

Autotutela e falsa rappresentazione dei fatti: annullamento possibile oltre il limite temporale solo se interviene il giudicato penale

di Mario Pastore

Data di pubblicazione: 21-9-2026

Affinché la P.A. possa superare il limite temporale ordinario per l'esercizio dei suoi poteri di annullamento in autotutela, il falso commesso dal privato istante deve essere stato accertato in sede penale, tanto se determinato da dichiarazioni sostitutive false o mendaci quanto se consistito in una falsa rappresentazione della realtà di fatto.

Guida alla lettura

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, con la sentenza in commento, sembra superare un orientamento che andava ormai consolidandosi sia in seno al Consiglio di Stato che allo stesso Giudice amministrativo di secondo grado della Sicilia. Infatti, ribaltando la sentenza di primo grado, il CGA ha **posto un freno alla facoltà dell'Amministrazione di annullare in autotutela il provvedimento quando, ai sensi del comma 2bis dell'art. 21 nonies della legge 241/90, il privato abbia posto in essere una falsa rappresentazione della realtà per ottenere lo stesso provvedimento. Occorrerebbe**, infatti, ai fini dell'autotutela, anche per la falsa rappresentazione della realtà, oltre che per le dichiarazioni false o mendaci, **l'accertamento di un reato con sentenza passata in giudicato**. La pronuncia, pertanto, si pone in contrasto con l'orientamento fino ad ora prevalente che, invece, riteneva non fosse necessario l'accertamento in sede penale della falsa rappresentazione dei fatti ai fini di un ripensamento dell'Amministrazione circa il rilascio del provvedimento.

Una brevissima ricostruzione del fatto all'esame del massimo Consesso siciliano può risultare utile al fine di comprendere le ragioni che hanno portato ad un simile mutamento di prospettiva. Nel caso all'attenzione del Collegio il permesso di costruire era stato chiesto al Comune da un precedente proprietario, il quale aveva presentato una fotografia ritoccata raffigurante un forno al fine di dimostrare l'originaria destinazione urbanistica dell'immobile e così accedere alla normativa premiale del Piano Casa. L'immobile era stato poi acquistato da un ulteriore soggetto che, consapevole o meno, aveva fatto affidamento sull'acquisito permesso di costruire, poi annullato con ordine di demolizione dal Comune ben oltre il termine di 6 mesi previsto per l'esercizio del potere di autotutela dall'art. 21 *nonies* della 241.

La *ratio* della sentenza in esame, pertanto, si pone nel solco della **necessità di tutela dell'affidamento del privato**, ma le ragioni della scelta trovano fondamento in alcuni argomenti che superano quelli posti a base dell'orientamento precedente.

Il Consiglio di Stato, infatti, aveva ritenuto in passato che la **disgiunzione “o” tra la falsa attestazione dei fatti e le dichiarazioni false o mendaci, di cui al comma 2bis della norma in esame, permettesse di riferire solo a queste ultime la necessità di un accertamento penale definitivo**. Per le prime, invece, l'Amministrazione avrebbe potuto autonomamente, seppur con il massimo rigore, accertare la rilevanza della falsa rappresentazione al fine di esercitare il proprio potere di annullamento in autotutela, garantendo - così - in ogni caso, la rimproverabilità al proprietario della rappresentazione non veritiera della realtà.

Il CGA, invece, con un **primo argomento di carattere grammaticale**, ritiene che **entrambe le fattispecie di reato, previste dagli artt. 438 c.p. e 76 DPR 445/2000, debbano essere trattate unitariamente**, in quanto l'inciso “*per effetto di condotte costituenti reato*” si riferisce ai provvedimenti amministrativi conseguiti. In tal senso, è il conseguimento dell'atto a costituire l'effetto della condotta illecita e non la falsa rappresentazione della realtà a essere l'effetto del reato. Pertanto, il **participio “accertate” si riferisce indistintamente ad entrambe le condotte, le quali devono essere accertate in sede penale in via definitiva, operando il disgiuntivo per le sole forme dell'inganno ma non per il comune requisito della condotta costituente reato**.

