

Il rito del silenzio inadempimento nelle ipotesi di istanza all'esercizio del potere di autotutela; inapplicabilità. Rapporto tra art. 27 D.P.R. n. 380/2001 e art. 20 nonies, L. n. 241/1990. Principio del *nemo potest venire contra factum proprium*.

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 23-7-2026

Non sussiste in capo all'amministrazione l'obbligo di pronunciarsi su istanze di parte volte a sollecitare l'esercizio del potere di autotutela, attesa la natura discrezionale nell'an di tale potere.

Il rito del silenzio-inadempimento ex artt. 31 e 117 c.p.a. è esperibile soltanto in presenza di una disposizione puntuale impositiva di un obbligo di provvedere, condizione non sussistente rispetto al sollecito all'esercizio dei generici poteri di autotutela.

In materia edilizia, il potere-dovere di vigilanza ex art. 27 d.P.R. n. 380/2001 consente di verificare in ogni momento la correttezza dei titoli, ma non di caducarli al di fuori dei presupposti di cui all'art. 21-novies l. n. 241/1990.

Per il principio *nemo potest venire contra factum proprium*, è inammissibile la deduzione di un motivo che, ove accolto, dimostrerebbe l'illegittimità della situazione giuridica del ricorrente stesso.

Guida alla lettura

1. Ricostruzione dei fatti

I proprietari di una casa di villeggiatura presentavano in data 2 maggio 2024 un'istanza-diffida al competente Comune per **sollecitare l'esercizio dei poteri di verifica ex art. 27 d.P.R. n. 380/2001 nei confronti dei vicini**, lamentando l'abusività originaria del loro immobile. Gli istanti avevano già impugnato il permesso di costruire rilasciato ai controinteressati con autonomo ricorso, sostenendo che l'immobile confinante fosse privo sin dall'origine di titolo abilitativo e che, ricadendo in centro abitato, richiedesse licenza edilizia anche se antecedente al 1967. A fronte del silenzio serbato dal Comune — che già con nota del 9 giugno 2023 aveva comunicato di non aver rinvenuto titoli antecedenti al 2022 — gli istanti proponevano **ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a. per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento**. Il TAR Lecce, con sentenza n. 1335/2025, qualificava l'istanza come sollecitazione all'autotutela e, ritenendone la natura discrezionale, rigettava il ricorso. Gli originari ricorrenti proponevano

appello dinanzi al Consiglio di Stato.

2. Le argomentazioni della sentenza

Il Consiglio di Stato, nel condividere le coordinate ermeneutiche del primo giudice, ha innanzitutto ribadito il principio — qualificato come derogatorio rispetto alla regola generale di cui all'art. 2 L. n. 241/1990 — secondo cui **in relazione alle istanze di autotutela non sussiste l'obbligo di pronunciare espressamente in capo alle amministrazioni, in coerenza con la pacifica inammissibilità dell'impugnativa avverso il diniego espresso di autotutela**. La Sezione ha precisato che **il rito del silenzio-inadempimento è esperibile soltanto in presenza di una disposizione puntuale impositiva di un obbligo di provvedere, ovvero laddove quest'ultimo sia univocamente ricavabile dal sistema giuridico**: condizioni non ravvisabili nel caso di specie, in cui l'istanza era volta a sollecitare surrettiziamente l'esercizio di poteri incoercibili di autotutela. In materia edilizia, ha aggiunto la Sezione, **il potere di vigilanza ex art. 27 T.U.E. consente di verificare in ogni momento la correttezza dei titoli, ma non di caducarli al di fuori dei rigorosi presupposti di cui all'art. 21-novies I. n. 241/1990**. Il Collegio ha infine introdotto, in via incidentale, un **ulteriore profilo di inammissibilità legato al principio *nemo potest venire contra factum proprium***, osservando come gli stessi appellanti risultassero titolari di un immobile per il quale parevano prospettarsi medesimi problemi di potenziale abusività.

