimo proprietario del bene di cui si tratta, pure richiedente il rilascio di analogo titolo. Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 maggio 2001, n.2882, in *Consiglio di Stato*, I, 2001, pag.1209. Inoltre ai sensi dell'art.31, legge n.1150/1942, come modificata dall'art.10, legge n. 76571967 e dell'art.4 legge n.10/1977, la domanda di concessione edilizia può essere presentata anche da persona diversa dal proprietario del suolo, purchè ne abbia la disponibilità, atteso che il rilascio della concessione viene effettuato sempre con salvezza dei diritti di terzi, per cui l'autorità competente deve solo accertare se sussista un legale impedimento e non vi siano esigenze di pubblico interesse da tutelare. Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 24 ottobre 1996, n.1285, in *Consiglio di Stato*, I, 1996, pag.430. Inoltre la legittimazione a richiedere la concessione edilizia é riconosciuta in capo all'usufruttuario. Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 ottobre 1997, n.1213, in *Consiglio di Stato*, 1997, I, pag.1407.

¹⁸ Cfr. TAR Lombardia, 21 gennaio 1981, n.80, in *Rivista giuridica del turismo*, 1982, 1, pag.49. Qui si fanno salve le normative locali che, in sede di regolamento edilizio, preveda obbligatoriamente il deposito di documentazione che comprovi il titolo di proprietà dell'immobile o l'allegazione di qualsiasi documento da cui possa desumersi la proprietà del bene oggetto dell'intervento, potendosi

raggiungere l'attuale estensione, definita dall'art. 1, comma 6, legge n.443/2001.

Questa disposizione ricomprende gli interventi di cui all'art.4, comma 7 della legge n.493/1993 sulle opere minori e le ulteriori opere, soggette a concessione edilizia, dalla medesima legge obiettivo indicate. Inoltre occorre evidenziare che l'art.1, comma 12, della legge 443/2001 permette alle Regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi di cui al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia¹⁹.

E' stato sottolineato come la denuncia di inizio attività sia un istituto volto, innanzi tutto, ad essere impiegato per la realizzazione di opere minori o comunque a basso impatto paesaggistico ed ambientale. Non a caso, il legislatore, ha sentito la necessità di provvedere a dettare un elenco tassativo di casi in cui é sempre possibile ricorrere all'istituto in questione. Tale elencazione ricomprende i fenomeni di: la manutenzione straordinaria, il restauro ed il risanamento conservativo, le opere di eliminazione delle barriere architettoniche con modifica della sagoma dell'edificio, recinzioni, muri di cinta e cancellate, le aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria, le opere interne di singole unità immobiliari, revisione o installazione di impianti tecnologici, le varianti a concessioni edilizie già rilasciate ed i parcheggi²⁰.

prevedere, a tal fine, la presentazione di una dichiarazione sostitutiva di notorietà regolarmente sottoscritta e ed autenticata dal pubblico ufficiale.

¹⁹ Analogamente, l'art.10, comma 3 del T.U. edilizia stabilisce che «*de Regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire*». Cfr. Marzaro Gamba P., *L'individuazione degli interventi edilizi soggetti a denuncia di inizio attività: aspetti problematici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pag.255; Michielan P., *Le opere ammesse a D.I.A.*, in *Rivista Amministrativa RI*, 1997, pag.83.

²⁰ Quanto sopra riportato non é altro che l'elenco contenuto nell'art.4, comma 7, legge n.493/1993 come modificato dall'art.1, comma 6, legge n.443/2001. Infatti decaduto l'ultimo decreto legge (D.L. 24 settembre 1996 n.495), l'art.2, comma 60, legge n.662/1996 introduceva un richiamo diretto

Più particolare é la disciplina elaborata per gli immobili vincolati ai sensi delle norme di tutela o classificati dalle norme del piano regolatore generale.

L'art.1, comma 11, della legge n.443/2001, abrogando l'art.4, comma 8, del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, ha infatti consentito che i suddetti beni immobili potessero nuovamente essere oggetto di interventi legittimati dalla presentazione di una denuncia di inizio attività.

La medesima normativa distingue due diverse procedure ai fini dell'acquisizione del parere o dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente alla tutela del vincolo, così delineando due tipologie di beni immobili assoggettabili a denuncia di inizio attività.

Le fattispecie riguardano, in primo luogo, gli immobili sottoposti a vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale ex art.1, comma 9, legge n.443/2001²¹, in secondo luogo, gli immobili sotto posti ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale come stabilito dall'art.1, commi 8 e 10, legge n.443/2001²².

L'assoggettamento di questi beni agli interventi di cui alla denuncia di inizio attività ha subito numerose oscillazioni, attesa la difficoltà di contemperare le diverse esigenze di tutela e di liberalizzazione degli interventi edilizi.

dell'istituto della denuncia di inizio attività ed al tipo di opere cui poteva essere applicata con esplicito riferimento alla legge n.493/1993 al suo art.4, comma 7 e ss., che sostituiva. Questo elenco di opere veniva ampliato con le disposizioni per gli interventi di cui all'art.1, comma 6 lett. b), c) e d) della legge n.443/2001. Infatti con tale norma possono essere effettuate, a seguito di presentazione di denuncia di inizio attività, opere edilizie quali: ristrutturazione edilizia, ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, nuove opere previste nei piani attuativi, i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni.

²¹ La disposizione citata si riferisce, in particolare, ai vincoli di natura paesaggistica la cui tutela é stata delegata in diverse Regioni alla stessa amministrazione comunale, deputata al rilascio del nuovo nulla-osta. In questo ambito sono ricompresi i beni vincolati direttamente dal piano regolatore generale.

²² Fanno parte di tale tipologia di beni da un lato gli immobili sottoposti a tutela storico- artistica o paesaggistico- ambientale disciplinati dalle disposizioni del Testo Unico in materia di beni culturali ed ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999 n.490; dall'altro, gli immobili sottoposti ad altre forme di vincolo, previste da legislazioni speciali.

4. Le opere escluse dalla denuncia di inizio attività.

Per completezza espositiva si indicano le opere che non sono realizzabili mediante la denuncia asseverata in quanto esenti da qualsiasi forma di controllo edilizio, oppure in quanto ricadono in via esclusiva o in via residuale sotto la disciplina della *concessione edilizia* o dell'*autorizzazione edilizia*.

In questo ambito rientrano le opere che non hanno rilevanza edilizia ai fini del controllo amministrativo e pertanto sono libere di eseguirsi, senza che occorra alcun preventivo titolo autorizzatorio o permesso legittimante.

Infatti, l'art.6 del T.U. edilizia individua le opere esenti da controllo statuendo che: «*Salvo più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e dagli strumenti urbanistici, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e , in particolare, delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490, i seguenti interventi possono essere eseguiti senza titolo abilitativo: interventi di manutenzione ordinaria, interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio, opere temporanee per l'attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato*».

Per una migliore comprensione é facile constatare come la *manutenzione ordinaria* possa essere definita come l'insieme degli interventi di riparazione, rinnovamento o sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti. Il riferimento alle *finiture* porta ad escludere dalla nozione di *manutenzione ordinaria* le

opere su elementi strutturali del fabbricato o tali da determinare una consistente alterazione delle sue caratteristiche architettoniche²³.

Per quanto riguarda *le attività temporanee di ricerca nel sottosuolo*, si può verificare che requisiti fondamentali richiesti sono la temporaneità dell'attività stessa e che siano effettuati in aree esterne al centro abitato. Diversamente troverà applicazione la disciplina della concessione edilizia.

²³ Rientrano nell'ambito di detta tipologia le opere dirette ad integrare gli impianti tecnologici esistenti, quali quello di riscaldamento, di collegamento alla rete idrica o fognaria, o dirette alla conservazione degli stessi in stato di efficienza. In questo senso cfr. Lavermicocca D., Lo gozzo D., *La denuncia di inizio attività nell'edilizia*, in *Collana urbanistica ed appalti*, diretta da Caringella F. e De Marzo G., Milano, 2002.

Capitolo II

II procedimento

Sommario: 1. Premessa generale – 2. Gli effetti della presentazione della denuncia di inizio attività - 3. La presentazione della denuncia: presupposti e condizioni - 4. Gli effetti del decorso del termine di istruttoria - 5. Il provvedimento di diniego.

1. Premessa generale.

Secondo l'impostazione del T.U. dell'edilizia, il legislatore delegato ha provveduto a delegificare gli aspetti procedurali della denuncia di inizio attività, disciplinandoli con le norme di rango regolamentare contenute nell'art.23 dello stesso T.U. con quanto ne consegue dal punto di vista della gerarchia delle fonti e, segnatamente della più agevole modificabilità delle stesse, specie in sede di legislazione regionale²⁴. Il concetto che può essere allora desunto è che l'esigenza di fornire un modello procedimentale di applicazione generale imperniato sul coinvolgimento dei soggetti interessati a vario titolo, ma anche quella di migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione delle autorità preposte al controllo dello sfruttamento del territorio, sono alla base di questo istituto. Non a caso il sistema delineato dall'art.4, comma 7 e ss., della legge 493/1993, costituisce applicazione diretta in materia edilizia dell'istituto della denuncia di inizio attività edilizia, introdotto dall'art.19 della legge n.241/1990, come modificato dalla legge 537/1993.

²⁴ Nel merito, il T.U. edilizia, riproduce in buona parte la disciplina previgente, non senza introdurre, tuttavia, qualche elemento di novità con riferimento all'attività di controllo dell'amministrazione sulla

Come in precedenza detto la denuncia di inizio attività introduce un regime di liberalizzazione per quelle autorità dei privati subordinate al rilascio di atti aventi contenuto meramente autorizzatorio, sottraendole, in presenza di determinati presupposti, al preventivo controllo da parte della pubblica amministrazione.

La diversa qualificazione giuridica della denuncia di inizio attività rispetto agli istituti della concessione edilizia o 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 denuncia di inizio attività comporti l'avvio di un procedimento amministrativo, ai sensi della legge n.241/1990, da ciò derivando conseguenze non poco rilevanti tra cui gli obblighi a carico della pubblica amministrazione chiamata in causa di adempiere a tutte le incombenze di cui alla stessa legge.

Infatti, l'art. 19 della legge n.241/1990 conferisce un'impostazione del tutto nuova alle relazioni fra Stato e amministrati e tale da rimuovere ostacoli di ordine amministrativo e burocratico nei confronti dello svolgimento di attività da parte dei cittadini. Il rovesciamento della vecchia impostazione si esplica nell'attribuzione del valore di regola generale a ciò che prima era un'eccezione. Infatti, se in precedenza potevano essere iniziate senza autorizzazione le attività che risultavano in un elenco ristretto, adesso detta possibilità, vale, in linea di principio, per qualsiasi attività, entro i limiti posti dalla norma medesima²⁵. In definitiva si può sostenere che sul piano teorico si verifica un

regolarità dell'intervento edilizio. Cfr. in questo senso Mandarano A., *La D.I.A. nel Testo Unico edilizia e nella Legge Obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, volume 2, pag.147.

