Pubblicato il 24/04/2025

Sent. n. 386/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 49 del 2025, proposto dal sig. -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Di Ciollo e Giovanni Di Ciollo, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

il Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Tomassi, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento del Comune di -OMISSIS- del -OMISSIS-, con cui sono stati annullati il permesso di costruire in sanatoria -OMISSIS- ed il permesso di costruire -OMISSIS-, già rilasciati in favore del ricorrente.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e le memorie del Comune di -OMISSIS- nonché i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2025 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con l'atto introduttivo del presente giudizio, il ricorrente ha impugnato l'articolato provvedimento comunale recante l'annullamento in autotutela:

- del permesso di costruire in sanatoria -OMISSIS-, che era stato concesso in favore del ricorrente dal Comune di -OMISSIS- in sede di riesame del rigetto della sua domanda di condono edilizio *ex art.* 39 della l. n. 724/1994 del 17 febbraio 1995; la domanda aveva ad oggetto la sanatoria dell'immobile edificato sul suo terreno, sito in-OMISSIS-, e composto dal piano seminterrato per una superficie abitativa di mq. 100 nonché dal locale deposito per attrezzi agricoli e cantina per una superficie di mq. 47,30; tale domanda era stata rigettata con ordinanza comunale -OMISSIS-, in quanto le predette opere risultavano realizzate dopo il 31.12.2023 (data utile per fruire del condono);

- del permesso di costruire -OMISSIS-relativo ad opere di riqualificazione mediante demolizione e ricostruzione del predetto fabbricato.

L'annullamento è stato disposto in considerazione della mancata dimostrazione, da parte del ricorrente, dell'epoca di ultimazione dei lavori entro la data del 31.12.1993, requisito questo indispensabile per poter beneficiare del condono a termini dell'art. 39 della l. n. 724/1994; la

sussistenza di tale requisito è stata, poi, ulteriormente esclusa da un'ortofoto dell'Istituto Geografico Militare (di seguito "IGM") del 19 novembre 2024 acquisita dal Comune in sede istruttoria: tale foto avrebbe dimostrato l'inesistenza, al 6 marzo 1994, delle opere edilizie oggetto della domanda di condono.

Di qui l'annullamento sia del permesso in sanatoria -OMISSIS- sia del permesso di costruire -OMISSIS-.

2 - Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

i) vizio d'istruttoria, in quanto il Comune di -OMISSIS-: a) si sarebbe basato sulle medesime argomentazioni in precedenza superate alla luce dell'adozione del provvedimento di riesame recante il permesso in sanatoria annullato; b) avrebbe acquisito l'ortofoto dell'IGM, su cui ha basato le determinazioni impugnate, senza porla nel fuoco del contraddittorio endoprocedimentale; c) avrebbe erroneamente basato il proprio convincimento su detta ortofoto, che tuttavia sarebbe opaca e avrebbe una risoluzione non adeguata, tenuto conto dello stato dei luoghi; sarebbe, per contro, stata illegittimamente pretermessa una foto allegata all'originaria domanda di condono, in tesi comprovante il carattere risalente del manufatto abusivo;

ii) il Comune avrebbe illegittimamente agito in autotutela, caducando, oltre il termine di 12 mesi previsto dall'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, il provvedimento con cui in sede di riesame aveva concesso il permesso in sanatoria; inoltre, il provvedimento gravato non recherebbe neanche la compiuta enucleazione dell'interesse pubblico prevalente e la sua comparazione con l'interesse privato, tenuto conto delle circostanze in cui l'annullamento è avvenuto e della sua motivazione;

iii) il Comune avrebbe violato il principio del *ne bis in idem* sostanziale, avendo rieditato le medesime argomentazioni poste a base del diniego di condono poi superato in sede di riesame.

3 - Il Comune di -OMISSIS- si è costituito in resistenza al ricorso e con memoria ha: i) chiesto il provvedimento *ex* art. 89 del cod.proc.civ., al fine di censurare il ricorso nella parte in cui conterrebbe frasi sconvenienti, offese e gravi illazioni nei confronti del funzionario comunale che ha sovrinteso al procedimento sfociato nell'atto impugnato; ii) evidenziato l'inidoneità dei riscontri forniti dal ricorrente a provare la realizzazione del manufatto in data utile per fruire del condono; iii) richiamato, quanto al mancato contraddittorio esplicitatosi sull'ortofoto, il carattere vincolato del provvedimento e l'applicabilità nella specie dell'art. 21-*octies* della l. n. 241/1990; iv) dedotto, quanto all'affermato sforamento del termine massimo per l'esercizio dell'autotutela, il rilievo per cui l'atto di riesame sarebbe stato indotto da false attestazioni del ricorrente; v) richiamato l'interesse *in re ipsa* all'adozione dell'annullamento, siccome preordinato alla rimozione di un'opera abusiva.

