



# COMUNE DI PALERMO

AREA AMMINISTRATIVA DELLA RIQUALIFICAZIONE  
URBANA E DELLE INFRASTRUTTURE

**Staff del Capo Area**

Al Sig. Dirigente del SUE  
Arch. Paolo Porretto

E, p. c. Al Sig. Capo Area Tecnica della R.U.I.  
Arch. M. LI Castri

Prot. n. 1817535 del 4.11.2016

Oggetto: Adozione di provvedimenti amministrativi di revoca e/o annullamento concessioni edilizie - Richiesta parere - Rif. nota prot. n. 1797491 del 28.10.2016.

Con la nota di cui all'oggetto (**Allegato "A"**), si chiede che lo scrivente esprima un parere, giusta l'attuale previsione del ROUUSS, sul quesito che di seguito di riporta.

Nei casi in cui *"la concessione edilizia rilasciata risulti illegittima, in quanto viziata dalla produzione da parte del richiedente di dichiarazioni o perizie giurate risultate poi false"* si chiede:

1. *Se è possibile procedere alla revoca di dette concessioni alla luce delle stringenti previsioni di cui all'art. 21 quinquies della L. 241/1990, in virtù delle quali questa è prevista per i soli casi:*
  - *di sopravvenuti motivi di pubblico interesse;*
  - *di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento;*
  - *di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.*
2. *Se è possibile procedere, in alternativa e con quali limitazioni, all'annullamento della stessa ai sensi dell'art. 21 nonies della legge succitata.*

3. *Se è possibile, in ogni caso procedere ad una revoca/annullamento parziale del provvedimento.*

Al riguardo, si precisa preliminarmente che, giusta la nota prot. n. 804938 del 20.10.2015, l'attività di supporto fornita dallo scrivente, che in ogni caso non è vincolante, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione, ma deve avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun modo l'attività dello scrivente concretizzarsi in una compartecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione, né *ex ante* né *ex post*.

E la problematica prospettata verte su di un profilo avente il carattere della generalità.

\*\*\*\*\*

Rispetto ai quesiti posti, rilevano le previsioni di cui alla L. 241/1990, e, segnatamente, l'art. 21 *quinquies*, nonché l'art. 21 *nonies*, da ultimo novellato a seguito dell'art. 6, comma 1, lett. d), della L. 7 agosto 2015, n. 124, come meglio di seguito esplicitato.

In relazione al **primo dei quesiti posti**, relativo alla possibilità di procedere alla revoca della concessione edilizia "*illegittima, in quanto viziata dalla produzione da parte del richiedente di dichiarazioni o perizie giurate risultate poi false*", si osserva quanto segue.

La revoca di un provvedimento amministrativo <sup>(1)</sup> trova la sua generale disciplina nell'art. 21 *quinquies* della citata legge, come da ultimo novellato dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, ed è oggi ammessa solo in casi tassativamente individuati:

1. per sopravvenuti motivi di pubblico interesse;
2. nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento;

---

<sup>(1)</sup> Giova precisare che la revoca è il provvedimento di secondo grado con il quale, sulla base di nuovi presupposti di fatto o di diritto o di sopravvenuti motivi di pubblico interesse o di una nuova valutazione dei fatti originari, la PA rimuove un suo precedente atto, con effetti *ex nunc*, in quanto sussista contemporaneamente una non rispondenza dell'atto all'interesse pubblico ed un attuale interesse alla rimozione dello stesso. A differenza dell'annullamento d'ufficio, la revoca non incide su atti amministrativi illegittimi, ma su atti amministrativi inopportuni e ad effetti durevoli.

3. in caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Pertanto, a seguito delle modifiche legislative introdotte, il potere di revoca per sopravvenuti motivi di pubblico interesse è rimasto inalterato, mentre è stata profondamente modificata la disciplina della revoca per mutamento della situazione di fatto o per la nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, che viene limitato ai soli casi di mutamenti di situazioni di fatto non prevedibili al momento dell'adozione dell'atto, con esclusione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Per quanto *supra*, non si ritiene possibile esercitare, per la fattispecie segnalata, il potere di autotutela ricorrendo all'istituto della revoca.

Per converso, a parere dello scrivente, ricorrendone i presupposti, vanno annullati i titoli edilizi illegittimi, come prospettato dalla S.V., nell'ambito della formulazione del **secondo quesito**.