²⁵ Viceversa ciò non sarà consentito per quelle attività individuate esplicitamente con il regolamento governativo previsto dal comma 11 (regolamento approvato con il D.P.R. 9 maggio 1994, n.407) che ha innovato nella materia soggetta all'art.20 e successive modifiche.

profondo cambiamento rispetto al precedente schema autorizzatorio: il provvedimento perde il suo valore condizionante l'esercizio della attività private, non produce più l'effetto di eliminare un limite al diritto, o un ostacolo al suo esercizio, ovvero a costituire il diritto del quale l'attività costituisce esercizio. Si può ben affermare che tale diritto non solo preesiste al provvedimento ma preesiste in modo incondizionato o privo di limiti: è l'intero schema autorizzatorio che scompare e viene sostituito da uno schema diverso nel quale prende vigore il diritto del privato di svolgere attività²⁶.

2. Gli effetti della presentazione della denuncia di inizio attività.

E' stato ampiamente sottolineato come la denuncia di inizio attività nell'edilizia è espressione dell'esercizio di un diritto da parte del cittadino il quale comunica all'amministrazione competente la volontà di esercitare la facoltà di eseguire determinati interventi esecutivi, di cui assevera la conformità alla normativa urbanistica vigente o adottata, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie²⁷.

Da tale modalità di esplicazione dell'istituto deve ritenersi che la presentazione della denuncia asseverata non avvii un'attività

²⁶ Cfr. in questo senso Scoca D'orsogna, *Silenzio, clamori di novità*, in *Diritto Processuale amministrativo*, 1995, volume 3, pagg.434 e 435. Nel caso di specie sono presenti tutti gli elementi distintivi del tipo di regolamento appena richiamato, tranne l'abrogazione delle norme vigenti, non rinvenendosi nella materia, trattandosi di un istituto di nuova natura.

²⁷ Non bisogna dimenticare, che condizione essenziale di efficacia della denuncia è la relazione e l'asseverazione del tecnico abilitato, elemento fondamentale e imprescindibile del provvedimento. La denuncia, infatti, pur sostituendo il provvedimento abilitativi comunale, si risolve semplicemente nella notizia data dall'interessato al comune del fatto che, trascorso il termine di trenta giorni previsto dalla legge, darà corso all'intervento edilizio di cui al progetto asseverato. Svolge, invece, un funzione eminentemente certificativa la relazione a firma del progettista abilitato che, con gli opportuni elaborati progettuali, attesta sotto il profilo tecnico la regolarità dell'intervento da realizzare in relazione all'intera disciplina dell'attività edilizia. Cfr. in questo senso Cassazione penale, sez.III, 6 aprile 1995, in *Cassazione penale*, 1997, pag.1484; inoltre si veda Giuffrè R., *Urbanistica-edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Corriere giuridico*, 1997, numero 12, pag.1474; Mengoli G. C., *Manuale di diritto urbanistico*, IV edizione, Milano, 1997, pag.925.

astrattamente configurabile di natura procedimentale, riconducibile alla disciplina di cui la legge n.241/1990, con la conseguente comunicazione dell'avvio di un procedimento e la nomina del relativo responsabile, in quanto l'operato dell'amministrazione si esaurisce nel mero accertamento della sussistenza dei presupposti formali dichiarati nella denuncia di inizio attività, senza che ciò si concretizzi all'emanazione di un atto di assenso che abiliti l'esecuzione dell'intervento denunciato²⁸.

Inoltre, l'acquiescenza dell'amministrazione all'esecuzione delle opere denunciate, che si manifesta nella mancata emissione dell'ordine inibitorio nei termini di legge, non determina la formazione di un provvedimento tacito secondo la regola del silenzio assenso, eventualmente impugnabile dai terzi, ma solo il via libera per il privato all'esercizio dell'attività edilizia sulla base della denuncia e dell'asseverazione presentate²⁹.

Quanto sostenuto in merito all'assenza di un rapporto procedimentale trova conferma nelle disposizioni di cui alla legge n.241/1990. In particolare l'art.2 della legge citata, che prevede l'emissione di un provvedimento espresso in caso di attivazione di un procedimento amministrativo, non é applicabile alla denuncia di inizio attività, attesa la diversa qualificazione giuridica del medesimo istituto e l'assenza di un atto conclusivo abilitativi,

²⁸ In dottrina cfr. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Santaniello, Padova, 1993, pag.238; Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge n.241 del 1990 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993, n.537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio della Amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1994, pag.93.

²⁹ Mandarano A., *La DIA nel T.U. edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.145; Travi A., *Silenzio- assenso, denuncia di inizio attività e tutela del terzo*, in *Rivista processuale amministrativa*, 2002, pag.16; Bianchi A., *La denuncia di inizio attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1998, II, pag.163. In merito all'istituto del silenzio-assenso e della D.I.A. si veda ancora Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione e tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1996, II, pag.95.

espresso o tacito³⁰. Inoltre secondo il dettato normativo dell'art.19 della legge n.241 del 1990, come modificato dalla legge n.537 del 1993, l'istituto della denuncia di inizio attività sostituisce l'atto di assenso della pubblica amministrazione, dovendosi ritenere che non occorra un ulteriore assenso, neanche implicito, per l'esercizio dell'attività di cui alla denuncia presentata. Deve peraltro darsi contro di un diverso orientamento dottrinario e giurisprudenziale³¹, che riconnette alla presentazione della denuncia di inizio attività l'attivazione di un procedimento che si conclude, decorso il termine brevissimo di venti giorni, in caso positivo, in una sorta di tacita ed implicita approvazione della esecuzione delle opere. A sostegno di questa altra posizione, si potrebbe invocare il dettato dell'art.19 della legge n.241/1990 – ai sensi del quale l'amministrazione competente, a seguito della presentazione di una denuncia di inizio attività, come nella medesima norma disciplinata, deve verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti alla presentazione della stessa – in combinato disposto con l'art.2 della medesima legge. In effetti, il procedimento della denuncia di inizio attività nell'edilizia, discende da quanto statuito abilmente dal legislatore nel già menzionato art.19 e quindi prevede l'avvio di un attività da parte della pubblica amministrazione la quale d'ufficio verifica la sussistenza dei requisiti denunciati dal richiedente, potendosi da ciò intendersi che

³⁰ L'art.2 della legge n.241 del 1990 statuisce che «...ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso...».

³¹ Allo scadere del termine perentorio previsto dall'art.4 del decreto legge 5 ottobre 1993 n.398, convertito nella legge 4 dicembre 1993 n. 493, la denuncia di inizio attività, si traduce nell'implicita autorizzazione alla realizzazione del manufatto in virtù della valutazione legale tipica stabilita dalla legge. Cfr. TAR Lombardia, Brescia, 1 giugno 2001, n.397, in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag.1119; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 28 maggio 1999 n.179, in *Rivista giuridica della Polizia*, 1999, pag.624. In dottrina si veda Albamonte A., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000, pag.105. Qui l'autore rileva che, nell'ipotesi dell'esito positivo della denuncia, l'attività posta in essere dalla pubblica amministrazione di verifica dei requisiti di legge della denuncia di inizio attività si esteriora in un comportamento acquiescente della stessa all'attività intrapresa dal privato, con implicita scelta di non avvalersi del potere repressivo.

anche la presentazione della denuncia di inizio attività inneschi un procedimento da terminarsi con un provvedimento, ancorché di implicita acquiescenza. D'altra parte, tale argomentazione trova l'ostacolo, difficilmente superabile, del dato testuale della disciplina della denuncia di inizio attività che, in caso di esito positivo della presentazione della denuncia, non prevede il rilascio di un atto autorizzatorio, né in forma di silenzio-assenso, né di provvedimento espresso.

Alla luce di quanto appena detto é, quindi, agevole costatare come la presentazione della denuncia di inizio attività presso la competente amministrazione comporta che quest'ultima, entro il termine di venti giorni, dal deposito stesso, effettui la verifica dei requisiti di legge, come asseverati, ai fini dell'esercizio del diritto all'esecuzione dei lavori.

Inoltre, si é evidenziato che la presentazione della denuncia di inizio attività non determina l'instaurazione di un rapporto procedimentale tra il privato e la pubblica amministrazione, come desumibile dal fatto che la norma statale che regola la denuncia di inizio attività nell'edilizia non prevede lo svolgimento di una fase istruttoria, conseguente alla presentazione della denuncia, in cui sia prevista la partecipazione dell'interessato, e quindi l'attivazione delle formalità richieste e delle garanzie disposte dalla legge n.241 del 1990.

La procedura del detto istituto, informata alla semplificazione ed alla celerità, consiste nell'autocertificazione dei presupposti per l'esercizio di un diritto, in forza di un'asseverazione dotata di pubblica fede, ed in un accertamento svolto dall'amministrazione in merito alla sussistenza di quanto dichiarato.

Occorre anche evidenziare che la normativa sulla denuncia di inizio attività nell'edilizia detta una disciplina specifica ed in parte diversa rispetto alla norma generale dettata dall'art.19 della legge

n.241/1990. Infatti nella citata disposizione si fa riferimento ad un termine di sessanta giorni entro cui può essere verificata d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. La medesima norma infine espressamente stabilisce che, ove ciò sia possibile, l'interessato provvede a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine prefissatogli dall'amministrazione stessa.

Quindi, in questa fattispecie normativa, è espressamente prevista l'ipotesi di un'attività istruttoria in contraddittorio con il privato, peraltro consentita nel termine previsto di sessanta giorni.

Invece, nel caso della denuncia di inizio attività nell'edilizia, viene stabilito un diverso e più ristretto termine entro cui l'accertamento della pubblica amministrazione deve essere compiuto, che incompatibile con un'attività istruttoria di integrazione della documentazione o di formulazione di osservazioni, attesa la possibilità di ripresentare la denuncia di inizio attività.

In secondo luogo, la disciplina speciale relativa alla denuncia di inizio attività nell'edilizia non contempla la possibilità di conformare la denuncia stessa entro un termine prefissato dalla pubblica amministrazione.

Tutti questi argomenti portano a concludere che, fatte salve le discipline regionali, la procedura relativa alla denuncia di inizio attività nell'edilizia non prevede, anche durante la fase dell'istruttoria della pubblica amministrazione, la comunicazione dell'avvio del procedimento e dell'individuazione del responsabile dello stesso. Inoltre, sotto questo profilo procedimentale, non si ritiene che possano essere applicate all'istruttoria inerente la denuncia di inizio attività dell'edilizia le norme che regolano la concessione edilizia, giacché non espressamente richiamate ed

attesa la diversa natura giuridica dello stesso istituto, non rivolto all'emissione di un provvedimento amministrativo.

Per quanto concerne le modalità di svolgimento dell'attività istruttoria, questa consisterà nella mera verifica dei presupposti formali e sostanziali della denuncia presentata e, quindi, nel controllo della conformità delle opere dichiarate da eseguirsi alle prescrizioni pianificatorie e regolamentari.

Tale attività, che non prevede l'esercizio di poteri discrezionali, verrà svolta dal funzionario addetto o responsabile del procedimento, senza che occorra l'intervento della commissione edilizia, anche quando la denuncia di inizio attività viene utilizzata per eseguire le nuove opere di cui all'art.1, comma 6 lett. b), c) e d) della legge n.443/2001.

Quanto evidenziato in merito alla non necessità dello svolgimento di un attività istruttoria in contraddittorio tra l'interessato e la pubblica amministrazione, ha un diretto effetto sulle modalità con cui viene svolta l'attività della pubblica amministrazione stessa durante e a conclusione della verifica dei presupposti per l'esercizio della denuncia di inizio attività.

