

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
AGGIORNATO AL 15 GENNAIO 2011**

MARIANNA CAPIZZI

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 5 gennaio 2011, n. 18.

Sul termine di impugnazione e sulla legittimazione ad agire avverso il permesso di costruire.

Il T.U. in materia edilizia, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, ha riunito e riordinato le norme legislative e regolamentari in materia edilizia al fine di ricondurre ad unità organica il complesso materiale normativo sparso nei numerosi provvedimenti emanati sin dal 1942.

Si tratta di un testo normativo che, pur avendo un contenuto prevalentemente compilativo, ha innovato il diritto urbanistico sotto due profili. Anzitutto, ha operato un'importante riduzione dei titoli abilitativi a due soltanto: il permesso di costruire (nuova denominazione della concessione edilizia) e la denuncia di inizio attività (oggi sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività) con conseguente soppressione della concessione edilizia. Inoltre, ha snellito la procedura per il rilascio del permesso di costruire e del certificato di agibilità ed ha istituito lo Sportello Unico dell'edilizia, modellato su quello delle attività produttive previsto dal d.p.r. n. 447/1998.

Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire è disciplinato dagli articoli 20 e 21 del T.U. citato. Le norme indicate dispongono che l'esame delle richieste va svolto entro sessanta giorni dalla relativa presentazione. Al termine dell'istruttoria, il responsabile del procedimento formula al dirigente o al responsabile dell'ufficio una proposta di provvedimento ed entro i quindici giorni successivi viene emanata la decisione finale (che sarà notificata all'interessato da parte dello Sportello Unico dell'edilizia). Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento finale, si forma, sulla domanda di permesso, il silenzio rifiuto, impugnabile in sede giurisdizionale. L'interessato comunque può

anche richiedere formalmente allo Sportello Unico, che l'organo competente al rilascio del permesso, si pronunci entro quindici giorni dalla ricezione dell'istanza, di cui viene data notizia anche al Sindaco a cura del responsabile del procedimento istruttorio. Decorso inutilmente anche tale ultimo termine, l'interessato può fare richiesta di intervento sostitutivo al competente organo regionale per la successiva nomina, entro quindici giorni, di un commissario *ad acta*. Decorsi detti quindici giorni, il silenzio rifiuto si intende formato anche sulla domanda di intervento sostitutivo.

La sentenza indicata in epigrafe si sofferma sull'esame di due profili processuali di indubbio rilievo e di diffuso interesse nella giurisprudenza amministrativa: l'individuazione del *dies a quo* relativo all'impugnazione del permesso di costruire e i presupposti in presenza dei quali possa ritenersi sussistente la legittimazione a ricorrere avverso detto strumento edilizio.

Si tratta di questioni già più volte trattate dai giudici amministrativi di primo e di secondo grado che hanno, in questa materia, raggiunto posizioni unanimi.

Per quanto attiene il termine per l'impugnazione del permesso di costruire, costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato quello secondo il quale il termine decadenziale di sessanta giorni per l'impugnazione del medesimo da parte dei terzi che assumano di aver subito pregiudizio dalle costruzioni assentite, decorre dalla piena ed effettiva conoscenza del provvedimento e incombe sulla parte che eccepisce la tardività dell'impugnativa dimostrare l'inutile decorso del termine suddetto. Inoltre, perché possa dirsi che il terzo abbia avuto piena ed effettiva conoscenza del provvedimento stesso, aggiunge la giurisprudenza, non è sufficiente né l'eventuale affissione all'albo pretorio del provvedimento di rilascio del permesso di costruire, né il mero inizio dei lavori (cfr. Cons. St., sez. V, 11 aprile 1995, n. 587), ma occorre l'ultimazione di questi, affinché gli interessati siano in grado di avere cognizione dell'esistenza e dell'entità delle violazioni urbanistico-edilizie eventualmente derivanti dal permesso medesimo (cfr. Cons. St., sez. V, 13 febbraio 1996, n. 194 e 2 aprile 1991, n. 375; Consiglio di Stato, Sez. V, 5 febbraio 2007 n. 452; TAR Campania Napoli, Sez. VII, 6 maggio 2005 n. 5552).

