

Publicato il 04/05/2026

Sent. n. 2133/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1261 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Bisconti e Ilaria Restivo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune San Genesio ed Uniti, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisabetta Masnata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

1. del provvedimento prot. n. -OMISSIS- di annullamento in autotutela degli effetti della Scia P.E. -OMISSIS-, notificato il -OMISSIS-;
2. del provvedimento prot. n. -OMISSIS- di annullamento in autotutela dell'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-, notificato il -OMISSIS-;
3. dell'ordinanza di demolizione prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, notificata il -OMISSIS-;
4. di ogni altro atto o provvedimento comunque connesso, presupposto, e/o consequenziale a quelli sopra indicati, ivi compresa la nota prot. n. -OMISSIS- di comunicazione di avvio del procedimento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune San Genesio ed Uniti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2026 la dott.ssa Silvia Cattaneo 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 provvedimento prot. n. -OMISSIS-, adottato in data -OMISSIS-, il Comune di San Genesio ed Uniti ha annullato in autotutela la SCIA n. -OMISSIS- presentata dalla -OMISSIS- in data -OMISSIS-, in variante alla precedente SCIA n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, per interventi realizzati sul complesso edilizio situato in via -OMISSIS-.

L'amministrazione, in particolare, ha rilevato i seguenti profili critici:

una infedele rappresentazione dei fatti, in quanto le modifiche progettuali ivi previste – ovvero la realizzazione di tre piani fuori terra con sottotetto non abitabile, nei limiti di altezza massima - erano già state realizzate alla data di presentazione del titolo edilizio;

l'inidoneità della SCIA a produrre effetti, in quanto presentata *“in assenza dei presupposti di legge, andando a incidere sui parametri urbanistici e sulle volumetrie”*;

l'incompletezza della SCIA per omessa verifica degli indici urbanistici e sismici;

il contrasto della SCIA con la scheda di trasformazione R1 del documento di piano del PGT ove si prevede, in relazione alle tipologie edilizie consentite, l'elevazione al massimo di due piani fuori terra e l'altezza massima di 7,50 m., nonché con il piano attuativo del comparto R1 e con gli obblighi assunti con la convenzione urbanistica.

2. Con provvedimento prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS- il Comune ha proceduto all'annullamento in autotutela anche dell'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-, in ragione della infedele rappresentazione dei fatti nella richiesta di rilascio di autorizzazione presentata in data -OMISSIS-: le modifiche descritte nel progetto – la realizzazione di tre piani fuori terra – erano già realizzate sull'immobile, in contrasto con i titoli rilasciati, in particolare l'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-.

3. Con ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS- il Comune ha ingiunto al legale rappresentante della -OMISSIS- - quale responsabile dell'abuso, proprietario, committente ed esecutore all'epoca di realizzazione delle opere abusive - al progettista e direttore lavori e agli attuali proprietari dell'immobile la demolizione *“delle opere realizzate tra dicembre e aprile 2023 in assenza di autorizzazione paesaggistica e in totale difformità dai titoli allora acquisiti”* e la rimessa in pristino dei luoghi in conformità agli obblighi assunti con la convenzione urbanistica del -OMISSIS-, in applicazione dell'art. 31, d.P.R. n. 380/2001.

4. Con il ricorso in epigrafe, -OMISSIS- - proprietaria di un appartamento situato al primo piano del complesso immobiliare, acquistato con atto di compravendita dalla -OMISSIS- - ha domandato l'annullamento dei tre provvedimenti, articolando le seguenti doglianze:

I. violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 20 e 21 nonies della L. 07.08.1990 n. 241 in combinato disposto con l'art. 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Violazione dei principi in materia di autotutela amministrativa. Eccesso di potere per difetto di potere ed assenza di presupposti;

II. violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli articoli 3, 19 co. 3 e 6-bis, 20 e 21 nonies della L. 07.08.1990 n. 241 in combinato disposto con l'art. 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Difetto di motivazione. Violazione dei principi in materia di autotutela amministrativa. Violazione del principio di affidamento, buona fede e proporzionalità dell'azione amministrativa;

III. invalidità per illegittimità derivata. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 22, 31 e 37 del D.P.R. 06.06.2001 n. 380. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta. Violazione dei principi in materia di responsabilità amministrativa e personalità degli illeciti urbanistici. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 c.c. e 635 e 414 c.p. Violazione dei principi EDU in materia di diritto all'abitazione;

IV. invalidità per illegittimità derivata. Violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli artt. 3, 22, 31 e 37 del D.P.R. 06.06.2001 n. 380. Eccesso di potere per contraddittorietà, genericità, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta. Violazione dei principi in materia di personalità degli illeciti urbanistici. Ingiustizia manifesta e violazione dei principi di proporzionalità. Violazione dei principi EDU in materia di diritto all'abitazione;

V. violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 22, 31, 36 e 36-bis e 37 del D.P.R. 06.06.2001 n. 380. Eccesso di potere per genericità, contraddittorietà, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di San Genesio e Uniti, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso.

6. All'esito della camera di consiglio del 7.5.2025, l'istanza cautelare presentata dalla ricorrente è stata accolta con riferimento alla sola ordinanza di demolizione, di cui sono stati sospesi gli effetti in attesa del compiuto esame di merito delle censure avverso la stessa articolate. L'istanza è stata invece respinta in relazione ai provvedimenti di annullamento in autotutela della S.C.I.A. in variante P.E. -OMISSIS- del -OMISSIS- e dell'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-, avendo la Sezione valorizzato la circostanza che tali atti siano *“stati assunti sulla base di una falsa rappresentazione delle circostanze di fatto e dello stato dei luoghi, essendo stato accertato dall'amministrazione che*

le opere rappresentate in progetto risultavano in realtà già realizzate alla data di deposito della segnalazione certificata di inizio attività, presentata con riferimento a un'ordinaria attività edilizia in variante rispetto ai precedenti titoli edilizi", cui consegue il superamento del termine di dodici mesi per l'esercizio dei poteri di autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies, comma 2-bis della Legge n. 241/1990.

7. All'udienza del 4 marzo 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

8. Con i primi due motivi di ricorso, da trattarsi congiuntamente perché connessi, viene dedotta l'illegittimità dell'annullamento in autotutela degli effetti della S.C.I.A. P.E. -OMISSIS- in ragione dell'inosservanza del termine di dodici mesi, previsto all'art. 21 nonies, comma 1, della Legge n. 241/1990, nella versione applicabile *ratione temporis*, entro il quale può essere esercitato il potere di annullamento d'ufficio; nel caso di specie, il provvedimento sarebbe illegittimo poiché intervenuto a distanza di diciotto mesi dal deposito della suddetta segnalazione e dall'adozione dell'autorizzazione paesaggistica.

8.1 Ad avviso della ricorrente non sussisterebbero, inoltre, i presupposti per l'applicazione della previsione dettata al comma 2 bis dell'art. 21 nonies, l. n. 241/1990, che consente il superamento del termine di dodici mesi in caso di provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazione dei fatti, in quanto l'amministrazione, già al momento della presentazione della SCIA n. -OMISSIS- e della richiesta di autorizzazione paesaggistica, sarebbe stata nelle condizioni di verificare la non conformità allo strumento urbanistico del progetto di variante e avrebbe avuto contezza dell'esistenza del fabbricato in costruzione di tre piani fuori terra, segnalata da un privato cittadino in data 9.2.2023.

