

L'annullamento del condono edilizio oltre i termini di legge: la prevalenza della legalità sulla tutela dell'affidamento in caso di condotta rimproverabile del beneficiario

di Angela Pari

Data di pubblicazione: 23-6-2026

La presente pronuncia esamina la legittimità dell'annullamento in autotutela di un condono edilizio intervenuto oltre i termini decadenziali ordinari previsti dall'articolo 21-nonies della Legge 241/1990. Il Collegio stabilisce la prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità qualora la condotta del privato, connotata da una carente diligenza o da una falsa rappresentazione della realtà, impedisca la formazione di un affidamento incolpevole meritevole di protezione.

Guida alla lettura

Il presente contributo analizza la legittimità dell'esercizio del potere di **autotutela** dell'amministrazione in **materia edilizia** oltre i termini ordinari, focalizzandosi sul **bilanciamento tra la stabilità dei rapporti giuridici e la condotta del privato beneficiario di un titolo illegittimo**. La pronuncia in esame chiarisce come la mancata diligenza dell'interessato e la presenza di errori macroscopici nei presupposti del provvedimento escludano la formazione di un affidamento incolpevole meritevole di protezione.

La vicenda giurisprudenziale in esame trae origine dall'impugnazione di una determinazione dirigenziale di Roma Capitale con la quale, nel 2017, era stata annullata in via di autotutela una **concessione edilizia** in sanatoria rilasciata ben quattordici anni prima, nel settembre del 2003. Il nodo del contendere risiede nella circostanza che il titolo abilitativo era scaturito da una complessa anomalia procedimentale definita come una sorta di sostituzione documentale, per cui la domanda di condono posta a fondamento del provvedimento risultava in realtà presentata da un soggetto terzo per un immobile differente. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio aveva confermato la legittimità dell'annullamento, ritenendo che la scoperta del vizio da parte degli uffici, avvenuta solo a seguito dell'accesso agli atti di un controinteressato nel 2017, rendesse ragionevole il tempo dell'intervento repressivo. Gli appellanti, di contro, sostenevano che l'errore fosse interamente imputabile all'amministrazione e che il lungo tempo trascorso avesse consolidato una situazione soggettiva non più sacrificabile oltre il termine decadenziale di diciotto mesi previsto dall'articolo 21-nonies della Legge 241/1990.

Il Consiglio di Stato affronta preliminarmente la questione della **qualificazione giuridica del vizio**, osservando come il primo giudice avesse ipotizzato una **nullità per difetto di causa**. Tuttavia, il Collegio precisa che l'ordinamento non prevede espressamente poteri di autotutela

per i provvedimenti nulli e che un'interpretazione basata su poteri impliciti contrasterebbe con il principio di **legalità** e **tipicità** degli atti amministrativi. Pertanto, la fattispecie deve essere correttamente ricondotta nell'alveo dell'**annullabilità** per errore sui presupposti, vincolando l'analisi al regime dell'autotutela previsto dal citato articolo 21-nonies. Sotto il profilo temporale, la sentenza chiarisce che il limite dei diciotto mesi introdotto dalla riforma del 2015 decorre, per i provvedimenti adottati precedentemente, dalla data di entrata in vigore della novella legislativa, ovvero dal 28 agosto 2015. Nel caso di specie, pur essendo tale termine formalmente spirato al momento dell'adozione dell'annullamento nel 2017, trova applicazione la deroga prevista dal comma 2-bis dello stesso articolo, che consente il superamento del limite temporale in presenza di false rappresentazioni dei fatti.

Il nucleo centrale della decisione risiede nell'interpretazione della **nozione di falsa rappresentazione**, che la giurisprudenza amministrativa e la Corte Costituzionale hanno esteso fino a ricomprendervi la più ampia categoria della **rimproverabilità dell'interessato**. Il Consiglio di Stato sottolinea come la tutela dell'affidamento non possa prescindere da una seria responsabilizzazione del privato in termini di **diligenza** e **buona fede** nella **partecipazione al procedimento**. Nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, regolato dai principi di **collaborazione** e **correttezza** derivanti anche dall'ordinamento comunitario, **non è ammissibile che il beneficiario di un atto favorevole invochi la propria buona fede a fronte di vizi facilmente riconoscibili**. Nella fattispecie, il titolo in sanatoria riportava espressamente che l'istanza era stata presentata da un soggetto estraneo alla proprietà, dato che gli appellanti avrebbero dovuto rilevare sin dal momento del rilascio, data la loro conoscenza degli atti di provenienza dell'immobile.

In questa prospettiva, la condotta omissiva o la semplice accettazione di un provvedimento palesemente erroneo impedisce la configurazione di un affidamento legittimo. La sentenza ribadisce che la natura eccezionale del procedimento di condono edilizio richiede un onere probatorio rigoroso a carico del privato, specialmente quando si allegano rassicurazioni informali fornite dagli uffici che contrastano con le risultanze documentali. **L'interesse pubblico al ripristino della legalità violata è considerato sussistente *in re ipsa* quando il titolo edilizio è stato ottenuto sulla base di una realtà materiale distorta**, esonerando l'amministrazione da un onere motivazionale particolarmente approfondito circa il sacrificio dell'interesse privato. Il Consiglio di Stato conclude, dunque, che la **clausola di rimproverabilità opera come contrappeso necessario alla riduzione legislativa dei termini di autotutela**, evitando che la negligenza della pubblica amministrazione si traduca in un ingiustificato vantaggio per il privato che ha contribuito, anche solo per difetto di ordinaria diligenza, alla formazione dell'atto illegittimo.