Volendo a questo punto enucleare le conseguenze che si verificano, sotto il profilo procedimentale, in merito alle diverse modalità in cui si esplica la detta istruttoria potremo constatare diversi esiti.

Infatti, nell'ipotesi in cui l'attività accertativa svolta dall'amministrazione comunale verifichi la sussistenza delle condizioni stabilite, l'attività stessa svolta dalla pubblica amministrazione non sfocia in alcuna formalizzazione esterna, tale da integrare l'efficacia della denuncia ai fini della legittimazione all'esecuzione dell'intervento. Quindi, in questo caso non sussiste un obbligo specifico alla comunicazione dell'avvio del procedimento e della nomina del relativo responsabile ai fini partecipativi da parte

del cittadino, in quanto, la presentazione della denuncia di inizio attività non é diretta a fare ottenere un provvedimento favorevole, neanche tacito³².

Altra ipotesi é rappresentata dalla mancanza o carenza dei documenti necessari al perfezionamento della denuncia di inizio attività. A differenza di quanto previsto per la domanda di concessione edilizia, la legge sulla denuncia di inizio attività nell'edilizia non prevede una procedura volta all'integrazione della documentazione, anche in considerazione dell'esiguo termine di venti giorni, da considerarsi perentorio, entro cui deve essere emanato l'ordine motivato di inibizione alla esecuzione dei lavori. Per cui, in caso di accertata carenza documentale, non si ritiene attivabile una procedura in contraddittorio con l'interessato, con gli incumbenti di cui alla legge n.241 del 1990, ma verrà emesso, nei termini di legge, il provvedimento inibitorio, la cui motivazione indicherà quanto risultato mancante³³.

Ulteriore ipotesi é quella rappresentata dal caso in cui l'amministrazione ha rinvenuto che non sussistono i presupposti per l'esercizio del diritto alla esecuzione delle opere denunciate e che, quindi, le stesse non possono essere realizzate. In questo caso verrà notificato all'interessato di non procedere all'esecuzione delle opere con un ordine motivato. Da ciò consegue che la medesima denuncia é inefficace ai fini dell'esecuzione degli interventi

³² Quanto sopra deriva altresì dalla considerazione che, a termini dell'art.7 della legge n.241 del 1990, la comunicazione dell'avvio del procedimento, nelle forme di legge, deve essere effettuato nei confronti di soggetti cui «...il provvedimento finale é destinato a produrre gli effetti diretti...». Tale disposizione non é applicabile all'istituto in esame in quanto nello stesso non é prevista l'emissione di un provvedimento finale positivo. In questo senso si veda De Nictolis R., *Il responsabile del procedimento di rilascio della concessione edilizia*, in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag.236.

³³ Peraltro tale provvedimento ha una limitata incidenza sulla posizione dell'interessato alla presentazione della denuncia di inizio attività, che potrà inoltrare una nuova denuncia, qualora le stabilite condizioni siano soddisfacibili mediante modificazioni o integrazioni dei progetti delle trasformazioni, ovvero mediante l'acquisizione di autorizzazioni, nulla-osta, pareri, assenti comunque denominati; oppure lo stesso potrà procedere alla presentazione di una richiesta per ottenere il rilascio di una concessione edilizia o di un'autorizzazione. In questo senso Consiglio di Stato, sez. VI, 15 settembre 1999, n.1197 in *Urbanistica ed appalti*, 1999, pag.1208.

dichiarati. E' sempre consentita la presentazione di una nuova denuncia di inizio attività edilizia, secondo le condizioni espresse nell'ordine motivato emesso dalla pubblica amministrazione, fatta salva la possibilità di impugnare il provvedimento inibitorio, se ritenuto illegittimo³⁴.

Ultima ipotesi da prendere in considerazione riguarda gli immobili vincolati, la cui disciplina nella denuncia di inizio attività è attualmente dettata dall'art.1, commi 8, 9 e 10 della legge n.443/2001, per cui nel caso in cui alla denuncia non venga allegato il parere dell'autorità competente alla tutela del vincolo, si aprirà un'autonoma fase procedimentale, su impulso della stessa autorità comunale. Questa fase si conclude con l'emanazione di un provvedimento di rilascio o di diniego del parere, espresso dalla stessa amministrazione comunale, qualora risulti essere competente, oppure dalla Conferenza dei servizi, appositamente convocata, nei casi di vincoli di sua propria competenza³⁵.

³⁴ In questa ipotesi si perviene ad una diversa conclusione nel caso in cui si ritenesse che il provvedimento inibitorio all'esecuzione delle opere abbia una portata incisiva sulla posizione giuridica del cittadino, destinato a produrre effetti diretti sui soggetti interessati, da ciò ritenendosi che sussistano i presupposti, indicati dall'art.7 legge n.241/1990, in presenza dei quali è sancito l'obbligo della detta comunicazione. In tale caso il procedimento dovrebbe avere inizio nel momento in cui l'amministrazione, espletato il controllo formale e sostanziale della denuncia, si determina a richiedere integrazioni documentali o modifiche al progetto presentato, oppure provveda ad emettere provvedimenti di tipo inibitorio o ripristinatorio. La mancata comunicazione di avvio del procedimento potrebbe a quel punto determinare la violazione degli artt.7 e ss. della legge n.241/1990, viziando lo stesso provvedimento conclusivo di inibizione all'attività edilizia. Peraltro, anche se ciò avvenisse, non è possibile ritenere che l'interessato possa procedere all'esecuzione delle opere, di cui sia stata accertata l'illegittimità anche se in modo irrituale. La comunicazione dell'avvio del procedimento dovrebbe quindi essere inviata all'interessato entro venti giorni e comunque prima dell'adozione del provvedimento di inibizione altrimenti risulterebbe frustrata la finalità della norma che stabilisce il principio del necessario espletamento di una procedura in contraddittorio prima dell'emissione dell'atto che inibisce l'attività del privato. Cfr. in questo senso Albamonte A., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000, pag.114 e Lavermicocca D., Lo gozzo D., *La denuncia di inizio attività nell'edilizia*, in *Collana urbanistica ed appalti*, diretta da Caringella F. e De Marzo G., Milano, 2002, pagg.83 e 84.

³⁵ Occorre in questa sede evidenziare che l'art.1, comma 10, della legge n.443/2001, concernente gli immobili sottoposti a vincoli la cui tutela non compete al comune, stabilisce che, a convocare la conferenza di servizi, sia il competente ufficio comunale e non invece il responsabile del procedimento come invece, per quanto concerne la disciplina della concessione edilizia, indica l'art.4, comma 1, della legge n.493/1993. Ciò ad ulteriore dimostrazione che la disciplina inerente la denuncia di inizio attività nell'edilizia non prevede la procedimentalizzazione dell'istituto. Cfr. in questo senso

3. La presentazione della denuncia: presupposti e condizioni.

La denuncia di inizio attività consiste in una dichiarazione resa dall'interessato alla esecuzione dell'intervento edilizio alla competente amministrazione comunale³⁶.

Nella medesima dichiarazione dovranno essere indicate le generalità dello stesso, il titolo in forza del quale é legittimato all'intervento ove ciò sia previsto dalla regolamentazione comunale, l'indicazione dell'immobile con i relativi dati catastali. La stessa dovrà essere sottoscritta da richiedente o da soggetto diverso munito di procura scritta dal medesimo rilasciata³⁷.

La normativa in esame prescrive, quale requisito formale della denuncia di inizio attività, il contestuale deposito di una specifica documentazione della stessa allegata. Questa formalità costituisce, peraltro, anche il presupposto sostanziale per l'esercizio del diritto alla denuncia di inizio attività.

Per cui contestualmente al deposito della denuncia, l'interessato deve presentare:

Lavermicocca D., Lo gozzo D., *La denuncia di inizio attività nell'edilizia*, in *Collana urbanistica ed appalti*, diretta da Caringella F. e De Marzo G., Milano, 2002, pagg.83 e 84.

³⁶ L'art.4, comma 11, della legge n.493/1993, come sostituito dalla legge n.443/2001, prevede per l'appunto che il soggetto interessato, proprietario dell'immobile, proceda alla presentazione della denuncia di inizio attività venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori unitamente ad una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e con gli opportuni elaborati progettuali.

³⁷ Cfr. Giuffrè R., *Urbanistica- edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Urbanistica ed appalti*, 1997, pag.1474. Qui l'autrice ritiene che la denuncia debba essere accompagnata dalla copia autentica del titolo che abilita il richiedente, in modo da agevolare il controllo dell'effettiva sussistenza della titolarità del diritto di intervento sull'immobile dal punto di vista privatistico. In senso contrario cfr. Lavermicocca D., Lo gozzo D., *La denuncia di inizio attività nell'edilizia*, in *Collana urbanistica ed appalti*, diretta da Caringella F. e De Marzo G., Milano, 2002, pagg.83 e 84. Infatti l'autore sostiene che tale allegazione non appare necessaria se non espressamente prescritta dal Regolamento edilizio. Diversamente infatti una richiesta in tal senso formulata dalla pubblica amministrazione, potrebbe concretizzare un aggravamento della procedura, vietata ai sensi dall'art.1 della legge n.241 del 1990.

- a) una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato, corredata dai relativi elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico- sanitarie;
- b) una dichiarazione contenente l'indicazione dell'impresa alla quale vengono affidati i lavori³⁸;

La denuncia di inizio attività deve essere presentata presso l'ufficio dell'amministrazione comunale competente alla ricezione degli atti, ai fini della protocollazione e dell'invio all'ufficio che ne curerà l'istruttoria interna. Peraltro la denuncia potrebbe anche essere inviata per posta e, in tale caso, l'interessato dovrà munirsi di ricevuta attestante l'avvenuta ricezione della stessa.

4. Gli effetti del decorso del termine di istruttoria.

Presentata la denuncia di inizio attività, come appena descritto, da parte dell'interessato, l'esercizio dell'attività istruttoria da parte dell'amministrazione può sfociare, nel termine di venti giorni, nella positiva verifica delle condizioni per l'accesso alla denuncia di inizio attività, o nell'emissione del provvedimento inibitorio alla esecuzione delle opere denunciate.

In merito alla prima di queste due ipotesi, al fine di indicare gli effetti che comporta il decorso del suddetto termine, senza che l'amministrazione abbia emesso l'ordine di non eseguire le trasformazioni, si richiama a quanto già sostenuto. La stessa non ha natura provvedimentoale, atteso che consiste nella notizia data dal privato all'amministrazione dell'esercizio di un'attività che la

³⁸ Cfr. art.4, comma 8 *bis*, come da quanto aggiunto dall'art.11 del Decreto legislativo 25 marzo 1997, n.67, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

legge gli consente di esplicitare, sulla base di una dichiarazione dotata di pubblica fede, espressa dal tecnico abilitato.

Il decorso del termine comporta l'avverarsi della condizione posta dalla legge al fine dell'esercizio del diritto edificatorio, non occorrendo al riguardo l'espressione di alcun provvedimento confermativo dell'esito dell'istruttoria o di assenso alla realizzazione delle opere.