8.2 Con il secondo motivo la ricorrente ha dedotto la violazione del principio di legittimo affidamento, evidenziando di aver acquistato l'immobile in buona fede in forza di atto pubblico del 20.10.2023, con una ragionevole aspettativa alla stabilità delle situazioni giuridiche acquisite sia attraverso i titoli edilizi formati *per silentium*, sia con i provvedimenti abilitativi espressamente rilasciati dall'amministrazione stessa. Al contrario, quest'ultima, pur avendo ricevuto sin dal febbraio 2023 notizia della presenza di una sopraelevazione in corso e avendo a disposizione tutti gli elementi per percepire il contrasto tra la S.C.I.A. P.E. -OMISSIS- e la disciplina urbanistica vigente, non avrebbe esercitato i propri poteri inibitori nei trenta giorni successivi alla presentazione della predetta segnalazione e avrebbe fatto inutilmente spirare il termine massimo per l'esercizio dell'autotutela. In presenza di tali circostanze, pertanto, dovrebbe ritenersi prevalente l'interesse dell'acquirente in buona fede al mantenimento delle opere pur realizzate anche sulla base di titoli non legittimi.

9. Le censure sono complessivamente infondate.

9.1 Sul piano normativo, l'art. 19, comma 4, della Legge n. 241/1990 dispone che "*decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6 bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies*".

Nella versione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, il comma 1 di quest'ultima disposizione stabilisce che il provvedimento amministrativo illegittimo "*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 (...)*".

Il comma 2 bis prevede poi che "*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, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*".

9.2 La giurisprudenza amministrativa ha precisato, nell'interpretazione dell'art. 21 nonies, comma 2 bis della Legge n. 241/1990, che nelle ipotesi di annullamento d'ufficio di un titolo edilizio – inclusa la segnalazione d'inizio attività, come nel caso di specie – il superamento del limite temporale di dodici mesi è ammissibile nei casi in cui il soggetto privato abbia rappresentato uno stato preesistente

diverso da quello reale, non essendo necessario il preventivo accertamento in sede penale della falsità dei contenuti della segnalazione. Difatti, nell'esercizio del potere di autotutela, "non può non assumere rilievo l'effettivo contributo dato dal beneficiario del provvedimento favorevole al suo (illegittimo) rilascio, sia se risulti accertato nella sede penale sia se emerga dagli atti acquisiti al procedimento di autotutela" (cfr., Cons. Stato, sez. II, 3.01.2025, n. 29).

Peraltro, il contrasto tra la fattispecie rappresentata e quella reale può essere determinato sia da dichiarazioni 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" (Consiglio di Stato sezione V, 12 agosto 2024, n. 7093).

9.3 Nel caso in esame, ritiene il Collegio che la SCIA n. -OMISSIS- contenga effettivamente una rappresentazione dello stato di fatto dei luoghi non conforme al vero, debitamente accertata dall'ente locale, circostanza che consente a quest'ultimo il superamento dell'ordinario termine di dodici mesi per l'adozione dei provvedimenti di autotutela.

Nella motivazione dell'atto impugnato, difatti, si precisa che le opere oggetto della segnalazione certificata, presentata ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 380/2021 per la realizzazione *ex novo* delle stesse, erano state in realtà già realizzate al momento del deposito dell'istanza presso i competenti uffici dell'amministrazione. A tal riguardo, si legge che "*la SCIA P.E. -OMISSIS-/23 del 15.07.2023 prot. N. -OMISSIS- reca infedele rappresentazione dei fatti rilevanti in quanto descrittiva di modifiche in progetto (realizzazione tre piani fuori terra con sottotetto non abitabile con altezza media di interpiano di h. 2.70 cm e contestuale attestazione di rispetto dei limiti di altezza max = 7.50 m) di fatto a quella data già operate sull'immobile*" e risalenti almeno al mese di aprile 2023, come risulta dal "*verbale di accertamento di cui al Prot. -OMISSIS-*". Pertanto, secondo l'amministrazione, "*la SCIA contiene una falsa rappresentazione dei fatti rilevanti ai fini della conformazione dell'attività edilizia, ovvero la rappresentazione di uno stato di fatto diverso da quello reale: alla data di presentazione della SCIA l'intervento rappresentato in progetto era stato infatti già realizzato*".

