

Art. 23 (R) (L comma 3 e 4 - R comma 1, 2, 5, 6 e 7) ***DISCIPLINA DELLA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ**

(l. 24 dicembre 1993, n. 537, art. 2, comma 10, che sostituisce l'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241; d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, commi 8 *bis*, 9, 10, 11, 14, e 15, come modificato dall'art. 2, comma 60, l. 23 dicembre 1996, n. 662, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 10, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669)

1. *Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.*
2. *La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia pari a tre anni. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori.*
3. *Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.*
4. *Qualora l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (1). Il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.*
5. *La sussistenza del titolo è provata con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.*
6. *Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato al comma 1 sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza. È comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.*
7. *Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività. Contestualmente presenta ricevuta dell'avvenuta presentazione della variazione catastale conseguente alle opere realizzate ovvero dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento. In assenza di tale documentazione si applica la sanzione di cui all'articolo 37, comma 5 (2) (3).*

* Tratto da *Codice dell'edilizia*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, NelDiritto Editore.

(1) Recante *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Gazz. Uff.* 18 agosto 1990, n. 192.

(2) Comma così modificato dall'art. 1, comma 558, l. 30 dicembre 2004, n. 311, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)*, in *Gazz. Uff.* S.O., 31 dicembre 2004, n. 306.

(3) Articolo così sostituito dall'art. 1, d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 recante *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia*, in *Gazz. Uff.* 21 gennaio 2002, n. 16.

SOMMARIO**Bibliografia.****Sez. I - L'inquadramento**

•1. Premessa. •2. I soggetti legittimati a presentare la denuncia d'inizio attività. •3. Il contenuto della denuncia d'inizio attività e la documentazione da allegare. •4. Il termine minimo per l'inizio dei lavori e il termine massimo di efficacia del titolo legittimante.

Sez. II - Le domande e le risposte

A) PRINCIPI GENERALI: •1. Quali sono gli accertamenti che l'amministrazione deve compiere in sede di esame della d.i.a.? •2. Può essere sospeso il termine di inizio lavori oggetto di d.i.a. in attesa che venga definito l'ambito di applicazione della normativa sul condono? •3. Sospensione della d.i.a. concernente porzioni immobiliari comuni in caso di mancato assenso del condominio. •4. Quali sono i poteri del responsabile del procedimento in sede di esame della d.i.a.? •5. Il silenzio serbato dall'amministrazione sulla d.i.a. presentata dal privato: natura giuridica ed effetti. •6. Può un singolo condomino presentare in proprio la d.i.a.? •7. La d.i.a. decade per mancato inizio dei lavori nei termini di legge? •8. L'inibitoria dei lavori oggetto di d.i.a. deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento? •9. L'ordine-diffida a non iniziare i lavori oggetto di d.i.a. deve essere preceduto dal preavviso di rigetto? •10. Che natura ha il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23, t.u. n. 380 del 2001 per inibire l'attività edilizia oggetto di d.i.a.? •11. Il provvedimento che inibisce l'attività edilizia oggetto di d.i.a. deve essere adottato o anche notificato al denunciante entro i trenta giorni? •12. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23, t.u. n. 380 del 2001 per inibire l'attività edilizia oggetto di d.i.a., quali poteri residuano all'amministrazione? •13. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni l'esercizio dei poteri repressivi deve essere preceduto dall'autoannullamento dell'atto abilitativo tacito formatosi? •14. L'intervento oggetto di d.i.a. può essere inibito per mancanza della documentazione richiesta dalla legge? •15. Può essere inibito l'intervento oggetto di d.i.a. per mancanza di nulla osta idrogeologico? •16. Può essere inibito l'intervento oggetto di d.i.a. per dubbi in ordine al requisito della disponibilità dell'area? •17. Gli interventi sanzionatori successivi all'assenso tacito formatosi sulla d.i.a. devono essere motivati? •18. Sono sanzionabili sul piano amministrativo le opere eseguite senza d.i.a.? •19. Sono sanzionabili penalmente le opere eseguite senza d.i.a.? •20. I rapporti tra sanzione penale e sanzione amministrativa per l'ipotesi di opere eseguite senza o in difformità dalla d.i.a. •21. Quale è la sanzione amministrativa comminabile per le opere soggette a d.i.a. e realizzate senza la previa denuncia? •22. Quale è la sanzione amministrativa comminabile per le opere realizzate in difformità della d.i.a.? •23. La d.i.a. può essere impugnata dal terzo? •23.1. Il *dies a quo* del termine per impugnare la d.i.a. •23.2. Quale è il giudice competente ad accertare l'illegittimità dell'omesso esercizio dei poteri inibitori della p.a.? •24. Quale tutela l'ordinamento offre al terzo a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione sulla d.i.a.? •25. Il ricorso proposto avverso il rigetto della d.i.a. deve essere notificato al responsabile del servizio che lo ha adottato? •26. All'impugnazione da parte del terzo del silenzio formatosi sulla d.i.a. si applica il rito camerale di cui all'art. 21 *bis*, l. n. 1034 del 1971?

B) DISCIPLINA REGIONALE: - Friuli Venezia Giulia •27. I poteri sindacali nel caso di presentazione di d.i.a. in carenza dei presupposti di legge. - Lombardia •28. Gli interventi sanzionatori successivi all'assenso tacito formatosi sulla d.i.a. devono essere motivati? - Trentino Alto Adige •29. L'amministrazione, che riscontri la non conformità dell'opera oggetto di d.i.a. al vigente piano regolatore, deve limitarsi ad inibire la realizzazione del manufatto o è previamente obbligata a chiedere al privato di modificare il progetto?

Sez. III - Le formule

•1. Schema di d.i.a. •2. Schema di diniego di accoglimento di d.i.a.