3. Il commento

La sentenza n. 3894/2026 si inserisce in un solco giurisprudenziale ormai granitico, del quale costituisce una puntuale e motivata riconferma. L'approdo ermeneutico — l'inammissibilità del ricorso avverso il silenzio su istanze di autotutela — è presidiato da una pluralità di *rationes* che il Collegio enuclea con particolare chiarezza argomentativa, offrendo una ricostruzione che merita di essere esaminata analiticamente.

La *ratio* fondante, già emersa nella giurisprudenza anteriore, riposa sulla **natura strutturalmente discrezionale dell'an del potere di autotutela**. È lo stesso dato testuale dell'art. 21-novies I. n. 241/1990 a prefigurare l'annullamento d'ufficio in termini di mera possibilità («**può essere annullato d'ufficio**»), subordinandone l'esercizio alla duplice condizione della sussistenza di ragioni di interesse pubblico e del rispetto del termine ragionevole. **Questa discrezionalità**, che investe primariamente la scelta se procedere o meno al riesame, **rende il potere di autotutela ontologicamente incoercibile dall'esterno**: il privato può avanzare mere sollecitazioni o segnalazioni, prive di valore giuridicamente cogente, rispetto alle quali l'amministrazione non è tenuta a pronunciarsi.

Il corollario processuale di tale costruzione dogmatica è **l'inammissibilità del ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a., non già per carenza di interesse, bensì per mancanza di una condizione dell'azione**: in difetto dell'obbligo di provvedere, il privato non può azionare alcuna situazione soggettiva giuridicamente tutelata.

Il Consiglio di Stato ha il pregio di collocare il principio in una prospettiva sistematica più ampia, individuando una pluralità di ragioni ordinamentali che militano contro la coercibilità

dell'autotutela.

In primo luogo, le **esigenze di certezza dei rapporti amministrativi e di stabilità dell'interesse pubblico**. L'inoppugnabilità del provvedimento amministrativo non tempestivamente contestato costituisce un presidio irrinunciabile dell'ordinamento, che sarebbe vanificato ove il privato potesse, mediante lo strumento del silenzio-inadempimento, riaprire *sine die* il riesame di atti ormai consolidati. La preclusione del ricorso avverso il silenzio su istanze di autotutela rinvia dunque la propria *ratio* anche nell'esigenza di **evitare l'aggiramento del termine decadenziale di impugnazione**.

In secondo luogo, la **necessaria salvaguardia dei principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.) e del canone di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. n. 241/1990)**. Rientra nell'incoercibile discrezionalità amministrativa la scelta di ritornare su affari già definiti, poiché in senso contrario militano evidenti ragioni di efficienza gestionale: le risorse amministrative, strutturalmente limitate, non possono essere distolte dall'ordinaria attività provvedimentale per essere impiegate nel riesame di atti ormai inoppugnabili su impulso di parte.

In terzo luogo — e questo è forse il profilo più innovativo della motivazione — il Collegio evoca la necessità di **salvaguardare le energie processuali**, definite «*risorsa strutturalmente scarsa che, proprio perché deve essere garantita a "tutti" (art. 24 Cost.), non può evidentemente essere dilapidata su fronti non immediatamente connessi con le esigenze di attuale difesa di una concreta situazione giuridica soggettiva di carattere sostanziale*».

La sentenza tocca, seppure incidentalmente, un nodo dogmatico di notevole complessità: il **rapporto tra il potere di vigilanza edilizia ex art. 27 d.P.R. n. 380/2001 e l'autotutela decisoria ex art. 21-novies l. n. 241/1990**.

L'art. 27, comma 3, T.U.E. attribuisce **al dirigente comunale il potere-dovere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, attivabile «d'ufficio o su denuncia dei cittadini»**. Il dato letterale parrebbe deporre per l'esistenza di un **obbligo di provvedere in capo al Comune ove venga presentata una denuncia circostanziata di abusi edilizi**. La giurisprudenza amministrativa ha tuttavia operato un **distinguo fondamentale: il potere di vigilanza consente di verificare in ogni momento la correttezza dei titoli, ma non di caducarli al di fuori dei presupposti di cui all'art. 21-novies**. Come precisato dalla stessa Sezione II (Cons. Stato, n. 5423/2025), rispetto a titoli edilizi già rilasciati e consolidati, il potere repressivo del Comune non può tradursi in un aggiramento dei limiti dell'autotutela decisoria.