Il secondo argomento è di **carattere sistematico** e si basa sulla considerazione che appare illogico ritenere che la fattispecie più grave delle dichiarazioni false o mendaci, di cui all'art. 76 del DPR 445/2000, debba essere garantita dall'accertamento definitivo in sede penale ed, invece, quella più elastica della falsa rappresentazione della realtà, di cui all'art. 438 c.p., venga lasciata al giudizio discrezionale dell'Amministrazione. Una soluzione di tal genere, si espone, pertanto, secondo il CGA, ad evidenti **dubbi di irragionevolezza e disparità di trattamento**.

Infine, ma non di valore minore, l'**argomento teleologico della valorizzazione del sistema di pubblicità immobiliare**, foriero di un legittimo affidamento in capo a colui che dovesse consultarlo ai fini delle sue decisioni di investimento, che verrebbe messo in discussione se si permettesse all'Amministrazione di annullare l'atto in autonomia, senza un previo accertamento definitivo in sede penale della commissione dell'illecito.

La soluzione della Corte di Giustizia amministrativa siciliana sembra, inoltre, trovare ulteriori riscontri in suo favore, se si considera che il **comma 2bis dell'art. 21nonies**, introdotto nel 2020, costituisce una **disposizione eccezionale, derogatoria dell'attuale termine generale di 6 mesi fissato dalla norma per l'esercizio del potere e, pertanto, di stretta interpretazione**.

Il precedente orientamento, pur nell'apprezzabile intento di concedere all'Amministrazione il potere di valutare il ripristino della legalità, appariva, inoltre, suscettivo di rivisitazione alla luce del *trend* intrapreso dal legislatore, il quale, con la progressiva riduzione del termine per l'esercizio del potere da 18 a 12 e, da ultimo, fino a soli 6 mesi, ha chiaramente voluto **valorizzare il rispetto dell'affidamento del privato**.

Al di là, quindi, della vicenda concreta, in cui l'autore della falsificazione era solo dante causa del proprietario destinatario dell'ordine di demolizione, la decisione della Corte sembra dare

seguito all'evoluzione del principio del legittimo affidamento, per come affermatosi nel diritto dell'Unione Europea, tenuto altresì conto dell'ultima interpretazione datane dalla stessa **Consulta con la sentenza n. 88 del 2025**.

La Corte Costituzionale, in tale decisione, ha sostenuto l'**inderogabilità del termine di cui all'art. 21 nonies nell'ipotesi della tutela del patrimonio artistico della nazione di particolare rilievo**, con ciò ribadendo il principio che il legittimo affidamento del privato può prevalere, nell'ambito del **giudizio di bilanciamento**, anche rispetto ad altri valori fino ad ora ritenuti preminenti.

Se, quindi, il legislatore ha stabilito una deroga espressa alla regola del termine per l'esercizio del potere, questo può essere esercitato oltre tale termine, così come richiede la novella legislativa, **solo in presenza di un accertamento penale definitivo dell'illecito, anche nell'ipotesi in cui il principio di legalità venga in rilievo in un campo di particolare interesse per lo Stato quale quello della tutela del territorio**.

Pubblicato il 13/07/2026

N. 00478/2026REG.PROV.COLL.

N. 00528/2024 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 528 del 2024, proposto dalla signora -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Vincenzo Terenzio e Andrea Ciulla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Malfa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Di Leo, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall' Avv. Mila Milazzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, pubblicata in data 8 febbraio 2024 resa tra le parti, che ha respinto i ricorsi riuniti nn. -OMISSIS- e -OMISSIS-

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Malfa e di -OMISSIS- e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 la Consiglieria Paola La Ganga e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellante in primo grado col ricorso n. 1644/2022 ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti resi dal Comune di Malfa n. settoriale 63 e n.r.g. 654 in data 1° settembre 2022 con il quale si disponeva l'annullamento del Permesso di Costruire n. -OMISSIS-, del 13 novembre

2020, ai sensi dell'art. 21 *nonies*, comma 2-*bis*, della L. n. 241/1990 e di

tutti gli atti consequenziali e col ricorso n. 272/2023 l'annullamento della

disposizione n. 7/2022 del 2 settembre 2022 avente a oggetto

“demolizione, riduzione in pristino e sanzione pecuniaria”, comunicata con

determinazione settoriale n. 95 del 15 dicembre 2022 del 15 dicembre 2022

a sua volta comunicata in pari data con nota a oggetto “*sospensione dei*

termini della disposizione n. 07/2022 del 02.09.2022”.