BIBLIOGRAFIA

FERRARA, *Diritti soggettivi ad accertamento amministrativo*, Padova, 1996; PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione – La rinuncia alla garanzia dell’atto scritto*, Milano, 1996, 205; BIANCHI, *La denuncia di inizio attività in materia edilizia – Profili ricostruttivi dell’istituto con particolare riferimento alla tutela giurisdizionale del terzo*, in *Riv. giur. ed.*, 1998, 147; De PALMA, *Denuncia d’inizio attività e tutela del terzo*, in *www.LexItalia.it*, 1999; ALBAMONTE, *Autorizzazione e denuncia di inizio di attività edilizia*, Milano, 2000; DEL SIGNORE, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.* 2000, 185; BINI, *Il rito del silenzio applicato alla d.i.a.*, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 1119; BOSCOLO, *I diritti soggettivi a regime amministrativo*, Padova, 2001; ALBÈ, *Denuncia di inizio attività e tutela dei terzi*, *ibidem* 2002, 331; CORTESI, *La perentorietà del termine per la verifica della DLA*, *ibidem* 2002, 1456; TRAVI, *Silenzio assenso, denuncia di inizio di attività e tutela dei terzi controinteressati*, in *Riv. proc. amm.*, 2002, 17; BOSCOLO, *Sulla (non) impugnabilità della denuncia di inizio di attività*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 1209; CUDIA, *La denuncia di inizio attività fra modello generale e modello speciale: controindicazioni di una liberalizzazione apparente*, in *Dir. amm.*, 2003, 453; De NICTOLIS, in De Nictolis e Poli, *I titoli edilizi nel testo unico e nella legge obiettivo*, Milano, 2003, 177; FALCONE, *La denuncia di inizio attività dopo il dl. N. 301/2002*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 334; LAVITOLA, *Denuncia di inizio attività*, Padova, 2003; MANDARANO, *Denuncia di inizio attività e sindacato del giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 836; MARTINEZ, *Denuncia di inizio attività e potere amministrativo*, in *Foro amm.* 2003, 1628; TRAVI, *Ancora sulla denuncia di inizio di attività e la tutela dei terzi*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 581; BOSCOLO, *Sopravvenienze pianificatorie e denuncia d’inizio attività*, *ibidem*, 2004, 715; TUCCILLO – LIGUORI, *Disciplina della denuncia di inizio attività*, in *Testo unico dell’edilizia*, a cura di Sandulli, Milano, 2004, 299; CAPUTO, *Clausola “salvi i diritti dei terzi” e DLA*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 967; FONDERICO, *Il nuovo tempo del procedimento, la d.i.a. e il silenzio assenso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 1017; GIOVAGNOLI, *Dia e silenzio dopo la l. n. 80 del 2005*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 1001; MARZARO GAMBA, *La denuncia di inizio di attività edilizia*, Padova, 2005; PROIETTI, *La denuncia di inizio attività alla luce del nuovo art.19 della legge 241/1990*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 873; TRAVI, *La Dia e la tutela del terzo fra pronunce del G.A. e riforme legislative*, *ibidem*, 2005, 1328; VENTURI, *La denuncia di inizio di attività edile fra modello generale fattispecie speciali: l’evoluzione di un istituto in continua trasformazione*, in *Dir. econ.* 2005, 455 e 757; CATTANEO, *La dichiarazione di inizio attività ed il rito del silenzio dopo la l. 80/2005*, in *Urbanistica e appalti* 2006, 215; CIAGLIA, *La d.i.a. in campo edilizio dopo la l. n. 80 del 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 873; DE CAROLIS, *Prime esperienze giurisprudenziali sulle nuove regole dell’azione amministrativa: alla ricerca del tempo perduto*, in *Urbanistica e appalti* 2006, 17, 43; GRAZIANO, *La DLA nelle prime pronunce sulla l. n. 80/2005 – Natura giuridica dell’istituto e tutela giurisdizionale del controinteressato*, in *Urbanistica e appalti*, 2006, 1095; MACCHIA, *La tutela del terzo controinteressato fra denuncia e dichiarazione di inizio attività*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 192; PANTANO, *Natura giuridica della d.i.a. e tutela dei diritti dei terzi*, in *www.lexitalia.it*, 2006, 7-8,6; PARISIO, *Il silenzio della pubblica amministrazione tra prospettive attinie e fattuali alla luce delle novità introdotte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dalla l. 14 maggio 2005 n. 80*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2810; VACCA, *L’ontologia della DLA alla luce della disciplina introdotta dall’art. 3 comma 1 d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni nella l. 14 marzo 2005 n. 80*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, I, 646; ID., *La natura giuridica della d.i.a., con particolare riguardo alla disciplina introdotta dall’art. 3 comma 1 d.l. 14 marzo 2005 n. 35, convertito con modificazioni nella l. 14 maggio 2005 n. 80*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 870; BOTTINO, *Dichiarazione di inizio attività*, in *Urbanistica, edilizia, espropriazione*, a cura di Italia, Milano, 2007, 365; D’ARIENZO, *La dichiarazione di inizio attività nell’elaborazione delle giurisprudenza amministrativa e costituzionale prima e dopo la l. n. 80 del 2005*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, II, 113; FRANCAVILLA, *La d.i.a. alla ricerca di una identità fra novità normative e tutela del terzo* in *Corriere del merito*, 2008, 113; MORBIDELLI, *In tema di d.i.a. vecchia e nuova*, in *www.giustamm.it*

Sez. I - L’inquadramento

1. Premessa. L’art. 23, t.u. regola il procedimento che l’interessato deve seguire per poter

realizzare l'intervento edificatorio progettato senza la previa acquisizione del permesso di costruire, ma mediante la presentazione della denuncia d'inizio attività (d'ora in poi **d.i.a.**). A tal fine individua i soggetti legittimati a presentarla, il suo contenuto, la documentazione che ad essa deve essere allegata al fine di comprovare la piena conformità dell'opera realizzanda agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti e la mancanza di contrasto con gli strumenti allo stato solo adottati. Stabilisce quale è l'organo comunale al quale la denuncia e i relativi allegati devono essere indirizzati e i poteri, anche inibitori, di cui esso dispone nel caso in cui il progetto sottoposto al suo previo controllo non risulti conforme ai prescritti parametri normativi di riferimento. Definisce infine il **termine minimo** che deve decorrere dalla data di presentazione della dichiarazione prima che l'interessato possa dare inizio ai lavori, nonché l'**arco temporale massimo di efficacia** della stessa e le conseguenze derivanti dal loro mancato completamento alla prefissata scadenza, *id est* **la decadenza della denuncia**.

Si tratta peraltro di una disciplina normativa assolutamente lacunosa (FALCONE, *I titoli edilizi*, in *Diritto dell'edilizia*, Torino, 2004, 148), che dall'interprete e dall'operatore deve essere necessariamente integrata con riferimento a quella dettata per l'acquisizione del permesso di costruire (artt. 10-15, t.u.), peraltro anch'essa non di eccezionale compiutezza, ma soprattutto alla giurisprudenza del giudice amministrativo, ampiamente riportata nella Sezione II sia dell'articolo in commento che dei succitati artt. 10-15.

2. I soggetti legittimati a presentare la denuncia d'inizio attività. L'art. 23, comma 1, t.u., nell'individuare i soggetti legittimati a presentare la denuncia d'inizio attività, ripropone la formula già utilizzata ai medesimi fini dal precedente art. 11, comma 1, per il rilascio del permesso di costruire, e cioè **il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo** per presentarla. Quindi non solo colui che sul manufatto o sul sedime oggetto del progettato intervento edificatorio ha un titolo dominicale, ma anche chi su di essi ha un diritto reale o personale di godimento che gli assicura la **disponibilità** a fini edificatori dell'immobile e che può essere fatto legittimamente valere nei confronti sia del nudo proprietario che dell'autorità competente a verificare la compatibilità dell'opera progettata alle regole e ai parametri fissati dagli strumenti urbanistici ed edilizi.