Sussiste **obbligo di provvedere quando l'istanza del privato sollecita l'esercizio dei poteri di vigilanza su opere che si assumono realizzate in difformità o senza titolo (attività vincolata), mentre l'obbligo viene meno quando l'istanza miri a ottenere la caducazione di un titolo edilizio esistente mediante il riesame di legittimità (attività discrezionale di autotutela)**.

Nel **caso di specie**, tuttavia, il confine era reso ancora più sfumato dalla circostanza che l'istanza-diffida degli appellanti era diretta non già a contestare la conformità delle opere al

permesso di costruire (già oggetto di autonomo ricorso), bensì a sostenere l'abusività originaria dell'immobile dei controinteressati, in quanto asseritamente privo di titolo abilitativo sin dall'origine. L'**istanza**, dunque, **non sollecitava la repressione di un abuso in atto, ma il riesame della situazione legittimante un manufatto preesistente, così sconfinando nell'area della sollecitazione all'autotutela, rispetto alla quale il Collegio ha coerentemente escluso l'obbligo di provvedere.**

L'aspetto di maggiore interesse della pronuncia risiede nell'*obiter dictum* relativo all'applicazione del **principio *nemo potest venire contra factum proprium* al processo amministrativo**. Il Collegio osserva incidentalmente — ma il rilievo non è affatto marginale nella costruzione motivazionale — che gli stessi appellanti risultavano titolari di un immobile «*per il quale paiono prospettarsi gli stessi problemi di potenziale abusività evidenziati a carico di quello dell'edificio degli odierni controinteressati*». In tale situazione, «**per il principio *nemo potest venire contra factum proprium*, precipitato dei più generali divieti di abuso del diritto e del processo, oltre che della clausola generale di buona fede, è inammissibile la deduzione di un motivo di impugnazione che, ove accolto, dimostrerebbe l'illegittimità della situazione giuridica soggettiva del ricorrente stesso, oltre che del controinteressato**».

Il richiamo alla sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, 23 ottobre 2025, n. 801 conferma che la giurisprudenza amministrativa sta progressivamente costruendo uno **statuto processuale del principio di buona fede, inteso non solo come criterio di valutazione della condotta delle parti nell'ambito dei rapporti obbligatori** (ex artt. 1175, 1337, 1366 e 1375 c.c.), ma anche come «**canone per individuare un limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti, anche sul piano della loro tutela processuale**», alla luce del parametro di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tale orientamento secondo cui, alla stregua del principio del divieto di abuso del processo, precipitato del più generale divieto di abuso del diritto e della clausola di buona fede, deve considerarsi inammissibile il motivo di impugnazione con il quale il ricorrente contesti la giurisdizione da lui stesso adita al fine di ribaltare l'esito negativo nel merito del giudizio mostra come il processo amministrativo stia progressivamente abbandonando una concezione meramente oggettiva e impugnatoria, per abbracciare canoni di lealtà e probità processuale già propri del processo civile, in attuazione dell'art. 1, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990, che impone che i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione siano improntati ai principi di collaborazione e buona fede, con continuità di effetti anche nella fase giurisdizionale.

La sentenza n. 3894/2026 arricchisce il quadro dei principi in materia di silenzio-inadempimento su istanze di autotutela, offrendo all'interprete una motivazione che spazia dal dato testuale dell'art. 21-*novies* ai principi costituzionali di buon andamento e di economia processuale, sino ai più recenti approdi in tema di abuso del diritto processuale.