Da ciò discende che il silenzio serbato dall'amministrazione sulla denuncia di inizio attività presentata non può tradursi in un provvedimento tacito alla esecuzione delle opere dichiarate in quanto la legge non prevede in detta fattispecie una ipotesi di silenzio tipizzato, in cui l'atto di assenso discenda dal comportamento silente dell'amministrazione. Inoltre la denuncia di inizio attività rappresenta per il privato l'esplicazione di un diritto per il cui esercizio non occorre il previo rilascio di un provvedimento amministrativo e, quindi, nel caso di specie, non è configurabile un potere- dovere dell'amministrazione di provvedere con un atto formale sull'istanza del privato, accogliendola o respingendola espressamente, e quindi non sussiste un'ipotesi di atto implicito, altre volte previsto dal legislatore.

Le conseguenze da ciò derivanti sono rilevanti ai fini dell'impugnabilità o meno del comportamento acquiescente dell'amministrazione ed in generale per ciò che concerne la tutela del terzo³⁹.

³⁹ Occorre peraltro evidenziare la diversa posizione espressa in alcune pronunce giurisprudenziali: allo scadere del termine perentorio previsto dall'art.4 del decreto legge 5 ottobre 1993, convertito nella legge 4 dicembre 1993 n.493, la denuncia di inizio attività si traduce nell'implicita autorizzazione alla realizzazione del manufatto in virtù della valutazione legale tipica stabilita dalla legge. In questo senso TAR Lombardia, Brescia, 1giugno 2001, n.397, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pag.1119. Inoltre il TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 28 maggio 1999, n.179, che ha giudicato meritevole di accoglimento la domanda di sospensione cautelare del silenzio formatosi sulla denuncia di inizio attività per la realizzazione di una stazione radio base di telefonia mobile, composta da tre antenne ed

5. Il provvedimento di diniego.

In relazione alle disposizioni espresse dal legislatore nell'art.10, comma 1, lett. c) della legge n.443/2001 si può constatare come alla scadenza dei venti giorni, si verificano gli effetti del silenzio-assenso, ma nulla vieterebbe che la pubblica amministrazione ne certifichi l'avvenuta formazione. Anche se la norma non fa riferimento ad un espresso provvedimento di accettazione o di diniego o di inibizione, deve ritenersi che tale tipo di provvedimento, soprattutto nel caso di diniego, sia un atto dovuto nei confronti del richiedente che non ha i requisiti per procedere allo svolgimento dell'attività edilizia. Infatti, è dovere della pubblica amministrazione accertare la regolarità formale della denuncia e delle relative produzioni documentali e progettuali, nonché della conformità dell'intervento denunciato alle relative norme di legge ed agli strumenti urbanistici e regolamentari.

Il termine entro cui deve essere svolta l'istruttoria ed emesso il provvedimento di diniego, viene quantificato nella disciplina vigente in venti giorni, mentre il T.U. dell'edilizia porta tale termine a trenta giorni⁴⁰.

All'esito della verifica il dirigente, ove entro il termine di venti giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica agli interessati l'ordine motivato di non effettuare le previste trasformazioni.

un box metallico, da collocare su un lastricato solare di un albergo in *Rivista giuridica della Polizia*, 1999, pag.624.

⁴⁰ In merito al termine è utile sottolineare come alcune Regioni, come la Toscana, prevedano che in caso di richiesta di integrazioni documentali il termine di trenta giorni decorra nuovamente per intero a partire dalla data di presentazione della documentazione integrativa.

La qualificazione giuridica del provvedimento inibitorio emesso dall'amministrazione trae fondamento dalla stessa natura dell'istituto della denuncia di inizio attività, attraverso cui viene comunicato l'esercizio di un diritto e che non consiste nella domanda all'emissione di un provvedimento amministrativo.

Ciò impedisce di classificare l'ordinanza inibitoria, che segue ad un accertamento di natura tecnica non discrezionale circa la insussistenza delle condizioni stabilite dalla legge, in termini di diniego della denuncia di inizio attività.

Quindi il menzionato provvedimento della pubblica amministrazione non è rivolto ad annullare gli effetti della denuncia ma, diversamente, consiste nell'ordine della stessa di non eseguire l'attività denunciata, a cui consegue, in via derivativa, l'inefficacia della denuncia di inizio attività presentata come titolo legittimante l'esecuzione delle opere dichiarate⁴¹. A seguito di ciò è opportuno sottolineare come trascorso il termine di venti giorni la pubblica amministrazione decade dal potere di emettere il menzionato provvedimento, previsto ai sensi dell'art.4, comma 15 della legge n.493/1993, come modificata⁴².

Si pone la questione dell'ordine motivato emesso dopo la scadenza del termine di venti giorni previsto dall'art.4, comma 15. La tardiva emissione dell'ordine inibitorio non potrà qualificarsi

⁴¹ L'art.4, comma 15, della legge n.493/1993, come sostituito, fissa in venti giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività il termine entro cui il Sindaco in caso di riscontrata assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica agli interessati l'ordine motivato di non effettuare le previste trasformazioni. E' da ritenersi questo termine perentorio ai fini dell'emissione dell'ordine di inibire l'esecuzione delle trasformazioni di cui alla denuncia di inizio attività presentata. In questo senso Albamonte A., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000, pag.115.

⁴² D'altra parte la scadenza del termine non è in grado di fare venire meno il potere della pubblica amministrazione di sospendere l'esecuzione dei lavori accertati come illegittimi e di sanzionare gli stessi ai sensi della legge n.47/1985. Ciò in quanto la denuncia di inizio attività consiste in una comunicazione dell'esercizio di un diritto, a fronte della attestata sussistenza dei necessari presupposti da parte del progettista abilitato quale esercente un servizio di pubblica necessità. Per cui l'eventuale carenza di tali requisiti non può essere sanata dal decorso del termine di venti giorni, permanendo l'illegittimo esercizio del diritto alla denuncia di inizio attività. In questo senso TAR Friuli Venezia Giulia, 30 gennaio 2001, n.18, in *T.A.R.*, 2001, I, pag.901; TAR Campania,

quale atto di annullamento o quale diniego tardivo della denuncia di inizio attività presentata i cui effetti sono divenuti già operativi con il decorso di detto termine. Né é possibile ipotizzare un intervento in autotutela da parte dell'amministrazione atteso che ciò sottende un provvedimento amministrativo, nel caso di specie non previsto⁴³. Si tratterà di un'azione della pubblica amministrazione volta a sanzionare e reprimere le attività svolte abusivamente. L'ordine con cui la pubblica amministrazione procede nella tutela degli interessi che le sono stati affidati, accertata l'insussistenza della denuncia di inizio attività, viene notificato agli interessati e dovrà contenere i motivi per cui non é possibile procedere all'esecuzione dei lavori. Il provvedimento dovrà, quindi, contenere l'indicazione delle ragioni giuridiche e di fatto che ne hanno determinato l'adozione, nonché, ove possibile, gli adeguamenti necessari per rendere esercitabile il diritto alla denuncia di inizio attività nell'edilizia.

Napoli, 6 dicembre 2001, n.5272, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.331; Consiglio di Stato, Adunanza Generale, parere 28 aprile 1994, n.137, in *Foro Italiano*, 1996, III, pag.329.

⁴³ In detta ipotesi, il menzionato provvedimento avrà un valore di mero accertamento della esecuzione di opere realizzate in carenza dei requisiti di legge. Pertanto, l'oggetto dell'azione della pubblica amministrazione non é la rimozione della denuncia di inizio attività o di un atto amministrativa ma l'azione repressiva e sanzionatoria delle opere abusive in concreto realizzate. Cfr. Sandulli M. A., *Sanzioni amministrative*, in supplemento *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1985, n.2, pag.59.

Capitolo III

La tutela del privato

Sommario: 1. L'impugnazione del provvedimento inibitorio e sanzionatorio nella denuncia di inizio attività – 2. La responsabilità dell'amministrazione – 3. La tutela dei terzi – 3.1 La tutela giurisdizionale amministrativa – 3.2 La tutela giurisdizionale civile.

1. L'impugnazione del provvedimento inibitorio e sanzionatorio nella denuncia di inizio attività.

L'attività esecutiva svolta sulla base della denuncia di inizio attività instaura un rapporto con la pubblica amministrazione la quale esercita il potere di controllo sullo svolgimento dell'attività edilizia e di sanzione nel caso in cui vengano commessi degli abusi. Si pone a questo punto, la questione della tutela del diritto o dell'interesse legittimo del privato di fronte agli atti od ai comportamenti che l'amministrazione esplica nell'ambito del rapporto afferente la denuncia di inizio attività ed on relazione alle opere realizzate mediante il detto titolo legittimante. Inoltre, l'esercizio dell'attività edilizia legittimata dalla denuncia di inizio attività pone la questione dei diritti dei terzi che eventualmente fossero lesi dalla realizzazione delle opere denunciate, dovendosi valutare le forme di tutela previste dall'ordinamento, sotto il profilo della giurisdizione amministrativa e di quella civile.

La procedura che consente al privato di eseguire le opere mediante la denuncia di inizio attività può essere interessata dalla emanazione di provvedimenti amministrativi, diretti all'inibizione della esecuzione dei lavori, se emessi entro venti giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività, oppure rivolti ad accertare la carenza dei requisiti della denuncia stessa, se adottati oltre tale termine⁴⁴, o ancora diretti a sospendere i lavori ed a sanzionare le opere abusive realizzate in forza della stessa denuncia⁴⁵. Per cui in relazione ai detti atti o comportamenti della pubblica amministrazione il privato potrà cercare di tutelare il proprio interesse ricorrendo in giudizio secondo le prescrizioni di legge.

Nel caso in cui la pubblica amministrazione, nel termine di venti giorni, accerti la carenza di una o più delle condizioni stabilite dalla legge che consentono l'accesso alla denuncia di inizio attività emette l'ordine di non effettuare i lavori.

Tale provvedimento è impugnabile sotto vari profili per i quali è ammesso il ricorso avverso gli atti amministrativi illegittimi⁴⁶.

⁴⁴ Decorso tale termine, il provvedimento della pubblica amministrazione diretto a colpire la denuncia di inizio attività verrebbe sicuramente ad incidere su di una posizione di diritto soggettivo, non senza conseguenze, ove poi si rivelasse illegittimo, anche sul piano risarcitorio. La sentenza della Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 22 luglio 1999, n.500, infatti, pure ammettendo la risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo, la subordina ad una più penetrante immagine in ordine alla valutazione della colpa della pubblica amministrazione precedente, colpa che si reputa invece, tradizionalmente, *in re ipsa*, quando il provvedimento amministrativo incide su di una posizione di diritto soggettivo. Cfr. Cassazione, sez. Un., 22 luglio 1999, n.500, in *Urbanistica ed appalti*, 1999, pag.1076; Cassazione civile, sez. III, 9 giugno 1995, n.6542, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1995, pag.710.

⁴⁵ Poiché la facoltà di effettuare opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo è esercitabile dal proprietario dell'immobile senza la preventiva intermediazione di un provvedimento amministrativo autoritativo, ove sussistano le condizioni previste dall'art.4, comma 8, legge 23 dicembre 1996, n.662, le controversie inerenti alla legittimità dei provvedimenti comunali che incidono su tali diritti sono azionabili entro il termine di prescrizione dinanzi al giudice amministrativo, competente in via esclusiva, ai sensi dell'art.34, D.lgs. 31 marzo 1998, n.80. In questo senso si è espresso il TAR Marche, 29 luglio 1999, n.911, in *Foro amministrativo*, 2000, pag.1011.