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello confermando la legittimità della determinazione di Roma Capitale, ribadendo che il **consolidamento di un provvedimento favorevole non può prescindere da una condotta del privato improntata alla buona fede e alla collaborazione**. La decisione cristallizza il principio secondo cui il superamento del limite temporale per l'annullamento d'ufficio, previsto dall'articolo 21-nonies della Legge 241/1990, è pienamente giustificato quando la falsa o erronea rappresentazione dei presupposti sia rimproverabile all'interessato. Poiché il titolo in sanatoria conteneva errori macroscopici e immediatamente rilevabili — come l'indicazione di un istante estraneo alla

proprietà — non è configurabile alcun affidamento incolpevole meritevole di tutela, dovendo il privato esercitare l'ordinaria diligenza nel verificare la correttezza dell'atto ottenuto. In siffatte circostanze, l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata è considerato sussistente *in re ipsa*, esonerando l'amministrazione da ulteriori oneri motivazionali e confermando la prevalenza del rispetto delle norme urbanistiche sulla stabilità di un titolo illegittimamente conseguito.

Publicato il 25/03/2026

N. 02505/2026REG.PROV.COLL.

N. 00402/2024 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 402 del 2024, proposto da - OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Marcello Cardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso

l'Avvocatura Capitolina in Roma, via del Tempio di Giove 21;

nei confronti

-OMISSIS- S.r.l., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 16498/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 11 febbraio 2026, tenutasi mediante collegamento da remoto, il Cons. Giovanni Tulumello e udito per la parte appellante l'Avvocato Marcello Cardì; vista altresì l'istanza di

passaggio in decisione depositata dall'Avv. Umberto Garofoli per la parte appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 16498/2023 il T.A.R. del Lazio ha respinto il ricorso proposto dagli odierni appellanti per l'annullamento della determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- del 10 ottobre 2017, con la quale il Direttore del Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica, Direzione Edilizia di Roma Capitale ha annullato la concessione edilizia in sanatoria n. -OMISSIS- del 26.9.2003.

L'indicata sentenza è stata impugnata con ricorso in appello dai ricorrenti in primo grado.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, Roma Capitale.

Il ricorso in appello è stato trattenuto in giudizio all'udienza straordinaria dell'11 febbraio 2026.

2. Deve premettersi in fatto che la concessione in sanatoria oggetto di annullamento in autotutela era stata rilasciata agli odierni appellanti sulla base di una istanza in realtà poi rivelatasi relativa ad altro immobile

(presentata dal proprietario di quest'ultimo).

Ciò sarebbe stato possibile in quanto, come riporta la sentenza gravata, "nello stesso fascicolo riportante la domanda di condono riguardante l'immobile di - OMISSIS-, era stata inserita altra domanda recante lo stesso numero di protocollo della XV ripartizione del Comune, vergato a mano, che non era stata rinvenuta in occasione del primo accesso

effettuato dai tecnici nel corso dell'anno 2003".

Il T.A.R. ha respinto il ricorso di primo grado osservando che "la concessione edilizia in sanatoria che il provvedimento impugnato ha annullato è scaturita da una complessa fattispecie di "sostituzione" ed inserimento in un fascicolo (di una domanda realmente esistente), di un diverso modello sul quale si è formato il provvedimento ampliativo. Tale presupposto non è seriamente messo in dubbio dalla difesa dei ricorrenti,

la quale è incentrata nell'escluderne la riferibilità alla loro responsabilità e nel sostenere

la violazione del loro affidamento (...)."

Sotto altro profilo, relativo al termine "ragionevole" per l'esercizio dell'autotutela, il T.A.R. ha osservato che "pur non volendo accedere alla ipotesi della "inesistenza" della domanda, si osserva comunque che la scoperta da parte degli Uffici della inesistenza della domanda di condono d'interesse dei ricorrenti è scaturita per effetto dell'accesso agli atti svolto dal sig. -OMISSIS-, che avveniva il 23.01.2017; dunque, anche tenendo conto del termine decadenziale di 18 mesi (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie), l'autotutela è stata esercitata in un tempo ragionevole dalla conoscenza del vizio inficiante il provvedimento (notificato ai ricorrenti l'11 ottobre 2017). Invero, secondo la giurisprudenza che si è dapprima richiamata, il termine ragionevole per l'esercizio dell'autotutela non può che decorrere da quanto l'Ufficio ha acquisito conoscenza dell'illecito (o meglio del vizio che inficiava il provvedimento ampliativo illegittimo), senza che sia necessario un accertamento penale della "falsità" degli atti quale reato (essendo sufficiente una valutazione amministrativa della difformità tra il dichiarato ed il reale; sul punto v. Consiglio di Stato, 30.6.23 , n. 6387 e TAR Lazio, Roma, Il bis, 31 luglio 2023, nr. 12868), ciò che, nella odierna fattispecie (laddove – lo si deve rimarcare – non possono escludersi responsabilità amministrative dei funzionari che hanno istruito il procedimento e rilasciato il provvedimento annullato) non può che farsi risalire al momento in cui terzi hanno esercitato le loro facoltà procedimentali e partecipative al fine di avere contezza dell'esito della loro istanza di condono (che, essendo stato esitato il relativo procedimento con l'emissione di un provvedimento erroneo, era rimasta inevasa). Tenuto conto di ciò, sono recessive anche le censure procedimentali o formali, essendo l'atto impugnato un provvedimento del tutto vincolato".

3. Con il primo motivo gli appellanti deducono "Error in iudicando, in relazione a Violazione dell'art. 21-nonies della L. 241/1990. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione dei principi di conservazione degli atti amministrativi e di certezza dei rapporti giuridici".

