IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

L'annullamento da parte della Regione dei provvedimenti comunali in contrasto con gli strumenti urbanistici e le norme edilizie (nota a Cons. St., sez. II, sentt. 24 novembre 2025, nn. 9144 e 9146)

ENRICO SAVATTERI[1]

Abstract (ITA)

Le sentenze del Consiglio di Stato, sez. II, n. 9144 e 9146 del 24 novembre 2025 costituiscono il più recente approdo di un lungo e articolato dibattito inerente alla natura del potere di annullamento da parte della Regione dei provvedimenti comunali in contrasto con gli strumenti urbanistici e le norme edilizie, disciplinato a livello nazionale dall'art. 39 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380. Il contributo, dopo aver ripercorso le principali teorie emerse sul tema, analizza le conseguenze applicative derivanti dall'orientamento più recente, confermato nelle pronunce in commento, per il quale il potere in esame costituisce un'ipotesi di autotutela, in quanto tale soggetta ai principi di cui all'art. 21 nonies L. 7 agosto 1990 n. 241.

Abstract (EN)

The rulings of the Council of State, section II, nr. 9144 and 9146 of November the 24th 2025 represent the latest achievement of a long and articulated debate about the nature of the Region's power to annul the municipal actions which contrast with the urban planning instruments and building regulations, disciplined, at national level, by article 39 of the Decree of the President of the Republic (D.P.R) nr. 380 of June the 6th 2001. The article, after the review of the principal teories emerged about this subject, analizes the practical consequences of the most recent orientation, confirmed in the rulings under discussion, according to which the power in exam represents a form of administrative self-review, subject as such to the principles of article 21 nonies of the Law nr. 241 of August the 7th 1990.

Sommario:

1. Le vicende in esame e le questioni dibattute – 2. La disciplina del potere di annullamento da parte della Regione *ex* art. 39 t.u.e. – 2.1. Una particolarità della disciplina piemontese – 3. Il lungo dibattito sulla natura del potere di annullamento regionale – 4. Presupposti sostanziali del potere di annullamento e motivazione del relativo provvedimento – 5. Termine di consumazione del potere e tutela

dell'affidamento del privato – 6. L'annullamento regionale può essere doveroso nell'*an*? – 6.1 (segue) e i poteri di cui al comma 5 *bis*? – 7. Breve considerazione conclusiva

1. Le vicende in esame e le questioni dibattute

Con le sentenze n. 9144 e n. 9146 del 24 novembre 2025, il Consiglio di Stato, sez. II, si è pronunciato in merito a due vicende sostanzialmente sovrapponibili che possono essere, per quanto di interesse, così riassunte.

Il ricorrente, proprietario di alcuni terreni, rivolgeva, nell'un caso al Comune e nell'altro alla Regione, un'istanza-diffida mediante la quale rappresentava presunti abusi edilizi realizzati sul fondo confinante e sollecitava l'ente ad adottare i provvedimenti demolitori e repressivi di cui agli artt. 27, 30 e 31 del D.P.R. 2001 n. 380 (t.u. edilizia o t.u.e.). Non ricevendo tuttavia alcun riscontro, egli adiva il competente T.A.R. al fine di far accertare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione.

Senonché, durante il giudizio di primo grado era riscontrata la sussistenza di una pluralità di titoli edilizi riferiti alle opere oggetto di segnalazione, dei quali, invero, lo stesso ricorrente dimostrava di essere a conoscenza, avendone dedotta l'illegittimità nella propria istanza-diffida. Quest'ultima era quindi qualificata dal giudice come una sollecitazione all'annullamento in autotutela dei predetti titoli, con il conseguente rigetto del ricorso in ragione dell'inconfigurabilità di un obbligo di provvedere della P.A. in relazione all'esercizio di tale potere.

Il ricorrente impugnava la sentenza del T.A.R., invocando, in uno dei motivi di ricorso, l'applicazione da parte del giudice d'appello, ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a., del potere di annullamento d'ufficio spettante alla Regione ai sensi dell'art. 39 t.u.e., sostenendo che tale potere sarebbe vincolato e non soggetto ai limiti temporali di cui all'art. 21 *nonies* L. 7 agosto 1990 n. 241.

Il Consiglio di Stato, pur ritenendo il motivo inammissibile per motivi processuali, si esprimeva comunque nel merito, rilevando che il potere di annullamento riservato alla Regione, di cui all'art. 39 t.u.e., costituisce un'ipotesi di autotutela, soggetta alla disciplina di cui all'art. 21 *nonies* cit., e che, in quanto tale, non è coercibile dal privato. Anche sulla base di tale considerazione il giudice d'appello affermava l'insussistenza nei casi di specie dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza-diffida presentata dal ricorrente, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Le pronunce appaiono di interesse in quanto costituiscono il più recente approdo di un articolato dibattito, relativo alla natura del potere di annullamento da parte della Regione dei provvedimenti in materia edilizia rilasciati dal Comune, rilevante dal punto di vista sistematico e foriero di significative ricadute applicative.

2. La disciplina del potere di annullamento da parte della Regione

L'art. 39 t.u.e., che riproduce il testo del previgente art. 27 della L. 17 agosto 1942 n. 1150[2], conferisce alle Regioni il potere di annullare "entro dieci anni dalla loro emissione le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto

con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione" (comma 1) [3].

Quanto all'oggetto dell'annullamento, si è precisato che la locuzione "deliberazioni e provvedimenti" ricomprende non soltanto i permessi di costruire ma altresì tutti gli strumenti di pianificazione attuativa del piano regolatore generale, sicché sono annullabili dalla Regione anche le deliberazioni di approvazione dei piani particolareggiati[4] e di lottizzazione[5].

I successivi commi disciplinano il relativo il procedimento, che prende le mosse dall'accertamento, su iniziativa d'ufficio ovvero a seguito della ricezione di un esposto, delle violazioni degli strumenti urbanistici o delle norme edilizie. Le ragioni di illegittimità del provvedimento riscontrate debbono essere contestate per iscritto al proprietario della costruzione, al progettista e al Comune, con l'assegnazione di un termine per presentare controdeduzioni[6]. Il provvedimento finale di annullamento deve essere emesso entro il termine perentorio di diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni[7]. Entro i sei mesi successivi dev'essere ordinata la demolizione delle opere eseguite sulla base del titolo annullato. Durante la pendenza del procedimento, la Regione ha altresì la facoltà di ordinare la sospensione dei lavori che siano ancora in corso; l'ordine così impartito perde tuttavia efficacia trascorsi sei mesi senza che sia intervenuto il provvedimento finale.

Con il D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 301, il legislatore ha aggiunto all'art. 39 t.u.e. il comma 5 *bis*, ove si prevede che le disposizioni di tale articolo si estendono anche agli interventi edilizi eseguiti sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire (c.d. super Scia) che risultino non conformi alle norme edilizie e agli strumenti urbanistici vigenti al momento della scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della segnalazione. In tale ipotesi, la Regione ha quindi il potere di esercitare, con le modalità e nei termini illustrati, i poteri inibitori e repressivi previsti dall'art. 19 comma 3 L. n. 241 del 1990 e dall'art. 23 comma 6 t.u.e.

Le Regioni, nell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente, possono integrare la disciplina dell'art. 39 t.u.e. ma non derogarvi negli elementi essenziali, posto che relativamente ad essi tale articolo ha carattere di principio fondamentale nella materia del governo del territorio[8]. In alcune Regioni l'esercizio del potere di annullamento è stato delegato alle Province[9].

2.1. Una particolarità della disciplina piemontese

Per quanto riguarda il Piemonte, la disciplina dell'annullamento regionale è contenuta nell'art. 68 della L.R. 5 dicembre 1977 n. 56.

Tale disposizione ha sollevato alcuni dubbi interpretativi nella parte in cui è previsto che il termine di diciotto mesi per la conclusione del procedimento decorra non già dall'accertamento, come dispone l'art. 39 t.u.e. (e prima ancora l'art. 27 della L. n. 1150 del 1942), bensì dalla "notifica dell'accertamento delle violazioni". Questa discrasia ha portato alcuni a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 68 cit. in questa parte, in ragione del rilievo che tra i tratti essenziali della disciplina nazionale non derogabili dal legislatore regionale rientrerebbe anche la previsione del *dies a quo* di tale termine.