⁴⁶ Potrà farsi quindi valere l'incompetenza, la violazione di legge o l'eccesso di potere, nelle figure sintomatiche in cui si manifesta il vizio dell'atto. Inoltre, l'interessato può ripresentare la denuncia di inizio attività, secondo le condizioni stabilite dal provvedimento inibitorio e contestualmente far valere il proprio interesse all'impugnazione del medesimo atto negativo, anche sotto i profili

Al contrario é stato sostenuto che l'intervento dell'ordine inibitorio dopo la scadenza del termine di venti giorni non potrà qualificarsi come atto di annullamento, di revoca o come un diniego tardivo della denuncia di inizio attività presentata. Tale provvedimento non potrà esplicare gli effetti giuridici che gli sono propri ma avrà comunque valore accertativo della esecuzione di opere in carenza dei requisiti di legge.

In definitiva si può sostenere che il privato che ha interesse ad eseguire delle opere edilizie ricorrendo alla denuncia di inizio attività potrà ricorrere nei confronti della pubblica amministrazione sia per ottenere l'annullamento di un atto illegittimo, rilevando le patologie ed i vizi dello stesso in sede giurisdizionale, ovvero, qualora l'atto inibitorio non incida con la denuncia di inizio attività come titolo legittimante, potrà procedere alla contestazione dell'esercizio del potere sanzionatorio mediante un'azione giurisdizionale.

2. La responsabilità dell'amministrazione.

La configurazione della denuncia di inizio attività come 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.500/1999 della Suprema Corte di Cassazione, sezioni unite, ha

risarcitori per i maggiori oneri derivanti dal ritardo nell'esercizio del diritto alla esecuzione dei lavori. Infatti colui al quale, in conseguenza dell'illecita condotta della pubblica amministrazione, sia temporaneamente impedito di erigere una costruzione, ha il diritto ad essere risarcito del danno consistente nei maggiori costi che dovrà sostenere, anche soltanto a causa del deprezzamento del

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 poter esercitare la facoltà dell'istituto della denuncia di inizio attività consente, sia l'interessato a dover 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 amministrazione⁴⁷. Pertanto, in merito al verificarsi di determinati atti o comportamenti posti in essere dall'amministrazione che possano determinare per il privato un danno risarcibile possono considerarsi le seguenti fattispecie: mancata inibizione dei lavori nei venti giorni, la presentazione di una nuova denuncia di inizio attività, errata certificazione, il preparere dell'amministrazione, l'illegittima applicazione delle sanzioni. In merito alla prima fattispecie si può constatare come possa 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 il danno che può essere provocato dall'affidamento ingenerato dal silenzio della pubblica

denaro (...). In questo senso Cassazione civile, sez. III, 25 settembre 1998, n.9588, in *Appalti, urbanistica Edilizia*, 2000, pag.215.

⁴⁷ In sostanza la verifica di conformità dell'opera agli strumenti urbanistici e regolamentari non viene svolta dall'amministrazione, con tutto ciò che consegue in ordine alla lesione dell'interesse privato in caso di erroneo svolgimento di tale attività, ma la stessa funzione è stata trasferita in capo al privato, che dovrà assumersi ogni responsabilità in merito alla esattezza di quanto dichiarato. Per cui, l'eventuale tutela del privato attraverso atti o comportamenti illegittimi dell'amministrazione deve comunque avere come presupposto la legittimità di quanto dal medesimo denunciato, diversamente, non essendo tutelabile un comportamento *contra legem* da questi posto in essere. Cfr. Consiglio di Stato, sez.VI, 15 settembre 1999, n.1197, in *Urb. e App.*,1999,pag.1208; Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 1999, n.858, in *Cons. Stato*, 1999, I, pag.804; Consiglio di Stato, sez. IV, 21 aprile 1999, n.494, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1102.

amministrazione che, successivamente interviene in via sanzionatoria⁴⁸.

La seconda fattispecie rileva nel caso in cui si verifichi il caso in cui l'interessato presenti nuovamente la denuncia di inizio attività in forza dell'ordine inibitorio motivato emesso dalla pubblica amministrazione su di una precedente 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 non 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.

La terza ipotesi riguarda il caso in cui la realizzazione dell'opera denunciata come denuncia di inizio attività 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

⁴⁸ Si deve ritenere che un tale diritto non sussista in quanto:

- a) si é evidenziato che la normativa statale non prevede per la pubblica amministrazione un obbligo sanzionato alla verifica di tutte le denunce di inizio attività presentate dai privati; Cfr. Consiglio di Stato, sez.VI, 15 settembre 1999, n.1197, in *Urb. e App.*,1999,pag.1208;
- b) il privato che esegue i lavori sulla base della denuncia di inizio attività presentata, si assume la responsabilità della conformità delle opere da eseguirsi alla disciplina urbanistica e regolamentare come da relazione di asseverazione allegata alla denuncia di inizio attività; Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 1999, n.858, in *Cons. Stato*, 1999, I, pag.804;
- c) il decorso del termine non comporta la sanatoria di eventuali carenze della denuncia di inizio attività presentata. Pertanto, nel caso in cui l'amministrazione accerti l'illiceità delle opere realizzate, significa che le stesse erano illegittime *ab origine*. Quindi non può essere invocata alcuna tutela risarcitoria per avere eseguito un'opera *contra legem*. Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 21 aprile 1999, n.494, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1102.

Alla luce di quanto detto si asseverare che non é configurabile un diritto del privato nei confronti della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni eventualmente causati dal silenzio della stessa in merito alla denuncia di inizio attività 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 dopo l'esecuzione dello stesso. In senso contrario Travi A., *Silenzio- assenso, denuncia di inizio attività e tutela del terzo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, pag.27. L'autore rileva che nel caso di denuncia di inizio attività la tutela del terzo nei confronti dell'amministrazione che ha omesso di esercitare il suo potere inibitorio entro il termine perentorio si risolve in una tutela risarcitoria, concludendo che il termine rappresenta la soglia per una responsabilità civile dell'amministrazione.

comunale può ritenersi sussistente un danno risarcibile da parte dell'amministrazione⁴⁹.

Inoltre può verificarsi il caso in cui la pubblica amministrazione si esprima preventivamente in merito alla possibile realizzazione di un'opera mediante la presentazione di una denuncia di inizio attività. Tale atto può determinare il legittimo affidamento da parte del privato presentazione della denuncia stessa ed alla conformità agli strumenti urbanistici delle opere denunciate. L'intervento sanzionatorio, adottato decorso il termine di venti giorni, può cagionare un danno ed il conseguente diritto al conseguimento del risarcimento dello stesso da parte dell'amministrazione⁵⁰.

Ultima ipotesi ravvisabile, riguarda la statuizione secondo cui il Comune è comunque responsabile dei danni arrecati al privato per effetto di sanzioni dichiarate illegittime e annullate da parte del giudice amministrativo⁵¹.

3. La tutela dei terzi.

Attesa la natura e la varietà degli interventi considerati dal nuovo istituto, è ben probabile che si possano configurare posizioni

⁴⁹ Se, ad esempio, non è stato recepito in sede di Piano regolatore generale, un vincolo speciale, secondo quanto disposto dall'art.7 della legge n.1150 del 1942, allora si ravvisa un danno risarcibile.

⁵⁰ La previsione della richiesta di preparare viene espressamente stabilito dall'art.17 della legge Emilia Romagna 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 professionista abilitato contenente i principali parametri progettuali.

⁵¹ Attualmente, attesa l'entrata in vigore dell'art.7 della legge n.205 del 2000, in sostituzione dell'art.35 del d.lgs. n.80 del 1998, che attribuisce al giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, la competenza a decidere, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto, è consentito al privato di agire direttamente davanti alla detta giurisdizione al fine di ottenere tale tutela, là dove sotto il precedente regime legislativo, occorreva al doppia tutela dell'annullamento dell'atto da parte dell'adito TAR e l'azione risarcitoria espletata davanti al giudice ordinario. Cfr. Consiglio di Stato, sez.VI, 15 settembre 1999, n.1197, in *Urb. e App.*,1999,pag.1208; Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 1999, n.858, in *Cons. Stato*, 1999, I, pag.804; Consiglio di Stato, sez. IV, 21 aprile 1999, n.494, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1102.

di soggetti controinteressati alla loro realizzazione. In proposito é bene fare immediatamente una prima distinzione, in relazione alla circostanza che l'amministrazione adotti o meno un formale provvedimento nel termine di venti giorni come disposto dalla norma, prima che l'attività denunciata possa essere intrapresa dall'interessato.

Ove infatti venga ordinato a quest'ultimo di non procedere alla previste trasformazioni, la posizione del terzo contro interessato verrà salvaguardata in via diretta dal relativo provvedimento, e potrà successivamente essere tutelata in sede giurisdizionale amministrativa, con i normali mezzi forniti dall'ordinamento, nell'ipotesi in cui il provvedimento stesso venga impugnato.

Parimenti, nel caso in cui la pubblica amministrazione accerti con un formale atto la presenza di tutte le condizioni stabilite dalla legge perché l'interessato possa legittimamente intraprendere le attività denunciate, il terzo ben potrà aggredire tale atto, in quanto ritenuto lesivo della sua posizione giuridica, chiedendo l'intervento riparatorio del giudice amministrativo. Questa ipotesi, in realtà, appare assai remota, atteso che difficilmente l'accertamento positivo delle condizioni richieste dalla legge, anche se tempestivamente effettuato, verrà trasfuso in un formale atto amministrativo che il modulo normativo non prevede, e tende anzi, a superare.

Ove invece la pubblica amministrazione, nel termine prescritto, non adotti alcuna determinazione espressa, si pone il problema di chiarire quali siano i mezzi di tutela giurisdizionale di cui il terzo dispone per opporsi all'attività posta in essere dall'interessato, in quanto ritenuta lesiva dei suoi interessi.

In tale ipotesi il modulo legislativo, infatti, non sembra configurare il formarsi di uno specifico provvedimento

dell'amministrazione che assenta formalmente l'esecuzione dei lavori in oggetto della denuncia, e pertanto il terzo verrebbe privato del suo principale e tipico mezzo di tutela, l'impugnazione di tale atto dinanzi al giudice amministrativo⁵².

Né in proposito può ritenersi che il silenzio tenuto dall'amministrazione nel periodo di tempo assegnatole per controllare la validità della denuncia presentata dall'interessato, acquisti un suo specifico significato, concretandosi in un implicito atto di assenso, a fronte del quale siano esperibili gli ordinari rimedi.

In primo luogo, infatti, è appena il caso di rilevare che per poter attribuire al silenzio tenuto dall'amministrazione un significato provvedimentale positivo, è necessaria una esplicita previsione normativa in tal senso, restando escluso che le ipotesi di silenzio-assenso siano configurabili o estendibili a piacere⁵³. E la normativa in questione non contiene minimamente tale previsione, limitandosi a disporre che ove nel termine prescritto sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, l'amministrazione ordini di non effettuare le previste trasformazioni.