Presupposto legittimante la presentazione della d.i.a. è quindi la disponibilità da parte del dichiarante dell'area e/o del manufatto, per essa intendendosi peraltro **non una mera situazione di fatto**, *id est* il possesso degli stessi (Cons. St., sez. V, 28 maggio 2001, n. 2882; Tar Veneto, sez. II, 27 aprile 2004, n. 1255), **ma una situazione giuridica** che gli dia titolo a sfruttare legittimamente le potenzialità edificatorie dell'immobile oggetto del progettato intervento costruttivo.

Segue da ciò che anche per l'individuazione del soggetto da considerarsi legittimato a presentare la denuncia d'inizio attività si ripropongono le medesime problematiche suscitate dal succitato art. 11 relativamente al soggetto che chiede il rilascio del permesso di costruire e che attengono in particolar modo: a) al caso in cui il soggetto in questione è comproprietario o condomino e intende svolgere interventi edilizi che inevitabilmente coinvolgono **parti comuni** di cui sono titolari, per quota ideale, altri soggetti non previamente interpellati ovvero dissenzienti; b) l'ampiezza del controllo che il competente organo comunale è chiamato a svolgere sulla disponibilità dell'immobile dichiarata dal denunciante; c) la voltura del titolo all'edificazione legittimamente acquisito per effetto del decorso del termine fissato per l'inizio dei lavori. Su queste problematiche esiste una vastissima casistica giurisprudenziale (D'ARIENZO, *La dichiarazione di inizio attività nell'elaborazione della giurisprudenza amministrativa e costituzionale prima e dopo la l. n. 80 del 2005*, in *Riv. giur. ed.*, 2007, II, 113), comune sia al permesso di costruire che alla d.i.a., alla quale si è fatto ampio richiamo nella Sezione II della nota di commento all'art. 11, alla quale è quindi opportuno rinviare al fine di evitare inutili ripetizioni, lasciando alla Sez. II, che segue, il compito di riportare questioni afferenti in modo specifico alla d.i.a.

3. Il contenuto della denuncia d'inizio attività e la documentazione da allegare. La denuncia d'inizio attività deve essere **presentata** dall'interessato allo **sportello unico per**

Pedilizia, al quale il precedente art. 5, comma 1, t.u. affida il compito di curare tutti i rapporti fra il privato, l'Amministrazione competente e, ove occorra, tutte le altre tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della dichiarazione (SGROI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prospettive e problemi di un nuovo modello di amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2001, 180; SPASIANO, *Modelli di organizzazione amministrativa ed esigenze di risultato: lo sportello unico per l'edilizia in Economia, diritto e politica dell'amministrazione di risultato*, a cura di Iannotta, Torino, 2003, 139).

Detta denuncia deve contenere la puntuale indicazione dell'opera che il presentatore intende realizzare e il nominativo dell'impresa alla quale ha affidato l'esecuzione dei relativi lavori, nonché la dichiarazione della piena disponibilità dell'immobile (sedime e/o manufatto) oggetto dell'intervento edificatorio. Alla denuncia devono essere allegati il relativo progetto, redatto da un professionista abilitato, e una dettagliata relazione, a firma dello stesso, che asseveri la piena conformità dello stesso alle previsioni e prescrizioni degli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti, l'assenza di contrasti con la strumentazione solo adottata e il pieno rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie. Nell'esercizio di tale attività asseverativa il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ex artt. 359 e 481 c.p. e in caso di falso ideologico va incontro alle relative responsabilità e alle connesse sanzioni sia penali che disciplinari (art. 39 t.u.), che peraltro vengono normalmente escluse nel caso in cui la non conformità alla normativa vigente non sia grossolana o macroscopica (Cass. pen., sez. III, 29 novembre 1997, n. 2006).

Una volta che la denuncia sia stata presentata lo sportello unico, che l'ha ricevuta, è tenuto a comunicare al presentatore della stessa il nominativo del **responsabile del procedimento**. Si tratta in effetti di un incumbente che il precedente art. 20, comma 2, t.u. prevede esplicitamente solo per il caso di istanza di rilascio del permesso di costruire ma che ragionevolmente si ritiene debba essere adempiuto anche nel caso di presentazione di d.i.a. (DE NICTOTLIS, in De Nictolis – Poli, *I titoli edilizi nel testo unico e nella legge obiettivo*, Milano, 2003, 190. Ma sul punto v. anche ALBAMONTE, *Autoirizzazione e denuncia di inizio attività*, Milano, 2000, 114, per il quale l'omessa indicazione, conseguente a mancata nomina, non comporta un vuoto procedurale atteso che fin quando detta nomina non avviene la responsabilità del procedimento ricade sul funzionario dirigente dell'unità organizzativa competente). È stato anche sostenuto (TUCCILLO - LIGUORI, *Disciplina della denuncia d'inizio attività*, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di Sandulli, Milano, 2004, 305) che, analogamente a quanto previsto per il rilascio del permesso di costruire, il nominativo del responsabile del procedimento deve essere comunicato all'interessato entro dieci giorni dalla presentazione della denuncia, atteso che un termine più ampio gli precluderebbe la possibilità di controdedurre compiutamente prima dell'eventuale notifica del provvedimento inibitorio.

4. Il termine minimo per l'inizio dei lavori e il termine massimo di efficacia del titolo abilitativo. L'art. 23, comma 1, t.u. assegna all'amministrazione competente il termine **perentorio** (Tar Campania, Napoli, sez. II, 27 giugno 2005, n. 8707; Tar Abruzzo, L'Aquila, 8 giugno 2005, n. 433) di trenta giorni, decorrenti dalla data di presentazione della denuncia, per verificare la conformità del progetto ad essa allegato ai parametri normativi di riferimento, di cui si è detto *sub* 3. Entro lo stesso arco temporale l'Ente locale è tenuto anche ad accertare se il denunciante è in possesso di un titolo giuridico **astrattamente idoneo** a consentirgli di esercitare sull'immobile oggetto del progetto lo *ius aedificandi* (Tar Lombardia, Brescia, 18 maggio 2004, n. 571), con conseguente legittima adozione di provvedimenti inibitori nel caso in cui il controllo effettuato abbia avuto esito negativo (Tar Lazio, Roma, sez. II, 18 febbraio 2005 n. 1408), ma senza necessità di spingersi fino ad indagare sui rapporti fra i privati in vario modo coinvolti nella vicenda e di entrare nel merito di eventuali contestazioni fra gli stessi, atteso che ogni suo intervento nella materia *de qua* è sempre effettuato con la clausola di **salvezza dei diritti dei terzi** (Tar Veneto, sez. II, 2 luglio 2007, n. 2139; Tar Lazio, Roma, sez. II, 12 aprile 2002, n. 3154; CAPUTO, *Clausola "salvi i diritti dei terzi" e dia*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 967).

Se l'immobile oggetto dell'intervento edificatorio è soggetto a un vincolo la cui tutela compete,

anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale, il termine di trenta giorni decorre non dalla data di presentazione della denuncia ma dal rilascio del relativo atto di assenso. Se la tutela del vincolo compete invece ad altra amministrazione, il termine in questione decorre dalla data della pronuncia adottata dalla conferenza di servizi, che l'ente locale è obbligata a convocare ai sensi degli artt. 14, 14 *bis*, 14 *ter* e 14 *quater*, l. n. 241 del 1990.