9.4 Il dato non è contestato dalla ricorrente e risulta vieppiù accertato dall'amministrazione con verbale dell'-OMISSIS- richiamato nel provvedimento impugnato, oltre a essere stato oggetto di apposita segnalazione proveniente da un privato cittadino del 9.02.2023 corredata da documentazione fotografica.

Ne deriva che, una volta appurata la preesistenza delle opere rispetto alla presentazione della segnalazione certificata che avrebbe dovuto rappresentare il titolo per la loro realizzazione, risulta conseguentemente confermata non solo la sussistenza di una falsa rappresentazione dello stato dei luoghi rilevante ai fini dell'applicazione della previsione che deroga all'ordinario termine di dodici mesi per l'esercizio del potere di autotutela, ma anche la correttezza della motivazione contenuta nel provvedimento impugnato.

9.5 In senso contrario, non può valere l'affermazione della ricorrente secondo cui l'amministrazione avrebbe potuto avvedersi fin dal febbraio 2023, grazie alla menzionata segnalazione di un privato, della non conformità del progetto di variante allo strumento urbanistico e della circostanza che le opere di sopraelevazione fossero state già realizzate, dovendosi dunque ricollegare a tale momento l'inizio del decorso del termine di dodici mesi per l'esercizio dei poteri di autotutela.

Invero, la deroga di cui all'art. 21 *nonies* della Legge n. 241/1990 al limite temporale entro cui è consentito all'amministrazione procedere all'annullamento d'ufficio o alla revoca dei propri provvedimenti è prevista, in via diretta e senza eccezioni, in presenza di rappresentazioni false, mendaci o comunque non conformi al vero che siano state fornite dal privato nell'ambito del procedimento per l'acquisizione o la formazione del titolo edilizio.

Il limite temporale oltre il quale è impedita la rimozione dell'atto ampliativo della sfera giuridica del destinatario trova infatti applicazione "*solo se il comportamento della parte interessata, nel corso del procedimento, non abbia indotto in errore l'amministrazione distorcendo la realtà fattuale oppure determinando una non veritiera percezione della realtà o della sussistenza dei presupposti richiesti*

dalla legge” (cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 3.01.2025, n. 29), non potendo l’ordinamento tollerare lo sviamento del pubblico interesse imputabile alla prospettazione della parte interessata.

9.6 Nel caso di false dichiarazioni, dunque, il termine rigido di esercizio dei poteri di autotutela non si applica e torna a riespandersi il solo limite del “*termine ragionevole*”, che inizia a decorrere dal momento della scoperta dell’illegittimità da parte dell’amministrazione.

9.7 In questo caso, peraltro, ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato sia comunque intervenuto entro un lasso di tempo non eccessivo e che può considerarsi ragionevole, tenuto conto delle esigenze di accertamento in fatto della falsa rappresentazione contenuta nella documentazione progettuale, del contraddittorio con le parti private e delle vicende penali che hanno coinvolto un funzionario del Comune di San Genesio ed Uniti e reso conseguentemente necessaria la nomina di un nuovo Responsabile dell’Ufficio destinato alla trattazione delle pratiche edilizie, culminate anche nel sequestro, in data 13.11.2024, della documentazione rinvenuta presso gli Uffici in relazione alle pratiche edilizie relative al piano attuativo del comparto R1 in cui è ricompreso il fabbricato di cui si discute nell’odierno giudizio.