In secondo luogo, è da sottolineare che sul piano sistematico l'eventuale formazione di un atto di assenso, pur se implicito, sulla

⁵² La questione della tutela del terzo che si assume danneggiato dall'attività edificatoria posta in essere sulla base della denuncia di inizio attività è connessa alla natura ed alla qualificazione giuridica della stessa denuncia ed agli effetti che dalla stessa promanano. In dottrina sull'argomento si veda: Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione a tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 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 *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1998, II, pag.163; Mandarano A., *La DIA nel T.U. dell'edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.149.

⁵³ Valga in questo senso quanto precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.393 del 1992. Va peraltro rilevato che in proposito è intervenuta anche la Corte di Giustizia Europea con sentenza 28 febbraio 1991 in causa 360/87 affermando, al di là della fattispecie concreta, principi tesi ad escludere il criterio di prevedere il silenzio-assenso quale possibile mezzo di conclusione di procedimenti in cui siano presenti interessi pubblici.

denuncia presentata dall'interessato, si porrebbe in netto contrasto con la natura e le finalità stesse del nuovo istituto⁵⁴.

Del pari sembra poi da escludere che allo scadere del termine prescritto, il silenzio in ipotesi tenuto dall'amministrazione equivalga ad un implicito atto di controllo positivo, direttamente impugnabile, in sede giurisdizionale da chi ne abbia interesse. Inoltre, ove dovesse ritenersi che allo spirare del termine si formi comunque, nel silenzio dell'amministrazione, un implicito atto positivo di controllo, la successiva attività posta in essere dall'interessato ne risulterebbe approvata e non potrebbe essere sottoposta a nuova verifica.

Infatti, per una fondamentale esigenza di certezza dei rapporti giuridici, cui si ricollega tra l'altro la tutela dell'affidamento del cittadino di fronte agli atti della pubblica amministrazione, ed alla quale risponde la perentorietà dei termini per l'esercizio del controllo, l'organo a ciò demandato consuma secondo i principi vigenti in materia il proprio potere nello stesso momento in cui lo

⁵⁴ Riprova ne sia la circostanza che il legislatore, quando ha voluto introdurre una nuova ipotesi di silenzio-assenso al fine di semplificare l'azione amministrativa, lo ha fatto in modo chiaro ed esplicito, senza «sostituire» il procedimento autorizzatorio con un nuovo modulo, ma semplicemente dichiarandolo concluso positivamente per l'interessato allo spirare del termine prescritto senza che l'amministrazione si sia diversamente pronunciata. Ed è in questo senso che l'art.20 della legge n.241 del 1990, affida al regolamento governativo la determinazione dei casi in cui la domanda di rilascio di autorizzazione o di altro atto di assenso comunque denominato, cui sia subordinato l'esercizio di un'attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato per categorie di atti. In buona sostanza, con la denuncia di inizio attività l'interessato non chiede il rilascio di alcuna autorizzazione, e pertanto sulla stessa non può intervenire alcun atto espresso o implicito di assenso da parte dell'amministrazione che può solo ordinare che non vengano effettuate le opere, ove riscontri l'assenza di una o più delle condizioni stabilite dalla legge per l'esercizio delle attività stesse. In giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 27 ottobre 1998, n.1394, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1101; Consiglio di Stato, sez. V, 23 maggio 1997, n.529, in *Cons. Stato*, 1997, I, pag.712; Consiglio di Stato, sez. V, 22 marzo 1995, n.451, in *Foro It.*, 1996, III, pag.172; Consiglio di Stato, sez. V, 2 febbraio 1995, n.180, in *Foro Amm.*, 1995, pag.348; Consiglio di Stato, sez. IV, 1 ottobre 1993, n.818, in *Cons. Stato*, 1993, I, pag.1182; Consiglio di Stato, sez.V, 13 maggio 1993, n.600, in *Riv. Giur. Edil.*,1993,I, pag.867. In dottrina cfr. Padalino Morichini A., *La denuncia di inizio attività*, in *Cassazione penale*, 2000, pag.239; Pagliari G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1997; Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n.537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1994, pag.22; Patroni Griffi F., *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Consiglio di Stato*, 1998, II, pag.1711.

esercita, per cui la decisione per una tutela, una volta emessa, diventa intrattabile nella stessa sede di controllo. Superando questa posizione non si potrebbe sostenere che l'amministrazione possa sanzionare direttamente l'attività posta in essere da privato, qualora non fosse in linea con i parametri legali, dovendo prima rimuovere l'atto di controllo positivo, secondo le regole dell'autotutela amministrativa.

E tali conclusioni non sono accettabili sul piano sistematico poiché inciderebbero irragionevolmente le funzioni di vigilanza proprie dell'amministrazione.

Nel caso di specie, pertanto, al silenzio tenuto dall'amministrazione non sembra potersi ragionevolmente attribuire il valore né di un tacito assenso all'esercizio delle attività denunciate dal privato, né di un implicito provvedimento positivo di controllo circa la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per l'intrapresa dell'attività stessa. E' in questa ipotesi che si è sviluppata la questione in merito alla possibilità effettiva che ha il terzo per opporsi all'inizio dell'attività o alla sua prosecuzione da parte dell'interessato visto che ci si trova in presenza di un modulo legislativo che non sembra prevedere il formarsi di uno specifico atto di assenso da parte dell'amministrazione che legittimi l'attività stessa.

In proposito occorre fare una distinzione in relazione alla natura dell'interesse che si ritiene leso.

Se questo si sostanzia in un diritto soggettivo, il terzo potrà senz'altro adire direttamente l'autorità giudiziaria ordinaria, esercitando in tale sede tutta la gamma delle azioni ammesse, sia di natura cautelare, sia di natura possessoria, ovvero di accertamento o di condanna. Se, invece, la posizione giuridica fatta valere da un terzo si sostanzia in un interesse legittimo, allora il

terzo difficilmente potrà validamente tutelare la stessa dinnanzi al giudice naturale, cioè quello amministrativo.

In definitiva può essere sostenuta l'ipotesi secondo cui la tutela del terzo che si assume danneggiato dall'attività edificatoria posta in essere sulla base della denuncia di inizio attività è connessa alla natura ed alla qualificazione giuridica della stessa denuncia ed agli effetti che dalla stessa promanano⁵⁵.

E' noto che l'esercizio dell'attività edificatoria in forza della concessione edilizia è oggetto di controllo e di eventuale opposizione dell'interessato, che può impugnare lo stesso titolo legittimante la realizzazione delle opere ritenute pregiudizievoli. Infatti, ai sensi della legge n.1150 del 1942, dell'avvenuto rilascio della concessione edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della località nella quale la costruzione deve essere eseguita.

Il terzo controinteressato per fare valere i propri diritti dovrà, allora, rivolgersi al giudice amministrativo essendo la materia urbanistica devoluta all'attenzione del giudice amministrativo dalla legge n.205 del 2000. A seguito di ciò si può chiaramente dire che le azioni consentite a tutela dei terzi dalla violazione di norme e prescrizioni urbanistiche sono l'azione contro la pubblica amministrazione che ha emesso un atto illegittimo, l'azione contro la pubblica amministrazione che non ha emesso atti repressivi dell'illecito edilizio lesivo dei diritti del terzo e l'azione civile nei confronti del proprietario dell'opera illecita.

3.1 La tutela giurisdizionale amministrativa.

⁵⁵ In dottrina sull'argomento si veda: Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione a tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 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 *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1998, II,

Quanto alla tutela davanti al giudice amministrativo, come già accennato, è da escludersi, anzitutto, nonostante alcune pronunce di segno contrario⁵⁶, la possibilità di un'impugnazione diretta della denuncia di inizio attività alla stregua del permesso di costruire, non avendo essa natura di provvedimento amministrativo⁵⁷, per le ragioni già esposte.

Ciò nondimeno, si ritiene che il terzo possa ricevere tutela dinnanzi al giudice amministrativo in forza dell'art.7 della legge n.205 del 2000, che istituisce la giurisdizione esclusiva nella materia edilizia ed urbanistica per le controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti e comportamenti della pubblica amministrazione. Sulla base di questa ultima locuzione, si può ammettere la possibilità, per i privati, di rivolgersi al giudice amministrativo contro il comune che abbia omissso di inibire l'attività edificatoria, a fronte di una denuncia di inizio attività che si assume irregolare⁵⁸. Un'azione siffatta, che miri ad inibire la realizzazione delle opere oggetto della denuncia di inizio attività, richiede necessariamente, la preventiva, formale costituzione in mora dell'amministrazione procedente e la conseguente formazione del silenzio- rifiuto⁵⁹ secondo la tradizionale impostazione che, a fronte di un mero comportamento omissivo della pubblica amministrazione cui la legge non attribuisce né valenza positiva né valenza negativa, richiede l'esperimento delle formalità di cui

pag.163; Mandarano A., *La DIA nel T.U. dell'edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.149.

⁵⁶ In questo senso TAR Lombardia, Brescia, 1giugno 2001, n.397, in *Urbanistica e appalti*, 2001, pag.1119.

⁵⁷ TAR Abruzzo, Aquila, 14 febbraio 1995, n.30, in *T.A.R.*, 1995, I, pag.1803.

⁵⁸ TAR Marche, 29 luglio 1999, n.911, in *Foro amministrativo*, 2000, pag.1011.

⁵⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 17 gennaio 2001 in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag.647; inoltre TAR Friuli Venezia Giulia, 26 luglio 1999, n.903, in *T.A.R.*, 1999, I, pag.3943, ove si osserva che l'accertamento dell'illegittimità di un comportamento della pubblica amministrazione in materia urbanistica, previsto dall'art.34 del d.lgs. 31 marzo 1998, n.80, non avviene se non attraverso l'attivazione del meccanismo del silenzio- rifiuto.

all'art.2 della legge n.241 del 1990. Tale azione può eventualmente configurarsi nel caso in cui il terzo abbia avuto notizia della presentazione della denuncia di inizio attività e, nel termine di venti giorni entro cui può esercitarsi il potere inibitorio della pubblica amministrazione, abbia costituito, per l'appunto, formalmente in mora la stessa. Attraverso il silenzio così formato è prospettabile senz'altro l'esperimento del rito sommario introdotto dall'art.2 della legge 21 luglio 2000, n.205.

D'altra parte, tale tutela, astrattamente perseguibile, appare di fatto non efficace, atteso che la pronuncia dell'adito tribunale amministrativo regionale interverrebbe oltre il termine perentorio di venti giorni entro cui la stessa pubblica amministrazione deve emanare l'ordine inibitorio, oggetto dell'impugnativa.

Senonché un percorso processuale così fatto potrebbe risultare inadeguato, in concreto, a garantire una tutela effettiva del terzo reclamante. Considerati, infatti, i tempi per le formalità fin qui descritte, un'ipotetica decisione di accoglimento da parte del giudice amministrativo, con la condanna dell'amministrazione ad emettere un provvedimento esplicito avverso la denuncia di inizio attività, giungerebbe fatalmente oltre il termine di trenta giorni che l'art.23 del T.U. dell'edilizia assegna al comune per il controllo sulla regolarità della denuncia stessa⁶⁰.