Sul piano operativo, la pronuncia conferma che:

a) il **privato che intenda contrastare un titolo edilizio altrui deve impugnarlo**

tempestivamente nel termine decadenziale, non potendo surrogare l'azione di annullamento con il ricorso avverso il silenzio su istanze di autotutela;

b) l'istanza rivolta al Comune affinché eserciti i poteri di vigilanza ex art. 27 T.U.E. deve essere attentamente calibrata: essa è ammissibile e genera un **obbligo di provvedere solo ove sia diretta a segnalare abusi in atto o difformità rispetto ai titoli, e non invece a sollecitare il riesame della legittimità di titoli già rilasciati e consolidati**;

c) la **condotta processuale della parte viene sempre più scrutinata attraverso il prisma della buona fede e del divieto di abuso**, con la conseguenza che l'iniziativa giudiziaria che risulti contraddittoria rispetto alla situazione giuridica soggettiva del ricorrente può essere dichiarata inammissibile per violazione del principio *nemo potest venire contra factum proprium*.

Pubblicato il 18/05/2026

N. 03894/2026REG.PROV.COLL.

N. 08021/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8021 del 2025, proposto da Giuseppe Indino e Maria Rita Bianchi, rappresentati e difesi dagli avvocati Luca De Nora e Matteo Salvi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Specchia, non costituito in giudizio;

nei confronti

Raffaele Francesconi e Anna Dolcetti, rappresentati e difesi dagli avvocati Martino Alberto Grimaldi e Francesco Lezzi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma,

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (sezione I) n. 1335 del 30 settembre 2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei signori Raffaele Francesconi e di Anna Dolcetti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 il consigliere Stefano Filippini;

Uditi per le parti gli avvocati Luca De Nora e Francesco Lezzi;

1. L'oggetto del giudizio è rappresentato dalla domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal comune di Specchia sull'istanza – diffida, presentata dai signori Giuseppe Indino e Maria Rita

Bianchi in data 2 maggio 2024, con cui si chiedeva di attivare iniziative ex art. 27 del t.u. edilizia (d.P.R. n. 380/2001) nei confronti dei proprietari (signori Raffaele Francesconi e di Anna Dolcetti) di immobile adiacente a quello degli interessati.

2. Invero, con il ricorso introduttivo del giudizio dinanzi al T.a.r. per la Puglia, sezione di Lecce, i signori Indino-Bianchi hanno rappresentato:

a) di essere proprietari di una casa di villeggiatura ubicata in via Trento del comune di Specchia, e di aver, con l'istanza del 2 maggio 2024, sollecitato l'ente locale a esercitare le verifiche di conformità e regolarità dei lavori di ristrutturazione e ampliamento realizzati in area confinante, in forza del permesso di costruire n. 36/2022 del 19 dicembre 2022 (p.d.c.), dai sig.ri Anna Dolcetti e Raffaele Francesconi; e ciò in quanto, nella primavera del 2023, avevano rilevato, sull'immobile di proprietà dei controinteressati, in corrispondenza del piano primo, l'avvio di lavori di ristrutturazione con ampliamento volumetrico;

b) di aver già impugnato il detto permesso di costruire, con autonomo ricorso iscritto al n. 812/2023 del R.G. presso il medesimo T.a.r. leccese, essendo emerso, a seguito di accesso alla pratica edilizia (di cui al p.d.c. n. 36/2022), che la porzione dell'immobile di proprietà dei controinteressati doveva ritenersi realizzata in assenza del titolo edilizio (per mancanza di prova idonea a dimostrare la realizzazione del fabbricato in data antecedente al 1 settembre 1967) e che l'intervento assentito era violativo delle distanze previste dalle vigenti NTA del PRG e dal codice civile;

c) di aver altresì presentato all'ente comunale, in data 2 maggio 2024, una istanza-diffida, volta a sollecitare l'attivazione delle verifiche di cui all'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001, atteso che dagli accertamenti operati dagli esponenti era emerso che il preesistente immobile dei signori Francesconi-Dolcetti, anche laddove effettivamente risalente a epoca antecedente al 1967, avrebbe comunque richiesto l'acquisizione di una licenza edilizia, titolo imposto dall'articolo 31 della legge n. 1150/1942, nella sua originaria versione, per tutti gli interventi ricadenti all'interno del centro abitato (quale, nella specie, dovevano ritenersi quelli effettuati in via Trento).