In ogni caso, entro il suddetto arco temporale è inibito al presentatore lo svolgimento di qualsiasi opera che, se eseguita, deve ritenersi **abusiva** e, quindi, **sanzionabile** ex art. 44 lett. b), t.u. (Cass. pen., sez. III, 26 gennaio 2004, n. 2579), non diversamente da quanto previsto per le opere eseguite senza la previa presentazione della d.i.a. (id. 21 maggio 2003, n. 22589).

La diffida a non dare inizio ai lavori, in conseguenza di irregolarità riscontrate, non richiede la previa comunicazione di inizio del procedimento giacché quest'ultimo è stato attivato su istanza di parte (Tar Campania, Napoli, sez. II, 29 marzo 2007, n. 2902) né tanto meno deve essere preceduto dal preavviso di rigetto di cui all'art. 21 *bis*, l. n. 241 del 1990 perché non corrisponde ad un atto di rigetto dell'istanza del privato intesa ad ottenere dall'Amministrazione un provvedimento a lui favorevole, ma segue ad una dichiarazione con autocertificazione (Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828). Il provvedimento inibitorio può essere legittimamente adottato anche per mancata allegazione alla denuncia della documentazione richiesta dalla legge (Tar Marche 30 marzo 2007, n. 448), né è consentito all'Ente locale di concedere al dichiarante una proroga del termine onde provvedere alla sua integrazione (Tar Sicilia, Catania, sez. I, 23 gennaio 2008, n. 53).

Ai sensi del comma 6 dell'art. 23, t.u. entro il suddetto termine di trenta giorni l'eventuale provvedimento inibitorio, adeguatamente **motivato** (Tar Sicilia, Catania, sez. I, 28 gennaio 2008, n. 53), deve essere dall'organo comunale competente non solo adottato, ma anche **notificato** al soggetto interessato (Tar Campania, Napoli, sez. II, 27 giugno 2005 n. 8707).

Decorso il termine in questione senza che da parte dell'Amministrazione sia intervenuto alcun provvedimento inibitorio la d.i.a. costituisce il titolo giuridico che legittima il presentatore ad eseguire l'intervento edificatorio progettato e dichiarato. Peraltro anche dopo detto termine la stessa Amministrazione, che abbia successivamente accertato irregolarità sotto profili diversi nel *modus procedendi* del privato, può sempre intervenire nella via dell'autotutela per eliminare le illegittimità riscontrate (Tar Campania, Napoli, sez. VII, 4 ottobre 2007, n. 8951; Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 4 ottobre 2007, n. 1486).

Sez. II - Le domande e le risposte

A) PRINCIPI GENERALI

1. Quali sono gli accertamenti che l'amministrazione deve compiere in sede di esame della d.i.a.? In sede di disamina della denuncia di inizio di attività il Comune, non diversamente da quanto avviene in occasione della domanda di rilascio del permesso di costruire, è tenuto ad accertare solo se la disponibilità dell'area da parte del denunciante deriva da un **titolo astrattamente idoneo a trasferire la proprietà**, e non anche a verificare se sussistano contestazioni o controversie in ordine alla titolarità del terreno, atteso che ogni intervento del Comune nella materia *de qua* è effettuato con la clausola di salvezza dei diritti dei terzi (Tar Lombardia, Brescia, 18 maggio 2004, n. 571). L'amministrazione **non** è quindi tenuta a svolgere **complessi** e laboriosi **accertamenti** e non deve neppure entrare nel merito di possibili contestazioni o controversie tra privati (Tar Lazio, Roma, sez. II, 12 aprile 2002, n. 3154).

2. Può essere sospeso il termine di inizio lavori oggetto di d.i.a. in attesa che venga definito l'ambito di applicazione della normativa sul condono? La sez. I del Tar Liguria, con sentenza 9 gennaio 2004, n. 1, ha annullato, perché **illegittimo**, il provvedimento col quale il Comune aveva sospeso il termine di inizio lavori edili oggetto di d.i.a. in attesa che fosse definito

l'ambito applicativo della normativa in materia di condono edilizio riguardante il manufatto per il quale la dichiarazione era stata prodotta.

3. Sospensione della d.i.a. concernente porzioni immobiliari comuni in caso di mancato assenso del condominio.

Nel caso di realizzazione di opere che interessano anche porzioni immobiliari condominiali, il mancato **assenso del condominio** e l'eventuale violazione della disciplina condominiale è questione che concerne rapporti privatistici, cui resta estranea l'amministrazione in sede di esame di una d.i.a.. Sulla base di questa premessa è stato ritenuto illegittimo il provvedimento comunale che disponeva la sospensione di una d.i.a. perché i lavori oggetto della stessa non erano stati previamente autorizzati dall'assemblea condominiale (nella specie si trattava della trasformazione, in un edificio condominiale, di una finestra in balcone) (Tar Veneto, sez. II, 2 luglio 2007, n. 2139).

4. Quali sono i poteri del responsabile del procedimento in sede di esame della d.i.a.?

L'art. 23, d.P.R. n. 380 del 2001 - nel disciplinare l'istituto della denuncia di inizio di attività in materia edilizia - attribuisce al responsabile del competente ufficio comunale, qualora sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite dalla legge, **il solo potere di notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento**, non potendo quindi adottare la sospensione per integrazione documentale (Tar Sicilia, Catania, sez. I, 23 gennaio 2008, n. 53).

5. Il silenzio serbato dall'amministrazione sulla d.i.a. presentata dal privato: natura giuridica ed effetti.

Sulla natura giuridica del silenzio serbato dal competente organo comunale sulla d.i.a. presentata dal privato la giurisprudenza del giudice amministrativo non offre indicazioni univoche. L'esame della casistica giurisprudenziale evidenzia infatti l'esistenza di due orientamenti nettamente contrapposti, dai quali derivano conseguenze diverse anche sul piano del rito. Secondo un **primo orientamento**, decorso il termine di legge senza che l'amministrazione abbia esercitato sulla d.i.a. ricevuta i poteri inibitori che l'ordinamento vigente le riconosce, deve intendersi formata un'**autorizzazione implicita di natura provvedimentale**, costituente per il dichiarante titolo abilitativo all'edificazione progettata, proveniente dalla stessa amministrazione sia pure in forma silenziosa o per inerzia (Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550; Tar Veneto, sez. II, 8 ottobre 2007, n. 3187). Ma esiste un **secondo orientamento**, che motivatamente sostiene che lo *jus aedificandi* del privato, nei casi previsti dall'art. 22, t.u. dell'edilizia, **non è subordinato ad un atto di assenso della pubblica amministrazione** ma è legittimato direttamente dalla legge e condizionato all'attivazione di un «contatto necessario» con l'amministrazione che si realizza mediante la presentazione della d.i.a. (Cons. St., sez. V, 19 giugno 2006, n. 3586; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 29 novembre 2007, n. 6519; id. 15 novembre 2007, n. 6461; Tar Liguria 22 gennaio 2003, n. 113). Segue da ciò che il decorso del termine previsto dalla legge a seguito della presentazione della d.i.a. **non determina la formazione di un silenzio assenso** (o, comunque, di un consenso tacito) alla realizzazione dell'opera, **ma vale sostanzialmente come termine utile per la verifica della regolarità dell'intervento edilizio** che il denunciante intende intraprendere. La caratteristica fondamentale della procedura abbreviata prevista per la d.i.a., infatti, è proprio quella di **escludere la necessità di un titolo provvedimentale** di legittimazione (anche implicito), residuando in capo all'amministrazione solamente un potere di verifica da esercitarsi nel termine massimo decadenziale previsto dalla legge (Tar Piemonte, sez. I, 4 maggio 2005, n. 1359), ma che non esclude i poteri generali di controllo sull'attività edilizia, una volta realizzata.