L'assunto non è stato tuttavia condiviso dal T.A.R. Piemonte, il quale ha evidenziato che "la legge regionale piemontese all'art. 68 non ha fatto altro, in materia attribuita alla sua

competenza, che precisare opportunamente la normativa statale, senza violare alcuno dei principi generali dell'ordinamento. Appare, infatti, più corretto e sicuro che il termine decorra solo da quando, attraverso la notifica dell'accertamento, la Regione esterni la sua volontà di dare concretamente corso al procedimento sanzionatorio. Vanno, quindi, disattesi […] in quanto manifestamente infondati, i prospettati profili di incostituzionalità"[10] .

In senso critico si potrebbe rilevare, in primo luogo, che la notifica delle violazioni riscontrate costituisce un atto cronologicamente e logicamente successivo rispetto al loro accertamento, sicché pare difficile sostenere che la lettera della norma statale possa essere precisata in tal senso; del resto, la giurisprudenza del tutto consolidata sul tema afferma che il termine di diciotto mesi decorre "dal deposito della relazione del funzionario che ha svolto gli accertamenti tecnici"[11]. In secondo luogo, si tratta di una soluzione che consente all'Amministrazione di posporre, in modo del tutto arbitrario, il *dies a quo* del termine di cui si discute, in contrasto con i principi di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa[12].

In disparte la questione se il *dies a quo* del termine di diciotto mesi costituisca o meno un elemento essenziale non derogabile dal legisaltore regionale, da cui deriva quella dell'incostituzionalità o meno della disposizione regionale *in parte qua* per violazione dell'art. 117 Cost., pare comunque che l'art. 68 della L.R. n. 56 del 1977 debba essere interpretato, in ossequio al canone di buona fede di cui all'art. 1 comma 2 *bis* L. n. 241 del 1990, nel senso di ritenere sussistente l'obbligo della Regione di notificare le violazioni riscontrate ai soggetti indicati dall'art. 39 comma 2 t.u.e. nel minor tempo possibile dal deposito della relazione dell'organo tecnico che ha provveduto al loro accertamento. Resta fermo, inoltre, quanto si dirà *infra* al punto 5. in ordine alla ragionevolezza del termine entro il quale la Regione può procedere all'annullamento dei provvedimenti comunali.

3. Il lungo dibattito sulla natura del potere di annullamento regionale

Da tempo dottrina e giurisprudenza si interrogano sulla collocazione sistematica e sulla natura del potere di annullamento regionale[13], ponendo in particolare la questione se questo costituisca un'ipotesi di autotutela amministrativa, in quanto tale soggetta ai presupposti sostanziali e ai limiti procedimentali in un primo tempo elaborati in via pretoria e successivamente previsti dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, oppure no.

Per lungo tempo l'orientamento prevalente, a partire da una risalente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale evidenziò la "non eguale estensione" del potere di annullamento regionale rispetto a quello al tempo riservato al Sindaco di rimuovere in autotutela le licenze edilizie illegittime[14], ha opinato in senso negativo, fornendo differenti ricostruzioni sulla natura del potere in esame.

Secondo una prima tesi, l'art. 39 t.u.e. attribuirebbe alla Regione una funzione di "vigilanza e controllo"[15] sui provvedimenti rilasciati dal Comune, riconducibile alla categoria dei controlli successivi di legittimità esercitati da parte di un ente sovraordinato rispetto agli atti adottati da un altro ente posto in posizione subordinata. Tale assunto sarebbe avvalorato, ad avviso dei suoi sostenitori, dal dato letterale della norma, la quale prevede come unico presupposto sostanziale per l'annullamento la sussistenza di un provvedimento comunale adottato in violazione degli strumenti urbanistici o della normativa in materia edilizia di rango primario o regolamentare.

In senso critico si è tuttavia rilevato che tale ricostruzione mal si concilia con il carattere non doveroso del potere in esame – l'art. 39 t.u.e. prevede infatti che le Regioni "possono" annullare – considerato che l'attività di controllo di legittimità si caratterizza, al contrario, per essere ontologicamente vincolata nell'*an*[16]. Inoltre, si sottolinea come ad oggi la norma, al comma 5 *bis*, disciplini l'intervento regionale anche con riferimento alle opere realizzate sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire, ipotesi nella quale non sussiste alcun atto del Comune suscettibile di un controllo di legittimità in ordine al rispetto degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie, posto che, come ribadito anche dall'art. 19 comma 6 *ter* L. n. 241 del 1990, la Scia costituisce un atto del privato e non un provvedimento della P.A.[17].

Si espone a critiche anche il diverso orientamento per il quale si tratterebbe di un potere sostitutivo[18] in caso di inerzia del Comune[19]. Come acutamente rilevato[20], infatti, tale ricostruzione sarebbe sostenibile solo se il potere di annullamento comunale fosse doveroso nell'*an*, caratteristica che tuttavia è esclusa dalla giurisprudenza, in ragione del carattere discrezionale del potere di autotutela.

In dottrina si è inoltre messo in discussione il presupposto delle tesi riportate per cui il potere in esame sarebbe espressione di una relazione gerarchica tra Regione e Comune, nell'ambito della quale, come in più occasioni affermato[21], spetterebbe alla prima ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia di governo del territorio. In senso contrario si rileva come in tale materia questi enti esercitino, su un piano paritario, una competenza concorrente[22], nell'ambito della quale, alla luce dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni (114 comma 2 Cost.) e del principio di sussidiarietà verticale (118 comma 1 Cost.), la Regione agisce "in funzione della garanzia di un equilibrio complessivo delle scelte effettuate a livello locale per le possibili interrelazioni e necessità di coordinamento tra i diversi strumenti urbanistici ovvero per la tutela di interessi propri della regione e ad essa delegati, non già per sostituire apprezzamenti di merito su specifiche questioni che devono, nel sistema, essere riservate agli organi esponenziali delle comunità insediate su un certo territorio"[23].

Se, come affermato dalla giurisprudenza consolidata, in tali termini deve essere esercitato il potere regionale di approvazione dei piani regolatori generali – di modo che non è consentito alla Regione, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di interessi di rilevanza sovracomunale, modificare in modo sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica in essi dettata[24] –, parimenti deve ritenersi con riferimento al potere di annullamento delle deliberazioni e dei provvedimenti comunali[25]. Ne consegue che tale potere risulta finalizzato non alla mera ricostituzione della legalità violata, bensì a consentire alla Regione di tutelare gli interessi pubblici di propria competenza anche in fase di attuazione degli strumenti urbanistici[26]; si può dunque affermare che il potere di cui all'art. 39 t.u.e costituisca il precipitato sul piano attuativo delle funzioni conferite alle Regioni in fase di programmazione e progettazione dell'uso del territorio[27].

Il rilievo per cui il potere di annullamento regionale è da ricondursi all'esercizio della competenza concorrerente tra Regioni e Comuni in materia di governo del territorio ha rappresentato un primo punto fermo nel dibattito sulla sua collocazione sistematica[28], rivelandosi tuttavia neutro con riferimento alla questione della sua natura, come dimostrato dal fatto che è richiamato tanto da chi afferma che l'annullamento regionale sia un'ipotesi di autotutela[29], quanto da chi opina in senso opposto[30].

In un recente arresto giurisprudenziale[31], si è affermato che l'art. 39 t.u.e. conferisce alle Regioni un potere "eccezionale, che mostra di accompagnare senza evidentemente sovrapporsi ad esso […], il diverso istituto dell'autotutela amministrativa". In tal senso si è rilevata la significativa diversità delle discipline dettate da tale articolo e dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, in particolare sotto il profilo soggettivo, posto che l'art. 39 t.u.e. attribuisce il potere di secondo grado ad un ente differente da quello che ha emesso l'atto oggetto di riesame, e sotto quello temporale, prevedendosi in un caso il termine di dodici (ora sei) mesi e nell'altro quello decennale.

Anche tale ultima tesi è stata tuttavia disattesa dalla giurisprudenza più recente, la quale afferma che i poteri regionali di cui all'art. 39 t.u.e. costituiscono un'ipotesi di autotutela.