9.8 Ciò posto, la circostanza che le opere rappresentate negli elaborati progettuali come oggetto della richiesta variante fossero state già realizzate non costituisce soltanto un’oggettiva falsa rappresentazione dello stato dei luoghi, ma rileva, in termini ancora più radicali, quale motivo di “*inconfigurabilità giuridica*” dell’istanza, non rientrando quest’ultima nel modello normativo astratto prefigurato dal legislatore in considerazione dell’erronea qualificazione giuridica della fattispecie operata dalla parte. La -OMISSIS-, difatti, non avrebbe potuto presentare una S.C.I.A. in variante ex art. 22 del D.P.R. n. 380/2001, poiché quest’ultima presuppone che i lavori debbano essere ancora eseguiti e costituisce titolo per la loro realizzazione, risultando piuttosto necessario conseguire un diverso titolo in sanatoria per la regolarizzazione di opere già costruite in assenza di provvedimenti legittimanti.

In analoga fattispecie, la giurisprudenza ha infatti riconosciuto che, laddove l’intervento rappresentato ai fini dell’ottenimento o della formazione del titolo sia già eseguito al momento della presentazione della relativa istanza o segnalazione, queste risulterebbero prive “*del necessario presupposto logico-normativo, ossia che l’intervento non fosse ancora stato realizzato (...)*”, così escludendo la possibilità che il decorso del tempo rilevi ai fini della formazione del titolo (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 8.07.2022, n. 5746).

In queste ipotesi, il meccanismo del silenzio assenso non è previsto o comunque è disciplinato diversamente nei suoi effetti, per cui il decorso del termine di legge non può produrre gli effetti auspicati dalla ricorrente: difatti, poiché l’inerzia dell’amministrazione risponde a una valutazione legale tipica, gli effetti della segnalazione certificata di inizio attività possono consolidarsi in forza del silenzio dell’amministrazione al mero decorrere del termine normativamente previsto, anche “con riguardo ad una domanda non conforme a legge ma, per quanto qui più di interesse, con esclusione dei “casi di radicale inconfigurabilità giuridica dell’istanza” (così Consiglio di Stato, sez. VI, 08/07/2022, n. 5746)” (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 7.12.2023, n. 10606).

Come chiarito dalla giurisprudenza, affinché la segnalazione certificata d’inizio attività “possa produrre gli effetti giuridici tipizzati dal legislatore, deve rispondere al modello delineato dal legislatore, occorrendo, tra l’altro, che le attività in concreto avviate siano riconducibili alle fattispecie astratte per cui è ammesso l’utilizzo del relativo strumento giuridico. (...) Diversamente ragionando si perverrebbe ad elaborare una tipologia di provvedimento implicito sganciata dal rispetto del principio di legalità desumibile dall’art. 97 Cost.” (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 3509 del 2016)” (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 13.01.2025, n. 181).

9.9 Quanto sopra consente di smentire l’ulteriore censura secondo cui non sarebbe legittima la qualificazione in termini di “inefficacia” della SCIA operata nel provvedimento di annullamento in autotutela impugnato, poiché l’amministrazione non potrebbe privare di efficacia un proprio atto, sia pure formatosi *per silentium*, specie quando non avrebbe più la possibilità di ricorrere all’annullamento d’ufficio per decorso del termine massimo entro cui provvedere. Ora, ferma restando la già dimostrata tempestività dell’intervento in autotutela, ritiene il Collegio che il

provvedimento in esame abbia correttamente proceduto ad annullare in autotutela “*gli effetti*” della S.C.I.A. in questione – che avrebbero legittimato la realizzazione delle opere – considerata sia la natura di segnalazione privata della stessa, sia la gravità delle violazioni riscontrate dall’amministrazione, tali da impedire finanche la stessa formazione dell’atto e la produzione di qualsivoglia effetto tramite decorso del tempo.

9.10 Alla luce delle considerazioni che precedono, infine, risulta infondata anche la censura con cui viene lamentata la violazione del principio di legittimo affidamento della ricorrente, in quanto acquirente di buona fede dell’immobile tramite atto pubblico successivamente alla formazione della S.C.I.A. oggetto di annullamento. A riguardo, è sufficiente richiamare il principio di diritto enunciato dall’Adunanza Plenaria n. 8/2017, secondo cui “la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell’atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l’onere motivazionale gravante sull’amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte”.