2.1. Dinanzi al T.a.r. Lecce il comune di Specchia non si costituiva, a differenza dei controinteressati Dolcetti e Francesconi, che contrastavano il ricorso.

3. La sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, n. 1335 del 30 settembre 2025:

a) ha qualificato l'istanza presentata dai ricorrenti in termini di

sollecitazione all'autotutela e, ritenendo la natura discrezionale, nell'an,

dell'avvio del procedimento di autotutela, specie a fronte dell'esistenza di

un valido titolo edilizio (il p.d.c. n. 36/2022) che esclude ex se l'abusività

delle opere contestate, ha rigettato il ricorso;

b) stante la peculiarità della questione ha compensate tra le parti le spese di lite.

4. Avverso tale pronuncia gli interessati indicati hanno interposto il presente gravame, notificato in data 15 ottobre 2025 e depositato il 20 ottobre 2025, affidandolo ai motivi (estesi da pagina 6 a pagina 12) che possono riassumersi nei termini seguenti:

a)

Error in iudicando – Errore sui presupposti di fatto, travisamento, carenza

istruttoria, illogicità ed erroneità della motivazione; nella sostanza si deduce

che il T.a.r. avrebbe erroneamente affermato che la diffida di cui trattasi

fosse mirata ad una verifica della conformità e regolarità dei lavori oggetto

del permesso di costruire n. 36/2022; invece, tale titolo era stato già

impugnato dinanzi T.a.r., e con l'istanza in questione gli interessati

avrebbero inteso evidenziare la diversa circostanza che l'immobile dei

vicini, su una porzione del quale erano stati assentiti gli interventi di cui al

predetto titolo edilizio n. 36/2022, risultasse privo, sin dall'origine, di un

titolo abilitativo e, dunque, dovesse essere considerato abusivo, anche per

l'eventualità in cui la data di sua costruzione risultasse anteriore al 1967, in

quanto ricadente all'interno del centro abitato. A fronte di ciò, nessun

riscontro, positivo o negativo, su una diffida circostanziata, era stato dato

dall'amministrazione, in violazione dell'obbligo del comune di definire, ai

sensi dell'articolo 27 del d.P.R. n. 380/2001, la segnalazione;

b) *Error in iudicando* – Errore sui presupposti di fatto, travisamento, carenza

istruttoria, illogicità ed erroneità della motivazione; si lamenta che il T.a.r.

avrebbe erroneamente indicato nella nota comunale prot. n. 5785 del 9

giugno 2023 un atto capace di dimostrare che il comune non sia rimasto

inerte rispetto all'istanza del maggio 2024; invero, la collocazione

temporale degli atti esclude che il primo possa costituire principio di

adempimento rispetto al secondo.

5. Con atto del 25 novembre 2025 si sono costituiti i controinteressati Anna Dolcetti e Raffaele Francesconi, che hanno poi depositato memoria difensiva in data 26 marzo 2026, contrastando ampiamente l'appello.

6. Sulle conclusioni e difese in atti, la controversia è stata trattenuta in decisione all'esito della camera di consiglio del 14 aprile 2026.

7. L'appello è infondato.

Attesa la stretta connessione, i motivi di gravame possono essere trattati congiuntamente.

8. Giova in principalità ripercorre, in fatto, i passaggi essenziali della vicenda.

8.1. L'immobile dei controinteressati, signori Francesconi- Dolcetti, al pari di quello adiacente degli appellanti, è costituito da una vecchia abitazione sita nella via Trento del comune di Specchia, in "Zona A/2", Zona Urbana di interesse ambientale 1, adiacente al centro storico. Nei rispettivi titoli di proprietà non vengono menzionate licenze di costruzione o altri assensi edilizi, mentre, in entrambi i casi, si afferma trattarsi di costruzioni realizzate prima del 1967.