Gli appellanti sostengono che la mancata presentazione della domanda di sanatoria deve imputarsi alla condotta dell'amministrazione: che, a seguito dell'accesso dei tecnici nel 2003, ha riferito che l'istanza di sanatoria era già stata presentata e ha richiesto il pagamento degli oneri concessori relativi alla stessa.

Dunque, ferma restando la non imputabilità agli interessati del fatto, successivamente rilevato, della mancata presentazione di apposita istanza, tale fatto sarebbe evidentemente imputabile all'amministrazione.

Del resto la concessione in sanatoria dà atto della presentazione dell'istanza in data 4 settembre 1986 da parte di tale -OMISSIS-: dunque, sostengono gli appellanti, nel 2017 "la situazione alla base dell'annullamento disposto 14 anni dopo è esattamente la medesima alla base della sanatoria e, non essendovi quindi, alcuna falsa rappresentazione, l'annullamento non poteva e non può essere disposto oltre il termine dei 18 mesi".

Ne fanno derivare l'affermazione per cui "La mancanza di un documento rilevata solo nel 2017 è da imputarsi esclusivamente a colpa dell'Amministrazione nella gestione e custodia dei propri atti amministrativi e non può certo riverberarsi a danno della consolidata situazione soggettiva degli appellanti".

4. Con il secondo motivo gli appellanti deducono "Error in iudicando, in relazione a Violazione dell'art. 21-nonies della L. 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e carenza di motivazione".

Il mezzo si riferisce alla mancata considerazione da parte del primo giudice del motivo del ricorso di primo grado relativo alla valutazione dell'interesse dei destinatari del provvedimento.

5. Con il terzo motivo gli appellanti deducono "Violazione degli artt. 21-octies e 21-nonies della L. 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e carenza di motivazione".

Il T.A.R. non avrebbe esaminato il motivo con cui si deduceva che la sanatoria sarebbe stata legittima.

6. Roma Capitale in memoria ha evidenziato alcune circostanze fattuali che avrebbero l'effetto di smentire la prospettazione degli appellanti:

"l'istanza di condono -OMISSIS- era stata presentata, in origine, dalla Sig.ra - OMISSIS-, al fine di sanare gli abusi realizzati su un immobile sito in -OMISSIS-, di cui la stessa risultava proprietaria per ¼;

- la concessione edilizia n. -OMISSIS- del 26.09.2003 era stata, invece, rilasciata in favore dei Signori -OMISSIS- e -OMISSIS- in accoglimento di un'istanza di condono, recante il medesimo numero di protocollo (-OMISSIS-), ma presentata dalla Sig.ra - OMISSIS- per un immobile diverso, sito in -OMISSIS-, rispetto al quale (....) la sig.ra -OMISSIS- non ha mai avuto alcuna titolarità; (...)

- è stato rinvenuto presso il Comune di Roma un unico fascicolo relativo alla pratica di condono n. -OMISSIS- e la domanda presente agli atti risulta presentata da - OMISSIS- non per l'immobile di -OMISSIS- bensì per l'immobile di -OMISSIS- per una superficie di 134,50 mq (per soppalco e cambio d'uso dell'ex soffitta), nonostante la -OMISSIS- non avesse alcun titolo legittimante la presentazione di detta domanda;

- i modelli ministeriali 47/85 compilati per -OMISSIS-, allegati all'atto di compravendita presentanti dal Sig. -OMISSIS- presentano una grafia del tutto diversa e, soprattutto, non

risultano coincidenti le firme a nome di -OMISSIS- apposte sull'istanza;

- l'istanza originaria, come risulta dalla banca dati IBM, è riconducibile alle opere abusive in -OMISSIS-;

- la concessione rilasciata ai coniugi -OMISSIS- e -OMISSIS- non risulta supportata da alcuna documentazione, neppure quella obbligatoria prevista ex art. 35 L. 47/85 quale la perizia giurata e il certificato di idoneità statica;

- dalla visura storica catastale dell'immobile di -OMISSIS- risulta la totale estraneità della sig.ra -OMISSIS- alla proprietà di quell'immobile;

- l'atto di compravendita dei coniugi -OMISSIS-/-OMISSIS- dell'immobile di - OMISSIS-, descrive un immobile diverso da quello poi legittimato con la sanatoria del 2003 e soprattutto, non dà neppure atto della pendenza di un'istanza di condono risalente al 1986;

- la pratica madre è stata dolosamente depauperata dagli atti originali prodotti dal titolare sig.ra -OMISSIS- per l'immobile di -OMISSIS-;

- Lo stesso fascicolo è stato contestualmente corredato di documenti sostitutivi che hanno consentito di traslare il fascicolo ed il suo protocollo originario ad altro immobile ubicato in diverso indirizzo”.

7. Così sintetizzate le questioni riproposte, i motivi di appello possono essere esaminati congiuntamente, in ragione della loro stretta connessione, salvo quanto specificamente si dirà in relazione a ciascun profilo di critica.

In considerazione degli argomenti delle parti, occorre anzitutto domandarsi se in una fattispecie quale quella appena ricostruita, caratterizzata dall'erroneità – come correttamente ricostruito dal primo giudice – dei presupposti di esistenza del provvedimento (la presentazione della relativa istanza e l'allegazione della documentazione necessaria), sia legittimo l'esercizio del potere di autotutela a distanza di un notevole lasso di tempo, in relazione alla disciplina di tale potere anche con riferimento alla concorrente tutela dell'interesse alla stabilità del provvedimento e a quello (antagonista) alla protezione dell'affidamento dallo stesso ingenerato.