2. La sentenza gravata ha respinto i ricorsi in precedenza riuniti deducendo:

- di escludere il dedotto difetto di istruttoria, ritenendo che l'attività svolta dal Comune sia stata adeguata e approfondita e che anche il contraddittorio sia stato garantito;
- di ritenere infondate le doglianze relative alla pretesa destinazione residenziale dell'immobile oggetto di intervento, sulla base dei documenti e delle fotografiche acquisite agli atti;
- di ritenere la legittimità del provvedimento di annullamento in autotutela ai

sensi dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, affermando in particolare che:

a) la “

falsa rappresentazione dei fatti” di cui al comma 2-*bis* non richiede un

previo accertamento penale;

b) non è configurabile alcuna colpa della P.A. nella mancata originaria rilevazione del falso;

c) l'interesse pubblico alla rimozione di un provvedimento fondato su

dichiarazioni mendaci è *in re ipsa*;

d) l'eventuale terzo in buona fede può sempre agire in rivalsa nei confronti del dante causa, senza che ciò possa far venir meno l'esercizio del potere di autotutela; che, comunque, nel caso in esame sia da escludere un affidamento tutelabile della ricorrente attesa la sua scarsa diligenza (se non consapevolezza) al momento dell'acquisto;

- di respingere nel merito gli ulteriori motivi sia con riguardo alle aggiuntive allegazioni sulla destinazione residenziale, ritenute irrilevanti rispetto alle caratteristiche oggettive del vano, sia in ordine agli ulteriori profili urbanistico-edilizi, che motivano il provvedimento di annullamento del permesso di costruire, che ritenendo sufficiente, ai fini del rigetto, la

legittimità anche di una sola delle *rationes decidendi*, vista la sua natura di

provvedimento plurimotivato;

- in merito al provvedimento di demolizione, di ritenere irrilevante la dedotta irritualità della notifica (effettuata presso il difensore), in considerazione

della conoscenza *aliunde* del provvedimento con l'unico effetto di spostare

in avanti il termine per il gravame e di rigettare i denunziati vizi di illegittimità

derivata, stante la natura presupposta del provvedimento di annullamento

del titolo edilizio;

- di ritenere infondate le censure relative alla mancata individuazione, nell'ordine di demolizione, dell'area da acquisire in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione.

3. Il ricorso di appello è affidato ai seguenti motivi:

l) «

erroneità del capo 5 della sentenza con cui è stato ritenuto infondato il

primo motivo di ricorso rubricato “violazione e falsa applicazione dell’art. 3

I. 241/90 – Carenza di istruttoria e motivazione insufficiente.” – Error in

iudicando per violazione dei principi e delle norme richiamate, travisamento

e difetto di motivazione».

a) A sostegno dell'erroneità della sentenza nel respingere il primo motivo di

ricorso si evidenziano gli elementi che dimostrerebbero *aliunde* la

pregressa destinazione residenziale dell'immobile pur prescindendo dalla

fotografia ritoccata raffigurante un forno la cui esistenza sarebbe indicativa

dell'originaria destinazione urbanistica dell'immobile.

Si ci duole del fatto che il T.a.r. non abbia verificato la sussistenza o meno di ulteriori presupposti che avrebbero consentito all'appellante di accedere alla normativa premiale del Piano Casa.

Si ci duole della natura meramente formale dell'istruttoria svolta dal Comune (in carenza di apposito sopralluogo), lamentando la carenza di un approfondimento tecnico sostanziale che avrebbe dovuto indurre l'UTC a determinarsi per la sostanziale irrilevanza della foto in questione (quand'anche si dovesse accedere alla – non accertata – tesi della sua falsità) e per la destinazione d'uso residenziale dell'immobile se solo si fosse attenzionata la vetustà e le caratteristiche costruttive eoliane dell'immobile (altezza, pareti, colore) con la conseguente insussistenza dei presupposti che presiedono al provvedimento di annullamento del PDC dopo i termini di legge.

Quanto al fotomontaggio, lo stesso non è così evidente come sostenuto dal T.a.r. dal momento che neanche l'Ufficio Tecnico comunale se ne accorse sia in sede di rilascio del titolo, della sua voltura e di esame delle due SCIA.

b) L'appellante lamenta altresì il mancato accoglimento del secondo motivo del ricorso in primo grado, sulla violazione delle norme e principi in materia di autotutela.