6. Può un singolo condomino presentare in proprio la d.i.a.?

Il **singolo condomino è legittimato** a presentare in proprio una d.i.a. riguardante lavori da realizzarsi su parti comuni, non essendo necessaria la contestuale sottoscrizione della richiesta da parte degli altri comproprietari. (Tar Lombardia, Milano, sez. II, 8 marzo 2007, n. 381, il quale peraltro è pervenuto a tale conclusione sul rilievo che il regolamento edilizio comunale, pur richiedendo per interventi edilizi su parti comuni il previo consenso dell'assemblea condominiale, non specifica se esso debba

essere necessariamente esplicitato in un provvedimento formale o possa essere anche desunto dal comportamento consenziente tenuto dallo stesso condominio in una precedente occasione: nella specie si trattava della realizzazione di un cancello carraio a chiusura di un'area cortilizia comune). Il Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 17 marzo 2004, n. 393, relativamente ad un intervento edilizio incidente su parti comuni (nella specie facciata e muri portanti del fabbricato condominiale), ha invece ritenuto necessario che la d.i.a. fosse presentata **congiuntamente** dal proprietario dell'unità immobiliare, nella quale i lavori dovevano essere eseguiti, e dal condominio in quanto titolare del potere di disporre delle parti comuni.

7. La d.i.a. decade per mancato inizio dei lavori nei termini di legge? In assenza di una specifica previsione normativa relativa ai termini entro i quali devono essere iniziati i lavori edilizi oggetto di d.i.a. è applicabile la disciplina, relativa alle edificazioni subordinate al previo rilascio del permesso di costruire, contenuta nell'art. 31, l. 17 agosto 1942, n. 1150, con la conseguenza che è **legittimo** il provvedimento di **decadenza** della denuncia per mancato inizio dei lavori entro un anno dalla sua presentazione (Tar Lombardia, Brescia, ord., 14 gennaio 2003, n. 27).

8. L'inibitoria dei lavori oggetto di d.i.a. deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento? L'ordine inibitorio dei lavori, emesso dal Comune a seguito della presentazione della denuncia d'inizio attività, non attiva un procedimento di secondo grado diretto ad annullare o rimuovere un precedente atto di assenso tacito ma, a conclusione del preliminare controllo circa la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge e fermo restando il successivo e distinto potere sanzionatorio, mira ad impedire in via preventiva l'inizio di attività anti giuridiche; pertanto, l'ordine inibitorio dei lavori a seguito di d.i.a. **non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento**, sia perché quest'ultimo è iniziato su istanza di parte sia perché la procedura è informata ad esigenze di semplificazione e celerità (Tar Campania, Napoli, sez. II, 29 marzo 2007, n. 2902). Alla stessa conclusione è pervenuto il Tar Lombardia, Brescia, 6 novembre 2007, n. 1161 con riferimento all'ordine di cessazione dell'attività edilizia iniziata a seguito dell'**assenso tacito formatosi a causa dell'inutile decorso dei termini di legge**. Di contrario avviso si è detto invece il Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 2 ottobre 2007, n. 2253.

9. L'ordine-diffida a non iniziare i lavori oggetto di d.i.a. deve essere preceduto dal preavviso di rigetto? L'ordine-diffida a non iniziare i lavori oggetto di d.i.a. non corrisponde ad un atto di rigetto dell'istanza di parte intesa ad ottenere un provvedimento ad essa favorevole e **non deve, pertanto, essere preceduto da preavviso di rigetto**. L'art. 10 *bis*, l. n. 241 del 1990 non è infatti applicabile alla d.i.a., atteso che detta denuncia è un provvedimento (implicito) di tipo favorevole al privato, mentre è negativo (ma non è, a rigore, un rigetto della istanza) il successivo atto di diffida a non iniziare l'attività oggetto della dichiarazione. È stato altresì osservato che il preavviso dell'ordine di non eseguire costituirebbe una non giustificata duplicazione dello stesso, incompatibile con il termine ristretto entro il quale l'amministrazione deve provvedere, non essendo fra l'altro previste parentesi procedurali produttive di sospensione del termine stesso (Cons.St., sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; Tar Veneto, sez. II, 13 settembre 2005, n. 3418).

10. Che natura ha il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23, t.u. n. 380 del 2001 per inibire l'attività edilizia oggetto di d.i.a.? Il termine di trenta giorni, previsto dall'art. 23, t.u. n. 380 del 2001, ha **natura perentoria** (Tar Campania, Napoli, sez. II, 27 giugno 2005, n. 8707; Tar Abruzzo, L'Aquila, 8 giugno 2005, n. 433).

11. Il provvedimento che inibisce l'attività edilizia oggetto di d.i.a. deve essere adottato o anche notificato al denunciante entro i trenta giorni? Entro il termine di trenta giorni il provvedimento, che inibisce l'inizio dell'attività edificatoria oggetto della d.i.a., deve essere non soltanto adottato, ma **anche notificato** al suo destinatario (Tar Campania, Napoli, sez. II, 27 giugno 2005, n. 8707).

12. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23, t.u. n. 380 del 2001 per inibire l'attività edilizia oggetto di d.i.a, quali poteri residuano all'amministrazione?