La disciplina dell'annullamento d'ufficio di un provvedimento amministrativo è recata all'art. 21 *nonies*, della L. n. 241/90, secondo cui sono tre i presupposti che legittimano l'esercizio del relativo potere di autotutela:

1. illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 21 *octies*, dunque in relazione ai profili di violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza;
2. sussistenza di ragioni di interesse pubblico connesse alla rimozione del provvedimento;
3. che il potere di autotutela venga esercitato entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, in considerazione anche dell'affidamento ingenerato dal provvedimento da annullare.

L'interesse all'annullamento, infatti, non coincide con il mero ripristino della legalità, ma deve trovare origine in esigenze di carattere sostanziale connesse al raggiungimento delle finalità pubblicistiche; deve, dunque, costituire l'*extrema ratio* e la sua adozione deve essere giustificata da ragioni di interesse pubblico esplicitate attraverso un corredo motivazionale completo.

Sembra tuttavia utile riferire che la giurisprudenza amministrativa ha individuato talune ipotesi nelle quali non è ritenuto necessario dare conto dettagliatamente delle ragioni pubblicistiche a fondamento dell'annullamento. Si tratta, in particolare, di alcune circostanze nelle quali si ritiene sussistente l'interesse pubblico all'eliminazione dell'atto illegittimo *in re ipsa*.

Al riguardo, infatti, è stato affermato che *“l'interesse pubblico tutelato, coincidente con l'esigenza di rimuovere l'illegittima parte dell'atto che autorizza la relativa edificazione (in ragione della rilevata difformità dai parametri urbanistico-edilizi vigenti) è da ritenersi in re ipsa; e sotto tale aspetto il provvedimento di autotutela non presenta margini di discrezionalità, per cui l'Amministrazione non poteva non procedere in tal senso (Cons. Stato Sez. VI 14 luglio 2011 n.4284; idem 24 novembre 2010 n. 8215; Cons. Stato Sez. V 22 marzo 2010 n. 1672; idem 31 dicembre 2008 n. 6735)”* (2).

Ed ancora, intervenendo in ordine ai principi generali in tema di autoannullamento, è stato escluso che *“per l'atto di autoannullamento sia dovuta una motivazione sull'interesse pubblico giustificante la misura ove si versi, in concreto, nel particolare caso in cui il provvedimento concessorio sia stato rilasciato a seguito di un'inesatta rappresentazione della realtà imputabile allo stesso richiedente. Anche di recente, invero, questa Sezione ha avuto modo di ribadire che la falsa rappresentazione dello stato di fatto in occasione della richiesta di una concessione edilizia rende l'affidamento del privato al mantenimento del manufatto così realizzato non meritevole di tutela e sicuramente recessivo di fronte all'interesse pubblico al ripristino di una regolare condizione edilizia (dec. 8 novembre 2012, n. 5691; cfr. anche 24 settembre 2003, n. 5445)”* (3).

Prima della riforma di cui alla Legge n.124/2015 – che, giova ricordarlo, ha introdotto il citato termine di diciotto mesi – , la giurisprudenza amministrativa era pervenuta alla conclusione che il decorso del tempo non era in ogni caso ritenuto idoneo a precludere l'esercizio del potere di autotutela, bensì solo ad imporre la ponderazione degli interessi coinvolti. Ne derivava la possibilità per l'amministrazione procedente di valutare concretamente la ragionevolezza del termine in relazione alla natura, agli effetti del provvedimento illegittimo ed alla portata dell'interesse pubblico in questione e conseguentemente di giustificare

---

(2) Così, Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 luglio 2013, n. 3749.

(3) Così, Consiglio di Stato, Sez. V, 23 aprile 2014, n. 2060

interventi in autotutela anche estremamente distanti nel tempo dal provvedimento originario (4).

Sicché, la modifica, ad opera della citata L. 124/2015, dell'art. 21 *nonies* della L. 241/1990, ha certamente una portata profondamente innovativa, posto che l'introduzione di un termine, pari a diciotto mesi, entro il quale può avvenire l'annullamento dei provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici, decorso il quale deve considerarsi, secondo il tenore della norma, in ogni caso illegittimo ogni successivo atto di annullamento, muove nella evidente direzione di garantire la certezza dei rapporti giuridici ed economici, impedendo che assetti di interessi consolidati possano vedersi esposti *sine die* all'esercizio dell'autotutela amministrativa.