La costruzione di proprietà dei coniugi Francesconi- Dolcetti ha formato oggetto di intervento di ristrutturazione, assentito dal comune con permesso di costruire n. 36/2022. Avverso tale titolo abilitativo i signori Giuseppe Indino e Maria Rita Bianchi hanno proposto ricorso (iscritto al R.G. 812/2023) dinanzi al T.a.r. Lecce, chiedendone l'annullamento previa sospensione; il T.a.r. leccese, con ordinanza n. 478 del 18 settembre 2023, rinvenendo preliminarmente "profili di irricevibilità del ricorso", ha respinto l'istanza cautelare anche perché priva dei caratteri dell'immediatezza, in considerazione del fatto che i lavori assentiti dal gravato titolo risultavano, nella loro dimensione strutturale, completati.

In pendenza del detto giudizio impugnatorio, i signori Indino-Bianchi hanno presentato al comune di Specchia l'istanza-diffida del 2 maggio 2024, invitando l'ente locale a esercitare i poteri di verifica ex art. 27 cit., in ordine alla presunta abusività della costruzione di proprietà dei signori Francesconi-Dolcetti; nell'ambito di tale diffida, gli esponenti si sono soffermati sia sulla carenza di prova che la porzione immobiliare oggetto dell'ultimo intervento edilizio dei controinteressati fosse stata realizzata in data antecedente al 1 settembre 1967, sia sul fatto che, comunque, già nel 1943 la zona di via Trento ricadeva nel centro abitato, circostanza da cui ulteriormente discende che la porzione di fabbricato dei sig.ri Francesconi-Dolcetti - interessata dal contestato intervento di ristrutturazione edilizia, anche ove realizzata in epoca antecedente al 1 settembre 1967 - doveva comunque essere assistita da idoneo titolo edilizio, evenienza invece insussistente (con conseguente illegittimità del fabbricato).

Peraltro, già in esito a una prima istanza di accesso agli atti presentata dai signori Indino-Bianchi in data 1° giugno 2023, l'amministrazione comunale

aveva evidenziato che non erano stati rinvenuti, rispetto all'immobile dei controinteressati, titoli abilitativi antecedenti a quello del 2022 (cfr. nota prot. 5785 del 9 giugno 2023); atto, quest'ultimo, mai impugnato dai richiedenti, che, invece, con la diffida del 2 maggio 2024 hanno invitato il Comune ad attivare i provvedimenti di competenza ai sensi del richiamato art. 27 del d.P.R. n. 380/2001.

9. Come sopra accennato, il primo giudice ha ritenuto che, a fronte della pacifica esistenza ed efficacia del permesso di costruire n. 36/2022, e del tenore delle questioni prospettate dagli esponenti (che non hanno specificamente contestato la conformità delle opere eseguite rispetto al titolo che le assiste), l'azione proposta ai sensi degli art. 31 e 117 c.p.a. risulta nella sostanza diretta a sollecitare un intervento in sede di autotutela del Comune, istanza a cui tuttavia non si correla alcun obbligo a provvedere in capo all'Amministrazione intimata; invero, secondo la giurisprudenza in materia, una volta consolidatosi il titolo edilizio, non è più possibile rimetterne in discussione la legittimità che lo assiste; e ancor meno è possibile farlo mediante iniziative volte a sollecitare l'esercizio dei poteri di autotutela. Infatti, l'avvio del procedimento di autotutela ha natura

discrezionale nell'an , sicchè risultano inammissibili i ricorsi proposti

avverso il silenzio serbato dall'amministrazione sulle relative istanze,

disconoscendo in tali casi l'esistenza di una posizione giuridica soggettiva

qualificata e differenziata in capo al privato; anzi, risulta ancor prima

inammissibile l'istanza del privato, sulla quale l'amministrazione (stante la

riferita discrezionalità, insindacabile nell'*an*) non ha alcun obbligo di legge di

avviare il procedimento amministrativo di autotutela decisoria, né, *a fortiori*,

può trovarsi in una condizione di inadempimento in caso di omesso

esercizio dei relativi poteri. Le ragioni che ostano all'obbligo di provvedere

(*rectius*, di avvio del procedimento di autotutela) risiedono, invero, in

indeclinabili esigenze ordinamentali sottese alla necessità di assicurare la

certezza dei rapporti amministrativi e la stabilità dell'interesse pubblico

perseguiti attraverso il provvedimento amministrativo rimasto inoppugnato

(in tal senso si veda, tra le varie, Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2022, n.