In tale indagine è necessario anzitutto procedere ad una ricostruzione fattuale dei principali tratti della vicenda dedotta; quindi alla ricognizione della disciplina applicabile.

7.1. Come evidenziato nel provvedimento di autotutela impugnato, l'atto di compravendita in forza del quale gli odierni appellanti hanno conseguito la proprietà dell'immobile in questione non richiama istanze di sanatoria presentate dai danti causa, ed anzi dà atto della piena conformità urbanistica del bene compravenduto.

Dal che si evince che, anche ove l'allegazione di parte appellante – circa l'asserita rassicurazione da parte degli uffici comunali dell'esistenza di una domanda di sanatoria già

presentata - fosse relativa ad un fatto realmente

accaduto in questi termini (e fermo restando quanto si dirà più avanti in punto di onere probatorio), tale fatto non avrebbe comunque potuto giustificare la formazione di un affidamento nel senso auspicato, risultando per tabulas dall'atto di compravendita l'inesistenza di una vicenda pregressa che potesse in buona fede far ritenere reale una simile rappresentazione.

Gli odierni appellanti dunque hanno acquistato un immobile urbanisticamente regolare; dopo l'acquisto (come si evince dalla narrativa del ricorso di primo grado), si sarebbe "reso necessario procedere ad alcuni lavori di ristrutturazione"), ed essi si sarebbero quindi attivati per ottenere il relativo titolo.

7.2. La prospettazione posta a fondamento del ricorso di primo grado presenta a questo punto un profilo di contraddittorietà: nel ricorso di primo grado i ricorrenti sostengono di essersi attivati non già per chiedere la sanatoria di un abuso realizzato, ma per presentare ("in via preventiva") una d.i.a. relativa ai lavori di ristrutturazione ancora da eseguire sull'immobile appena acquistato. In tale sede avrebbero quindi appreso dell'avvenuta presentazione di una pregressa domanda di sanatoria, relativa alla realizzazione di un soppalco.

Quand'anche ciò fosse, si tratterebbe di titoli diversi relativi ad oggetti diversi (i lavori di ristrutturazione in tesi ancora da eseguire; il soppalco abusivamente realizzato).

In ogni caso l'affermazione (in tesi degli uffici comunali ed accettata dagli istanti) dell'avvenuta presentazione da parte di terzi di una precedente domanda di sanatoria è priva di ragionevole plausibilità, alla luce della consapevolezza che l'immobile era stato acquistato senza abusi.

7.3. Essi hanno, infine, ottenuto un provvedimento di sanatoria affetto da un vizio facilmente e immediatamente riconoscibile, vale a dire l'indicazione in esso di un soggetto istante del tutto estraneo alla vicenda dell'immobile in questione.

Dalla superiore ricostruzione risulta dunque che plurimi elementi impediscono di accedere alla tesi della formazione di un affidamento incolpevole, come tale meritevole di tutela, sulla stabilità del provvedimento poi annullato, nei termini che stanno per precisare.

8. Tanto premesso in fatto, in diritto deve anzitutto osservarsi che la sentenza gravata ha qualificato l'originario provvedimento favorevole come nullo (ex art. 21-septies l. n. 241/1990) per difetto "della relativa causa", avendo ritenuto che "nel caso di specie non si verte intorno ad una vicenda di "false rappresentazioni" (che già di per sé, secondo la giurisprudenza che si è richiamata, legittimerebbero l'esercizio dell'autotutela oltre il termine di 18/12 mesi), ma nel più radicale caso di "inesistenza" della domanda che il provvedimento illegittimo ha accolto, con conseguente nullità assoluta della relativa causa, ciò che consente all'Amministrazione di intervenire in ogni tempo per la rimozione dei relativi effetti ampliativi(...). la nullità del provvedimento (e la sua rimozione in modalità di autotutela) non è una sanzione per un comportamento contra ius, bensì solo l'esito di una necessitata attività di

regolarizzazione dell'esercizio dell'attività amministrativa che scaturisce dalla legge”.

Nonostante tale qualificazione il T.A.R. ha tuttavia ritenuto legittimo l'esercizio rispetto allo stesso del potere di autotutela previsto dal successivo art. 21-novies (non per i provvedimenti nulli, ma) per i provvedimenti annullabili.

Il primo giudice ha dunque ritenuto in sostanza applicabile al provvedimento nullo la disciplina dell'annullamento in autotutela del provvedimento annullabile ex art. 21-novies: ma questa espressamente e

testualmente si riferisce, appunto, al (solo) provvedimento annullabile ex art. 21-octies, e non anche al provvedimento nullo ex art. 21-septies.

Tale prospettiva non è percorribile, dal momento che l'ordinamento, che pure ha disciplinato il regime del provvedimento amministrativo nullo, a differenza della fattispecie avente ad oggetto il provvedimento annullabile non ha previsto l'esercizio di poteri di autotutela rispetto ad esso.

La descritta situazione, se pur costituisce una lacuna normativa, non può essere rimediata mediante un'attività interpretativa incentrata su principi generali, o sulla teoria dei poteri impliciti, la quale in difetto di una norma

attributiva relativa allo specifico potere condurrebbe ad esiti contrastanti con il principio di legalità e di necessaria tipicità dei poteri amministrativi.

In conseguenza, con particolare riguardo allo specifico tema dedotto nel presente giudizio (quello del limite temporale per l'esercizio del potere: che involge la relazione con l'interesse antagonista relativo all'affidamento riposto sulla stabilità del provvedimento), la conclusione per cui “la dichiarazione di nullità non è soggetta a termine di decadenza” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2619/2024) risulta priva di un espresso fondamento normativo.