La denuncia di inizio attività costituisce **autocertificazione** della sussistenza delle condizioni stabilite dalla legge per la realizzazione dell'intervento, sul quale l'amministrazione svolge un'eventuale attività di controllo che è prodromica e funzionale al formarsi (a seguito del mero decorso del tempo, e non dell'effettivo svolgimento dell'attività) del titolo legittimante l'inizio dei lavori: titolo, il cui consolidamento non comporta, però, che l'attività del privato possa andare esente da sanzioni quando sia difforme dal paradigma normativo, con la conseguenza che anche dopo il termine di 30 giorni previsto per la verifica dei presupposti e dei requisiti di legge l'amministrazione **non perde il potere di vigilanza e sanzionatorio** attribuitole dall'ordinamento (Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2007, n. 4828; id. 30 giugno 2005, n. 3498). Nello stesso senso è orientata anche la giurisprudenza del giudice di primo grado per la quale, decorso il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23, comma 1, t.u. l'amministrazione **può esercitare il più generale potere di controllo** sulle attività edilizie, per il quale l'art. 27, comma 1, del cit. t.u. non prevede alcun termine di decadenza, sia quando le opere in corso o realizzate non corrispondono a quelle oggetto della denuncia, sia quando le stesse non sono realizzabili con una semplice d.i.a., ma richiedono l'avvenuto rilascio del permesso di costruire (Tar Campania, Napoli, sez. VII, 4 ottobre 2007, n. 8951). Di conseguenza può agire sul piano dell'autotutela, essendo immanente all'ordinamento giuridico l'interesse pubblico alla rimozione degli atti illegittimi (Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 4 ottobre 2007, n. 1486; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 31 marzo 2003, n. 1419).

13. Decorso inutilmente il termine di trenta giorni l'esercizio dei poteri repressivi deve essere preceduto dall'autoannullamento dell'atto abilitativo tacito formatosi?

Poiché la d.i.a. ha natura di atto abilitativo tacito, il decorso del termine di trenta giorni dalla sua presentazione non comporta la consumazione del potere dell'ente locale di inibire i relativi lavori, ma **condiziona** l'esercizio di tale potere **al previo autoannullamento**, qualora ne sussistano i presupposti, del provvedimento autorizzativo implicito formatosi per effetto della presentazione della d.i.a. stessa e del comportamento inerte tenuto dal Comune. (Tar Piemonte, sez. I, 11 ottobre 2006, n. 3382). L'annullamento d'ufficio del silenzio assenso formatosi sulla denuncia di inizio attività deve peraltro essere preceduto dall'avviso di inizio del procedimento (Tar Campania, Napoli, 20 gennaio 2003, n. 281).

14. L'intervento oggetto di d.i.a può essere inibito per mancanza della documentazione richiesta dalla legge?

Il Comune **può legittimamente inibire** l'esecuzione dei lavori edilizi per i quali è stata presentata una d.i.a. ove questa non sia corredata da tutta la documentazione che la legge impone di allegare ad essa onde consentire agli uffici comunali di verificare la compatibilità urbanistica delle opere progettate, che ne costituiscono l'oggetto. L'art. 23, t.u. dell'edilizia, ai fini della regolarità formale della d.i.a., dispone infatti che essa deve essere accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali che asseverino la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati. È stato osservato (Tar Marche 30 marzo 2007 n. 448) che la norma in questione da un lato soddisfa l'obiettivo esigenza dell'ente locale di non fare decorrere inutilmente il termine perentorio di trenta giorni, che la legge gli ha assegnato per la verifica della regolarità della denuncia, ma contemporaneamente non danneggia in modo definitivo il privato, il quale può sempre ripresentare la d.i.a. con le modifiche e le integrazioni necessarie per colmare le carenze notiziali e documentali contestate in precedenza dagli uffici comunali (Tar Marche 30 marzo 2007, n. 448).

15. Può essere inibito l'intervento oggetto di d.i.a per mancanza di nulla osta idrogeologico?

La mancanza del nulla osta idrogeologico **non giustifica il rigetto della d.i.a.**, atteso che l'art. 23, comma 4, t.u. dell'edilizia impone all'amministrazione comunale, nel caso in cui il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela del vincolo non sia allegato alla denuncia, l'obbligo di convocare una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14 bis, 14 ter e 14 quater, l. 7

agosto 1990, n. 241. In questo caso, il termine di trenta giorni per l'esame della d.i.a. decorre dalla data in cui la conferenza ha concluso i suoi lavori, ed in caso di esito non favorevole la denuncia è priva di effetti (Tar Puglia, Lecce, sez. II, 21 novembre 2007, n. 3932).

16. Può essere inibito l'intervento oggetto di d.i.a per dubbi in ordine al requisito della disponibilità dell'area? I lavori edilizi oggetto della d.i.a. possono essere legittimamente inibiti dall'ente locale se è dubbia la disponibilità dell'area sulla quale gli stessi dovrebbero essere realizzati (Tar Campania, Napoli, sez. II, 29 marzo 2007, n. 2902; Tar Lazio, Roma, sez. II *ter*, 18 febbraio 2005, n. 1408).

17. Gli interventi sanzionatori successivi all'assenso tacito formatosi sulla d.i.a. devono essere motivati? L'amministrazione, che intenda rimuovere l'assenso tacito formatosi sulla d.i.a. per l'inutile decorso del termine di legge, deve indicare e documentare l'**interesse pubblico, concreto e attuale**, che la induce a disporre l'eliminazione dell'**opera** oggetto della denuncia, interesse non solo diverso da quello al mero ripristino della legalità violata, ma anche necessariamente prevalente su quello del privato alla conservazione dell'intervento edilizio realizzato, atteso che nei casi nei quali il mancato esercizio del potere inibitorio nel termine perentorio di legge ha ingenerato un ragionevole affidamento nel dichiarante, l'esercizio del potere sanzionatorio degli abusi riscontrati non può ritenersi del tutto vincolato (Tar Lombardia, Milano, sez. II, 15 novembre 2007, n. 6361).

18. Sono sanzionabili sul piano amministrativo le opere eseguite senza d.i.a.? La circostanza che l'intervento edificatorio possa essere realizzato con la denuncia di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire come previsto dall'art. 22 comma 3 t.u. dell'edilizia, **non esclude la sanzionabilità** sul piano amministrativo dell'omessa presentazione di detta denuncia prima di dare inizio ai lavori, atteso che questi ultimi, in tale ipotesi, configurano un intervento edilizio abusivo, sanzionato come tale ai sensi dell'art. 44 lett. b) dello stesso t.u. (Cass. pen., sez. III, 26 gennaio 2004, n. 2579). La denuncia di inizio di attività costituisce infatti solo uno **strumento di semplificazione**, che inverte la struttura tradizionale del procedimento amministrativo, ma non aumenta l'aspettativa alla conservazione delle opere illegittimamente realizzate. Solo gli interventi minori di cui all'art. 22, commi 1 e 2, del cit. t.u. **beneficiano infatti dell'esenzione dall'ordine di remissione in pristino** e, nel caso di interventi di restauro e di risanamento conservativo, solo se gli immobili non sono vincolati (v. l'art. 37, comma 2, di detto d.P.R.) (Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 16 gennaio 2008, n. 8).

19. Sono sanzionabili penalmente le opere eseguite senza d.i.a.? A seguito dell'entrata in vigore della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), la realizzazione degli **interventi minori in regime di d.i.a.** non è più subordinata all'assenza di vincoli ma solo al preventivo rilascio del parere favorevole o dell'autorizzazione da parte dell'autorità preposta alla loro tutela; in difetto, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301, di modifica del t.u. dell'edilizia, tali interventi sono penalmente sanzionati, atteso che il comma 2 *bis* dell'art. 44 del suddetto t.u. estende l'applicazione delle sanzioni penali anche agli interventi edilizi realizzabili mediante denuncia di inizio attività ed eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa (Cass. pen., sez. III, 21 maggio 2003, n. 22589).