7838).

10. Ritiene il collegio che dette coordinate ermeneutiche debbano essere condivise.

Va in primo luogo ribadito il principio, comunque derogatorio rispetto alla regola generalissima per cui la P.A. ha dovere di rispondere ex art. 2, l. n.241 del 1990, secondo cui in relazione alle istanze di autotutela non corre l'obbligo di pronunciare espressamente in capo alle amministrazioni (Cons. Stato, sez. IV n. 1687 del 2022, sez. IV, n. 2622 del 2021; sez. IV, n. 4288 del 2020) in coerenza con l'inammissibilità dell'impugnativa avverso il diniego espresso di autotutela (

ex plurimis Cons. Stato, sez. I, parere, n. 76

del 2024, sez. IV, n. 2591 del 2021, sez. IV, n. 2622 del 2021, sez. IV, n.

6520 del 2020). Invero, non è possibile utilizzare lo strumento del ricorso

avverso il silenzio per sollecitare surrettiziamente l'esercizio di poteri di

autotutela, alla stregua del consolidato orientamento secondo il quale non

sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione di pronunciarsi su un'istanza

volta a ottenere un provvedimento in via di autotutela, non essendo

coercibile dall'esterno l'attivazione del procedimento di riesame della

legittimità dell'atto amministrativo mediante l'istituto del silenzio-rifiuto e lo

strumento di tutela offerto ex art. 117 c.p.a.. Ciò appare altresì coerente con

l'impostazione secondo cui il rito del silenzio-inadempimento è esperibile

soltanto laddove ci si trovi al cospetto di una disposizione puntuale

impositiva di un obbligo di provvedere, ovvero laddove quest'ultimo sia

univocamente ricavabile dal sistema giuridico (tra le tante, Cons. Stato, sez.

V, n. 5821 del 2015, secondo cui *“ai sensi degli artt. 2 e 3, l. 7 agosto 1990,*

n. 241 la Pubblica amministrazione, quando ha un obbligo di provvedere,

deve pronunciarsi sulla istanza del richiedente, ma detto obbligo sussiste

quando vi sia una specifica disposizione di legge ovvero quando

l'Amministrazione titolare del bene abbia fatto sorgere una aspettativa

qualificata, prospettando con atti formali che potrebbe prendere in

considerazione una istanza dell'interessato"); in nessun caso è utile a tali

fini il “sollecito” all’esercizio dei generici e immanenti poteri di autotutela

(tra le tante: *“il riesame di legittimità di un provvedimento amministrativo ai*

fini del suo annullamento in via di autotutela implica l'esercizio di una

potestà discrezionale rimessa alla più ampia valutazione di merito

dell'Amministrazione, circa la sussistenza delle "ragioni di interesse

pubblico" richieste dall'art. 21 nonies della legge n. 241/1990", cfr. Cons.