In ordine alla perentorietà del termine si rinvia, condividendole, alle conclusioni cui è pervenuta la più recente giurisprudenza amministrativa, che al riguardo ha espresso l'avviso secondo cui *"In particolare il comma 1 dell'art. 21 nonies oggi dispone: "Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge". Il fatto che il legislatore non abbia sostituito le parole "termine ragionevole" con le parole "comunque non superiore a 18 mesi", che invece ad esse si aggiungono, induce a ritenere che si tratti di un'operazione meramente interpretativa con la quale si è inteso specificare che il termine ragionevole non può superare i 18 mesi, dovendosi invece riconoscere portata innovativa agli interventi di modifica che sostituiscono una disposizione o parte di essa, così risultandone una norma diversa dalla precedente. Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, infatti, il carattere interpretativo di una novella si desume dal rapporto che ne risulta fra norme - e non tra disposizioni - di guisa che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano tra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario (sentenza n.397 del 1994).Tipico tratto interpretativo hanno le disposizioni che esprimono uno fra i possibili*

---

(4) Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 settembre 2015, n. 4552, secondo cui *"anche in assenza di un termine per la decadenza del potere di auto-annullamento del titolo edilizio, la caducazione che intervenga ad una notevole distanza di tempo e dopo che le opere sono state completate, esige una più puntuale e convincente motivazione a tutela del legittimo affidamento"*.

significati che la norma interpretata, per il modo - generico o elastico - in cui è formulata, può assumere nel contesto normativo di riferimento, tanto da dar luogo a contrasti interpretativi o incertezze applicative che inducono il legislatore a meglio precisarne il precetto. E' noto che l'espressione "entro un termine ragionevole", contenuta nella versione originaria dell'art. 21 nonies, ha occupato non poco la dottrina e la giurisprudenza nell'opera di elaborazione, in assenza di parametri costituzionali di riferimento, di criteri uniformi di misurazione del tempo entro il quale la p.a. può esercitare lo ius poenitendi ed intervenire su posizioni giuridiche acquisite, valorizzandosi talora il tempo in sé, quando l'amministrazione ha chiari gli elementi fondamentali dai quali si deduce l'illegittimità del provvedimento, grazie all'attività istruttoria espletata in precedenza (Tar Firenze 11.6.2015 n. 904) , altre volte gli effetti che medio tempore sono stati prodotti dal provvedimento (Tar L'Aquila Sez. I, 29 luglio 2008, n. 967). Con la disposizione in esame il legislatore ha inteso quindi dare certezza e stabilità ai rapporti che hanno titolo in atti amministrativi, individuando nel termine massimo di diciotto mesi il limite per l'annullamento d'ufficio, il quale sarebbe senz'altro illegittimo se sopravvenuto dopo il decorso di detto termine. Pertanto, avuto riguardo ai provvedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore della novella, il "termine ragionevole" per l'annullamento è ancora in corso, il Collegio ritiene di escludere che il termine di diciotto mesi possa nuovamente decorrere da detta data, sia perché ciò sarebbe in contrasto con la natura interpretativa delle disposizione in rassegna sia perché, diversamente opinando, si ammetterebbe un'irragionevole rimessione in termini per la p.a., in palese contraddizione con l'intendimento del legislatore di stabilire un termine certo oltre il quale il provvedimento amministrativo non può essere annullato se non in sede giurisdizionale" (5) (6). E nella medesima direzione si esprime anche il Consiglio di Stato, che, pur citando erroneamente quale riferimento della novella normativa il D.L. 12.09.2014 n. 133 convertito con L. 164 del 11.11.2014, invece della citata l. 124/2015, si esprime nel senso che detta novella "ha posto uno sbarramento temporale all'esercizio del potere di autotutela, rappresentato da "diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici" (7).

Al nuovo assetto dell'autotutela così delineato fa eccezione l'ipotesi dei provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei privati

---

(5) Così, TAR Puglia, sentenza n. 47/2016.

(6) Altro tribunale di merito (TAR Campania Sez. II sent. 17.10.2016 n. 4737), pur ritenendo al contrario che la norma in esame abbia "sicuramente carattere innovativo", conferma, comunque, il principio secondo il quale "l'atto di secondo grado non potrà essere emanato dopo 18 mesi dal momento dell'adozione".

(7) Così, Sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5625.

esclusivamente in relazione alle falsità che siano state oggetto di accertamento attraverso sentenza passata in giudicato. In queste circostanze, avuto conto della rilevanza penale della condotta che ha dato luogo al consolidamento degli interessi privati, il legislatore non ha ritenuto di accordare rilievo prioritario alla certezza dei rapporti economici, considerando preminente la necessità di ristabilire l'ordine giuridico violato per il tramite della condotta illecita.

Nel contesto *supra* delineato, l'art. 21 *nonies* tiene ferme le conseguenze in punto di responsabilità per l'adozione e la mancata rimozione dell'atto illegittimo. Sembra, dunque, altrettanto notevole l'impatto applicativo che la nuova disciplina è destinata ad assumere sotto il diverso profilo della prassi amministrativa: in presenza di un atto illegittimo, l'amministrazione dispone di un tempo limitato per attivarsi, decorso il quale è destinata ad andare incontro alle conseguenze in punto di responsabilità per la propria inerzia, rimanendo la stessa esposta alle conseguenze erariali, anche successive, della propria condotta. Né può ipotizzarsi, secondo il tenore della norma, una diversa sorte per le ipotesi di così detto interesse pubblico *in re ipsa* avuto conto che lo sbarramento temporale deve intendersi ugualmente dettato per ogni ipotesi.

La nuova disciplina è destinata a trovare applicazione unicamente nei riguardi dei provvedimenti di autorizzazione od attribuzione di vantaggi economici, rimanendo libera l'amministrazione di agire, anche a distanza di tempo, sui provvedimenti che risultino privi di tale efficacia esterna.

In ordine al **quesito di cui al punto 3**, segnatamente in ordine alla possibilità di *“procedere ad una revoca/annullamento parziale del provvedimento”*, si richiama il condiviso orientamento espresso dal Consiglio di Stato, secondo cui *“l'annullamento parziale di un atto amministrativo è ammissibile solo quando nell'ambito del provvedimento sono distinguibili autonome statuizioni, riferite ad oggetti diversi. Deve, pertanto, ribadirsi che nel caso di una concessione edilizia relativa ad un fabbricato unico composto da più vani, l'annullamento non può non riguardare l'edificio nella sua interezza ... Ne discende che i titoli concessori originariamente rilasciati dal Comune appellato al controinteressato Sig. V., devono considerarsi annullati in toto a seguito della pronuncia di questo Consesso, Sez. V, 29 settembre 1997, n. 1065 (che, come evidenziato dal Giudice di prime cure, ha riconosciuto l'illegittimità delle concessione edilizie, in quanto rilasciate in violazione delle norme urbanistiche in materia di altezza e di volumetria, a fronte della riscontrata computabilità del volume del secondo piano sottostrada che si poneva quasi per intero al disopra dell'originario*

*piano di campagna del terreno, con il conseguente incremento anche dell'altezza dell'edificio, per il cui calcolo andava considerato anche il secondo piano sottostrada erroneamente ritenuto interrato e, quindi, non computabile ai fini altimetrici e volumetrici in sede di rilascio dell'originaria concessione edilizia n.88 del 1989)" (8).*

Ed ancora, è stata rinvenuta l'ulteriore affermazione secondo cui *"l'annullamento del provvedimento autorizzatorio edilizio non può che essere totale, posto che non è configurabile, in sede di autotutela, un annullamento parziale delle concessioni edilizie, trattandosi di provvedimenti non frazionabili, tenuto conto che l'annullamento d'ufficio esclude qualsiasi valutazione di carattere discrezionale sulle possibilità tecniche di modificazione del progetto di costruzione. Infatti in sede di autotutela, l'Amministrazione non ha la possibilità di disporre l'annullamento parziale di un permesso di costruire volto alla realizzazione di un complesso immobiliare comprendente più corpi di fabbrica diversi e funzionalmente collegati, non avendo alcun potere di rielaborare il progetto, trattandosi di valutazioni e di scelte rimesse in via esclusiva all'autonomia privata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 1998, n. 198; idem, 31 luglio 2007, n. 4256)" (9).*

\*\*\*\*\*

Non sfugga, che viene sanzionato con la richiesta di risarcimento danni l'illegittimo comportamento dell'Amministrazione che esercita il potere di annullamento in autotutela di un provvedimento in violazione della normativa succitata e segnatamente nei casi in cui non viene adeguatamente soppesato l'interesse pubblico che induce all'annullamento rispetto a quello del privato destinatario dell'annullamento (CGA n. 65/2014).

Nei termini di cui *supra* è l'avviso non vincolante dello scrivente rispetto all'oggetto.

F.to IL CAPO AREA  
Dott. Bohuslav Basile

---

(8) Così, Sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960.

(9) Cfr. Consiglio di Stato, 11 ottobre 2005, n.5495.