Nel caso di specie, peraltro, il problema si sdrammatizza perché a ben vedere dalla motivazione del provvedimento di autotutela impugnato emerge che lo stesso è stato adottato non già in difetto “degli elementi

essenziali” (art. 21-septies, l. n. 241/1990), ma piuttosto in presenza di un errore sui presupposti, stante la (anomala) sovrapposizione delle pratiche.

Tale motivazione, in disparte il profilo della sua correttezza, vincola la qualificazione della fattispecie, e sorregge pertanto il nomen iuris attribuito al provvedimento stesso, e le censure conseguentemente articolate dagli interessati sul presupposto di tale qualificazione.

In questa prospettiva vanno dunque scrutinati gli argomenti sviluppati a sostegno della pretesa degli appellanti.

9. Tanto chiarito, il regime di stabilità del provvedimento amministrativo di cui si discute va individuato secondo il principio “tempus regit actum con riferimento non già al momento

dell'adozione del provvedimento di autotutela, ma piuttosto con riferimento al momento dell'adozione dei provvedimenti che ne sono oggetto”

(Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 19 gennaio 2026, n. 416; nello stesso senso Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 1702/2025).

Il provvedimento di sanatoria del cui annullamento si discute era stato rilasciato il 26 settembre 2003: a quella data non era vigente l'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990, che sarebbe stato introdotto dall'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (che ha inserito l'intero Capo IV-bis):

e comunque non era vigente il regime della delimitazione temporale dell'esercizio del potere di autotutela.

Nondimeno in argomento la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha precisato che “Il regime temporale di diciotto mesi introdotto dalla L. n. 124 del 2015, così come non può decorrere dall'adozione dell'atto di prime cure, se antecedente al 28 agosto 2015, decorre senz'altro, per tali atti, dall'indicato giorno di entrata in vigore della novella legislativa” (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 27 febbraio 2024, n. 1926).

Quindi, in applicazione di tale criterio, alla data di adozione del provvedimento di autotutela impugnato (10 ottobre 2017) era vigente l'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990 nel testo riportante il termine fisso di diciotto mesi (ormai a quella data decorso, computando come dies a quo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124), nonché la clausola di superamento di tale termine, di cui al comma 2-bis.

10. In merito al regime della decorrenza del termine per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela è stato recentemente chiarito dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 88/2025, che “L'operare del termine rigido e la previsione della sua inapplicabilità, con il riespandersi del solo limite del «termine ragionevole», secondo la logica della protezione dell'affidamento solo se meritevole, trova riscontro anche nella loro differente decorrenza: a) la scadenza a mesi si computa ? secondo la chiara formula legislativa ? «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado; b) diversamente, il termine ragionevole ? secondo la giurisprudenza amministrativa ? ha il suo avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte della PA. Infatti, in questo secondo caso, l'amministrazione è nell'impossibilità, in un momento anteriore, di conoscere fatti e circostanze rilevanti a causa del comportamento imputabile al soggetto che ha beneficiato del provvedimento. In senso opposto, nel primo caso, l'esclusione della “decorrenza mobile” si spiega con la ragione che non può la negligenza dell'amministrazione procedente tradursi nel suo vantaggio di differire continuamente il dies a quo per l'esercizio della potestà di annullamento (tra le altre, Consiglio di Stato, sentenze n. 7134 e n. 1926 del 2024)”.

Occorre dunque verificare l'applicazione di tale disciplina al peculiare caso di specie: caratterizzato dal fatto di segnalarsi, sul piano strutturale, per la descritta compartecipazione causale degli interessati alla formazione del titolo illegittimo, realizzata nei termini sopra richiamati.

In argomento va, anzitutto, considerato che in applicazione dei principi affermati dalla sentenza n. 8 del 2017 dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato la successiva giurisprudenza ha chiarito che “Sulla base di tale principio di diritto, è stato ritenuto che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consenta di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, così che l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata deve ritenersi sussistente in re ipsa e comunque prevalente rispetto al contrapposto interesse privatistico al mantenimento dell'atto illegittimo (Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 343; Sez. II, 14 giugno 2021, n. 4568). Il superamento del limite temporale di 18 o 12 mesi per l'esercizio del potere di autotutela è pertanto ammissibile nei casi in cui, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, il soggetto privato abbia rappresentato uno stato preesistente - anche mediante il solo silenzio su circostanze rilevanti - diverso da quello reale (Cons. Stato, Sez. II, 29 marzo 2023, n. 3224). Infatti nell'esercizio del potere di autotutela non può non assumere rilievo anche l'effettivo contributo dato dal beneficiario del provvedimento favorevole al suo (illegittimo) rilascio, come risulti accertato nella sede penale o comunque emerga dagli atti acquisiti al procedimento di autotutela, essendo evidente che la sua compartecipazione alla consumazione dell'illecito, anche se non giudizialmente accertata, ma ragionevolmente desumibile dal concreto svolgersi della vicenda sottostante, comprime, fino ad annullarla, la legittima aspirazione al mantenimento di un assetto di interessi prevalentemente incentrato sulla egoistica realizzazione di un interesse privato in contrapposizione – e non, fisiologicamente, in sinergica relazione - con quello pubblico (Cons. Stato, Sez. III, 9 giugno 2022, n. 4687) (Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 5 febbraio 2024, n. 1188).

In tal senso la giurisprudenza ha affermato la rilevanza, ai fini che qui interessano, delle condotte omissive, specie nei procedimenti in materia edilizia (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 4 agosto 2025, n. 6891).