Sulla base di tale presupposto, la giurisprudenza ha quindi costantemente escluso che la falsa o mendace rappresentazione di elemento di fatto rilevanti ai fini della formazione del titolo edilizio – qual è certamente la descrizione dello stato attuale dei luoghi oggetto di intervento – sia compatibile con la sussistenza di un affidamento legittimamente maturato in capo al segnalante, per cui l’interesse pubblico al ripristino della legalità violata debba ritenersi sussistente *in re ipsa* e comunque prevalente rispetto al contrapposto interesse privatistico al mantenimento dell’atto illegittimo (cfr., *ex multis*, Cons. di Stato, Sez. IV, 11.01.2021, n. 343).

Tale conclusione vale anche nel caso in esame in cui la ricorrente è terzo acquirente dell’immobile, non potendo l’affidamento riposto sulla stabilità dei titoli edilizi esibiti all’atto della compravendita immobiliare condurre al mantenimento degli effetti della S.C.I.A. P.E. -OMISSIS-, fermo restando che il medesimo affidamento potrà eventualmente rilevare e ricevere tutela in altre sedi diverse da quella in cui si discute della legittimità dell’esercizio del potere amministrativo.

9.11 In conclusione, i primi due motivi di ricorso sono infondati e vanno respinti.

10. Con il terzo motivo viene dapprima contestata l’illegittimità derivata dell’ordinanza di demolizione dell’ordinanza dai vizi dedotti con i primi due motivi di ricorso avverso i provvedimenti di annullamento in autotutela: la doglianza è infondata per le ragioni sopra affermate.

11. Viene poi dedotta l’illegittimità dell’ordinanza per vizi propri, che possono sintetizzarsi come segue:

- l’abuso contestato dal Comune, all’esito dell’annullamento della SCIA e dell’autorizzazione paesaggistica, consisterebbe nella realizzazione del secondo piano, ovvero il terzo piano fuori terra, il quale però non sarebbe di proprietà della ricorrente ma della -OMISSIS-;
- sarebbe, quindi, parimenti illegittima la previsione - in caso di inottemperanza all’ordine di demolizione della porzione del bene di cui la sig.ra -OMISSIS- non ha la disponibilità - dell’acquisizione gratuita al patrimonio comunale, dell’appartamento di proprietà della ricorrente, legittimamente edificato in quanto posto al primo piano dell’edificio;
- sussisterebbe inoltre una impossibilità tecnica di realizzazione dell’intervento ripristinatorio sulla porzione di fabbricato di proprietà della ricorrente: un intervento sul piano terra e sul piano primo, in cui si colloca quest’ultima, in assenza di un intervento coordinato sull’intero edificio, comprometterebbe la stabilità dell’intero fabbricato;
- l’ordinanza - che priva la ricorrente dell’unica abitazione di cui dispone - sarebbe sproporzionata e si porrebbe in contrasto con l’art. 8 della CEDU.

12. Con il quarto motivo viene dedotta la contraddittorietà e genericità dell’ordinanza di demolizione, la quale ordina la rimessa in pristino dei luoghi in conformità con gli obblighi assunti a mezzo della convenzione urbanistica rep. -OMISSIS- racc. -OMISSIS- del -OMISSIS-, sul corretto presupposto che la prima e la seconda elevazione fuori terra dell’edificio siano conformi ai titoli edilizi già rilasciati e non annullati, ma al contempo dispone, in caso di inottemperanza, l’acquisizione gratuita

al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime, nonché di quelle necessarie, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive.