Il T.a.r. non avrebbe valorizzato la buona fede, diligenza ed estraneità della signora -OMISSIS-, avente causa dal -OMISSIS-, autore della falsa rappresentazione, che legittimamente ha fatto affidamento sulla C.E. rilasciata al precedente proprietario considerato anche il comportamento del Comune che ha volturato e preso atto delle due SCIA presentate della nuova proprietaria.

L'appellante ritiene che il Comune abbia tenuto un "*comportamento*

gravemente colposo” in sede di istruttoria dell’intera pratica edilizia, tale da

precludere l'esercizio dell'annullamento in autotutela oltre i termini di

legge.

c) Si reitera anche il vizio di motivazione respinto dal T.a.r. in ordine alle ragioni di interesse pubblico giustificanti l'annullamento in autotutela.

d) Il T.a.r. avrebbe dovuto ritenere viziato per difetto di motivazione il provvedimento di annullamento non avendo il Comune nella parte motiva dello stesso proceduto al bilanciamento dei contrapposti interessi quello pubblico e quello dell'attuale proprietaria che incolpevolmente ha riposto affidamento sulla legittimità del titolo.

e) Il T.a.r. avrebbe anche erroneamente interpretato l'art. 21-

nonies,

comma 2-*bis*, L. n. 241/1990, atteso che la falsa rappresentazione dei fatti

richiederebbe, ai fini dell'applicazione del citato comma *2-bis*, un

accertamento penale definitivo.

II) *«erroneità del capo 6 della sentenza con cui è stato ritenuto infondato il*

secondo motivo di ricorso rubricato “ii. violazione e falsa applicazione

dell'art. 21 nonies della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 1, comma 2

bis. della legge n. 241/1990 – violazione del principio del legittimo

affidamento – eccesso di potere per travisamento dei presupposti.” – Error

in iudicando per violazione dei principi e delle norme richiamate,

travisamento e difetto di motivazione».

L'appellante reitera le superiori argomentazioni ritenendo, col supporto del proprio tecnico, che l'immobile in oggetto ricada in Zona A0 del Programma di Fabbricazione del Comune di Malfa e che le Zone A sarebbero solo quelle oggetto dell'art. 57 (zone A1-A11) con esclusione dell'art. 56, relativo proprio alla Zona A0.

III) In merito al ricorso n. 276/2023 R.G. «C.I.

erroneità del capo 10 della

sentenza con cui è stato ritenuto infondato il primo motivo di ricorso

rubricato “violazione dell’art. 141 c.p.c. – Mancanza di elezione di domicilio

regolarmente eletto” – Error in iudicando per violazione dei principi e delle

norme richiamate, travisamento e difetto di motivazione».

Il provvedimento di demolizione, oltre che viziato da illegittimità derivata per tutti i motivi suddetti, presenterebbe vizi propri:

- la notifica dello stesso al legale dell'appellante non domiciliatario;
- l'omessa indicazione dell'area che verrebbe acquisita in caso di inottemperanza.

4. Si sono costituiti sia il Comune di Malfa che, in merito al secondo ricorso, ha riproposto preliminarmente l'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, sia i controinteressati -OMISSIS- e -OMISSIS- che hanno evidenziato la correttezza della sentenza in ogni sua parte.

5. Le parti hanno anche depositato memorie e repliche ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

6. All'udienza del 26 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è fondato, nei sensi e limiti di cui *infra*.

7.1. La problematica è incentrata sulla legittimità dell'annullamento in autotutela della concessione edilizia rilasciata dal Comune di Malfa nel 2020 al precedente proprietario (-OMISSIS-) per la demolizione e riedificazione di un rudere, oggi di proprietà dell'appellante, basato principalmente sul fatto che la documentazione fotografica (foto nn.11 e 12) posta a sostegno dell'istanza di concessione e raffigurante l'esistenza di un vecchio forno all'interno del fabbricato in oggetto (che quindi avrebbe comprovato la sua destinazione a uso abitativo, col diritto ad avvalersi delle premialità di cui al Piano Casa Sicilia in particolare in ordine al premio di cubatura del 25% riconosciuto solo per fabbricati con detta destinazione d'uso) appare artefatta mediante l'uso di tecniche di foto-editing, atteso che il forno ivi rappresentato è in realtà quello situato all'interno del fabbricato dei controinteressati signori -OMISSIS- e -OMISSIS-.

È accaduto che il Comune, fuorviato da detta fotografia che avrebbe costituito la prova della destinazione residenziale del rudere, ha rilasciato la C.E. per demolire e ricostruire il rudere e successivamente ha consentito la voltura della stessa in favore della nuova acquirente accettando anche le due SCIA dalla stessa predisposte in variante all'originario PdC.

In occasione dell'esecuzione dei lavori i vicini signori -OMISSIS- e

-OMISSIS- hanno segnalato al locale Comando dei Carabinieri, nonché all'UTC di Malfa, alcune irregolarità edilizie sulla proprietà dell'appellante confinante che hanno reso necessario il sopralluogo effettuato in data 3 giugno 2022, in esito al quale il Responsabile del III Settore – Urbanistica ed Edilizia Privata del Comune di Malfa (Ing. -OMISSIS-) – ha reso il verbale di accertamento prot. n. -OMISSIS- e adottato la disposizione n.

3/2022 del 4 giugno 2022 avente a oggetto *“immediata sospensione dei*

lavori” in essere sulla proprietà della Sig.ra -OMISSIS-.

Successivamente da parte degli odierni controinteressati è pervenuta (nota prot.-OMISSIS- del 15 luglio 2022) espressa richiesta di autotutela e di "provvedimenti inibitori, repressivi, sanzionatori", relativi al PdC n.16/2020 con richiesta anche di intervento sostitutivo del competente Ufficio Regionale ai sensi dell'art.39 del d.P.R. n. 380/2001.

Il Comune, dopo aver avviato il procedimento di annullamento in autotutela (prot.-OMISSIS- del 19 luglio 2022) e all'esito dell'istruttoria svolta con la partecipazione delle parti, ha adottato il gravato provvedimento di revoca del permesso di costruire n. 16/2020 per i seguenti motivi: destinazione residenziale originaria del fabbricato non comprovata; ricadenza all'interno della zona A0 ovvero "Urbana di interesse storico e contesto ambientale" del vigente Programma di Fabbricazione e descritta nel Regolamento Edilizio come una "

delle più antiche zone edificate di valore storico inserite

in un contesto ambientale da salvaguardare" che rende inapplicabile il

Piano Casa (art.11, comma 2, L.R. n. 6/2010); la zona ricade all'interno

della fascia di rispetto costiero (150 m. dalla battigia) di cui alla L.R. n.

78/1976 e di rimando all'art. 2, comma 3, della L.R. n. 15/1991.

7.2. Il T.a.r. con la sentenza impugnata ha respinto il motivo che lamentava la carenza di istruttoria sostanziale per appurare la natura abitativa dell'originario rudere e la verifica della falsità della foto.

7.3. Col primo motivo di appello, tra l'altro, si contesta la corretta applicazione nel caso di specie del disposto di cui all'art. 21

nonies, comma

2-bis, l. n. 241/1990 che disciplina una deroga fondamentale al termine

temporale ordinario per l'annullamento d'ufficio (autotutela) dei

provvedimenti amministrativi illegittimi.

7.4. Il T.a.r. in primo grado, condividendo quando sostenuto da una parte

della giurisprudenza, ha ritenuto che *“la falsa rappresentazione dei fatti”* si

imponga nella sua oggettività e non richieda alcun accertamento

processuale penale, diversamente dal caso in cui il provvedimento sia

fondato su “*dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notarietà*”

falsi o mendaci” per le quali, in quanto effetto di condotte costituenti reato,

è ricollegabile l'inciso successivo *“accertate con sentenza passate in*

giudicato”.

Conseguentemente il T.a.r., poiché il Comune di Malfa aveva contestato

all'appellante *“la falsa rappresentazione dei fatti”* (mediante tecniche di

fotoritocco digitale), e ciò al fine di indurre il funzionario a considerare

l'immobile a uso residenziale, condizione essenziale per l'accesso al

Piano Casa Sicilia, ha ritenuto non necessario l'accertamento penale del

falso in quanto la contestata falsa rappresentazione dei fatti ha comportato

l'inapplicabilità del rigido termine annuale per disporre l'annullamento

d'ufficio.

8. L'art. 21 *nonies* comma 2 *bis* così dispone: «*I provvedimenti*

amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di

dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o

mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza

passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche

dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui al comma 1».

Detto termine legale era, in origine, di 18 mesi, poi ridotti a 12 e infine a 6; ma, comunque, sempre inferiore a quello che, nel caso di specie, è trascorso tra il 13 novembre 2020 e il 1° settembre 2022

9. Secondo la prevalente giurisprudenza, da ultimo consolidatasi, affinché sia possibile il superamento del limite temporale ordinario, la norma in esame distingue le false rappresentazioni dei fatti dalle dichiarazioni sostitutive false o mendaci, prevedendo solo per quest'ultime che la falsità sia accertata con sentenza passata in giudicato.

Più esattamente, la giurisprudenza ha interpretato estensivamente il disposto del comma 2-

bis dell'art. 21-nonies, sganciando la falsa

rappresentazione dei fatti dal presupposto dell'accertamento con sentenza

passata in giudicato, e affermando, sulla base del principio del legittimo

affidamento, che il limite temporale per l'esercizio del potere di autotutela

trovi applicazione solo se il comportamento della parte interessata, nel

corso del procedimento di formazione dell'atto, non abbia indotto in errore

l'amministrazione (Cons. Stato, sez. II, 22 novembre 2021, n. 7817; Cons.

Stato, sez. VI, 26 marzo 2021, n. 2575; Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio

2021, n. 352).

Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza del 3 aprile 2024, n. 3064, ha affermato che il superamento del rigido limite temporale di 18 mesi per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-nonies, L. n. 241 del 1990 deve ritenersi ammissibile, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, tutte le volte in cui il soggetto segnalante abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale.

«

Tale eccezione è interpretata dal giudice amministrativo ? sulla base del

dato testuale costituito dalla disgiunzione "o" e di un argomento teleologico

? nel senso che 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

(cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenze 7 maggio 2025, n. 3876 e 14

agosto 2024, n. 7134; Sez. VI, sentenza 27 febbraio 2024, n. 1926)».

In pratica, secondo questa giurisprudenza, oggi in effetti prevalente, l'art.

21-nonies, comma *2-bis*, della l. n. 241/1990 contempla due categorie di

provvedimenti – differenziabili in ragione dell'uso della preposizione

disgiuntiva "o" – che consentono all'Amministrazione di esercitare il potere

di annullamento d'ufficio oltre il termine previsto dalla loro adozione, a

seconda che siano, appunto, conseguenti a false rappresentazioni dei fatti

ovvero invece a dichiarazioni sostitutive false (v., *ex multis*, Cons. Stato,

sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2329).

Sul punto (fra le altre) il Consiglio di Stato, sez. V, 12 agosto 2024, n. 7093,

così si è espresso: *«Il superamento del termine perentorio fissato dall'art.*

21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241 per l'esercizio del potere di

annullamento d'ufficio è consentito nei casi in cui il soggetto richiedente

abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso

che in questi casi viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla

realtà. Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può

essere 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, ovvero da una falsa

rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante anche in assenza di un

accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia verificata

inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi».

10. Il Collegio, pur a conoscenza di detta opzione esegetica come anche della recente sentenza n. 32 del 19 gennaio 2026 resa dal CGA, non ritiene però di poter effettivamente condividere, né perciò di reiterare, il suddetto orientamento, preferendo seguire del citato articolo un'interpretazione più garantista della tutela dell'affidamento del proprietario privato – specialmente allorché, come nel caso in esame, costui sia soggetto diverso da quello che abbia fornito le false informazioni all'amministrazione – e che dunque ridimensioni l'ampio potere riconosciuto all'amministrazione in merito all'accertamento della falsa rappresentazione dei fatti, che deve essere rigoroso come soltanto un giudicato penale può garantire.

Pertanto, il Collegio – in più stretta aderenza al significato letterale dell'espressione della legge, da applicare per qual è – ritiene di dover interpretare diversamente il citato comma, lasciandosi guidare dal significato sia grammaticale sia sistematico direttamente suggerito dal

testo.

11. Quanto al primo significato grammaticale del controverso comma 2-*bis*,

la struttura della frase (che non c'è motivo di reinterpretare, come se la si

dovesse reputare non sintatticamente corretta) induce a ritenere che

l'espressione «*per effetto di condotte costituenti reato*» si riferisca

necessariamente ai «*provvedimenti amministrativi conseguiti*»: e ciò perché

è solo il conseguimento del provvedimento amministrativo che può essere

considerato l'effetto di un reato, giacché *“effetto di condotte costituenti*

reato” non potrebbero certamente essere le «*false rappresentazioni dei*

fatti», essendo – all’opposto – il reato a costituire l’effetto di tali false

rappresentazioni.

In effetti, è estremamente congruente affermare che sia il reato a costituire

l'effetto delle *«false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni sostitutive di*

certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci» e non certo il contrario

(è fin troppo evidente come le “*false rappresentazioni dei fatti*” non siano

l'effetto del reato, bensì la condotta illecita che lo integra).

La diversa interpretazione data dalla giurisprudenza sopra richiamata avrebbe potuto meritare condivisione ove il comma in esame dell'art.

21 *nonies* non avesse compreso l'inciso «*per effetto di condotte*»: in tal

caso, infatti, la frase «*i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di*

false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione

e dell'atto di notorietà false o mendaci costituenti reato, accertate con

sentenza passata in giudicato» permetterebbe il superamento del limite

temporale normativamente fissato per l'esercizio del potere di autotutela

nei casi in cui, a prescindere da qualsivoglia accertamento giudiziale di

natura penale, il soggetto istante abbia rappresentato alla P.A. uno stato di

fatto diverso da quello effettivo, valorizzando il dato testuale costituito dalla

disgiunzione "o".

Infatti, solo ove il legislatore avesse pretermesso le parole “*per effetto di*

condotte", sarebbe stato grammaticalmente possibile riferire il reato alle

(sole) dichiarazioni sostitutive; con il corollario che, in tale ipotesi (che però

non è data dal testo della legge), dalla frase si sarebbe potuto estrapolare

che *“i provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false*

rappresentazioni dei fatti ... costituenti reato, ... possono essere annullati ...

dopo la scadenza del termine” (e, in tal caso, non vi sarebbe nemmeno

stata la consonanza sintattica con la frase “*accertate con sentenza passata*

in giudicato”, che è evidentemente riferita alla parola “*condotte*”).

Invece, siccome il legislatore ha inserito nella norma detta locuzione (“*per*

effetto di condotte”), l'unica lettura che si palesa grammaticalmente

corretta è quella per cui (solo) “*i provvedimenti amministrativi conseguiti*”

sulla base di false rappresentazioni dei fatti ... per effetto di condotte

costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono

essere annullati ... dopo la scadenza del termine”.

Il risultato di siffatta esegesi letterale (*rectius*: grammaticale) è dunque che il

comma 2-*bis* attribuisce rilievo derogatorio del termine di cui al comma 1

solo rispetto ai provvedimenti conseguiti *“per effetto di condotte costituenti*

reato”: e ciò sia allorché il reato – che in ogni caso rileva, ai sensi del

comma in esame, soltanto se le condotte penalmente illecite siano state

“accertate con sentenza passata in giudicato” – è consistito nell’aver reso

false dichiarazioni sostitutive, sia allorché è invece consistito nell'aver

fornito all'amministrazione false rappresentazioni.

12. Orbene, posto che la falsa attestazione dei fatti (punita, dall'art. 483 c.p., con la reclusione fino a due anni) è reato meno grave della dichiarazione sostitutiva falsa o mendace (punita, dall'art. 76 del d.P.R. 28

dicembre 2000, n. 445, con la *“sanzione ordinariamente prevista dal codice*

penale ... aumentata da un terzo alla metà": e, dunque, rispetto al cit. art.

483 c.p., con la reclusione fino a tre anni), sul piano dell'esegesi

sistematica sarebbe del tutto incongruente postulare che il legislatore abbia

ristretto l'applicazione della fattispecie più grave (che è, appunto, la

dichiarazione sostitutiva falsa o mendace) ai soli reati accertati con

sentenza definitiva (escludendone altrimenti la rilevanza ai fini

dell'art. 21-*nonies*) e abbia invece *ampliato* la rilevanza (agli stessi fini) della

fattispecie meno grave – cioè della semplice falsa rappresentazione dei

fatti, non asseverata nelle forme del cit. d.P.R. 445/00 – a ogni sua

manifestazione, prescindendo *solo per essa* dalla necessità del previo

accertamento definitivo in sede penale.

Sembra piuttosto evidente che il sistema, ove così interpretato, sarebbe intrinsecamente irrazionale, con le ben note conseguenze in termini di irragionevolezza e disparità di trattamento: che spingono dunque l'interprete verso un'interpretazione costituzionalmente orientata, quale si ritiene sia quella che qui si propone.

13. Volgendo, ulteriormente, lo sguardo verso l'interpretazione teleologica – che non sembra potersi ridurre alla semplice e diffusa considerazione che chi abbia reso informazioni false vada sanzionato più spesso e più agevolmente di quanto il legislatore abbia ritenuto di stabilire con la norma qui in esame – occorre anche considerare che l'ordinamento civile tiene in piedi un complesso, e costoso, sistema di pubblicità immobiliare, volto a garantire la certezza del commercio giuridico, mediante il quale ogni soggetto terzo che si renda acquirente di cespiti altrui sia posto in grado di sapere se stia effettivamente comprando

a domino quanto dedotto in

contratto.

Tutto tale sistema risulterebbe sostanzialmente svuotato di ogni utilità e significato se, al contempo – non già da parte della legge, che anzi di tali

esigenze si fa ampiamente carico con il cit. art. 21-*nonies*; bensì

dell'interprete, allorché di tale norma renda un'esegesi illetterale e

asistematica, per tutelare altri interessi pubblici in misura maggiore di

quanto stabilito dal legislatore – non fosse assicurata la stabilità,

quantomeno a beneficio dei terzi acquirenti di buona fede (che è presunta)

e a titolo oneroso, dei provvedimenti amministrativi favorevoli, quand'anche

illegittimi, neppure dopo il decorso dei termini all'uopo stabiliti dalla legge

(ex art. 21-*nonies*, comma 1, cit.).

Fino al paradosso cui si sta assistendo in questi ultimi anni, in cui a una legislazione che è intervenuta a più riprese per restringere vieppiù (e forse anche troppo, a voler indulgere a valutazioni dottrinali) il termine entro cui l'autotutela possa legittimamente esercitarsi, si è venuta a contrapporre un'interpretazione giurisprudenziale volta a rendere pressoché perpetuo l'ambito temporale entro cui in realtà ciò possa farsi: una tensione a cui andrebbe posto termine, riconoscendosi doverosamente,

ex art. 101,

secondo comma, Cost., la primazia delle scelte di valore operate dalla

legge (rispetto alle sensibilità, eventualmente diverse, degli interpreti).

14. In conclusione, il Collegio ritiene che, affinché la P.A. possa superare il limite temporale ordinario per l'esercizio dei suoi poteri di annullamento in autotutela, il falso commesso dal privato istante debba essere stato in ogni caso accertato in sede penale: tanto se determinato da dichiarazioni sostitutive false o mendaci, quanto se consistito in una falsa rappresentazione della realtà di fatto.

15. Dagli atti di causa risulta che alcuni atti sono stati trasmessi (dall'Ente o da privati) alla Procura della Repubblica competente, ma non è dato sapere per quali pretesi reati, cioè se per reati afferenti la costruzione abusiva o per quelli di falso.

Va da sé che, ove all'esito dell'attività istruttoria l'autorità giudiziaria dovesse addivenire all'accertamento del reato di falso per la rappresentazione distorta della realtà mediante l'attività di fotoritocco

digitale delle foto raffiguranti i luoghi, l'amministrazione ben potrebbe rideterminarsi ad annullare in autotutela la C.E. senza alcun limite temporale.

Ma, appunto, affinché la P.A. possa superare il limite temporale ordinario nell'esercizio dei suoi poteri di annullamento in autotutela, il falso commesso dal privato istante dovrà essere stato previamente accertato in sede penale, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto.

Dal fatto che ciò, allo stato, non è avvenuto, consegue l'illegittimità dell'esercizio dell'autotutela oltre il limite temporale massimo fissato dal

comma 1 del cit. art. 21-*nonies*.

16. Sicché, nei termini suddetti, va accolto il proposto appello, restandone assorbiti gli altri motivi di appello, pur vagliati dal Collegio.

Ciò comporta la caducazione dell'impugnato provvedimento di annullamento in autotutela del Permesso di Costruire n. -OMISSIS-, nonché di tutti gli atti conseguenti per illegittimità derivata.

17. Le spese del doppio grado sono compensate tra le parti, per la novità esegetica della questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede

giurisdizionale, accoglie l'appello nei sensi e limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento di autotutela impugnato in primo grado e gli atti conseguenti.

Le spese del doppio grado del giudizio sono compensate tra le parti.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento della denominazione delle parti private.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Maria Francesca Rocchetti, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