Per quanto attiene il secondo aspetto problematico, giova qui richiamare quanto statuito dal Consiglio di Stato, Sez. VI, nella sentenza del 27 marzo 2003 n. 1600 ove, lungi dal consentire l'esperimento di azioni popolari al riguardo, si è affermato: *“La legittimazione a ricorrere nella materia ambientale per le peculiari caratteristiche del bene protetto, si atteggia in modo particolare: la tutela dell'ambiente infatti, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell'ambiente si collocano (assumendo un carattere per così dire trasversale rispetto alle ordinarie materie e competenze amministrative, che connotano anche le distinzioni fra Ministeri); l'ambiente inoltre è un bene pubblico che non è suscettibile di appropriazione individuale, indivisibile, non attribuibile, unitario, multiforme e ciò rende problematica la sua tutela a fronte di un sistema giudiziario che non conosce, se non quale eccezione, l'azione popolare, che guarda con sfavore la legittimazione di aggregazioni di individui che si facciano portatori occasionali di interessi esistenti allo stato diffuso. Ne deriva che il soggetto singolo che intenda insorgere in sede giurisdizionale contro un provvedimento amministrativo esplicante i suoi effetti nell'ambiente in cui vive ha l'obbligo di identificare, innanzitutto, il bene della vita che dalla iniziativa dei pubblici poteri potrebbe essere pregiudicato (il paesaggio, l'acqua, l'aria, il suolo, il proprio terreno) e, successivamente, dimostrare che non si tratta di un bene che pervenga identicamente ed indivisibilmente ad una pluralità più o meno vasta di soggetti, nessuno dei quali ne ha però la totale ed esclusiva disponibilità (la quale costituisce invece il connotato essenziale dell'interesse legittimo), ma che rispetto ad esso egli si trova in una posizione differenziata tale da legittimarlo ad insorgere “uti singulus” a sua difesa (di qui il requisito della finitimità o “vicinitas” in base al quale si è riconosciuta legittimazione ad agire al proprietario del fondo o della casa finitimi, ovvero al comunista che vive e lavora in prossimità della discarica la cui autorizzazione si impugni)(...). La vicinitas quale requisito legittimante all'azione innanzi al giudice amministrativo può anche essere definita come stabile e significativo collegamento – da indagarsi caso per caso – del ricorrente con l'ambiente che si vuole proteggere”.*

Dunque, la facoltà di impugnare un permesso di costruire è riconoscibile in capo a chiunque sia titolare di una situazione di stabile collegamento con la zona interessata dalla costruzione. Tale condizione legittimante è stata ravvisata in giurisprudenza non solo con riguardo ai soggetti titolari di diritti di natura reale, ovvero ai soli proprietari (frontisti o confinanti), ma anche nei confronti dei non

proprietari e di tutti coloro i cui interessi di vita (familiari, economici cc.) siano comunque correlati all'interesse urbanistico della particolare disciplina della zona interessata dal permesso di costruire, senza che sia necessario dimostrare ulteriormente la sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale (Cfr. Cons. St., sez. V, 13 luglio 2000 n. 3904, Cons. St., sez. V, 27 settembre 1991 n. 1183). L'elemento della *vicinitas*, come sopra interpretato, proprio perché suscettibile di una molteplicità di contenuti correlati a situazioni soggettive, è *ex se* sufficiente a conferire la legittimazione al ricorso, tenuto conto che l'interesse a ricorrere sussiste ogni qual volta sia configurabile un'utilità concreta, anche solo di carattere morale che il ricorrente si ripromette di ottenere dall'accoglimento del ricorso, tenuto conto della situazione giuridica dello stato in cui versa. (cfr C.d.S. sez. IV 12.09.2007 n. 4821).

I principi sopra affermati vengono confermati dal Consiglio di Stato nella sentenza in esame, ove si ribadisce: *“E’ pacifico avviso della giurisprudenza, che il Collegio condivide, che, in materia di impugnazione del permesso di costruire, sia sufficiente la c.d. “vicinitas”, quale elemento che distingue la posizione giuridica del ricorrente da quella della generalità dei consociati, di talché è corretto riconoscere a chi si trovi in tale situazione un interesse tutelato acché il provvedimento dell’Amministrazione sia proceduralmente e sostanzialmente ossequioso delle norme vigenti in materia; per di più, nella specie, a tale interesse si aggiunge anche quello economico proprio delle aziende ricorrenti che agiscono nello stesso campo turistico ed economico della Boomerang, per cui la posizione legittimante delle prime può ritenersi ancor più consistente e meritevole di tutela in relazione all’impugnato permesso di costruire una struttura ricettiva... la decorrenza del termine per ricorrere in sede giurisdizionale avverso atti abilitativi dell’edificazione si ha, per i soggetti diversi da quelli cui l’atto è rilasciato (ovvero che in esso sono comunque indicati) dalla data in cui si renda palese ed oggettivamente apprezzabile la lesione del bene della vita protetto, la qual cosa si verifica quando sia percepibile dal controinteressato la concreta entità del manufatto e la sua incidenza effettiva sulla propria posizione giuridica”*.