Molteplici sono gli argomenti individuati dai giudici amministrativi che depongono in tal senso.

Preliminarmente, si è evidenziato come l'attribuzione del potere di annullamento a un soggetto pubblico differente da quello che ha adottato il provvedimento affetto da invalidità non osti alla riconduzione di detto potere alla disciplina di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, considerato che tale disposizione contempla espressamente anche l'ipotesi in cui la rimozione in autotutela dell'atto invalido sia posta in essere da un "altro organo previsto dalla legge"[32].

Si è quindi rilevato che all'applicabilità dei principi dettati da tale norma alla fattispecie di cui all'art. 39 t.u.e. conduce un'interpretazione costituzionalmente orientata, posto che la disciplina di cui all'art. 21 *nonies* si pone in diretta attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost.[33]. Proprio perché attuativo di tale previsione costituzionale, si afferma che l'art. 21 *nonies* costituisce un "principio generale e fonte eterointegrativa del precetto"[34].

Infine, si pone in evidenza come nello stesso art. 39 t.u.e. – laddove prevede che la Regione possa intervenire in presenza di un provvedimento illegittimo, seppur solamente per contrasto con gli strumenti urbanistici, i regolamenti edilizi o con la legislazione, e nella parte in cui indica in diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni il termine per l'emissione del provvedimento definitivo – comunque "riechegg[ino] i principi generali dettati dall'art. 21 *nonies*, ancorché non si richiamino tutti i presupposti contemplati da tale norma"[35].

Si può allora apprezzare come nelle sentenze in commento, il Consiglio di Stato, nella parte in cui afferma che "il potere di annullamento regionale del permesso di costruire costituisce un'ipotesi speciale di autotutela", abbia nuovamente ribadito la propria adesione a tale ultimo orientamento, che pare andare sempre più consolidandosi[36].

In conclusione, il potere di annullamento regionale (al pari dei poteri repressivi in caso di Scia *ex* art. 23 t.u.e.), secondo la tesi più convincente e oggi maggioritaria, costituisce una fattispecie di autotutela, soggetta pertanto ai principi di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, volta a consentire alle Regioni di tutelare gli interessi pubblici ad esse affidati anche nella fase attuativa degli strumenti urbanistici.

4. Presupposti sostanziali del potere di annullamento e motivazione del relativo provvedimento

La principale conseguenza delle diverse ricostruzioni sopra esaminate sulla natura dell'annullamento regionale inerisce all'individuazione dei presupposti sostanziali per il suo esercizio, che si riflette sul contenuto della motivazione del provvedimento finale.

L'orientamento per lungo tempo maggioritario[37], dall'assunto per cui il potere *de quo* – di controllo e vigilanza o sostitutivo, in base alla qualificazione di volta in volta preferita – fosse finalizzato esclusivamente a ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia edilizia, ricavava, in perfetta aderenza alla lettera della norma, che presupposto per l'annullamento fosse unicamente l'illegittimità del provvedimento comunale per violazione degli strumenti urbanistici o delle norme edilizie; non si riteneva quindi necessaria la sussistenza di un interesse pubblico ulteriore rispetto a quello al ripristino della legalità violata. Ne conseguiva che l'onere motivazionale era soddisfatto dalla sola indicazione dei vizi del provvedimento annullato[38].

Tale indirizzo ha riscontrato le severe critiche di coloro che hanno ricondotto il potere in esame all'esercizio di una competenza concorrente tra Regioni e Comuni. In particolare, questa dottrina ha evidenziato come, nel consentire alle prime l'annullamento di un provvedimento dei secondi a prescindere da qualsiasi valutazione degli interessi pubblici in gioco, non possa "non vedersi un'invasione della sfera comunale di autonomia costituzionalmente garantita, con una modificazione netta del rapporto tendenzialmente paritario tra i due enti"[39]. Alla luce dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Comuni e del principio di sussidiarietà, deve infatti ritenersi che la Regione possa annullare un provvedimento comunale solo in forza di un interesse che "non può avere rango esclusivamente locale, ma de[ve] invece trascendere quel livello, per assumere in qualche modo il rango di interesse sovracomunale"[40], della cui sussistenza occorre pertanto che sia dato conto nella motivazione.

Di tale impostazione pare si possa trovare traccia in alcune sentenze del Consiglio di Stato, ove, discostandosi dall'orientamento precedente, si è affermato che la motivazione dell'annullamento regionale deve dare conto dell'esistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione del provvedimento, seppur "sempre e solo sotto il profilo urbanistico-edilizio"[41].

Da ultimo, a seguito del riconoscimento del potere in esame quale ipotesi di autotutela, si afferma che lo stesso sia soggetto ai medesimi presupposti sostanziali previsti dall'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, il quale dispone che il provvedimento amministrativo viziato ai sensi del precedente art. 21 *octies*[42] possa essere annullato d'ufficio alle ulteriori condizioni che sussistano "le ragioni di interesse pubblico" e "tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati" (sul termine v. *infra* al successivo punto 5.).

In merito alla portata di tali espressioni, in questa sede appare sufficiente ricordare come in giurisprudenza si sia precisato che la P.A. possa annullare un provvedimento illegittimo a condizione, in primo luogo, che sussista un interesse pubblico, concreto e attuale alla rimozione dello stesso, diverso e ulteriore rispetto a quello al ripristino della legalità; in secondo luogo, occorre che tale interesse pubblico risulti nel caso concreto prevalente su quello del destinatario del provvedimento o dei controinteressati al mantenimento dei suoi effetti, in esito a un giudizio discrezionale di bilanciamento da effettuarsi alla luce del

principio di proporzionalità. In particolare, sotto tale ultimo profilo, in caso di annullamento di un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, occorre tenere conto dell'affidamento di costui in ordine alla legittimità dello stesso e dunque alla spettanza del bene della vita conseguito, sempre che il provvedimento non sia stato ottenuto dall'interessato in base ad una falsa rappresentazione da parte sua della realtà[43]. Ne consegue che il provvedimento di autotutela dev'essere motivato in ordine a tutti questi profili, non essendo sufficiente la sola indicazione dei vizi dell'atto rimosso[44].

Dall'applicazione dei principi di cui all'art. 21 *nonies* discende quindi che la Regione può annullare il provvedimento comunale illegittimo per violazione degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie a condizione non solo che sussista un interesse pubblico concreto e attuale di rilevanza sovracomunale, ma altresì che questo risulti nel caso concreto prevalente sull'interesse del destinatario del provvedimento o dei controinteressati al mantenimento dei suoi effetti. Di qui l'affermazione che "anche nella fattispecie delineata dall'art. 39 del D.P.R. n. 380 del 2001, l'atto di annullamento deve contenere una espressa motivazione dalla quale risultino le ragioni di interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell'atto, in bilanciamento con la posizione dei destinatari dell'atto medesimo" [45].

5. Termine di consumazione del potere e tutela dell'affidamento del privato

La riconosciuta integrazione del disposto dell'art. 39 t.u.e. con i principi di cui all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990 pone alcune incertezze in ordine all'individuazione del termine di consumazione del potere, in ragione del fatto che, se il primo prevede che il potere di annullamento regionale debba essere esercitato entro dieci anni dall'emissione del provvedimento che si intende rimuovere e comunque entro diciotto mesi dall'accertamento delle ragioni dell'illegittimità dello stesso, diversamente, l'art. 21 *nonies* consente l'annullamento d'ufficio entro un termine ragionevole e comunque non superiore a sei mesi in caso di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario[46].

Per comprendere come conciliare le due disposizioni, una premessa appare doverosa.

Come noto, la previsione nell'art. 21 *nonies* di un termine di consumazione del potere risponde alla finalità di garantire la certezza dei rapporti giuridici e di tutelare l'affidamento ingenerato nei destinatari del provvedimento che si intende annullare. È proprio in tal senso che, recependo un consolidato orientamento giurisprudenziale[47], il legislatore, nel 2005[48], nel disciplinare per la prima volta in via generale il potere di autotutela, ha previsto che lo stesso debba essere esercitato "entro un termine ragionevole". In tal modo, come evidenziato dalla giurisprudenza, si è posto un limite temporale elastico all'esercizio del potere, che fa "ricorso a un termine non parametrico ma relazionale"[49], il quale impone che quanto maggiore sia la distanza cronologica tra il provvedimento e il suo annullamento d'ufficio, tanto più debba essere tenuto in considerazione l'interesse del privato alla sua conservazione nella comparazione con l'interesse pubblico che si intende perseguire con l'esercizio del potere di secondo grado. Più che di un limite temporale esterno, trattasi quindi di un "elemento determinante nella modalità di esercizio di tale potere, in una logica di conformazione del potere al suo interno"[50]; di qui la sovrapponibilità con i presupposti sostanziali di cui si è detto al precedente paragrafo.