20. I rapporti tra sanzione penale e sanzione amministrativa per l'ipotesi di opere eseguite senza o in difformità dalla d.i.a. In materia edilizia, a seguito dell'entrata in vigore del t.u. dell'edilizia, la realizzazione di interventi in assenza o in totale difformità della denuncia di inizio attività è **sanzionata amministrativamente**, ai sensi dell'art. 37 del citato t.u., solo nei casi di cui ai commi 1 e 2 del precedente art. 22 t.u., che individuano le ipotesi di realizzabilità di opere mediante d.i.a., mentre nell'ipotesi di alternatività fra d.i.a. e permesso di costruire, di cui al comma 3 dello stesso art. 22, l'assenza o la totale difformità dell'opera comporta l'applicazione delle **sanzioni penali** di cui al successivo art. 44 (Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2004, n. 280).

21. Quale è la sanzione amministrativa comminabile per le opere soggette a d.i.a. e realizzate senza la previa denuncia? Le opere soggette a d.i.a., ma realizzate in assenza di

previa presentazione della stessa, sono passibili di **sanzione pecuniaria** e non ripristinatoria: in questo senso ha concluso Tar Lombardia, Milano, sez. II, 8 marzo **2007**, n. 381, ma di contrario avviso si è detto Cons. St., sez. II, 7 luglio 2004, n. 1099, per il quale nel caso in cui il manufatto realizzato è soggetto solo a denuncia di inizio attività, l'omessa presentazione della stessa non comporta solo l'applicazione di sanzioni pecuniarie, ben potendo il Comune ordinare la **demolizione** dell'opera.

22. Quale è la sanzione amministrativa comminabile per le opere realizzate in difformità della d.i.a.? Per gli interventi edilizi eseguiti in difformità dal progetto allegato alla denuncia d'inizio di attività la sola **sanzione amministrativa comminabile è quella pecuniaria**, e non anche l'ingiunzione di demolizione (Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 9 febbraio **2008**, n. 97; Cons. St., sez. II, 12 maggio 2004, n. 1956).

23. La d.i.a. può essere impugnata dal terzo? Al quesito la giurisprudenza del giudice amministrativo non offre risposte univoche ma al contrario diversificate in conseguenza del contrasto tuttora non sopito in ordine alla natura giuridica da riconoscere alla dichiarazione d'inizio attività.

Esaminando le posizioni assunte sul punto dalla suddetta giurisprudenza si nota l'esistenza di un primo orientamento che, richiamandosi all'art. ai sensi dell'art. 19, comma 3, l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 3, l. 14 maggio 2005, n. 80, sostiene che la d.i.a. **ha natura di atto privato** e di strumento di liberalizzazione delle attività, con la conseguenza che **non è direttamente impugnabile** dal terzo assertivamente leso dall'opera oggetto della denuncia né può formare oggetto di domanda di annullamento (Cons. St., sez. V, 19 giugno 2006, n. 3586; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 29 novembre **2007**, n. 6519; id. 15 novembre **2007**, n. 6361).

Un secondo orientamento sostiene invece che con la riformulazione dell'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241 ad opera dell'art. 3, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito con modificazioni dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, il legislatore ha sostanzialmente qualificato la d.i.a. **atto a contenuto provvedimento** (Cons. St., sez. VI, 5 aprile **2007** n. 1550), costituente **titolo abilitativo tacito** all'esecuzione dell'attività edificatoria, con la conseguenza che, qualora l'amministrazione, in presenza dei relativi presupposti, non eserciti i propri poteri di autotutela sulla denuncia, il soggetto titolare del correlato interesse è legittimato a **rivolgersi al giudice amministrativo** affinché adotti le misure, previste dal sistema vigente, volte ad inibire la realizzazione delle opere edilizie non consentite ovvero dichiarare l'obbligo della P.A. di esercitare il potere di demolizione delle opere realizzate senza titolo (Tar Abruzzo, Pescara, 1 settembre 2005, n. 494). **Oggetto del ricorso** non è il mancato esercizio dei poteri sanzionatori o di autotutela dell'amministrazione, ma direttamente l'assentibilità o meno dell'intervento (Cons. St., sez. VI, n. 1550 del **2007**, cit.).

23.1. Il dies a quo del termine per impugnare la d.i.a.. La denuncia d'inizio di attività edilizia, che consente al privato di conseguire un titolo abilitativo a seguito del decorso del termine di trenta giorni dalla sua presentazione, **ha natura provvedimento** (Cons. St., sez. VI, 5 aprile **2007**, n. 1550). Da questa premessa il Tar Emilia Romagna. Bologna, sez. II, 2 ottobre **2007**, n. 2253 ha tratto la conclusione che il termine di sessanta giorni per l'impugnazione della denuncia di inizio attività da parte del terzo **decorre dalla comunicazione** del perfezionamento della d.i.a. o dall'avvenuta conoscenza del provvedimento di autorizzazione implicita che si perfeziona allo scadere del trentesimo giorno dalla presentazione della denuncia (Tar Emilia Romagna Bologna, sez. II, 2 ottobre **2007**, n. 2253). Nel caso di intervento ricadente in zona vincolata, il termine per impugnare la d.i.a. decorre dal rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con l'avvertenza che, ove tale atto non sia favorevole, la d.i.a. è priva di effetti (Cons. St., sez. VI, n. 1550 del **2007**, cit.).

23.2. Quale è il giudice competente ad accertare l'illegittimità dell'omesso esercizio dei poteri inibitori della p.a.? Rientra nella **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** in materia urbanistica ed edilizia il ricorso con il quale si lamenta l'illegittimità del comportamento inerte dell'amministrazione, che non abbia esercitato poteri inibitori nell'attività di vigilanza e controllo sulla d.i.a. (Tar Piemonte, sez. I, 4 maggio 2005, n. 1359).

24. Quale tutela l'ordinamento offre al terzo a fronte del silenzio serbato dall'amministrazione sulla d.i.a.? Decorsi trenta giorni dalla presentazione della d.i.a. senza che l'Amministrazione abbia esercitato il potere inibitorio di cui dispone il terzo, che si oppone all'intervento edificatorio progettato dal dichiarante, **può chiedere** alla stessa Amministrazione **di esercitare il distinto potere sanzionatorio-repressivo degli abusi edilizi** previsto dagli artt. 27 e ss., t.u. dell'edilizia e, in caso di inerzia, può azionare la procedura del silenzio ai sensi dell'art. 21 *bis*, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, ma con la conseguenza che l'accertamento dell'illegittimità di tale silenzio ha per oggetto non il potere inibitorio, dal quale la P.A. è decaduta, ma quello sanzionatorio che è esercitabile senza limiti temporali (Cons.Stato, sez. IV, 22 luglio 2005, n. 3916; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 15 novembre 2007, n. 6361).