Stato, sez. IV, n. 3949 del 2011). Infatti, in termini strettamente

tecnico-giuridici, rientra nell'incoercibile discrezionalità amministrativa la

scelta di ritornare su affari già definiti, sia perché, in una prospettiva

logico-sistematica, militano in senso contrario evidenti ragioni di necessaria

salvaguardia dei principi di efficacia ed economicità dell'azione

amministrativa, stabiliti dalla legge (art. 1, l. n. 241 del 1990) come principi

generali dell'azione amministrativa e, a ben vedere, necessari ed ineludibili

precipitati tecnici del supremo principio costituzionale di buon andamento

dell'Amministrazione (art. 97 Cost.); del resto, vi è pure, in un'ottica di

ancor più ampio respiro ordinamentale, una ragione di doverosa

salvaguardia delle energie processuali, risorsa strutturalmente scarsa che,

proprio perché deve essere garantita a “tutti” (art. 24 Cost.), non può

evidentemente essere dilapidata su fronti non immediatamente connessi

con le esigenze di attuale difesa di una concreta situazione giuridica

soggettiva di carattere sostanziale (cfr., sul punto, Cons. Stato, sez. IV, 29

marzo 2021, n. 2622, § 7; 26 ottobre 2020, n. 6520, § 23 e ss.; sez. IV, 13

agosto 2020, n. 5010, § 7 e ss.; sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 829, § 9 e ss.;

v. anche, *a contrario*, Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271, § 11 e ss.; in

precedenza, si vedano, *ex multis*, Cons. Stato, Ad. plen., n. 9 del 2014 e n.

5 del 2015; sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; sez. V, 3 maggio 2012, n.

2548).

10.1. Dunque, l'impugnativa del diniego di autotutela deve pacificamente ritenersi inammissibile (Cons. Stato, sez. IV, n. 2999 del 2018 e n. 829 del 2018), in coerenza con il principio generale della impossibilità di assicurare tutela all'interesse strumentale, se non nei casi eccezionali espressamente previsti dalla legge (Corte cost., n. 271 del 2019; Cons. Stato, Ad. plen., n. 4 del 2018).

10.2. Principi, quelli appena esposti, che in materia edilizia vanno raccordati con le previsioni di settore, rispetto alle quali si è avuto modo di precisare che l'inesauribile potere/dovere di vigilanza sul territorio, attribuito ai comuni dall'art. 27 cit. consente di verificare in ogni momento la correttezza dei titoli, ma non di caducarli al di fuori dei presupposti di cui all'art. 21-

novies della l. n. 241 del 1990 (si veda, al proposito, Cons. Stato,

sez. II, n. 5423 del 2025).

10.3. Non pare ultroneo, inoltre, ribadire l'inammissibilità, in generale, dell'azione avverso il silenzio che abbia per obiettivo il dare corso alla tutela di un interesse illegittimo (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 1394 del 2025) e, in particolar modo, allorché colui che agisce in giudizio, a sua volta, abbia posto in essere un abuso edilizio (come pare essere nel caso della diffida del 2 maggio 2024, presentata al comune da coloro che, a ben vedere, risultano titolari di un immobile per il quale paiono prospettarsi gli stessi problemi di potenziale abusività evidenziati a carico di quello dell'edificio degli odierni controinteressati). A quest'ultimo proposito, si veda, di recente, la sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (sezione giurisdizionale, 23 ottobre 2025, n. 801), secondo cui, per il principio

nemo potest venire contra factum proprium, precipitato dei più

generali divieti di abuso del diritto e del processo, oltre che della clausola

generale di buona fede, è inammissibile la deduzione di un motivo di

impugnazione che, ove accolto, dimostrerebbe l'illegittimità della situazione

giuridica soggettiva del ricorrente stesso, oltre che del controinteressato. Il

dovere di buona fede e correttezza, di cui agli artt. 1175, 1337, 1366 e 1375

c.c., alla luce del parametro di solidarietà, sancito dall'art. 2 della

Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non

costituisce solo un criterio di valutazione della condotta delle parti

nell'ambito dei rapporti obbligatori, ma anche un canone per individuare un

limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti, anche sul piano della loro

tutela processuale.

11. In definitiva, dal complesso delle superiori riflessioni, emerge che l'appello deve essere integralmente rigettato.

12. Le spese di lite del grado seguono la soccombenza e si liquidano al dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna gli appellanti in solido alla rifusione, in favore degli appellati costituiti, delle spese di lite del grado, liquidate in complessivi € 5.000

(cinquemila) oltre accessori di legge (rimborso spese generali al 15%, i.v.a. e c.p.a.).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Consigliere