In tale contesto, rileva che la giurisprudenza, in un momento in cui ancora non riconosceva che l'annullamento regionale fosse un'ipotesi di autotutela, in più occasioni ha comunque

considerato il termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e. quale "parametro temporale di legittimità e congruità dell'azione amministrativa di annullamento in via di autotutela" [51].

Negli anni successivi, il legislatore ha mostrato l'intenzione di tutelare in misura maggiore l'affidamento del privato con l'introduzione nell'art. 21 *nonies* del termine di chiusura rigido di consumazione del potere (pari a diciotto mesi, poi ridotto a dodici e da ultimo a sei[52]) in caso di annullamento di provvedimenti favorevoli, configurando in tal modo una presunzione assoluta di prevalenza dell'interesse del privato una volta decorso tale lasso temporale. Questo termine, ai sensi dell'art. 21 *nonies* comma 2 *bis*, non trova applicazione qualora vi sia stata una falsa o erronea prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto o in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole; in tal caso è infatti da escludere la sussistenza in capo allo stesso di un affidamento da tutelare[53].

Recentemente, infine, la Corte Costituzionale, ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 21 *nonies* nella parte in cui non esclude l'applicabilità del termine rigido in presenza di interessi sensibili – nel caso di specie si trattava dell'interesse artistico culturale, che trova fondamento nell'art. 9 Cost. – evidenziando, tra gli altri argomenti, che "la tutela dell'affidamento è «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale" [54].

Alla luce di tali considerazioni si possono affrontare i problemi di coordinamento tra l'art. 39 t.u.e. e l'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990. Si è posta innanzitutto la questione se, a fronte della progressiva riduzione dei termini per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti favorevoli, in tale ipotesi il termine decennale previsto per l'annullamento regionale sia ancora applicabile, ovvero se, come da alcuni ipotizzato[55], anche tale potere debba essere soggetto al più ristretto limite temporale previsto dall'art. 21 *nonies*.

In merito, in una recente sentenza, il C.G.A.R.S.[56], pur ribadendo l'applicabilità dell'art. 21 *nonies* all'annullamento da parte della Regione, ha rilevato che "quanto ai termini per l'esercizio del potere, l'art. 39 t.u. n. 380 del 2001 si pone in rapporto di specialità rispetto all'art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990, ad esso sopravvenuto, e pertanto di prevalenza: non risulta espressamente abrogato; né sussistono i presupposti esegetici per ravvisare un'abrogazione tacita, posto che la legge generale successiva non può abrogare tacitamente la legge speciale anteriore".

Astrattamente è pertanto ben possibile per la Regione annullare fino a dieci anni dopo la loro emissione non solo i provvedimenti sfavorevoli ma anche quelli ampliativi della sfera giuridica del destinatario, qual è, ad esempio, un permesso di costruire; beninteso, pur sempre nel limite di diciotto mesi dall'accertamento delle ragioni della loro illegittimità.

Senonché, dovendo l'annullamento regionale per le ragioni illustrate conformarsi ai canoni di cui all'art. 21 *nonies*, deve ritenersi che in ogni caso il termine entro cui il potere è esercitato debba essere ragionevole nel senso sopra esposto[57]. Pertanto, il termine di consumazione del potere può risultare inferiore a quello previsto dall'art. 39 t.u.e., qualora nel caso concreto sia da ritenersi consolidato, già prima dello spirare del decimo anno, un affidamento tutelabile in capo al privato prevalente sull'interesse pubblico alla rimozione del provvedimento illegittimo.

In sintesi, all'annullamento regionale, in virtù del principio per cui la legge speciale deroga

alla legge generale, a prescindere dagli effetti favorevoli o meno del provvedimento comunale, si applica il termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e., al quale però si aggiunge il limite ulteriore della ragionevolezza di cui all'art. 21 *nonies*. Emerge dunque come, a seguito dell'affermazione dell'applicabilità dei principi dettati dall'art. 21 *nonies* al potere di annullamento regionale *ex* all'art. 39 t.u.e., il rapporto tra le due norme si sia, per così dire, invertito: se in un primo momento il termine decennale previsto da tale ultimo articolo era utilizzato come parametro per valutare la ragionevolezza sotto il profilo temporale dell'annullamento d'ufficio, oggi quella stessa ragionevolezza evocata dall'art. 21 *nonies* si pone come limite ulteriore rispetto al termine decennale di cui all'art. 39 t.u.e..

Inoltre, alla luce dei rilievi effettuati dalla Corte Costituzionale nella sentenza sopra ricordata, si potrebbe ritenere che, in caso di annullamento di un provvedimento favorevole, il breve termine fisso previsto dall'art. 21 *nonies*, pur se non applicabile, possa comunque rilevare nel senso di imporre alla Regione, nell'ipotesi in cui eserciti il potere in esame oltre tale termine, di tenere in primaria considerazione l'affidamento del privato nel suo bilanciamento con l'interesse pubblico.

6. L'annullamento regionale può essere doveroso nell'*an*?

Si è visto come la classificazione dell'annullamento regionale quale esercizio di un potere di autotutela abbia comportato significativi cambiamenti di disciplina, richiedendosi ora alla Regione un onere motivazionale decisamente più gravoso e operando un limite temporale elastico all'esercizio del potere, ulteriore rispetto a quello fisso di dieci anni già previsto dall'art. 39 t.u.e..

Il *revirement* giurisprudenziale ampiamente esaminato non ha invece comportato un mutamento del principio consolidato per cui il potere di annullamento regionale non è coercibile dal privato, il quale ne abbia sollecitato l'esercizio attraverso un'istanza-esposto presentata alla Regione, mediante lo strumento processuale dell'azione avverso il silenzio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.. L'assunto, basato sul dato letterale dell'art. 39 t.u.e. – il quale dispone che le Regioni "*possono*" annullare –, ha infatti trovato nella riconosciuta applicabilità dell'art. 21 *nonies* alla fattispecie in esame un'ulteriore conferma, in ragione del fatto che, secondo un orientamento consolidato, il potere di annullamento in autotutela è discrezionale non solo nel *quomodo* ma anche nell'*an*[58], salvi i casi, da ritenersi eccezionali, in cui dalla legge sia ricavabile un obbligo di provvedere (tra questi vi è l'ipotesi di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990 su cui si dirà meglio *infra* al punto 6.1.).

Il principio è ribadito nelle sentenze in commento laddove è affermato che "il potere di annullamento regionale costituisce una speciale ipotesi di autotutela e, in quanto tale, non è coercibile dal privato. Ne deriva che non è possibile ovviare alla mancata impugnazione dei titoli edilizi nel termine decadenziale di legge mediante la presentazione di un'istanza *ex* art. 39 t.u. edilizia, poiché su di essa l'Amministrazione regionale non ha alcun obbligo di provvedere"[59].

In chiave dialettica si può tuttavia rilevare come l'incoercibilità del potere di autotutela, in tali pronunce così fermamente ribadita, sia stata recentemente messa in discussione da una parte della dottrina[60] e della giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima, dopo aver iniziato in un primo tempo a individuare alcune ipotesi di autotutela doverosa nell'*an* in presenza di eccezionali ragioni di giustizia ed equità[61], si è spinta sino ad affermare "la sussistenza di un obbligo di provvedere sulla istanza di autotutela […] tutte le volte in cui, in

relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni dell'Amministrazione"[62].