4 - In vista dell'udienza pubblica, con memorie e repliche le parti hanno meglio articolato e puntualizzato le rispettive tesi.

4.1 - In particolare, parte resistente si è soffermata sui contenuti di una ricostruzione compiuta dai tecnici comunali (cfr. all. 34 depositato dal Comune il 26 febbraio 2025) sulla base rispettivamente: i) del confronto fra la foto IGM del 1994 e una foto *google earth* del 2022; ii) della sovrapposizione della foto IGM con la carta tecnica regionale e con quella catastale.

Tale ricostruzione confermerebbe che il fabbricato sarebbe stato edificato successivamente alla data utile per fruire del condono e sarebbe idonea a smentire l'affermazione ricorsuale, secondo cui la parte originaria dell'immobile (il piano terra con l'annesso deposito) oggetto del permesso in sanatoria annullato sarebbe stato realizzato prima dell'anno 1994 all'interno di un'avanserra (cioè di una serra di dimensioni maggiori per permettere l'ingresso dei trattori).

4.2 - Da parte sua, il ricorrente, a fronte di tale ricostruzione, ha addotto una serie di argomentazioni volte a contestare l'attendibilità della ricostruzione comunale e ha continuato sostanzialmente a far riferimento: i) alla conclusione della foto allegata all'originaria istanza di condono, in cui si scorgerebbe un immobile per le sue condizioni di vetustà senz'altro edificato prima del 1994; ii) al rilievo per cui il piano terra del suo fabbricato con l'annesso deposito sarebbe stato costruito all'interno di un'avanserra e perciò non sarebbe stato visibile nella foto IGM.

5 - All'udienza pubblica del 10 aprile 2025, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è passata in decisione.

6 - In assenza di un'espressa graduazione dei motivi, si ritiene, in applicazione del principio della ragione più liquida, di esaminare il secondo di essi, giacché fondato e dirimente.

7 - Con tale mezzo, il ricorrente ha lamentato che il provvedimento avverso sarebbe intervenuto oltre il termine di 12 mesi previsto dall'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990 e comunque in un termine irragionevole, considerato che la circostanza posta a base dell'annullamento non è sopravvenuta ma sarebbe stata agevolmente accertabile fin dall'originaria presentazione della domanda di condono.

La censura coglie nel segno.

8 - Al proposito assumono rilievo decisivo ai fini di causa le seguenti circostanze emergenti dall'esame della documentazione in atti:

- il permesso in sanatoria annullato in autotutela è stato ottenuto nel 2021, a seguito del riesame del diniego di condono già adottato nell'anno 2003: in sede di riesame, il Comune, pur in presenza del medesimo compendio probatorio che aveva condotto all'originario diniego del condono (dichiarazione dell'interessato e foto allegata all'originaria istanza), ha nondimeno ritenuto di accogliere l'istanza del ricorrente, superando la precedente determinazione negativa; e tale rilievo non è da trascurare, tenuto conto che l'oggetto del procedimento di riesame era costituito dalla valutazione della legittimità e della fondatezza dell'originario diniego del condono;

- l'unico elemento sopravvenuto acquisito nel procedimento per valutare l'istanza di riesame è stato la dichiarazione, resa il -OMISSIS-, dal Comandante della Stazione Carabinieri di -OMISSIS-: i Carabinieri, infatti, avevano compiuto nell'-OMISSIS- un sopralluogo sul terreno del ricorrente da cui era emersa l'effettuazione di lavori abusivi; tale rilievo aveva dato causa al provvedimento comunale di sospensione dei lavori e poi all'ordinanza di demolizione di quanto abusivamente edificato; ebbene, in detta dichiarazione il Comandante, a specifica richiesta del Comune, ha puntualizzato che i lavori abusivi riscontrati nel corso del sopralluogo hanno riguardato verosimilmente il completamento del piano superiore dell'edificio del ricorrente e - per conseguenza ovvia - non hanno interessato il seminterrato e l'annesso locale deposito, ossia proprio gli interventi oggetto della domanda di condono oggetto del riesame positivo;

- in presenza di questo quadro istruttorio, l'esito favorevole dell'istanza di riesame è intervenuto, malgrado la mancata produzione da parte del ricorrente di ulteriore documentazione comprovante la data di compimento dei ridetti interventi;

- la surrichiamata dichiarazione del Comandante della Stazione Carabinieri di -OMISSIS-, a prescindere da ogni considerazione circa la concluzione del suo tenore, è comunque entrata nel procedimento di riesame dell'istanza di condono del ricorrente, in quanto è stata appositamente richiesta in tale ambito e ha obiettivamente contribuito alla sua positiva definizione; se tale dichiarazione non avesse avuto, come affermato dal Comune, valenza alcuna nel ridetto procedimento, non si spiegherebbe il motivo per cui: i) il permesso in sanatoria sia stato ugualmente concesso in sede di riesame, sebbene fosse stata chiesta altra documentazione per comprovare la data precisa di effettuazione degli interventi e questa non fosse stata fornita dall'interessato; ii) in presenza dello stesso compendio documentale rappresentato dalla sola dichiarazione dell'interessato (come da ultimo confermato anche dal legale del Comune nel corso della discussione), originariamente l'istanza di condono sia stata respinta mentre successivamente in sede di riesame sia stata concessa.

9 - A fronte di ciò e del permesso in sanatoria rilasciato il -OMISSIS- in esito al predetto procedimento di riesame, l'annullamento in autotutela intervenuto a distanza di oltre tre anni (il provvedimento risale, infatti, al -OMISSIS-) si è basato sulla mancata dimostrazione, da parte del ricorrente, dell'epoca di ultimazione dei lavori entro la data del 31.12.1993, requisito questo indispensabile per poter beneficiare del condono.

L'atto impugnato si è cioè basato su una circostanza - ad invarianza del quadro probatorio e in assenza di elementi sopravvenuti idonei a connotare in chiave di ulteriore decettività le dichiarazioni già originariamente rese dal ricorrente - certamente sussistente già al tempo dell'originaria istanza di sanatoria e comunque al momento della proposizione della richiesta di riesame nonché agevolmente riscontrabile già in tale occasione dal Comune.

Senonché, quest'ultimo all'epoca non ha ritenuto di agire in tal senso e ha optato anzi per la definizione positiva del procedimento di sanatoria, salvo poi accorgersi a distanza di oltre tre anni di dover approfondire fatti e circostanze che avrebbe dovuto e potuto verificare accuratamente già al momento del rilascio del permesso caducato.

Alla stregua di quanto precede, anche a voler prescindere dalla valenza della dichiarazione del Comandante della Stazione Carabinieri, appare evidente che il provvedimento impugnato sia stato occasionato non già, come erroneamente affermato dal Comune, dalla falsità o dalla contrarietà al vero dell'affermazione del ricorrente sul requisito per fruire del condono bensì da un vero e proprio ripensamento del Comune stesso circa la sua attendibilità e, in generale, circa l'attendibilità del quadro istruttorio già positivamente scrutinato in sede di riesame.

Tale ripensamento, tuttavia, è avvenuto a distanza di circa tre anni, senza che il ritardo del Comune sia stato determinato da nuove o ulteriori reticenze od opacità nella condotta del ricorrente o dalla difficile riconoscibilità dell'inattendibilità delle dichiarazioni stesse o anche solo dalla complessità dell'istruttoria.

Infatti, né agli atti né tanto meno in giudizio il Comune ha neanche allegato alcuna plausibile giustificazione né in merito al motivo per cui ha rilasciato il predetto permesso in assenza della documentazione a ciò ritenuta necessaria né tanto meno in merito alla ragione per cui il controllo sulla dichiarazione dell'interessato, agli atti già da anni, non sia potuto avvenire prima, non sussistendo alcun ostacolo ad acquisire la foto IGM evocata nell'atto impugnato già al tempo del procedimento volto al riesame dell'originario diniego del condono.

In questo senso, a nulla vale invocare l'inciso inserito nella chiusa del permesso annullato in autotutela, evocante la possibilità, per il Comune, di ritirare il permesso in caso di mancata produzione, da parte dell'interessato, dei documenti volti a comprovare i requisiti per la fruizione del condono.

Tale inciso va, infatti, qualificato come mera clausola di stile, come tale inidonea *ex se*: i) ad incidere, inficiandoli, sul contenuto e sugli effetti dell'atto assentivo; ii) a legittimare la protrazione all'infinito, in contrasto con il tenore e con la *ratio* dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, delle attività di verifica e di riscontro di circostanze e di elementi tutti già agli atti e quindi agevolmente accertabili già prima della concessione del permesso in sanatoria.

Altrettanto non conferente risulta il riferimento, compiuto dal Comune soltanto in giudizio, al potere, previsto dall'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000, di disporre la decadenza dal beneficio conseguito dal ricorrente per effetto della dichiarazione difforme dal vero in merito alle condizioni per fruire del condono.

Difatti, da un lato è dirimente notare che, come emerge dal contenuto dell'atto impugnato, il Comune ha inteso azionare il diverso rimedio dell'autotutela e ha quindi disposto l'annullamento *ex art. 21-*nonies** della l. n. 241/1990 del permesso in sanatoria, senza richiamare né evocare il potere contemplato dall'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000.

In ogni caso, il Collegio è dell'avviso che tale potere vada esercitato:

- in maniera conforme con i principi in materia di autotutela, primi fra tutti quello della temporaneità del potere e dell'adeguata esplicitazione dell'interesse pubblico alla decadenza (cfr. in tal senso T.A. R. Lazio, Roma, II-*bis*, n. 9248/2020);

- secondo buona fede e correttezza *ex art. 1, comma 2-*bis** della l. n. 241/1990, in modo da non eludere la portata garantista dei predetti principi, facendo uso della decadenza come surrogato del potere di autotutela per rimediare a fattispecie di omissioni e ritardi, da parte dell'Amministrazione, nel riscontro del contenuto delle dichiarazioni originariamente rese dai privati, sulla cui base sono stati ottenuti vantaggi (permesso in sanatoria e autorizzazione paesaggistica) poi consolidatisi negli anni per fatto dell'Amministrazione stessa.

10 – Alla luce di quanto in precedenza illustrato, emerge che l'operato del Comune nella fattispecie all'esame si è posto in contrasto con il dettato dell'art. 21-*nonies*, comma 1 della l. n. 241/1990, a mente del quale “*Il provvedimento amministrativo.....può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi*

dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici...e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge..”.

E ciò sia in relazione alla mancata osservanza del ridetto termine per l'adozione dell'atto impugnato, da qualificarsi come decadenziale, sia in relazione alle sue carenze motivazionali.

11 – Con riguardo al primo aspetto, il Collegio non può che riportarsi al costante insegnamento giurisprudenziale, secondo cui essa:

- essa *“attribuisce una specifica pregnanza al decorso del tempo e al relativo affidamento che si ingenera nel privato sulla stabilità degli effetti giudici favorevoli –di ampliamento della sfera giuridica, autorizzatori o di attribuzione di vantaggi economici- discendenti dall'esercizio dei pubblici poteri”* (cfr. in tal senso T.A.R. Lombardia, Milano, I, n. 1637/2018);

- *“codifica nella legge generale sul procedimento amministrativo un principio di civiltà giuridica, funzionale a riequilibrare l'asimmetria immanente nel rapporto tra l'Autorità e gli amministrati, introducendo un limite temporale all'esercizio del potere amministrativo di riesame (tradizionalmente inesauribile e, in ogni caso, astretto a limiti non ben scanditi, siccome risultanti da clausole “elastiche” quali: “ragionevolezza del termine”; motivazione specifica; interessi dei destinatari e dei controinteressati et similia) in guisa speculare rispetto a quello che tradizionalmente connota lo ius agendi dei privati, con l'ordinario termine di decadenza di 60 giorni, ovvero di 120 giorni per l'azione risarcitoria o il ricorso straordinario al Capo dello Stato”* (cfr. ancora T.A.R. Lombardia, Milano, I, n. 1637/2018).

L'art. 21-*nonies* della legge 241/90 segna l'introduzione di un *“nuovo paradigma”* nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione; nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza, tale norma ha fissato un termine decadenziale avente connotazione di assoluta novità, in quanto funzionalmente e teleologicamente preordinato:

- non già –come sempre era stato in passato- a garantire la inoppugnabilità degli atti nell'interesse della Amministrazione ovvero, come di recente, con il termine di 120 giorni di cui all'art. 30 del cod.proc.amm. per l'esperimento della azione risarcitoria, in funzione di stabilità dei rapporti pubblicistici e di salvaguardia delle esigenze di bilancio e di spesa (artt. 81, 97 e 119, parametri costituzionali espressamente evocati dal Giudice delle leggi a sostegno della legittimità del citato termine di 120 giorni per la domanda di risarcimento dei danni: C. Cost. n. 94/2017);

- bensì, a fissare limiti invalicabili di preclusione/consumazione del potere pubblico nell'interesse dei consociati, al fine di consolidare le situazioni giuridiche soggettive favorevoli nascenti da atti amministrativi, e renderle non più perennemente *“claudicanti”*, siccome esposte in ogni tempo alla potestà di riesame della Amministrazione.

L'art. 21-*nonies* l. 241/90, quindi, ridisegna il rapporto tra i poteri pubblici e i privati *“incisi”* assegnando fondamentale significanza al decorso del tempo, per le situazioni giuridiche discendenti da provvedimenti amministrativi, in funzione di tutela:

- dell'affidamento del privato, la cui sfera giuridica, ampliata dal potere amministrativo, non può tollerare una situazione di diuturna instabilità;

- della certezza e della stabilità delle situazioni giuridiche, *“a latere”* privatistico; d'altra parte, sul decorso del tempo quale fatto che vale a consumare e precludere l'esercizio del potere, anche nei rapporti tra le Amministrazioni, l'art. 21-*nonies* rappresenta il *pendant* dell'art. 17-*bis* della l. 241/90 (sul silenzio-assenso tra amministrazioni); come, infatti, affermato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, *“a tale nuova regola generale [id est, l'art. 21-*nonies* l. 241/90] che riforma i rapporti “esterni” dell'amministrazione con i privati, corrisponde – introdotta ad opera dell'art. 17-*bis* – una seconda regola generale, che pervade i rapporti “interni” tra amministrazioni”* (Cons. St., Comm. Sp., par. 13 luglio 2016, n. 1640).

A ben vedere, inoltre, la regola di cui all'art. 21-*nonies* si iscrive, e vale a specificarne il contenuto, nel più generale alveo dei doveri di buona fede e correttezza che devono sempre e comunque informare i rapporti intersoggettivi.

Si tratta, dunque, di una regola speculare, nella *ratio* e negli effetti, a quella dell'inoppugnabilità dell'atto amministrativo, ma creata, a differenza di questa, in considerazione delle esigenze di certezza e per la tutela del privato.

11 - Sulla base di tali coordinate ricostruttive, il provvedimento di autotutela intervenuto in violazione del termine massimo previsto dall'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, da individuarsi nella specie in 12 mesi (ma lo stesso sarebbe anche ove fosse stato per assurdo applicabile il termine di 18 mesi previsto nella precedente versione della norma introdotta dalla l. n. 124/2015), è da ritenersi insanabilmente affetto da illegittimità (cfr. *ex multis*, CGARS, S. G., n. 273/2024, proprio riferimento all'annullamento in autotutela del titolo edilizio in sanatoria).

A tale stregua, nella fattispecie all'esame è pacifica la intempestività del provvedimento di annullamento per il superamento del termine contemplato all'art. 21-*nonies* l. 241/1990, atteso che, come in precedenza illustrato il Comune ha adottato il provvedimento di annullamento in autotutela il -OMISSIS-, a distanza di oltre tre anni da quanto il titolo in sanatoria era stato rilasciato (-OMISSIS-), peraltro a seguito del riesame dell'originario diniego di condono (cfr. ordinanza comunale -OMISSIS-).

12 – Come già anticipato al par. 9, non ricorrono nel caso qui in rilievo i presupposti per l'applicazione del differimento del termine iniziale per l'esercizio dell'autotutela previsto dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis* della l. n. 241/1990 erroneamente invocati dal Comune.

In particolare, a mente di tale norma *“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 dodici mesi di cui al comma 1”*.

Orbene, è rilevante osservare che:

- come in precedenza illustrato, la lettura della documentazione in atti induce a ritenere che l'adozione dell'atto impugnato sia stata determinata non già dalla falsità e dalla contrarietà al vero della dichiarazione rilasciata dal ricorrente sulla data di realizzazione delle opere oggetto di sanatoria bensì dal tardivo ripensamento del Comune sull'attendibilità del quadro probatorio posto a base del titolo in sanatoria caducato;

- in applicazione del condivisibile e ormai consolidato orientamento giurisprudenziale:

i) *“per indurre l'Amministrazione in un errore rilevante ai fini dell'esercizio del potere di autotutela oltre il termine di cui all'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990, non è sufficiente l'affermazione del privato di avere titolo a quanto richiesto, in assenza di altri elementi volti a trarre in inganno o in errore l'Amministrazione e quando quest'ultima risulti - proprio come nella specie NDR - ab origine in possesso di tutti i dati rilevanti al fine di determinarsi conformemente alla legge, vigendo in tal caso l'obbligo di verifica, controllo e valutazione nell'ambito dell'attività istruttoria in materia edilizio-urbanistica”*: la norma citata, infatti, *“intende sanzionare un atteggiamento malizioso o fraudolento dell'istante obiettivamente idoneo, attraverso una illustrazione falsata delle circostanze rilevanti, a indurre in errore la P.A.”* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, II, n. 2363/2024;

ii) *“il differimento del termine iniziale per l'esercizio dell'autotutela ex art. 21-*nonies*, l. n. 241 del 1990 deve essere determinato dall'impossibilità per l'Amministrazione, a causa del comportamento dell'istante, di svolgere un compiuto accertamento sulla spettanza del bene della vita nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di primo grado”*, impossibilità nella specie non sussistente: 1) in presenza del compendio documentale originariamente prodotto dal ricorrente nel procedimento di riesame, che già in tal sede andava adeguatamente vagliato prima del rilascio del titolo in sanatoria; 2) in assenza di elementi nuovi e sopravvenuti (cfr. *ex multis*, Cons. St., IV, n. 7134/2024);

iii) *“è ben vero che la nozione di “falsa rappresentazione” può anche sostanziarsi nell'omessa indicazione, da parte del privato, di un elemento essenziale per l'istruttoria che l'Amministrazione deve svolgere. Tuttavia, deve trattarsi di una rappresentazione di fatti divergente dalla realtà (quindi falsa, o anche solo parziale) di cui l'Amministrazione - a differenza di quanto verificatosi nella specie*

NDR - *non possa avvedersi nel corso di un'ordinaria istruttoria*" (cfr. *ex multis*, Cons. St., VI, n. 2856/2024).

13 – In ogni caso, anche a voler ritenere applicabile nella specie, in via di mera ipotesi, l'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis* della l. n. 241/1990 e a non voler quindi applicare il termine decadenziale di 12 mesi per l'esercizio dell'autotutela, il provvedimento impugnato sarebbe comunque intervenuto in un termine irragionevole.

Sul punto, il Collegio non può che richiamare il condivisibile e consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui *"la ratio dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, risiede nell'esigenza che il dies a quo per l'esercizio dell'autotutela debba essere individuato nel momento della scoperta, da parte dell'Amministrazione, dei fatti e delle circostanze poste a fondamento dell'atto di ritiro. Ciò, quando sia stato il comportamento dell'istante, tramite le false attestazioni, ad aver causato l'impossibilità per l'Amministrazione di svolgere un compiuto accertamento sulla spettanza del bene della vita nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di primo grado....Pertanto, tale dies a quo non può, e non deve, operare quando il ritardo nella "scoperta" è determinato da una carenza dell'Amministrazione...Cioè, il termine per l'annullamento d'ufficio non decorre dalla scoperta dei fatti posti a fondamento dell'atto di ritiro se...l'Amministrazione avesse la possibilità di conoscere sin da subito tutti i fatti e le circostanze necessarie all'assunzione di una corretta decisione sull'istanza di parte volta al conseguimento del titolo abilitativo edilizio....questo criterio sostanziale di individuazione del dies a quo relativo al momento della "scoperta" dei fatti e delle circostanze poste a fondamento dell'atto di ritiro non si riferisce al termine di diciotto mesi (oggi dodici) indicato per legge, bensì al termine ragionevole in cui l'Amministrazione deve agire dopo aver scoperto il falso"* (cfr. *ex multis*, Cons. St., VI, n. 1926/2024).

In definitiva, *"la "scoperta" sopravvenuta all'adozione del provvedimento di primo grado deve tradursi in una impossibilità di conoscere fatti e circostanze rilevanti imputabile al soggetto che ha beneficiato del rilascio del titolo edilizio, non potendo la negligenza dell'Amministrazione procedente tradursi in un vantaggio per la stessa, che potrebbe continuamente differire il termine di decorrenza dell'esercizio del potere"* (cfr. in tal senso Cons. St., IV, n. 7134/2024).

Sulla scorta di ciò, è sufficiente osservare che nel caso all'esame:

- le circostanze dichiarate dal ricorrente, in tesi difformi dal vero, sulla data di edificazione del suo fabbricato non risultano diverse nel contenuto o nell'ipotetica portata decettiva da quelle precedentemente rese nel procedimento di primo grado e quindi potevano essere in tale sede verificate agevolmente dal Comune;

- quest'ultimo ha quindi proceduto a distanza di oltre tre anni dal rilascio del provvedimento attributivo di vantaggi per il privato al riscontro dell'attendibilità di fatti e di circostanze, ponendo in essere un'attività che avrebbe potuto e dovuto ultimare prima dell'adozione di tale provvedimento.

Su tali basi, l'operato del Comune è comunque da ritenersi elusivo del termine e della *ratio* dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990.

14 – Si soggiunge che il provvedimento impugnato viola tale norma anche nella parte in cui esso non reca alcuna motivazione né sull'interesse pubblico all'annullamento né sul suo confronto con l'interesse del privato sacrificato dal provvedimento avverso.

L'art. 21-*nonies*, comma 1 della l. n. 241/1990 è, difatti, chiaro nel porre in capo all'Amministrazione l'obbligo di motivare specificamente, oltre che relativamente alle singole cause di illegittimità che affliggono l'atto, in ordine all'interesse pubblico al ritiro nonché alla sua prevalenza sugli interessi antagonisti dei privati in capo ai quali siano stati ingenerati, anche in virtù del tempo trascorso (nella specie notevole), legittimi affidamenti alla conservazione dell'atto amministrativo e dei vantaggi da esso scaturenti.

Le locuzioni utilizzate dal Legislatore rendono manifesto che l'esercizio del potere di autotutela resta catalogato nel quadro della riserva amministrativa ed è dunque affidato al meditato apprezzamento dell'Amministrazione, chiamata a valutare entro il prescritto termine le ragioni di pubblico interesse, peraltro non precisate dall'art. 21-*nonies*, che richiede invece all'Amministrazione di dar corso alla graduazione fra l'interesse pubblico e gli *"interessi dei destinatari e dei controinteressati"*.

L'obbligo di graduazione degli interessi in gioco impone all'Amministrazione di definire, *in primis*, la soglia di quello pubblico all'annullamento, da porre successivamente a raffronto con quelli dei destinatari del provvedimento di autotutela e degli eventuali controinteressati.

Significativo è, in ogni caso, che questi ultimi siano stati considerati congiuntamente ai primi da parte del Legislatore, concernendo la sfera giuridica di soggetti privati titolari d'interessi egualmente meritevoli di tutela giuridica.

Sul punto, il Collegio deve riportarsi all'autorevole insegnamento della sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 8/2017, secondo cui *“l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio anche in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal titolo medesimo, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro, tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole, non potendosi predicare in via generale la sussistenza di un interesse pubblico in re ipsa alla rimozione in autotutela di tale atto”*.

15 - In definitiva, il Collegio è dell'avviso che:

- l'annullamento d'ufficio del titolo abilitativo richieda necessariamente un'espressa motivazione in ordine all'interesse pubblico concreto ed attuale, ai sensi dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, preminente su quello privato alla conservazione del provvedimento, che giustifichi il ricorso al potere di autotutela dell'Amministrazione, entro un termine ragionevole, non essendo, pure nella materia edilizia, sufficiente l'intento di operare un mero astratto ripristino della legalità violata;

- nel caso all'esame la motivazione dell'atto impugnato si è diffusa nella descrizione della causa dell'illegittimità e si è limitata ad evocare la teoria dell'interesse pubblico *in re ipsa*, lì dove, a pag. 6, ha dedotto che *“...l'annullamento per il quale si procede è atto dovuto stante il conseguimento dei suddetti titoli abilitativi edilizi attraverso dichiarazioni falsi o mendaci per effetto di condotte costituenti reato”*; nella medesima motivazione, dunque, non sono stati enucleati l'interesse pubblico specifico all'annullamento e l'interesse del ricorrente, particolarmente evidente visto il lasso di tempo trascorso dal conseguimento del titolo in sanatoria, né tanto meno detti interessi sono stati posti in comparazione fra di loro.

Di qui un ulteriore aspetto di illegittimità del provvedimento impugnato.

16 – L'acclarata fondatezza del secondo motivo di ricorso comporta l'assorbimento del primo e del terzo mezzo, suggerito dal principio c.d. della ragione più liquida (cfr. par. 9.3.4.3 e 5.2 Ad. Plen. n. 5/2015).

17 – Il Collegio deve, infine, pronunciarsi sull'istanza presentata dalla difesa del Comune per la cancellazione di espressioni offensive o sconvenienti negli scritti difensivi del ricorrente, secondo il potere conferito al Giudice dall'art. 89 del cod.proc.civ., che è applicabile al giudizio amministrativo in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39 del cod.proc.amm..

Al proposito, il Collegio non può che applicare il consolidato orientamento, secondo cui:

- *“le parti processuali devono astenersi, nell'esercizio del diritto di difesa, dall'utilizzo di espressioni sconvenienti e non consoni al decoro della professione e al rispetto delle controparti, evitando di utilizzare nei propri scritti parole che possano valere ad arrecare offesa all'altrui reputazione; ciò nondimeno, affinché possa farsi ricorso al rimedio di cui all'art. 89 c.p.c. (applicabile al processo amministrativo in forza del rinvio esterno operato all'art. 39 c.p.a.), è necessario che le espressioni non abbiano altro fine che quello di rivolgersi alla controparte per recarle offesa, senza alcuna connessione con le necessità difensive; pertanto, qualora non sia superato il limite delle espressioni gratuite e prive di collegamento con le esigenze difensive, prevale il diritto all'esercizio del diritto di difesa”* (cfr. Cons. St., IV, n. 4402/2023);

- *“scopo dell'intervento del giudice è di assicurare che l'esercizio del diritto di critica non ecceda le esigenze richieste dalla garanzia del contraddittorio e non vulneri il prestigio e il decoro dei soggetti del processo”* (cfr. Cons. St., II, n. 1282/2021; id., VI, n. 1487/2017);

- *“le espressioni sconvenienti od offensive consistono in tutte quelle frasi -attinenti o meno all'oggetto della controversia- che: i) superino il limite della correttezza e della convenienza processuale; ii) siano espresse nei riguardi dei soggetti presenti nel processo al fine di ledere il loro valore e i loro*

meriti; iii) violino i principi posti a tutela del rispetto e della dignità della persona umana e del decoro del procedimento” (cfr. Cons. St., IV, n. 9483/2022);

- “la cancellazione delle espressioni sconvenienti ed offensive utilizzate negli scritti presentati o nei discorsi pronunciati davanti al giudice...costituisce un potere valutativo discrezionale volto alla tutela di interessi diversi da quelli oggetto di contesa tra le parti ed il suo esercizio d’ufficio, presentando carattere ordinatorio e non decisorio, si sottrae all’obbligo di motivazione” (cfr. Cons. St. VII, n. 2316/2023).

In coerenza con tali coordinate giurisprudenziali, il Collegio, dopo aver esaminato nel loro complesso, alla luce dell’impostazione ricorsuale, le espressioni individuate dalla difesa comunale come offensive e sconvenienti, ritiene di non poter accogliere la richiesta di cancellazione formulata.

Va, infatti, rilevato che le espressioni - oggettivamente talvolta non appropriate- utilizzate dalla difesa del ricorrente all’interno del ricorso possano essere interpretate come una modalità di attività giudiziale comunque rientrante nell’esercizio del diritto di difesa, essendo funzionalizzata l’enfaticizzazione di alcune modalità operative e comportamentali del funzionario preposto al procedimento che ha condotto all’atto impugnato al precipuo obiettivo di meglio lumeggiare i profili di illegittimità che hanno afflitto quest’ultimo.

Nel far ciò parte ricorrente ha sicuramente utilizzato uno stile espositivo talvolta non consono alla contenenza espressiva ma non al punto da integrare la fattispecie di cui all’art. 89 del cod.proc.civ..

Si auspica, per il futuro, un maggior temperamento delle espressioni utilizzate con le concrete esigenze difensive e, comunque, a maggior tutela del funzionario del Comune interessato (comunque non identificabile, se non indirettamente), si dispone l’oscuramento d’ufficio dei dati personali identificativi del ricorrente e della località su cui è sito l’immobile nonché – sebbene le persone giuridiche non siano soggette alla tutela della normativa in materia di protezione dei dati personali- anche dell’indicazione del Comune di ***, in quanto indirettamente tale da consentire l’individuazione del funzionario competente.

18 - In definitiva, il ricorso va accolto, in quanto è fondato sulla base di quanto in precedenza illustrato. Per l’effetto, il provvedimento impugnato, come identificato in epigrafe, va annullato.

19 – Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato, come identificato in epigrafe.

Condanna il Comune di -OMISSIS- al pagamento delle spese di lite nei confronti del ricorrente, che liquida in euro 3.000 (tremila/00), oltre ad oneri come per legge e alla restituzione del contributo unificato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 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 delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente oltre ai dati identificativi di qualsiasi soggetto anche terzo richiamato nella presente decisione.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ines Simona Immacolata Pisano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Viola Montanari, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Ines Simona Immacolata Pisano

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.