La giurisprudenza ha altresì precisato che la ratio del comma 2-bis “è quella di evitare che si consolidino irreversibilmente gli effetti di provvedimenti illegittimi frutto della falsa rappresentazione dei fatti o di mendacio del privato, non essendo sussistente un legittimo affidamento del privato ed essendo prevalente l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata anche a distanza di tempo dall'adozione del provvedimento illegittimo” (Consiglio di Stato, sez. VI, 26 marzo 2024, n. 2856: ove la precisazione che “la nozione di "falsa rappresentazione" può anche sostanzarsi nell'omessa indicazione, da parte del privato, di un elemento essenziale per l'istruttoria che l'amministrazione deve svolgere”).

Tale ultima sentenza chiarisce che la chiave di lettura della disposizione in esame è data dalla valutazione della condotta del richiedente come suscettibile o meno “di ingenerare un affidamento meritevole di tutela”.

11. In tale indagine occorre quindi anzitutto considerare che la disciplina in esame realizza un delicato equilibrio fra la tutela del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, posto a presidio di rilevanti interessi collettivi, e la protezione dell'affidamento riposto dal destinatario di un provvedimento favorevole sulla stabilità dello stesso.

Nell'applicazione di tale disciplina coerente ai parametri costituzionali non va trascurato che un tale equilibrio è sempre più spostato nella direzione del sacrificio del primo a beneficio del secondo (come si ricava dall'opera del legislatore di progressiva riduzione dell'orizzonte temporale del potere di autotutela, da ultimo per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2025, n. 182).

Tale ultima disciplina non risulta applicabile *ratione temporis* al caso di specie, e viene qui richiamata solo in chiave sistematica.

Nondimeno, sotto questo profilo, essa - al pari della disciplina del limite temporale agli "ordinari" poteri di annullamento applicabile alla fattispecie in esame - è espressiva di un'esigenza di razionalità nella complessiva

esegesi della normativa in esame, in ragione dell'esistenza di un altrimenti irrimediabile limite temporale all'esercizio del potere di autotutela: se non si vuole che tale disciplina confligga con l'art. 97 della Costituzione, occorre che la tutela dell'affidamento, che la ispira e che limita fortemente la cura degli interessi pubblici che l'autotutela intende preservare, sia bilanciata da una seria responsabilizzazione dell'interessato in punto di diligenza nella partecipazione al procedimento di primo grado.

Occorre, in altre parole, che il comma 2-bis dell'art. 21-novies venga letto ed applicato anche in relazione al regime di cui al comma 1 dello stesso articolo, trattandosi di una disciplina di carattere unitario.

Quando l'annullamento non subiva limiti temporali, a fronte di un potere dell'amministrazione temporalmente illimitato non si poteva fare carico al privato - in conseguenza della sua partecipazione al procedimento - di una diligenza pari a quella della stessa amministrazione.

La delimitazione dell'arco temporale di esercizio del potere di autotutela, con conseguenze irreversibili in termini di esaurimento del potere, proprio perché imposta dalla necessità di tutelare l'affidamento e la buona fede, sposta dunque coerentemente, ed inevitabilmente, l'equilibrio del relativo bilanciamento, in ragione dell'esigenza di assicurare la necessaria tenuta sistematica, ed implica una definizione del relativo onere coerente a tale bilanciamento.

12. Anche allo scopo di garantire la complessiva razionalità del regime normativo in esame, si impone pertanto un'interpretazione del parametro normativo che preservi la complessiva razionalità del sistema, mediante una

sussunzione della condotta omissiva in esame - ai fini della decorrenza del termine - nella fattispecie di cui al citato comma 2-bis, onde garantire la conformità dello stesso ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 della

Costituzione.

Tale esegesi trova un significativo riferimento in un passaggio argomentativo della già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2025, che ha rimarcato come il profilo

dell'affidamento incolpevole costituisca la ragione giustificatrice di tale disciplina.

L'indicata sentenza ha infatti chiarito che secondo la giurisprudenza amministrativa la disciplina della decorrenza del termine per l'annullamento posta dal comma 2-bis dell'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990 ha riguardo alla fattispecie in cui "il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato".

La rimproverabilità è categoria evidentemente più ampia della falsità (quest'ultima intesa in senso strettamente letterale: ma si è già visto che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha superato tale prospettiva), con la quale condivide tuttavia il riferimento all'imputabilità soggettiva, e sposta l'accento sull'onere di diligenza incombente sull'interessato in un rapporto sempre più paritario e rispetto al quale il decorso del tempo determina un effetto di esaurimento del potere suscettibile di ledere irrimediabilmente interessi pubblici.

Tanto che la stessa sentenza della Corte costituzionale spiega ulteriormente che nell'interpretazione giurisprudenziale "il termine finale non opera tutte le volte in cui si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sezione sesta, sentenza 27 febbraio 2024, n. 1926). Anche in tale caso, infatti, l'erroneità dei presupposti per il rilascio del provvedimento amministrativo non è imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione, ma esclusivamente alla parte che ha fornito una falsa descrizione della realtà fattuale, oggettivamente verificabile e non opinabile".

Le fattispecie richiamate dalla disciplina recata dal comma 2-bis dell'art. 21-novies della legge n. 241/1990 sono dunque accomunate dal fatto di avere riguardo all'introduzione, da parte del destinatario del provvedimento, del fatto nel procedimento (e dunque all'attività conoscitiva della pubblica amministrazione) quale possibile causa dell'adozione di un provvedimento illegittimo.