Ad avviso della ricorrente non potrebbe essere disposta l'acquisizione dell'intero edificio, compresa l'area di sedime, e dunque anche dell'appartamento di sua proprietà, ma, al più, della sola parte del lastrico solare che rappresenta l'effettiva area di sedime del piano illegittimamente edificato. Il provvedimento sarebbe altresì sproporzionato e contrasterebbe con l'art. 8 della CEDU.

13. Con il quinto motivo viene contestato che l'ordinanza di demolizione, nella parte in cui rileva la violazione della distanza dal confine e la difformità della colorazione dell'edificio, sarebbe generica e sarebbe, vieppiù, contraddittoria poiché sanziona difformità rispetto a un titolo edilizio - la SCIA in variante n. -OMISSIS- - che è stato annullato in autotutela; inoltre, avrebbe a oggetto opere per le quali non troverebbe applicazione la sanzione demolitoria prevista all'art. 31, d.P.R. n. 380/2001, che rientrerebbero nelle c.d. "tolleranze di cantiere" e sarebbero, comunque, emendabili.

14. Le censure - che possono essere esaminate congiuntamente in quanto strettamente connesse - sono fondate per i profili di seguito illustrati.

14.1 Come è noto, l'art. 31, comma 2, d.P.R. n. 380/2001 individua quali destinatari dell'ordine demolitorio sia il responsabile dell'abuso che il proprietario delle opere abusive.

14.2 Per giurisprudenza costante, la demolizione deve essere posta a carico di chi abbia con il bene una relazione materiale che lo ponga nella condizione di eseguire il provvedimento che ha natura ripristinatoria e reale, anche ove egli non possa essere identificato con certezza come "il responsabile dell'abuso". La demolizione di un abuso edilizio va, dunque, ingiunta all'attuale proprietario dell'immobile e a chi ne ha la materia disponibilità non a titolo di responsabilità effettiva della commissione della violazione delle regole urbanistico-edilizie, ma proprio per il suo rapporto materiale con l'immobile abusivo, poiché mira a colpire una situazione di fatto obiettivamente antigiusuridica, consistente nell'avvenuta realizzazione di opere edilizie in contrasto con la disciplina urbanistica ed ha lo scopo di ripristinare l'ordine urbanistico violato (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, Sezione VII, 9 gennaio 2023, n. 237; Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 giugno 2022, n. 5031; A.P. n. 9/2017).

14.3 L'ordinanza impugnata, anche in ragione della scarsa chiarezza con cui individua le opere abusive di cui è ingiunta la demolizione - descritte non nella loro consistenza oggettiva bensì con riferimento al periodo di realizzazione e mediante il generico richiamo alla violazione di obblighi stabiliti dalla convenzione urbanistica del -OMISSIS- - si pone in violazione dei principi sopra richiamati.

Con l'ordinanza il Comune ha ordinato al legale rappresentante della -OMISSIS- - indicato quale responsabile dell'abuso, proprietario, committente ed esecutore all'epoca di realizzazione delle opere abusive - al progettista e direttore lavori e agli attuali proprietari dell'immobile (tra cui la ricorrente) la demolizione di opere, realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica e in totale difformità dal titolo abilitativo, ai sensi dell'art., 31, c. 2, d.P.R. n. 380/2001.

Le opere oggetto dell'ordine demolitorio sono identificate come quelle "realizzate tra dicembre e aprile 2023 in assenza di autorizzazione paesaggistica e in totale difformità dai titoli allora acquisiti" e in violazione degli obblighi assunti con la convenzione urbanistica del -OMISSIS-.

Nella motivazione del provvedimento viene, poi, richiamato il sopralluogo effettuato in data -OMISSIS- nel corso del quale è stata accertata la presenza di tre piani fuori terra, il superamento dell'altezza massima dell'edificio e dell'altezza interna del terzo piano, indicato come non abitabile nella SCIA n. -OMISSIS-, alcune difformità riscontrate all'interno di singole abitazioni e, infine, delle opere - la colorazione dell'edificio, i parapetti e le distanze dai confini - realizzate in maniera non conforme rispetto a quanto dichiarato nella SCIA n. -OMISSIS-.