25. Il ricorso proposto avverso il rigetto della d.i.a. deve essere notificato al responsabile del servizio che lo ha adottato? Il ricorso proposto avverso il rigetto della denuncia di inizio di attività **non deve essere notificato** al responsabile del servizio che lo ha adottato, difettando questi del requisito sostanziale della titolarità d'una posizione giuridica di vantaggio scaturente dall'atto impugnato, che tipizza la posizione del controinteressato (Tar Basilicata 26 ottobre 2007, n. 650).

26. All'impugnazione da parte del terzo del silenzio formatosi sulla d.i.a. si applica il rito camerale di cui all' art. 21 bis, l. n. 1034 del 1971? L'impugnazione da parte del terzo del silenzio formatosi sulla d.i.a. **non è soggetta al rito camerale** previsto dall'art. 21 *bis*, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dall'art. 2, l. 21 luglio 2000, n. 205, il quale non è applicabile ai cosiddetti silenzi significativi, vale a dire alle fattispecie in cui il comportamento inerte dell'amministrazione è equiparato ad un provvedimento amministrativo (Tar Piemonte, sez. I, 4 maggio 2005, n. 1367). Ma, *contra*, Tar Marche 4 febbraio 2003, n. 35, secondo il quale nel ricorso avente per oggetto l'impugnazione del silenzio serbato dal Comune su una denuncia di inizio di attività edilizia **è applicabile** il rito camerale previsto dal succitato art. 21 *bis*, l. n. 1034 del 1971.

B) DISCIPLINA REGIONALE

- Friuli Venezia Giulia

27. I poteri sindacali nel caso di presentazione di d.i.a. in carenza dei presupposti di legge. Nel Friuli Venezia Giulia il Sindaco ha il potere, riconosciutogli dall' art. 80, comma 7, l. reg. 19 novembre 1991, n. 52 - che costituisce espressione della potestà esclusiva delle Regioni a statuto speciale in materia urbanistica e di autonomie locali *ex* art. 4, nn. 12 e 1 *bis* dello Statuto regionale - di ordinare, nel termine previsto, a chi ha presentato denuncia di inizio attività, di **non dare inizio ai lavori progettati** ove nel caso sottoposto al suo esame abbia riscontrato la mancanza di almeno una delle condizioni di legge (Tar Friuli Venezia Giulia 25 ottobre 2003, n. 728).

- Lombardia

28. Gli interventi sanzionatori successivi all'assenso tacito formatosi sulla d.i.a. devono essere motivati? In Lombardia, ai sensi dell'art. 41, comma 1, l. reg. 11 marzo 2005, n. 12, in caso di intervento edilizio realizzato a seguito di d.i.a., l'affidamento del privato è meritevole di tutela in virtù del mero decorso del termine decadenziale entro il quale, ai sensi dell'art. 23, commi 1 e 6, t.u. n. 380 del 2001, l'amministrazione può esercitare il proprio potere inibitorio, con la conseguenza che l'ordine di rimuovere l'opera tacitamente assentita deve essere **congruamente motivato** con riferimento alle ragioni di interesse pubblico, concreto e attuale, che ostano al suo mantenimento (Tar Lombardia, Milano, sez. II, 15 novembre 2007, n. 6361, con riferimento a lavori di recupero di sottotetti a fini abitativi).

- Trentino Alto Adige

29. L'Amministrazione, che riscontri la non conformità dell'opera oggetto di d.i.a. al vigente piano regolatore, deve limitarsi ad inibire la realizzazione del manufatto o è

previamente obbligata a chiedere al privato di modificare il progetto? Nella provincia di Trento, ai sensi dell'art. 91 *bis*, comma 6, l. prov. 5 settembre 1991, n. 22, l'amministrazione comunale, che abbia riscontrato nelle opere oggetto di d.i.a la non completa loro conformità alle previsioni del piano regolatore vigente, deve limitarsi ad inibire l'intervento edificatorio dichiarato, **non sussistendo** a suo carico alcun **obbligo di richiedere** preventivamente al privato interessato puntuali e specifiche **modifiche al progetto**, con conseguente sospensione del procedimento sino all'eventuale loro presentazione (Trga Trentino Alto Adige, Trento, 26 novembre 2007, n. 190).

Giulia Ferrari

Sez. III - Le formule

1. Schema di d.i.a.

Al Comune di
Via n. ...
0000

OGGETTO: Denuncia Inizio Attività per l'esecuzione di, presso l'edificio sito in via, n.

Il sottoscritto, nato a, il, residente a, in via, n., tel., CF |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|, in qualità di, dell'immobile, sito in via, n., distinto in catasto urbano al fg. n. ..., mappale n.

D E N U N C I A

che sull'immobile in argomento, in data avrà inizio l'attività relativa ai seguenti lavori:

(indicare i lavori che si eseguiranno)

Comunica quanto segue:

Progettista, nato a, il, residente a, in via, n., tel., P.IVA, iscritto della provincia di, con studio in via, n.

Direttore dei lavori, nato a, il, residente a, in via, n., tel., P.IVA

....., iscritto della provincia di, con studio in via, n.;

Assuntore dei lavori, nato a, il, residente a, in via, n., tel....., P.IVA, iscritto della provincia di, con ufficio in via, n.;

Allega la seguente documentazione:

- Titolo di proprietà o autocertificazione;
- Estratto del P.R.G. e dell'eventuale Piano Urbanistico Attuativo, con evidenziato l'immobile e/o l'area di intervento;
- Documentazione catastale costituita da estratto di mappa in scala 1:2000/1:1000 con indicazione del nuovo intervento;
- Relazione tecnico-descrittiva dell'intervento;
- Elaborati grafici progettuali relativi allo stato di fatto e di progetto;
- Progetto impianto
- Elaborati tecnici
- Documentazione fotografica.
- copie di autorizzazione allo scarico delle acque reflue;
-

Il sottoscritto si impegna ad inviare al Comune, al termine dei lavori, comunicazione scritta di ultimazione degli stessi, nonché certificato di colludo che attesti la conformità delle opere al progetto presentato.

....., li

IL RICHIEDENTE
(.....)

2. Schema di rigetto di d.i.a.

Prot. UT

Lì,

OGGETTO: Diniego della D.I.A.

Alla ditta
.....
Via, n. ...
00000

Al tecnico.

.....

Via, n. ...

00000

In riferimento alla DIA pervenuta in data, prot, n°, comunico che la medesima non può essere accolta poiché contrasta con la vigente normativa in materia, in quanto (specificare puntualmente i motivi del diniego)

Si avverte che, nelle more della documentazione e delle integrazioni sopra richieste, i lavori non potranno essere iniziati.

Avverso il presente provvedimento gli interessati, entro 60 giorni dal ricevimento, possono promuovere ricorso giurisdizionale al T.A.R.(indicare il Tribunale amministrativo regionale competente)

Distinti saluti

IL DIRIGENTE

(Dott.)