La questione attiene invero al più generale tema della configurabilità di un obbligo di provvedere su istanze dirette a sollecitare l'esercizio di un potere officioso, che tradizionalmente è negata, salvi i casi in cui sia la legge ad affermare la doverosità nell'*an* di un tale potere: trattasi degli "altri casi previsti dalla legge" cui si riferisce l'art. 31 c.p.a. [63]. In questa sede pare sufficiente rilevare l'orientamento estensivo di quella parte della giurisprudenza amministrativa che ravvisa "l'obbligo di provvedere anche in mancanza di una espressa disposizione normativa che tipizzi il potere del privato di presentare un'istanza"[64], laddove costui risulti titolare di un interesse qualificato e differenziato rispetto alla generalità dei consociati. È proprio in tali ipotesi che si riscontra "una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni – qualunque esse siano – dell'Amministrazione" alla luce dei principi di buona fede verticale (art. 1 comma 2 *bis* L. n. 241 del 1990), effettività della tutela degli interessi legittimi (artt. 24 e 113 Cost.)[65] nonché imparzialità e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.). Di qui l'affermazione per cui il criterio distintivo tra un'istanza idonea a far sorgere in capo alla P.A. un obbligo di risposta e un mero esposto "va ricercato nell'esistenza in capo al privato di uno specifico e rilevante interesse che sia idoneo a differenziare la sua posizione rispetto a quella della collettività"[66].

Aderendo a questa giurisprudenza si può quindi riscontrare un obbligo dell'Amministrazione di provvedere in merito alle istanze volte a sollecitare l'esercizio del potere di cui all'art. 21 *nonies* che provengano da un soggetto in capo al quale sia configurabile una posizione di interesse legittimo oppositivo rispetto al provvedimento del quale è richiesto l'annullamento[67].

Ritenendo che il principio sia condivisibile, non si riscontrano ragioni per escluderne l'applicazione anche all'annullamento da parte della Regione, con la conseguenza che il privato titolare di un tale interesse – quale è il ricorrente nei casi affrontati dalle sentenze in commento – potrebbe presentare istanze idonee a far sorgere un obbligo di provvedere fino a dieci anni dopo l'emissione del provvedimento.

L'assunto non si pone in contraddizione con le esigenze di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici sopra evidenziate, posto che tali interessi devono comunque essere tenuti in considerazione dall'Amministrazione nel giudizio discrezionale di bilanciamento con l'interesse pubblico perseguito con l'esercizio del potere di autotutela[68]; l'individuazione di un obbligo di provvedere non mette infatti in discussione la discrezionalità nel *quomodo* di tale potere.

Per tale ragione non pare poi convincere il rilievo, esposto anche nelle sentenze in commento, per cui in tal modo si consentirebbe al privato di eludere il termine decadenziale per l'impugnazione del provvedimento comunale innanzi al T.A.R.. Come rilevano i sostenitori della tesi da ultimo esaminata, da un lato, la natura discrezionale del potere impedisce che la sentenza di accoglimento di un ricorso avverso il silenzio su un'istanza di autotutela qualificata possa disporre l'annullamento del provvedimento di primo grado ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.p.a., come sostenuto erroneamente nei casi di specie dal ricorrente; dall'altro lato, il ricorso avverso il diniego espresso sull'istanza non assicura le

medesime utilità dell'impugnazione del provvedimento comunale, poiché, proprio in ragione del carattere discrezionale del potere di autotutela, la sentenza di annullamento del diniego solo eventualmente può produrre un effetto conformativo tale da imporre all'Amministrazione l'annullamento del provvedimento di primo grado.

Si ribadisce, tuttavia, come l'orientamento che ravvisa un obbligo generale di provvedere sulle istanze di annullamento in autotutela qualificate sia oggi minoritario, sicché le sentenze in commento si pongono in linea con l'indirizzo prevalente, confermato anche in pronunce recentissime ove si afferma che "non è configurabile un obbligo della P.A. di provvedere a fronte di istanze di riesame di atti sfavorevoli precedentemente emanati, e ciò per la natura ampiamente discrezionale – soprattutto nell'*an* – del potere di autotutela e per il fatto che, rispetto all'esercizio di tale potere, il privato può avanzare solo mere sollecitazioni o segnalazioni prive di valore giuridicamente cogente"[69].

6.1 (segue) e i poteri di cui al comma 5 *bis*?

Più agevole parrebbe invece affermare l'esistenza di un obbligo di provvedere della Regione con riferimento alle istanze provenienti da soggetti qualificati volte a sollecitare l'esercizio del potere regionale in caso di interventi eseguiti sulla base di una Scia alternativa al permesso di costruire.

Si è visto come l'art. 39 t.u.e. al comma 5 *bis* attribuisca alle Regioni il potere di esercitare i poteri inibitori o repressivi in caso di interventi intrapresi sulla base di una Scia ai sensi dell'art. 23 t.u.e., decorsi trenta giorni dalla sua presentazione, alle medesime condizioni previste per l'annullamento e, quindi, alla luce di quanto affermato, nel rispetto dei canoni previsti dall'art. 21 *nonies*. La fattispecie, seppur riferita esclusivamente alla super Scia, pare essere dunque oggi riconducibile a quella generale di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990, il quale prevede che, decorso il termine ordinario per l'esercizio dei poteri di cui al comma 3, in materia edilizia pari a trenta giorni, "l'Amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21 *nonies*".

Ebbene, la giurisprudenza consolidata afferma che "a fronte di un'istanza di intervento ai sensi dell'articolo 19, comma 4, l'Amministrazione ha il dovere di rispondere, essendo la sua discrezionalità limitata solo alla verifica della sussistenza o meno dei presupposti di cui all'articolo 21 *nonies*". A sostegno di tale assunto si rilevano, da un lato, la lettera dell'art. 19 comma 4, che, a differenza di quella dell'art. 21 *nonies*, non si esprime in termini di possibilità ma prevede che l'Amministrazione "adotta comunque i provvedimenti", e, dall'altro, la considerazione delle possibili lacune di tutela del terzo titolare di un interesse leso dall'attività intrapresa sulla base della Scia[70].

Come noto, infatti, costui non può impugnare tale atto, che è proprio del privato segnalante, ma solamente, ai sensi dell'art. 19 comma 6 *ter*, "sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". In merito, la Corte Costituzionale, con la sentenza del 13 marzo 2019 n. 45, ha precisato che le verifiche richiamate dal comma 6 *ter* sono quelle disciplinate dal comma 3 dell'art. 19, da esercitarsi entro sessanta o trenta giorni dalla presentazione della Scia. Ne consegue che, ove il terzo venga a conoscenza della presentazione della Scia oltre detto termine – circostanza resa molto probabile dal fatto che la presentazione della segnalazione non è comunicata ai

controinteressati –, non ha più a disposizione tale rimedio, potendo solamente sollecitare l'esercizio dei poteri di autotutela, sempre che non sia ancora spirato anche il termine di cui all'art. 21 *nonies*, trascorso il quale "la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'Amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo"[71]. Di qui il rilievo della Consulta dell'esistenza di lacune di tutela del terzo leso da un'attività intrapresa sulla base di una Scia, le quali, in attesa di un sollecitato intervento legislativo, vanno affrontate "in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo".

In tale contesto, si potrebbe rinvenire nella doverosità nell'*an* del potere regionale di cui all'art. 39 comma 5 *bis* t.u.e. uno strumento utile, seppur limitatamente alla Scia *ex* art. 23 t.u.e., per sopperire (seppur parzialmente) alle lacune di tutela per il terzo, il quale potrebbe così presentare istanze fino a dieci anni dalla presentazione della segnalazione (salvo il termine dei diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni). Tale soluzione pare imporsi tanto più in considerazione, da un lato, della riduzione del termine perentorio di cui all'art. 21 *nonies* a soli sei mesi, che circoscrive ulteriormente lo spazio temporale in cui tale soggetto può trovare tutela e, dall'altro, della peculiarità del regime della Scia alternativa al permesso di costruire, per il quale il segnalante non è abilitato a iniziare immediatamente l'attività ma deve attendere lo scadere del termine ordinario di trenta giorni per le verifiche da parte della P.A., con l'effetto che per il terzo è ancor più difficile venire a conoscenza della presentazione della segnalazione prima dello scadere del termine entro cui poter sollecitare l'Amministrazione all'esercizio dei poteri inibitori o repressivi.