Viene poi richiamato il verbale di accertamento dell'-OMISSIS-, atto in cui viene dato atto della presenza di tre piani fuori terra nel mese di aprile 2023.

14.4 Sulla scorta del contenuto di tali atti deve ritenersi che costituiscano oggetto dell'ordine demolitorio e di ripristino, principalmente, il terzo piano dell'edificio e altresì le difformità rilevate nel sopralluogo del -OMISSIS-, sebbene, per queste ultime, non venga chiarito se siano state

realizzate nell'arco temporale tra dicembre e aprile -OMISSIS- o in violazione di obblighi convenzionali.

14.5 Orbene, il terzo piano dell'edificio risulta essere di proprietà esclusiva della -OMISSIS- e non della ricorrente, la quale, pertanto, non può ritenersi tenuta a provvedere alla relativa demolizione.

14.6 Analoga conclusione deve trarsi con riferimento alle difformità realizzate all'interno di singole unità immobiliari, tra le quali non figura quella di proprietà della ricorrente.

14.7 Non possono giustificare l'ordine rivolto alla ricorrente neppure le contestazioni relative alle distanze dai confini, ai parapetti e alla colorazione dell'edificio, realizzati in difformità rispetto a quanto dichiarato nella SCIA n. -OMISSIS-: in questa parte il provvedimento, al di là della scarsa chiarezza, è palesemente viziato per contraddittorietà, andando a contestare difformità rispetto a un titolo edilizio che è stato annullato in autotutela e non può quindi essere assunto quale parametro per individuare lo stato legittimo dell'immobile.

14.8 Tra le opere oggetto dell'ingiunzione non è, poi, specificamente indicata la presenza di parti comuni dell'edificio di cui la ricorrente, in quanto comproprietaria, possa ritenersi tenuta a provvedere alla demolizione.

14.9 Un chiarimento in ordine a quali siano le opere abusive di cui la ricorrente debba provvedere alla demolizione, in qualità di proprietaria, non si rinviene neppure nelle difese depositate in giudizio dall'amministrazione comunale.

In esse, infatti, da un lato, viene confermato che il terzo piano è di proprietà della -OMISSIS- e, dall'altro, viene genericamente affermato che anche l'unità immobiliare di cui la ricorrente è proprietaria sarebbe stata realizzata in difformità dai titoli legittimamente acquisiti, per cui l'ordine di ripristino potrebbe essere eseguito in relazione al bene del quale la sig.ra -OMISSIS- ha la disponibilità giuridica e materiale: tuttavia, anche in questo caso, non viene chiarito quali siano tali difformità.

15. L'ordinanza è pertanto viziata, nella parte in cui include la ricorrente tra i destinatari dell'ordine demolitorio, e, conseguentemente, anche nella parte in cui prevede, in caso di inottemperanza, l'acquisizione gratuita dell'abitazione di proprietà della medesima.

16. Gli ulteriori profili di doglianza non esaminati possono essere assorbiti.

17. Per le ragioni esposte il ricorso è in parte infondato e va respinto con riferimento all'impugnazione dei provvedimenti di annullamento in autotutela della S.C.I.A. in variante P.E. -OMISSIS- del 15.7.2023 e dell'autorizzazione paesaggistica n. -OMISSIS-; è invece fondato nella parte in cui ha a oggetto l'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, che deve essere annullata limitatamente alla parte in cui include la ricorrente tra i destinatari dell'ordine demolitorio e dispone, in caso di inottemperanza, l'acquisizione gratuita dell'abitazione di proprietà della medesima. Restano salvi gli ulteriori provvedimenti che l'amministrazione intenderà adottare.

18. In considerazione dell'esito della controversia, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge e in parte lo accoglie. Per l'effetto annulla l'ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS- nei sensi e nei limiti di cui in motivazione. Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO