La natura giuridica della denuncia di inizio attivita'

22 Ottobre 2004

Il dibattito sulla natura giuridica della Denuncia di Inizio Attività, pur essendo ancora aperto, sembra essersi indirizzato verso una linea interpretativa omogenea.

La questione, tutt`altro che teorica, rappresenta un tassello di notevole importanza per l`espletamento dell`attività edilizia svolta nel silenzio della P.A. e per la valutazione dei poteri in capo a quest`ultima, dopo il decorso del termine per l`inizio dei lavori.

In un primo momento, la giurisprudenza del Consiglio di Stato appariva orientata nel ritenere che la presentazione della DIA rivestisse il valore di mero atto privato inidonea ad attivare l`avvio di un procedimento amministrativo. La conseguenza più immediata a cui si perveniva seguendo questa tesi era che, non essendo l`amministrazione stata investita dell`esame del merito della richiesta, il silenzio eventualmente serbato sulla denuncia non poteva considerarsi come un provvedimento di accoglimento tacito della domanda medesima.

L`operato dell`amministrazione si limitava ad un mero accertamento dei presupposti dichiarati nella DIA (Cons. Stato, sez. VI, 4453/2002).

Questa tesi lasciava impregiudicati tutti poteri di controllo, repressivi e sanzionatori in capo alla P.A., indipendentemente dalla circostanza che il silenzio fosse basato su di un`effettiva verifica della pratica ovvero fosse il risultato di una mera negligenza dell`amministrazione.

Tuttavia, nonostante le indicazioni fornite dal Coniglio di Stato, in un secondo momento, i tribunali amministrativi hanno cercato di improntare una risposta diversa alle pressanti istanze di certezza giuridica avanzate dagli operatori, dai proprietari e dalle stesse amministrazioni comunali.

Ciò in considerazione anche del fatto che l`ambito di applicazione della DIA è stato, nel tempo, notevolmente ampliato sino a comprendere anche opere edilizie di importante impatto sul territorio.

In tal senso, alcune pronunce di merito hanno riconosciuto una valenza giuridicamente rilevante al silenzio tenuto dall`amministrazione comunale in riferimento alla denuncia di inizio attività.

In particolare, una prima breccia è stata aperta sul tema dai giudici liguri (TAR Liguria, sez. I, 113/2003) che, pur continuando a rilevare nella DIA la mera natura di "atto soggettivamente ed oggettivamente privato"", non suscettibile di essere impugnato in sede giurisdizionale, le hanno conferito una dignità giuridica tale da consentire al terzo leso a fronte della DIA di trovare tutela giurisdizionale per l`illegittimità del comportamento dell`amministrazione comunale che, pur nell`inesistenza dei requisiti fissati dalla legge per l`esecuzione delle opere non ha inibito l`avvio delle opere oggetto della DIA.

Successivamente il TAR Veneto (sentenza 4722/2003), partendo proprio dalle premesse dei giudici amministrativi del TAR Liguria, arriva proprio a riconoscere il valore di titolo abilitativo edilizio tacito, che si forma per legge una volta maturato il silenzio sulla domanda, completa di tutti i requisiti formali e sostanziali.

Tra i due orientamenti, si pone la sentenza TAR Lazio 5524/04 che, pur non prendendo posizione sul dibattito della natura giuridica della DIA, evidenzia come, trascorso il lasso temporale previsto per l`inizio dei lavori, si crei in capo all`interessato una posizione giuridica di sostanziale affidamento in relazione all`attività edilizia avviata.

Al di là della posizione della giurisprudenza, alcuni spunti interpretativi possono ricavarsi, di certo, dal D.P.R. 6 giugno 2001 n°380, c.d. Testo Unico Edilizia.

Ci si riferisce, in primo luogo, all`art. 23, comma 5, della citata raccolta normativa, dove si parla espressamente di "titolo"" ("la sussistenza del titolo è provata con la copia…").

Lo stesso legislatore parla, sia pur in modo indiretto, di titolo abilitativo, facendo intuire che la DIA sia un vero e proprio provvedimento amministrativo.

Una conferma si ha nel successivo art. 38, così come modificato dal D.Lgs. 301/02, che prevede l`ipotesi di annullamento in via di autotutela e giurisdizionale della DIA, ammettendone implicitamente la natura provvedimentale.

Indubbiamente, in fase di ricognizione del T.U. Edilizia, il legislatore avrebbe potuto prendere una posizione netta sul tema.

In attesa, comunque, che il legislatore faccia chiarezza sull`argomento o che la giurisprudenza consolidi il proprio orientamento, sarebbe opportuno che le regioni predisponessero un procedimento vincolante di esame della DIA, per conferire certezza giuridica all`ipotesi di silenzio.

Alcune regioni si stanno muovendo proprio in questa direzione.

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha inserito nella propria normativa edilizia (art. 11 L.R. 25 novembre 2002 n°31) un vero e proprio procedimento di esame della DIA che si articola nei seguenti momenti:

1) Verifica da parte dello sportello unico della completezza della documentazione allegata alla denuncia di inizio attività;

2) Verifica della circostanza che l`intervento che si andrà a realizzare e dichiarato dall`interessato possa essere eseguito con DIA;

3) Accertamento dell`esattezza del calcolo del contributo di costruzione e verifica del relativo versamento.

L`esame così eseguito da parte dell`amministrazione, certamente, conferirà un valore di una certa rilevanza giuridica all`eventuale silenzio sulla domanda.

Nella stessa direzione, la Regione Lombardia sta lavorando ad un disegno di legge regionale che aggiunge alla procedura delineata dal legislatore emiliano una ulteriore fase, consistente nell`archiviazione della DIA esaminata.

In tal modo, l`amministrazione comunale concluderebbe formalmente il procedimento di esame della richiesta, conferendo ancora più certezza alla DIA.