Interviene a mantenere vivo il dibattito, su quanto fin qui detto, la sentenza del TAR Veneto del 20 giugno del 2003, n.3405. Infatti questa sentenza stabilisce che ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di una denuncia di inizio attività non é

⁶⁰ Resta da sottolineare il fatto che, qualora i comportamenti della pubblica amministrazione incidano su posizioni di interesse legittimo, la decisione giurisdizionale si sostanzierà in caso di accoglimento, nel riconoscimento dell'obbligo dall'amministrazione di provvedere, potendo al più precisare anche come e quando tale obbligo debba essere adempiuto. Così il terzo, ove quest'ultima non provveda nel senso ordinato dal giudice, sarà costretto a proporre un nuovo ricorso per conseguire in sede di ottemperanza quanto giudizialmente stabilito. In questo senso Bianchi A., *La denuncia di inizio*

rilevante la conoscenza del progetto, bensì la conoscenza del titolo edilizio in base al quale i lavori sono stati effettuati, con tutti i suoi allegati. Alla luce di questa statuizione il tribunale amministrativo si sofferma sull'analisi della natura giuridica della denuncia di inizio attività stabilendo che, la stessa, non costituisce un mero atto privato, ma costituisce un titolo edilizio vero e proprio, in cui, non essendo prevista l'emanazione di alcun provvedimento, la domanda vale come autorizzazione. La denuncia di inizio attività alla luce delle disposizioni normative in vigore, con particolare riferimento alla legge n.662 del 1996, si comporta allo stesso modo della vecchia autorizzazione tacita e cioè come titolo che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali prescritti. Il TAR del Veneto sembra quindi disattendere quella giurisprudenza, già maggioritaria, le cui caratteristiche sono già state esaminate, in cui si dà atto nella motivazione al fatto che la denuncia di inizio attività costituirebbe un mero atto del privato, che ancorché, soggetto ai poteri preventivi e inibitori della pubblica amministrazione, non trasmuta in atto autorizzatorio implicito o silenzioso, con la conseguenza che non sarebbe soggetto ad impugnazione o annullamento. In realtà questa posizione prende le mosse da un'interpretazione letterale delle disposizioni normative in materia di denuncia di inizio attività in particolare, l'art.2 della legge n.662 del 1996 e l'art.1 del d.lgs. 27 dicembre 2002, n.301 che qualificano la denuncia stessa quale titolo edilizio vero e proprio. La denuncia di inizio attività sarebbe quindi un provvedimento che si forma silenziosamente, con il possesso di tutti i requisiti formali e sostanziali necessari.

Questa interpretazione sembra doversi scartare alla luce di quanto già analizzato e soprattutto con riferimento a quella dottrina

attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 1998, II, pag.173.

che, analizzato il principio del silenzio assenso, non ha ritenuto vi fossero i requisiti per la formazione di un provvedimento secondo questa regola che, come più volte detto, deve essere sempre prevista dal legislatore nel momento in cui procede alla normazione sull'istituto⁶¹.

3.2 la tutela giurisdizionale civile.

Dalle sopra esposte considerazioni deriva che al terzo leso dall'attività posta in essere sulla base di una denuncia di inizio attività non resta altro che la tutela civilistica.

Questo nel caso in cui le opere realizzate siano riconducibili al paradigma normativo di cui al menzionato istituto, diversamente trovando applicazione le disposizioni sanzionatorie e ripristinatorie previste per le opere realizzate in assenza di concessione o autorizzazione edilizia.

Ciò in quanto, la circostanza dell'avvenuta verifica in senso positivo da parte dell'amministrazione comunale della denuncia di inizio attività presentata e, quindi, la liceità sotto il profilo amministrativo della esecuzione delle trasformazioni edilizie denunciate, non pregiudica i diritti dei terzi, eventualmente violati da un punto di vista civilistico.

⁶¹ Cfr. in giurisprudenza Consiglio di Stato, sez. VI, 17 marzo 2003, n.841; Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2002, n.4453, in www.giust.it, rivista internet; TAR Liguria 22 gennaio 2003, n.113, in www.giust.it, rivista internet; TAR Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003, n.197, in www.giust.it, rivista internet; TAR Lazio, sez. II ter, 25 marzo 2000, n.2202; TAR Lazio, sez. II ter, 22 maggio 2002, n.4549; TAR Emilia Romagna, Parma, 27 aprile 2001, n.246; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 5 settembre 2002, n.1136. In dottrina Padalino Morichini A., *La denuncia di inizio attività*, in *Cassazione penale*, 2000, pag.239; Pagliari G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1997; Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n.537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1994, pag.22; Patroni Griffi F., *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Consiglio di Stato*, 1998, II, pag.1711. Inoltre si vedano Foderino D., *L'ambito di operatività della denuncia di inizio attività in edilizia*, in www.giust.it, rivista internet; Lais N., *Il permesso di costruire e al denuncia di inizio attività nel nuovo testo unico dell'edilizia*, in *Giustizia amministrativa*, n.2, 2002, pagg.421 e ss.

L'accoglimento di una richiesta basata su questa violazione, potrebbe trovare ostacolo in una possibile estensione della norma dell'art.11, terzo comma, del T.U. dell'edilizia in base alla quale il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.

La competenza a fare valere la violazione delle norme poste dal codice civile o da norme pubblicistiche integrative delle dette disposizioni spetterà al giudice civile, nell'ambito e nei limiti previsti dalla legge.

L'azione viene proposta per l'illiceità oggettiva dell'attività posta in essere, ossia per la contrarietà della costituzione alle norme sostanziali che regolano le opere stesse, attesa la violazione delle norme di legge o di norme ad esse integrative. I rimedi di natura cautelare in questo caso consentiti al terzo che si ritiene violato nel proprio diritto sono individuabili negli istituti processuali civilistici della denuncia di nuova opera, del danno temuto, nelle azioni possessorie o petitorie in caso di violazione delle distanze.

Conclusioni.

In conclusione si può sostenere che l'attuale sistema della tutela cautelare, congruente con un modello processuale amministrativo basato sulla centralità del provvedimento, non può dirsi ancora rispondente alle esigenze di celerità ed effettività della giustizia, a fronte dei significativi mutamenti dei tradizionali moduli di esercizio della funzione pubblica. Tutta la recente azione volta alla semplificazione delle attività amministrative, invero, è sostanzialmente ispirata al superamento della formale manifestazione di volontà dell'amministrazione.

La centralità del provvedimento sembra cedere il passo ad istituti tesi alla nuova definizione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione in un'ottica che non avverte più come necessaria la presenza di uno specifico e formale atto di quest'ultima.

A fronte di questa tendenza ed alla conseguente proliferazione di moduli e istituti procedimentale tesi a definire nuovamente il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione nel senso del superamento del momento dell'autorità, basato sulla centralità dell'atto, non sembra pertanto possibile non intervenire al contempo anche sul generale sistema della giustizia amministrativa, nell'ottica della tutela del terzo contointeressato, in

modo da attribuirgli quella effettività senza la quale il tentativo di snellire l'attività della pubblica amministrazione tende a fallire.

Infatti, sebbene sia agevolmente sostenibile che il terzo abbia la possibilità di procedere con l'instaurazione di un procedimento giurisdizionale di matrice civilistica qualora veda violati dei propri diritti soggettivi che devono inquadrarsi necessariamente in diritti dominicali, risulta essere assai farraginoso il sistema di tutela in via amministrativa. Infatti la non necessaria chiarezza delle disposizioni normative in merito all'identificazione del momento in cui si forma l'atto contro cui il terzo può agire giudizialmente determina un'incertezza in merito all'azione da esperire. Per ovviare al problema una forte giurisprudenza ha postulato la possibilità di esperire, attraverso l'analisi dei termini perentori attribuiti dalle norme di legge, ricorsi contro gli atti e i non-atti della pubblica amministrazione che nulla fa e nulla dice nei confronti della denuncia di inizio attività presentata.

In conclusione si può asserire che il mancato intervento della pubblica amministrazione nei termini di legge che sono propriamente attribuiti all'agire amministrativo fa venire meno la possibilità di porre in discussione la denuncia di inizio attività sotto il profilo della sua regolarità edilizia ed urbanistica, ma non dà alcuna certezza in ordine alla legittimità dell'intervento sotto il profilo dei rapporti tra privati.

Tutto questo porta a ridimensionare, sicuramente, la responsabilità risarcitoria degli enti locali ed, al contempo, ad indirizzare il terzo controinteressato verso una tutela di ordine civilistico, che sembra essere più adeguata ed efficace. Si ritiene, infatti, che l'istituzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, come tale riferita anche alla tutela dei diritti soggettivi, non abbia fatto venire, meno la possibilità per il terzo danneggiato di ottenere dal giudice ordinario, la tutela dei propri

diritti, allorquando intenda censurare, non il comportamento della pubblica amministrazione ma quello del privato che abbia intrapreso l'attività edificatoria lesiva dell'altrui sfera giuridica soggettiva.

Bibliografia.

Acquarone G., *La denuncia di inizio attività: profili teorici*, Milano, 1999.

Albamonte A., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000.

Albè A., nota sentenza Cassazione penale Sezione III, 7 Marzo 2001, in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag. 686.

Antolisei F., *Manuale di diritto penale Parte speciale II*, Milano, 1995, pag.117.

Antoniazzi S., *L'orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa in tema di pertinenza così detta edilizia* (nota a sentenza T.A.R. Lazio, Sez. II, 28 Giugno 1996, n.1195) in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pagg.7 e ss.

Assini N., Mantini P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997.

Bianchi A., *La denuncia di inizio attività in materia edilizia. Profili ricostruttivi dell'istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1998, II, pagg.147 e ss..

Bisori L., *La tutela penale del territorio dopo la " legge obiettivo"* , in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.501.

Boscolo E., *La legge n.241/1990 e la legislazione regionale*, in *Urbanistica ed appalti*, 1997, n.10, pag.1157.

Breganze M., *Opere interne e denuncia di inizio attività*, in *Rivista del diritto amministrativo*, 1997, pag.73.

Cacciavillani Lanzieri C., Gidoni G., *Le condizioni di ammissibilità della denuncia di inizio attività*, in *Rivista del diritto amministrativo*, 1997, pag.101.

Cacciavillani I., *Brevi note in tema di conferenza dei servizi e di accordo di programma*, in *Rivista del diritto amministrativo*, 1997, pag.288.

Callegari A., *L'autorizzazione edilizia dopo la riforma operata dalle leggi n.662 del 1996 e n.127 del 1997*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1997, pag.99.

Cannada Bartoli, *Illecito* (Diritto amministrativo), in *Enciclopedia del diritto*, volume XX, pag.120.

Carbone V., *Rilascio della concessione edilizia. Denuncia di inizio attività*, in *Urbanistica ed appalti*, 1997, pag.499.

Carparelli O., *Brevi note in tema di soggetti legittimati a richiedere la concessione edilizia*, in www.giust.it, rivista internet.

Castiello F., *Il nuovo modello di azione amministrativa nella legge 7 Agosto 1990 n.241*, Rimini, 1996, pag.287.

Caturani C., *La conferenza di servizi: profili costituzionali*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1989, pag.1155.

Cavallo B., *Provvedimenti ed atti amministrativi*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, diretto da Santaniello, Padova, 1993.

Cerulli Irelli V., *Modelli procedimentali alternativi in materia di autorizzazioni*, in *Diritto amministrativo*, 1993, I, pagg.55 e ss.

Cerulli Irelli V., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. Riv. Trim.*, 2000, pag.617.

Chiti M.P., *Atti di consenso*, in *Rivista del diritto amministrativo*, 1996.

Corso G., Teresi F., *Procedimento amministrativo ed accesso ai documenti, Commento alla legge 7 Agosto 1990 n.241*, Rimini, 1991.

De Nictolis R., *Il responsabile del procedimento di rilasciodella concessione edilizia*, in *Urbanistica ed appalti*, 2001, pag.236.

De Pretis D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

De Sena E., *Note in tema di contributo di urbanizzazione*, in *rivista del diritto finanziario*, 1983, volume II, pag.213.

Di Lorenzo A., Ramazzo R., *Le sanzioni per la irregolarità della denuncia di inizio attività*, in *Rivista amministrativa R.I.*, 1997, pag.131.

D'Orsogna E., *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza dei servizi*, in *Consiglio di Stato*, 2001, parte II, pag.651.

Ferrara L., *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, 1996.

Foderini D., *Il regime sanzionatorio degli interventi edilizi assoggettati a denuncia di inizio attività*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1999, II, pag.313.

Forlenza O., *"Interessi prevalenti" con la conferenza dei servizi*, in *Guida al diritto*, n.46, 2000.

Forte P., *Il contributo della giurisprudenza sulle conferenze di servizi*, in *Enti pubblici*, n.2, 1995, pag.130.

Galli R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1994.

Gamba P., *Sulla legittimazione a realizzare opere edilizie previa denuncia di inizio all'amministrazione: «condizioni» e sanzioni in base alla legge 662 del 1996*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pag.441.

Giuffrè R., *Urbanistica-edilizia: il nuovo assetto normativo*, in *Urbanistica ed appalti*, 1997, pag.1474.

Graziosi B., *Limite degli interventi edilizi in regime di asseverazione a tutela dei terzi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1996, pag.96.

Iaria E., *Il ricorso e la tutela contro il silenzio*, in *La riforma del processo amministrativo* (appendice al trattato a cura di Cassese), Milano, 2001, pag.16.

AA. VV., a cura di Italia V., *Testo unico sull'edilizia*, Milano, 2001.

AA. VV., a cura di Italia V., *Denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2001.

Italia V., Bassani M., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, pag.353.

Mandarano A., *La denuncia di inizio attività nel Testo Unico dell'edilizia e nella legge obiettivo*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.143.

Mantini P., *Prime note sul D. L. 27 Marzo 1995, n.88 in tema di liberalizzazione degli interventi edilizi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, pag.245.

Mantini P., *La semplificazione amministrativa in materia edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, pag.791.

Martinetti E., *Rilevanza giuridico-urbanistica del mutamento di destinazione d'uso meramente funzionale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1997, II, pag.78.

Marzaro Gamba P., *Sulla legittimazione a realizzare opere edilizie previa denuncia di inizio attività all'amministrazione: condizioni e sanzioni in base alla legge n.662 del 1996*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pag.441.

Marzaro Gamba P., *L'individuazione degli interventi edilizi soggetti a denuncia di inizio attività: aspetti problematici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1997, pag.255.

Mazzarelli M., *Il Testo Unico in materia edilizia: quel che resta dell'urbanistica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pag.775.

Mengoli G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1996.

Meoli C., *Il processo di attuazione della legge n.241 del 1990 nelle amministrazioni statali*, in *Consiglio di Stato*, 1992, II, pag.983.

Michielan P., *Le opere ammesse alla denuncia di inizio attività*, in *Rivista Amministrativa R.I.*, 1997, pag.81.

Morbidelli G., *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso un sostenibile leggerezza della procedura)*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1998, pag.287.

Padalino Morichini A., *La denuncia di inizio attività*, in *Cassazione penale*, 2000, pag.239.

Pagliari G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1997.

Pajno A., *Gli artt.19 e 20 della legge 241 prima e dopo la legge 24 dicembre 1993 n.537. Intrapresa dell'attività privata e silenzio dell'amministrazione*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1994, pag.22.

Patroni Griffi F., *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Consiglio di Stato*, 1998, II, pag.1711.

Piacentini P. M., *La conferenza dei servizi: considerazioni generali*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1989, pag.1131.

Quaglia A., *La conferenza dei servizi: profili procedurali*, in *Quaderni regionali*, 1991, pag.105.

Romano A., *Diritto amministrativo*, 1993, I, pag.280.

Sandulli M. A., *Sanzioni amministrative*, in supplemento *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1985, n.2, pag.59.

Stella Ricther P., *La denuncia di inizio attività*, in *Rivista amministrativa*, 1997, pag.70.

Travi A., *Commento alla legge 7 agosto 1990 n.241*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1995, pag.106.

Travi A., *Liberalizzazione*, in *Rivista trimestrale del diritto pubblico*, 1998, pag.653.

Travi A. *La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici*, in *Urbanistica ed appalti*, 2002, pag.381.

Travi A., *Silenzio-assenso, denuncia di inizio attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2002, pag.16.

Sentenze.

Corte Costituzionale:

Corte Costituzionale 24 marzo 1994, n.100, in *Consiglio di Stato*, 1994, II, pag.402.

Corte Costituzionale 31 dicembre 1993, n.498, in *Riv. Giur. Edil.*, 1994, I, pag.433.

Corte Costituzionale 16 giugno 1993, n.283, in *Rass. Avv. Stato*, 1994, I, pag.1.

Corte Costituzionale 11 febbraio 1991, n.73, in *Foro Italiano*, 1991, I, pag.1989.

Corte Costituzionale 13 luglio 1990, n. 327, in *Foro Italiano*, 1991, I, pag.2010.

Cassazione:

Sezioni Unite:

Cassazione Sezioni Unite, 22 luglio 1999, n.500, in *Edil. ed urb.*, 1999, pag.1076.

Cassazione Sezioni Unite, 4 ottobre 1996, n.8688, in *Mass.*, 1996.

Civile:

Cassazione civile, sez. III, 9 giugno 1995, n.6542, in *Resp. Civ. e prev.*, 1995, pag.710.

Penale:

Cassazione penale, sez. III, 6 marzo 1998, n.4205, in *Cass. penale*, 1999, pag.2641.

Cassazione penale, sez. III, 13 ottobre 1997, in *Foro Italiano*, rep.1998.

Cassazione penale, sez. III, 12 giugno 1997, in *Edilizia ed urbanistica*, 1998, pag.99.

Cassazione penale, sez. III, 6 aprile 1995, in *Cassazione penale*, 1997, pag.1484.

Cassazione penale, sez. V, 4 agosto 1994, n.8763, in *Cons. Stato*, 1995, II, pag.709.

Cassazione penale, sez. III, 22 febbraio 1994, in *Cassazione penale*, 1994, pag.2828.

Cassazione penale, sez. III, 3 novembre 1993, in *Mass. Pen. Cass.*, 1994, n.5, pag.73.

Consiglio di Stato:

Consiglio di Stato, sez.VI, 17 marzo 2003, n.841, in www.giust.it, rivista internet.

Consiglio di Stato, sez.VI, 4 settembre 2002, n.4453, in www.giust.it, rivista internet.

Consiglio di Stato, sez.VI, 15 settembre 1999, n.1197, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1208.

Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 1999, n.858, in *Cons. Stato*, 1999, I, pag.804.

Consiglio di Stato, sez. IV, 21 aprile 1999, n.494, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1102.

Consiglio di Stato, sez. IV, 27 ottobre 1998, n.1394, in *Urb. e App.*, 1999, pag.1101.

Consiglio di Stato, sez. V, 23 maggio 1997, n.529, in *Cons. Stato*, 1997, I, pag.712.

Consiglio di Stato, sez. V, 22 marzo 1995, n.451, in *Foro It.*, 1996, III, pag.172.

Consiglio di Stato, sez. V, 2 febbraio 1995, n.180, in *Foro Amm.*, 1995, pag.348.

Consiglio di Stato, sez. IV, 1 ottobre 1993, n.818, in *Cons. Stato*, 1993, I, pag.1182.

Consiglio di Stato, sez.V, 13 maggio 1993, n.600, in *Riv. Giur. Edil.*,1993,I, pag.867.

Consiglio di Stato, sez.V, 21 dicembre 1992,n.1547, in *Cons. Stato*,1992,I, pag.1832.

Consiglio di Stato, sez. V, 15 gennaio 1990, n.23, in *Riv. Giur. Edil.*,1990, I,pag.366.

Consiglio di Stato, sez. V, 27 dicembre 1988, n.852, in *Giur. It.*, 1989,III, pagg.1, 73.

Consiglio di Stato, sez. VI, 4 ottobre 1983, n.705, in *Le regioni*, 1984, pag.1033.

Tribunali Amministrativi Regionali:

TAR Veneto, sez. II, 20 giugno 2003, n.3405, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Abruzzo, sez. Pescara, 23 gennaio 2003, n.197, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Liguria, 22 gennaio 2003, n.113, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 5 settembre 2002, n.1136, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Lazio, sez. II *ter*, 22 maggio 2002, n.4549, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Campania, sez. I, 6 dicembre 2001, n.5272, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Emilia Romagna, Parma, 27 aprile 2001, n.246, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Lazio, sez. II *ter*, 25 marzo 2000, n.2292, in www.giust.it, rivista internet.

TAR Campania, 7 febbraio 2000, n.366, in *Trib. Amm. Reg.*, 2000, I, pag.1988.

TAR Campania, sez. III, 25 febbraio 1987, n.48, in *Trib. Amm. Reg.*, 1987, I, pag.1488.

TAR Friuli Venezia Giulia, 20 maggio 1991, n.245, in *Foro Amm.*, 1992, pag.134.

TAR Lazio, sez. I, 11 novembre 1995, n.1955, in *Giur. dir. amm.*, 1996, pag.434.

TAR Lazio, Latina, 19 gennaio 1989, n.15, in *Foro amm.*, 1989, pag.2480.

TAR Liguria, sez. I, 22 gennaio 2003, n.113, in *www.giust.it*, rivista internet.

TAR Lombardia, 1 giugno 2001, n.397, in *www.giust.it*, rivista internet.

TAR Piemonte, sez. I, 14 febbraio 1984, n.33, in *Foro Amm.*, 1984, I, pag.679.

TAR Sicilia, Catania, 26 maggio 1994, n.1047, in *Giur. amm. Sic.*, 1994, pag.596.

TAR Sicilia, Catania, 23 aprile 1994, n.662, in *Giur. amm. Sic.*, 1994, pag.425.

TAR Toscana, sez. I, 22 gennaio 1990, n.18, in *Trib. Amm. Reg.*, 1990, I, pag.148.

TAR Veneto, sez. I, 4 settembre 1990, n.900, in *Trib. Amm. Reg.*, 1990, I, pag.3909.

Normative Nazionali.

Legge 7 agosto 1990 n.241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Legge 4 dicembre 1993 n.493. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 5 ottobre 1993 n.398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia.

Legge 23 dicembre 1996 n.662, Legge finanziaria per l'anno 1997.

Legge 21 luglio 2000 n.205, riforma del processo amministrativo.

Legge 21 dicembre 2001 n.433. Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

Decreto Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n.380. Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia.

Normative regionali.

Legge regionale Toscana n.52/1999.

Legge regionale Lombardia n.22/1999.

Legge regionale Campania n.19/2001.

Legge regionale Sicilia n.2/2002.