Analogamente a quanto rilevato con riferimento all'annullamento *ex* art. 39 comma 1 t.u.e., a tale soluzione non osterebbero esigenze di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, posto che, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, tali interessi devono comunque essere tenuti in considerazione dall'Amministrazione nel momento in cui esercita il potere di cui all'art. 19 comma 4[72].

Resta fermo in ogni caso che, in ragione di quanto esposto al punto precedente, proprio la discrezionalità nel *quomodo* dei poteri regionali *ex* art. 39 comma 5 *bis* t.u.e., e, in generale, dei poteri di cui all'art. 19 comma 4 L. n. 241 del 1990, comporta che la configurazione di un obbligo di risposta non possa considerarsi una valida alternativa al rimedio giurisdizionale, il che pare lasciare aperto il problema della tutela del terzo leso dall'attività oggetto di Scia.

7. Breve considerazione conclusiva

Si è visto come il lungo dibattito sviluppatosi attorno all'art. 39 t.u.e. abbia condotto la dottrina e la giurisprudenza a individuare i sopra esaminati presupposti sostanziali e limiti temporali all'esercizio del potere regionale, ulteriori rispetto a quelli ricavabili dalla lettera di tale disposizione e posti a tutela non soltanto dell'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni, ma anche degli interessi dei privati incisi dal potere.

Per tale ragione, l'evoluzione del dibattito sull'art. 39 t.u.e. pare costituire una manifestazione del mutato modo di intendere la relazione tra P.A. e privati: un rapporto non più *a latere principis* ma *a latere civis*, improntato al principio di reciproca buona fede, nell'ambito del quale il potere è soggetto a limiti procedimentali a tutela degli interessi dei privati e l'Amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, non può ritenere l'interesse pubblico a priori prevalente su questi ultimi ma deve bilanciarlo, secondo un

canone di proporzionalità, con essi, nei confronti dei quali lo stesso può, dunque, nel caso concreto, risultare soccombente.

Coerente con tale visione del rapporto amministrativo appare l'orientamento, invero ad oggi minoritario e disatteso nelle pronunce in commento, che ravvisa un obbligo di provvedere sulle istanze volte a sollecitare l'esercizio di poteri officiosi, anche al di fuori delle ipotesi previste dalla legge – tra le quali pare oggi potersi annoverare quella delle istanze volte a sollecitare l'esercizio dei poteri di cui al comma 5 *bis* dell'art. 39 t.u.e. – e dei casi in cui vi siano particolari ragioni di equità e giustizia, quante volte chi le presenta faccia valere un interesse qualificato e differenziato.

Se il dibattito attinente alla natura dell'annullamento regionale può ritenersi giunto ad un punto fermo e condiviso, sembra dunque che ci possa essere spazio in un prossimo futuro per porre in discussione la sua discrezionalità nell'*an* in presenza di istanze qualificate.

1. Dottore in Giurisprudenza presso l'Università di Torino. ↑
2. Invero, l'art. 27 L. 17 agosto 1942 n. 1150, così come sostituito dall'art. 7 L. 6 agosto 1967 n. 765, conferiva il potere di annullamento in esame al Presidente della Repubblica; solo successivamente è stato trasferito alle Regioni ai sensi dell'art. 7 L. 22 ottobre 1971 n. 865 e art. 1 D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8. ↑
3. Si ritiene che la competenza ad adottare il provvedimento di annullamento sia del Dirigente e non del Presidente della Giunta regionale, posto che si tratta di un atto di gestione che non impegna valutazioni di natura politica; in tal senso T.A.R. Campania Napoli 21 ottobre 1999 n. 2707; T.A.R. Puglia Bari 26 novembre 2004 n. 5505. In dottrina, v. C. Silvestro (2001), *Annullamento delle concessioni edilizie e competenze esclusive dei dirigenti verso il nuovo Testo Unico degli enti locali*, in *Urbanistica e Appalti*, vol. 1 pp. 91 e ss.; G. Mengoli (2014), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffré, XIV ed., pp. 880 e ss. ↑
4. T.A.R. Piemonte 5 giugno 1996, n. 448, con nota di P. Urbani (1997) in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 3. ↑
5. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 1986 n. 177. In dottrina v. P. Mazzoni (1990), *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffré. ↑
6. In dottrina v. M. Mazza (2025) *Artt. 31-39* in R. Ferrara, G.F. Ferrari (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Milano, Cedam, IV ed., che sottolinea la compiuta procedimentalizzazione del potere in esame, tanto da affermare che abbia un evidente carattere "paracontenzioso". ↑
7. In giurisprudenza, si precisa, secondo un orientamento del tutto consolidato, che il termine di diciotto mesi decorre non dalla mera presa di cognizione da parte della Regione dei necessari elementi di fatto, ma dalla conclusione dello svolgimento della loro valutazione tecnico-giuridica e quindi dal deposito della relazione del funzionario che ha svolto gli accertamenti tecnici. V. T.A.R. Abruzzo L'Aquila 9 giugno 2016 n. 362; T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843. ↑
8. T.A.R. Liguria 13 gennaio 2015 n. 79; Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018 n. 4822. ↑
9. V. ad esempio per la Regione Umbria l'art. 11 della L.R. 3 novembre 2004 n. 21; per la regione Liguria l'art. 53 della L.R. 6 giugno 2008 n. 16. ↑
10. T.A.R. Piemonte 5 giugno 1996 n. 448, cit. ↑
11. Da ultimo T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843 cit. per cui l'inizio del decorso termine dei diciotto mesi "coincide con il deposito della relazione del funzionario che ha svolto i necessari accertamenti tecnici". ↑
12. V. T.A.R. Campania Napoli 7 giugno 2022 n. 3843 cit., che ha sottolineato come "la decorrenza del termine non può essere rimessa all'arbitrio dell'Amministrazione ma deve essere ancorata a obiettive esigenze istruttorie delle quali la Regione deve dare conto". ↑
13. In giurisprudenza, una ricostruzione dei diversi orientamenti è stata elaborata da Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536; per una sintesi v. anche A. Fiale, E. Fiale (2026), *Diritto urbanistico*, Napoli, Simone, XVII ed., p. 634 e ss. ↑
14. Cons. Stato Ad. Plen. 20 maggio 1980 n. 18. ↑
15. Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 1985 n. 249; T.A.R. Piemonte 21 maggio 1986 n. 191; T.A.R. Piemonte 5

giugno 1996 n. 448 cit.; Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2017 n. 4038. ↑
16. Questa la critica mossa da Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006 n. 7594. ↑
17. Per tutti v. Cons. Stato, Commissione speciale, Parere 30 marzo 2016 n. 839. ↑
18. Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 1990 n. 661; Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443. ↑
19. Cons. Stato, sez. IV, 9 settembre 2009 n. 5409. ↑
20. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, p. 513; nello stesso senso C. Silvestro (2003), *Il potere regionale di annullamento del permesso di costruire nel Testo unico edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, vol. 8, pp. 837 e ss. ↑
21. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443; Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 1980 n. 801. ↑
22. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.; l'Autrice afferma che trattasi di un potere attribuito "non ad un'autorità che si trovi in posizione di sovraordinazione rispetto al Comune, ma all'ente che divide con il primo […] le competenze in materia urbanistica, […] su un piano sostanzialmente paritario". Nello stesso senso, C. Silvestro (2003), *Il potere regionale di annullamento del permesso di costruire nel Testo unico edilizia*, cit.. ↑
23. T.A.R. Lazio 28 dicembre 1996 n. 2314. V., più di recente Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2013 n. 1346, per cui "il ruolo affidato alla Regione non è quello di mero ausilio e/o di apporto istruttorio e neppure solo quello di esame e controllo dell'attività di iniziativa ed elaborazione delle scelte urbanistiche svolte dal Comune, potendosi ben parlare di una funzione di copianificazione urbanistica, lì dove però tale cogestione attiene agli interessi sovracomunali, di dimensione, appunto, regionale pure coinvolti dalla pianificazione territoriale del Comune". ↑
24. Eloquente in tal senso Cons. Stato, sez. II, 5 febbraio 2003, che ha precisato come "Non è consentito all'ente titolare del potere di approvazione del piano regolatore, al di fuori delle ipotesi connotate dalla prevalenza di interessi superiori modificare in modo sostanziale i contenuti della disciplina urbanistica, frutto della comunità di riferimento e, per questo, espressione della riserva di attribuzione democratica assistita dal principio di sussidiarietà". ↑
25. E.M. Barbieri (1982), *L'annullamento di concessioni edilizie e pubblico interesse* in *Giurisprudenza italiana*, vol. 4, p. 77, secondo cui l'intervento regionale è limitato "a quei momenti nei quali si presenta inevitabile per la funzionalità del sistema". Negli stessi termini già Cons. Stato Ad. Plen. 20 maggio 1980 n. 18 cit., ove si rileva che la Regione "nella materia in esame ha soltanto poteri di indirizzo, di impulso, di vigilanza, di coordinamento e di controllo e non anche la facoltà di sostituirsi all'ente locale nell'adozione di una concreta scelta circa i modi e le forme di utilizzazione urbanistica ed edilizia di una parte del territorio". Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017 n. 4038 e T.A.R. Puglia Lecce 9 ottobre 2020 n. 1183 hanno precisato che, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 comma 1 Cost., l'intervento regionale mantiene un carattere residuale, cosicché l'art. 39 rappresenta una "clausola di salvaguardia di un sistema che vede i due Enti concorrere in modo paritario al corretto esercizio della gestione del territorio". ↑
26. Una conferma di tale assunto si potrebbe ricavare dal dato letterale dell'art. 39 t.u. edilizia, il quale – laddove, da un lato, con l'espressione "deliberazioni e provvedimenti comunali", come osservato, si riferisce non solo ai permessi di costruire ma anche ai piani attuativi del PRGC e di lottizzazione e, dall'altro, non consente invece di intervenire a fronte degli altri titoli edilizi (salva la Scia alternativa al permesso di costruire) – riferisce il potere di autotutela regionale agli atti del Comune in materia urbanistica ed edilizia che per la portata degli interventi che autorizzano, ove illegittimi, sono i più idonei a pregiudicare anche interessi sovracomunali, che invece difficilmente possono essere lesi dagli interventi minori oggetto di Scia *ex* art. 22 t.u.e. o Cila. ↑
27. In senso contrario a tale ricostruzione non pare potersi rilevare il disposto dell'art. 40 t.u.e., che disciplina il potere (questo sì) sostitutivo della Regione per il caso in cui il Comune non abbia provveduto a emettere l'ordine di demolizione per interventi eseguiti in assenza o in difformità dal permesso di costruire o dalla Scia ex art. 23 t.u.e., posto che in tal caso si è in presenza di un potere vincolato sia nell'*an* che nel *quomodo*, che non richiede alcuna valutazione delle ragioni di interesse pubblico. V. Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2023 n. 2928, che ha ribadito che "l'ordine di demolizione è atto vincolato […] esso, per la sua corretta adozione, non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione". ↑
28. Cons. Stato Ad. Plen. 17 ottobre 2017 n. 8, par. 10.4. ove si legge che "un condiviso orientamento ha

peraltro chiarito che il potere in questione non è ascrivibile al novero delle attività di controllo, rappresentando – piuttosto – puntuale espressione del ruolo partecipativo della Regione nella complessiva azione di governo del territorio". ↑

29. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.; Cons. Stato, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3157 per la quale l'annullamento regionale "va ricondotto all'esercizio della competenza concorrente di pianificazione e programmazione dell'uso del territorio, stabilita a livello costituzionale, e non ad attività di controllo in funzione di riesame". ↑
30. Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2017 n. 4038 cit., per la quale "la Regione risulta titolare di poteri di vigilanza e di controllo nell'esercizio della concorrente competenza di pianificazione dell'uso del territorio"; Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2006 n. 7594. ↑
31. Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018 n. 4822 cit.; v. anche T.A.R. Liguria 13 gennaio 2015 n. 79 e T.A.R. Liguria 5 febbraio 2014 n. 188 per le quali "in termini di inquadramento del potere di annullamento in questione rispetto a figure più generali, va altresì distinto il potere generale *ex* art. 21 *nonies* L. n. 241 del 1990 (erroneamente invocato con uno specifico motivo di gravame) da quello in questione, risultando il primo esercizio di un potere di autotutela, cioè di autoannullamento degli atti illegittimi, il cui esercizio va interpretato alla luce di una serie di fattori, tra cui altresì la concorrente e distinta previsione di (etero)annullamento di cui all'art. 39 cit. che attribuisce alle Regioni (cioè ad un organismo diverso da quello che ha adottato l'atto) il potere di annullare i titoli edilizi illegittimi rilasciati dai Comuni entro dieci anni dalla loro adozione". ↑
32. Questo rilievo è di C.G.A.R.S. 26 maggio 2020 n. 325. ↑
33. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 per la quale "tale potere, per esigenze di coerenza con i principi ordinamentali, deve essere letto alla luce dei canoni costituzionali di cui all'art. 97 Cost. nonché del principio di ragionevolezza, tenendo quale punto di riferimento i presupposti sanciti per l'autotutela ordinaria dall'art. 21 *nonies*, L. n. 241 del 1990, quali espressione dei più generali principi di imparzialità e buon andamento". ↑
34. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.. ↑
35. Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022 n. 1824; C.G.A.R.S. 7 novembre 2022 n. 1149. ↑
36. Nello stesso senso v. anche Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024 n. 1536 cit.. ↑
37. Del tutto minoritario in passato era l'orientamento di Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 1996 n. 926 per cui "la deliberazione con cui la Giunta regionale annulla per illegittimità una concessione edilizia rilasciata dal Comune, deve essere puntualmente motivata con le specifiche ragioni di interesse, che non s'esauriscono nella mera esigenza di ripristinare la legalità violata, ma che devono dar conto dei caratteri di attualità e concretezza dell'interesse medesimo, in relazione a tutti gli altri interessi pubblici e privati coinvolti nell'annullamento". ↑
38. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 1998 n. 443 cit. per la quale "l'esercizio del potere sostitutivo di annullamento regionale delle concessioni di costruzione […] è finalizzato allo scopo di ricondurre le Amministrazioni comunali al rigoroso rispetto della normativa in materia edilizia, onde l'interesse pubblico all'annullamento è *in re ipsa*". ↑
39. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.. ↑
40. P. Marzaro Gamba (1999), *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, cit.. ↑
41. Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2001 n. 3900; Cons. Stato, sez. IV, 16 agosto 2017 n. 4008 cit.. ↑
42. Resta in ogni caso fermo l'elemento di specialità inerente ai vizi per i quali il provvedimento può essere annullato dalla Regione: non già tutti quelli previsti dall'art. 21 *octies* L. n. 241 del 1990 ma solo la violazione degli strumenti urbanistici e delle norme edilizie. ↑
43. V. per tutte Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2026 n. 3163, per la quale "va ribadito che quando un titolo abilitativo sia stato ottenuto dall'interessato in base ad una falsa o comunque erronea rappresentazione della realtà, è consentito all'Amministrazione di esercitare il proprio potere di autotutela ritirando l'atto stesso, senza necessità di esternare alcuna particolare ragione di pubblico interesse, che, in tale ipotesi, deve ritenersi sussistente *in re ipsa*; ciò sul rilievo che l'erronea 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 una posizione di affidamento legittimo" ↑
44. V. Cons. Stato Ad. Plen. 17 ottobre 2017 n. 8 cit., la quale ha tuttavia evidenziato che l'onere motivazionale richiesto dall'art. 21 *nonies*, comunque gravante sull'Amministrazione – comunale o regionale – in caso di annullamento di un titolo edilizio, possa essere attenuato ove vengano in rilievo

interessi pubblici preminenti, essendo in tali ipotesi sufficiente "il richiamo alle pertinenti circostanze di fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate" (si pensi ad esempio alla violazione delle norme antisismiche in aree interessate da un grave rischio sismico). ↑

45. Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2026 n. 1536 cit.; vi anche Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2024 n. 7367 per la quale "Se, dunque, nell'ipotesi di cui all'art. 39 del D.P.R. n. 380 del 2001, così come in tutti i casi di annullamento d'ufficio, la condizione necessaria per poter attivare l'intervento di secondo grado dell'Amministrazione è l'illegittimità del titolo edilizio, tale sola illegittimità, tuttavia, non è sufficiente, dovendosi riscontrare, altresì, (anche in questo caso) la sussistenza di un concreto e attuale interesse pubblico; tale interesse non può coincidere, inoltre, con la mera esigenza di ripristino della legalità violata (*id est*, nella versione dell'interesse pubblico in re ipsa o nell'altra dell'attività doverosa a prescinderne dalla sussistenza) poiché deve tenere conto, appunto, dell'attualità dell'interesse primario alla rimozione dell'atto (principio di effettività del potere) e compararlo con gli interessi secondari, nonché con le posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari (limite esterno all'esercizio della discrezionalità). La comparazione degli interessi legati alla tutela del territorio ed al legittimo affidamento ingeneratosi nei privati deve essere, poi, puntualmente esplicitata nella motivazione del provvedimento, ancor più qualora l'intervento dell'Ente avvenga a distanza di molto tempo dal rilascio del titolo abilitativo". ↑
46. Tanto i termini previsti dall'art. 21 *nonies*, quanto quelli previsti dall'art. 39 t.u. edilizia sono perentori, sicché il provvedimento emesso dopo il loro spirare è illegittimo, secondo la tesi prevalente annullabile per violazione di legge e non invece nullo per difetto di attribuzione come altri sostengono. ↑
47. Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 1999 n. 1812 ↑
48. L'art. 21 *nonies* è stato introdotto nella L. n. 241 del 1990 dall'art. 14, comma 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15. ↑
49. Cons. Stato Ad. Plen. n. 8 del 2017 cit. ↑
50. Corte Cost. 26 giugno 2025 n. 88. ↑
51. Cons. Stato, sez. VI, 28 luglio 2016 n. 3403; T.A.R. Piemonte 1 ottobre 2021 n. 873; T.A.R. Sardegna 27 giugno 2013 n. 969 per cui "In base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale che il Collegio condivide, nel valutare la ragionevolezza del termine entro il quale l'Amministrazione interviene in autotutela, è corretto il riferimento, quale "*tertium comparationis*" normativo, all'art. 39 del D.P.R. 6/6/2001 n. 380 (si veda anche l'art. 22 della L.R. Sarda 11/10/1985 n. 23), che nel disciplinare il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali che autorizzano interventi edilizi, fissa in dieci anni dalla loro adozione il termine massimo entro cui la potestà può essere esercitata. ↑
52. Il termine di diciotto mesi è stato inserito dall'art. 25, comma 1, lett. b-quater), nn. 1) e 2), D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, dall'art. 6, comma 1, lett. d), n. 1), L. 7 agosto 2015, n. 124, ridotto a dodici mesi dall'art. 63, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, e, successivamente ridotto a sei mesi dall'art. 1, comma 1, L. 2 dicembre 2025, n. 182. ↑
53. Su questo tema in dottrina v. F. Saitta (2022), *Annullamento d'ufficio – Riflessioni sull'annullamento d'ufficio "tardivo"* in *Giurisprudenza italiana*, vol. 4, p. 927. ↑
54. Corte Cost. 26 giugno 2025 n. 88 cit. ↑
55. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani (2025), *Diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, IX ed., p. 364. ↑
56. C.G.A.R.S. 26 maggio 2020 n. 325. ↑
57. In tal senso Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022 n. 1824 cit. per cui "l'annullamento regolato dall'art. 39 cit. deve conformarsi, al pari di qualsiasi esercizio di autotutela decisoria, ai canoni che ne inverano il potere, i cui presupposti non possono che essere gli stessi qualunque sia l'occasione di applicazione della norma fondante il relativo potere, altrimenti esponendosi il sistema a incongruenze e aporie". ↑
58. Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2014 n. 12 per cui l'annullamento in autotutela costituisce "una facoltà attribuita all'Amministrazione in presenza di provvedimenti ritenuti illegittimi" sicché "la richiesta avanzata dal privato d'esercizio dell'autotutela è da considerarsi una mera denuncia, con funzione di sollecitazione, che non fa sorgere in capo all'Amministrazione alcun obbligo di provvedere"; Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2023 n. 2911; Cons. Stato, sez. V, 24 settembre 2019 n. 6420. ↑
59. Cons. Stato, sez. II, 19 giugno 2024, n. 5499. ↑
60. A. Gandino (2025), *L'autotutela amministrativa tra discrezionalità e doverosità*, Torino, Giappichelli,

p. 209 e ss. ↑

61. T.A.R. Friuli 4 gennaio 2024 n. 9; T.A.R. Lombardia Milano 2 ottobre 2023 n. 2189; T.A.R. Campania Salerno 11 giugno 2023 n. 1345. ↑
62. Cons. Stato, sez. II, 30 gennaio 2024, n. 947; v. anche Cons. Stato, sez. II, 19 giugno 2024, n. 5499 per cui "la sussistenza di un obbligo di provvedere sulla istanza di autotutela in relazione al dovere di correttezza e di buona Amministrazione. In particolare gli obblighi di buona fede e collaborazione previsti dall'art.1 della L. n. 241 del 1990 derivanti dall'art. 97 della Costituzione, comportano infatti che l'autotutela, che tendenzialmente costituisce un potere discrezionale dell'Amministrazione, in alcune ipotesi si debba ritenere doverosa". ↑
63. Si rileva inoltre l'art. 2 L. n. 241 del 1990, il quale al comma 1, nell'affermare il dovere della P.A. di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, si riferisce alle ipotesi in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza ovvero *debba essere* iniziato d'ufficio. ↑
64. Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2024 n. 4321 ravvisa un obbligo di provvedere "anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni – qualunque esse siano – dell'Amministrazione", con la precisazione che "che ciò non significa che non operi il principio di legalità ma che l'obbligo di provvedere, alla luce della buona fede, si desume dal contesto normativo di disciplina del potere pubblico". ↑
65. T.A.R. Lazio Roma 28 aprile 2020 n. 4333 per la quale "ove non si dovesse ravvisare a carico dell'Amministrazione l'obbligo di provvedere su istanze che impattano sulla posizione giuridica del terzo, gli interessi materiali di questi, sottesi alla predetta posizione, non riceverebbero adeguata protezione dall'ordinamento e ciò si risolverebbe nella violazione dei principi costituzionali di tutela del diritto di azione e di difesa (art. 24 Cost.) nei confronti dell'attività dell'Amministrazione (art. 113 Cost.)". ↑
66. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2023 n. 5970. ↑
67. M. Silvestri (2021), *Potere pubblico e autotutela amministrativa I rapporti tra la pubblica Amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, Giappichelli, p. 122 e ss. V. anche A. Cassatella (2025), *L'attività di secondo grado* in F. Caringella, R. Chieppa, B.G. Mattarella (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, vol. II, in particolare p. 1121 e ss. ↑
68. Peraltro, fermo restando il termine di diciotto mesi dalla conoscenza dei vizi del provvedimento comunale, nel merito, alla luce di quanto esposto al precedente paragrafo, quanto maggiore è la distanza temporale tra l'emissione di questo e l'istanza di autotutela regionale, tanto minori sono le possibilità che quest'ultima sia accolta. ↑
69. C.G.A.R.S. 21 aprile 2026 n. 280. ↑
70. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022 n. 1737; Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371 con nota di R. Damonte, R.E. Minucci (2023) in *Giurisprudenza italiana*, vol. 5, p. 1136 e ss. V. anche A. Mattoscio (2023), *L'autotutela e la SCIA edilizia* in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 6, p. 779; R. Musone (2022), *La doverosità nell'*an *dei poteri di intervento tardivo sulla s.c.i.a.: conferme (e auspici?) da Palazzo Spada* in *Urbanistica e appalti*, vol. 3, p. 389. ↑
71. Corte Cost. 13 marzo 2019 n. 45. ↑
72. Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022 n. 1737 cit. "Non risultano conferenti le argomentazioni della sentenza impugnata – su cui peraltro pure l'appellante si sofferma – in ordine all'affidamento consolidatosi in capo al controinteressato a causa dell'avvenuta scadenza del termine di cui al comma 6-*bis* dell'articolo 19. Dal momento che viene in rilievo il (possibile) esercizio del potere di autotutela successivo a tale scadenza, l'affidamento del controinteressato avrebbe dovuto essere valutato dall'Amministrazione unitamente agli altri presupposti di cui all'articolo 21-*nonies* per l'esercizio del potere di autotutela". ↑