È pertanto il dato della imputabilità (o meno) del vizio di legittimità del provvedimento che, insieme a quello della rimproverabilità (o meno) della condotta dell'interessato che a ciò possa avere concorso, costituisce la condizione che assicura razionalità al sistema normativo, nella parte in cui esclude che l'esaurimento sul piano temporale del potere di autotutela possa darsi per effetto di una carenza di presupposti quanto meno nota anche al beneficiario del provvedimento (o che tale avrebbe dovuto essere in adempimento di un onere di ordinaria diligenza).

Si tenga presente inoltre che la giurisprudenza sopra richiamata ha avuto altresì modo di precisare, con specifico riguardo alla specifica tipologia provvedimentale che viene in considerazione nel caso di specie, che "E' stata anche esclusa la sussistenza di un affidamento tutelabile nei casi di annullamento d'ufficio di provvedimenti di sanatoria, in relazione alla natura eccezionale a carattere extra ordinem del procedimento di condono (di

recente, Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2023, n. 9324); in particolare non sussiste alcun affidamento tutelabile quando il condono edilizio sia stato rilasciato sulla base di documentazione non rispondente al vero, in quanto in tal caso l'Amministrazione è stata indotta in errore dallo stesso richiedente il titolo edilizio in sanatoria per la non corrispondenza al vero di quanto dichiarato in seno alla domanda stessa (Cons. Stato, Sez. VI, 22 agosto 2022, n. 7348). La falsa o erronea rappresentazione, anche per omissione, degli elementi rilevanti e la sua incidenza ai fini dell'adozione della concessione in sanatoria non consentono di configurare una posizione di affidamento legittimo in capo al suo destinatario, ma piuttosto legittimano l'amministrazione a limitare l'onere motivazionale alla dedotta falsità, senza necessità di esternare alcuna particolare ragione di pubblico interesse, che, in tale ipotesi, deve ritenersi sussistente in re ipsa, non sussistendo un interesse privato meritevole di tutela da porre in comparazione con quello pubblico comunque sussistente al ripristino della legalità violata (Cons. Stato, VI, 17 giugno 2022, n. 4959; Sez. VII, 11 aprile 2023, n. 3643; sez. IV, 30 giugno 2023, n. 6387)" (Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 5 febbraio 2024, n. 1188, cit.).

13. Nel caso di specie gli odierni appellanti hanno riposto affidamento su di un titolo in sanatoria che, testualmente, si riferiva ad una istanza presentata da altro soggetto del tutto estraneo al rapporto giuridico in questione, non essendo neppure fra i precedenti proprietari del bene (che in base all'atto di provenienza dell'immobile l'acquirente è comunque tenuto a conoscere).

Ciò che risulta dirimente nel senso dell'infondatezza della pretesa è che il titolo oggetto di autotutela, come già accennato, riporta chiaramente l'errore sui presupposti: esso esplicita di essere stato rilasciato a un determinato soggetto (effettivamente beneficiario) su domanda di un soggetto diverso ed estraneo (mai stato proprietario dell'immobile).

Questo dato, che i ricorrenti enfatizzano per porlo a carico dell'amministrazione, rileva però anche a loro carico, quale conseguenza della natura paritaria – quanto a responsabilizzazione e ad oneri di buona fede e collaborazione - della relazione fra privato ed amministrazione.

14. In relazione alla collocazione temporale della fattispecie, e al relativo regime normativo anche con riferimento agli oneri delle parti del procedimento, va anzitutto precisato che il comma 2-bis dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale dispone che "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede", è stato aggiunto dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

La disposizione, tuttavia, come osservato da autorevole dottrina esplicita un precetto peraltro ricavabile già dal primo comma del medesimo art. 1, laddove prescrive che l'attività amministrativa "è retta (...) dai principi dell'ordinamento comunitario" (fra i quali quello di buona fede).

Dunque nessun dubbio che tale precetto fosse pienamente operante all'epoca del procedimento amministrativo culminato nel rilascio del provvedimento di sanatoria poi annullato.

Tanto premesso sul punto, l'argomento principale dei ricorrenti, quello per cui il Comune era a conoscenza dell'errore fin dal rilascio del provvedimento favorevole, è dunque reversibile: anche i destinatari del provvedimento favorevole erano (o avrebbero dovuto essere) a conoscenza, dalla semplice lettura del provvedimento, del fatto che il titolo era stato rilasciato in forza di una domanda proveniente da persona estranea alla proprietà (anche pregressa) dell'immobile.

15. In altre parole, in materia di tutela dell'affidamento incolpevole nella stabilità del provvedimento un ruolo decisivo è svolto dalla disciplina della buona fede in senso correttivo-integrativo, conseguente ad una interpretazione del comma 2-bis dell'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990 coerente con il disposto dell'art. 1, comma 2-bis, della stessa legge.

Tale nozione, come ha posto in evidenza la giurisprudenza, non è unilaterale ma ha un fondamentale attributo di reciprocità: in tal senso Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5758/2021; Corte di cassazione, sez. III, sentenza n. 13208/2010; Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 7898/2025, la quale ha in tal senso precisato che il principio di buona fede "ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, e dell'art. 5 del d. lgs. n. 36 del 2023, impegna entrambe le parti del rapporto amministrativo".

A questa logica si ispirano del resto, pur se in fattispecie diverse, anche le sentenze di questo Consiglio di Stato, IV Sezione, n. 7768/2024 e n. 9014/2024.

Per effetto di tale ricostruzione, in un caso come quello oggetto del presente giudizio l'individuazione della disciplina della decorrenza del termine per l'annullamento in autotutela deve ritenersi conseguente alla sussunzione entro una "clausola di rimproverabilità" della condotta del beneficiario del provvedimento favorevole (comunque riconducibile alla nozione di "falsità" nella rappresentazione dei presupposti per il rilascio del provvedimento, nel senso già chiarito dalla giurisprudenza che si è richiamata) in sede di attività conoscitiva.

La disciplina dei limiti temporali all'autotutela protegge infatti l'affidamento correttamente riposto sulla validità del provvedimento (che stabilisce la misura della tutela dell'interesse del destinatario alla stabilità del

provvedimento favorevole, oggetto del secondo motivo di appello): ma, in un caso quale quello dedotto, e per le ragioni fin qui indicate, non si può evidentemente riporre un affidamento meritevole di tutela su di un provvedimento viziato da un errore facilmente riconoscibile per la parte interessata, causato da un'iniziativa procedimentale che ha viziato l'attività conoscitiva dell'amministrazione, in presenza di un presupposto –asseritamente scriminante - peraltro non dimostrato.

16. Va infatti ulteriormente aggiunto che, come ricordato, il fondamento della pretesa della parte appellante poggia sull'allegazione di un fatto scriminante in relazione al quale non è stato assolto il relativo onere probatorio.

La prospettazione di parte ricorrente è infatti nel senso che l'illegittimità del titolo poi annullato

deriverebbe da un errore che sarebbe stato compiuto dall'amministrazione, e che da questa sarebbe stato colposamente "trasmesso" agli interessati (i quali, giova ribadirlo, se anche così fosse se ne sarebbero comunque avveduti all'atto del rilascio del provvedimento riportante l'erronea indicazione dell'istante).

I ricorrenti asseriscono di non aver presentato una domanda di condono perché l'amministrazione avrebbe (informalmente) comunicato l'esistenza di una domanda in tal senso, già presentata da altri e riferita al medesimo immobile.

Trattandosi di elemento fattuale relativo ad un dato non riferibile alla esclusiva disponibilità dell'amministrazione, ma anzi concernente l'iniziativa procedimentale dell'interessato (anche in relazione all'eventuale ricostruzione, a fronte dell'indicazione di un diverso nominativo, della provenienza dell'immobile: dato comunque nella disponibilità del proprietario), lo stesso onerava la parte, in base al principio della c.d. vicinanza della prova (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 7058/2025) di supportare tale asserzione secondo uno standard probatorio non limitato alla mera allegazione o enunciazione dell'ipotesi (tanto più se, come pure si è ricordato, tale enunciazione contrastava per tabulas proprio con l'atto di provenienza).

Il tutto, come sopra precisato, ferma restando comunque la criticità della prospettazione fattuale della parte ricorrente rispetto all'affermazione della sussistenza di un affidamento incolpevole.

Deve pertanto concludersi nel senso che la condotta degli interessati, in conseguenza della ricostruzione fattuale dello specifico caso di specie e della ricostruzione in chiave sistematica della disciplina ad esso applicabile, implica la legittimità del provvedimento di autotutela impugnato in primo grado, in ragione della sussunzione di tale condotta nello schema di cui al comma 2-bis dell'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990.

17. L'infondatezza dei primi due motivi di appello, fin qui esaminati, determina altresì l'infondatezza del terzo.

Va anzitutto rilevato che il T.A.R. si è pronunciato solo sul primo motivo del ricorso di primo grado, come dedotto dagli appellanti, perché il suo rigetto è risultato dirimente rispetto ad ogni altro aspetto della pretesa.

Una volta acclarato che il provvedimento oggetto di autotutela era stato rilasciato in difetto della necessaria istanza, e dunque in difetto del suo presupposto, la sua rimozione è atto vincolato in ragione dell'assenza di un

fondamentale presupposto per il rilascio: senza che su tale valutazione possa avere rilievo il diverso profilo della spettanza del bene della vita (peraltro anche in questo caso allegato dagli interessati ma mai valutato in tal senso dall'amministrazione: posto che il rilascio della sanatoria è stato irrimediabilmente viziato a monte dall'errore sui presupposti, e che la sanabilità o meno dell'opera non è stata esaminata all'atto dell'autotutela proprio per una ragione impeditiva di natura assorbente).

Per pacifica giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, “La falsa rappresentazione dei fatti al momento della richiesta di concessione edilizia cambia anche le prerogative del campo d’azione entro il quale l’Amministrazione doveva operare nel caso di specie, avendo l’obbligo di reprimere gli abusi per soddisfare un interesse pubblico al ripristino di una situazione di legittimità e l’eliminazione di una situazione *contra ius*

permanente. Come più volte chiarito “allorquando una concessione edilizia è stata ottenuta dall’interessato in base ad una falsa o comunque erronea rappresentazione della realtà materiale, è consentito all’amministrazione di esercitare il proprio potere di autotutela ritirando l’atto stesso, senza necessità di esternare alcuna particolare ragione di pubblico interesse che, in tale ipotesi, deve ritenersi sussistente in *re ipsa*” (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1795/2019)” (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 9048/2024).

L’applicazione del richiamato indirizzo esclude la fondatezza sia del secondo che del terzo motivo di appello, quest’ultimo concernente l’applicazione dell’art. 21-octies, secondo comma, della legge n. 241 del 1990.

18. L’infondatezza dei motivi di gravame determina il rigetto dell’appello e la conferma, con motivazione parzialmente diversa, della sentenza impugnata.

Le spese di lite possono essere compensate ai sensi degli articoli 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n.

77 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di quest’ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella peculiarità della fattispecie dedotta.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026, tenutasi da remoto, con l’intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere