

Publicato il 04/03/2026

N. 00095/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00117/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 117 del 2021, proposto da A. D. R., rappresentato e difeso dall'avv. P. C., con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Pescara, via F. e B. n. 6;

contro

Comune di Santa Maria Imbaro, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avvocato G. C., con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

nei confronti

G. D. N., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento di annullamento in autotutela dei permessi di costruire n. 2 del 18.2.2006 e n. 11 del 17.10.2018, assunto dal Comune di Santa Maria Imbaro con determina dirigenziale del Servizio Tecnico n. 135 del 28.12.2020;

- della nota del dirigente responsabile del Servizio Tecnico ing. C. D. C. con la quale, in data 18.1.2020, è stata trasmessa detta determina all'interessato;
- di ogni altro atto, anche non conosciuto, prodromico, consequenziale e/o altrimenti connesso a quelli che precedono, ivi compresa la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli artt. 3 e 7 l. n. 241/90 di cui alla nota del Servizio Tecnico dell'11.4.2019.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santa Maria Imbaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 febbraio 2026 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, notificato il 9 marzo 2021 e depositato il successivo 16 marzo, il sig. A. D. R. ha impugnato il provvedimento di annullamento in autotutela dei permessi di costruire n. 2 del 18.2.2006 e n. 11 del 17.10.2018, assunto dal Comune di Santa Maria Imbaro con determina dirigenziale del Servizio Tecnico n. 135 del 28.12.2020, e gli atti presupposti meglio descritti in epigrafe.

Premette il ricorrente, a chiarimento dell'esposto della confinante sig.ra D. N., presentato in data 1/3/2019, che:

“♦ i fabbricati dei signori D. N. e D. R. erano eretti, originariamente, a contatto l'uno con l'altro, in perfetta solidarietà strutturale, a cavallo della linea di demarcazione delle due proprietà, ognuno nel fondo di pertinenza;

♦ il PDC n. 2/2006 ed il PDC in sanatoria n. 11/2018 attengono, entrambi, agli interventi di ricostruzione affrontati dal sig. D. R. a seguito delle demolizioni abusive eseguite nel 2005, dalla sig.ra D. N., sulla propria parte di edificio;

♦ i due titoli abilitativi e le opere di ricostruzione compiute in conformità ad essi non hanno comportato uno spostamento dell'immobile del D. R. rispetto al confine, atteso che l'intero fabbricato è rimasto lungo il perimetro del fondo della vicina”.

Avverso il provvedimento impugnato il ricorrente articola i seguenti motivi di doglianza:

1) “Violazione o falsa applicazione degli artt. 21–octies L. n. 241/90; eccesso di potere connesso a manifesta illogicità dell'azione amministrativa; eccesso di potere connesso a travisamento ed erroneità dei presupposti di fatto; carenza di istruttoria e sviamento; violazione dei principi di imparzialità dell'azione amministrativa e del giusto procedimento; violazione o falsa applicazione dell'art. 10 delle NTA al PRE del Comune di Santa Maria Imbaro”: i rilievi dell'amministrazione si baserebbero esclusivamente su documentazione non pertinente e di nessuna attendibilità, fornita dalla controinteressata D. N., priva di data certa e consistente in fotografie che “ritraggono l'immobile menomato dai crolli provocati dalle demolizioni effettuate dalla D. N.” e non la situazione antedemolizione. Il Comune non avrebbe svolto alcuna autonoma verifica. La rilevata violazione delle distanze dal confine non avrebbe tenuto conto del fatto che le proprietà, rispettivamente, di D. N. e di D. R., erano unite sebbene

catastalmente divise, fino a quando la D. N. ha proceduto alla demolizione abusiva della porzione del fabbricato poi acquisito per donazione dal padre nel 2009;

2) “Violazione o falsa applicazione dell’art. 21-nonies Legge n. 241/1990; violazione o falsa applicazione degli artt. 47 e 75 DPR n. 445/2000; eccesso di potere connesso a manifesta illogicità e sviamento dell’azione amministrativa, carenza di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto; violazione del principio di tutela dell’affidamento; carenza di motivazione (art. 3 Legge n. 241/90)”: nell’annullare i titoli edilizi rilasciati sarebbe stato violato il termine di cui all’art. 21 *octies* della legge 241/90 in quanto adottato oltre il termine di 18 mesi e si contesta la sussistenza di una descrizione falsa ed alterata dello stato di fatto, la quale ove oggetto di una dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà deve essere accertata con una pronuncia giudiziale definitiva, nella specie mai avvenuta;

3) “Violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa; carenza di istruttoria e di motivazione, riguardo all’attività edificatoria non interessata dai rilievi di abuso o difformità del progetto dallo stato di fatto ante-operam; violazione del principio di conservazione dei valori giuridici; manifesta ingiustizia”: il provvedimento annulla in toto le concessioni assentite benché i prevalenti interventi siano immuni da censure.

Il 31 marzo 2021 si è costituito il Comune di Santa Maria Imbaro con atto di rito cui ha fatto seguito il 2 aprile 2021 una memoria con cui il Comune resiste nel merito delle doglianze.

All’udienza di smaltimento dell’arretrato, tenutasi da remoto, del 17 febbraio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato sotto gli assorbenti profili meglio qui di seguito indicati.

1.1 Oggetto del gravame è l'annullamento in autotutela dei permessi di costruire n. 2 del 18.2.2006 e n. 11 del 17.10.2018, assunto dal Comune di Santa Maria Imbaro con determina dirigenziale del Servizio Tecnico n. 135 del 28.12.2020.

2. Con il primo ed il secondo motivo parte ricorrente denuncia la violazione dell'art. 21 *octies* della legge 241/90 e l'eccesso di potere sotto vari profili tra i quali, in particolare, il difetto di istruttoria.

I motivi sono fondati nei termini di seguito esposti.

2.1 Con il permesso di costruire n. 2 del 18 febbraio 2006 il ricorrente è stato autorizzato ad eseguire lavori di "ristrutturazione edilizia con ricostruzione di una porzione del fabbricato crollato sul terreno/fabbricato" individuato al catasto terreni al foglio di mappa 3 particella n. 424. Nello studio tecnico allegato è riportato lo stato di fatto del piano terra e del primo piano nel quale sono riprodotte le dimensioni delle parti crollate (portico crollato m. 5 x 3.80; parte di edificio crollato m. 4.25 x 6,20).

Nel descrivere gli interventi la relazione tecnico illustrativa premette che gli interventi non comportano aumenti di superficie e di volume rispetto all'esistente ed allega una foto del fabbricato crollato con i laterizi ancora non rimossi.

Il Comune, per quanto si legge nel provvedimento impugnato, ritiene che per il permesso di costruire n. 2/2006 la rappresentazione dello stato dei luoghi fatta dal tecnico incaricato dal ricorrente non fosse conforme all'esistente sulla sola base della documentazione fotografica prodotta dalla sig.ra D. N. dalla quale si evincerebbe che il portico era di minore consistenza con un conseguente incremento di superficie edificata e maggiore edificazione in difformità.

Il giudizio in merito alla falsa rappresentazione, per quanto si ricava dagli atti depositati, non risulta fondato su adeguato accertamento della consistenza pregressa del portico, non comprendendosi come il Comune abbia potuto ritenere dimostrate le dimensioni di un portico preesistente, interamente demolito, sulla sola base di fotografie che ritraggono il portico demolito con i laterizi sparsi sul terreno.

Che il Comune non abbia proceduto a nessun sopralluogo o ad altra forma di verifica non è contestato.

Ne consegue l'illegittimità dell'annullamento del permesso rilasciato il 18 febbraio 2006, in quanto abbondantemente trascorso il termine di 18 mesi per il suo annullamento in autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies della legge 241/90 e comunque fondato su di una istruttoria carente.

3.2 Con il permesso di costruire n. 11 del 17 ottobre 2018 il ricorrente ha ottenuto l'autorizzazione a sanare le opere realizzate in assenza di titolo e nella relazione tecnico illustrativa dichiara che “la porzione di terreno limitrofa alla costruzione (...) in virtù di un contratto di permuta stipulato in data 07/05/2011 ed allegato alla presente pratica, grazie al quale sono autorizzate le costruzioni a distanza inferiore i 5 m dal confine e l'apertura di affacci e superfici finestrate. Tale permuta sarà avallata da imminente rogito notarile tra le parti in causa, previsto dallo stesso contratto preliminare”.

Nel contratto preliminare di permuta, stipulato il 7 maggio 2011, allegato alla relazione tecnica, si legge che le parti cedono reciprocamente a titolo di permuta sezioni di terreno confinante tra le due proprietà e stabiliscono che il sig. D. R. avrà la possibilità di realizzare eventuali cornicioni e di realizzare eventuali aperture sul lato del nuovo confine come da codice civile e normativa urbanistica vigente.

In questo caso la falsa rappresentazione secondo il Comune discenderebbe dal fatto che “non risulta da nessun atto che la Sig.ra D. N. abbia autorizzato il Sig. D. R. a poter edificare a distanza inferiore ai 5 mt dal proprio confine”.

Ed effettivamente il preliminare di vendita a cui il tecnico incaricato fa riferimento non contiene uno specifico accordo delle parti a derogare alle prescrizioni sulle distanze minime.

Non trattandosi di dichiarazione sostitutiva di certificazione, ma di mera rappresentazione non veritiera di fatti, non necessiterebbe di accertamento giudiziale definitivo.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. II, 22 novembre 2021, n. 7817; Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2021, n. 2575), la tutela del legittimo affidamento di colui che abbia ottenuto un atto a esso favorevole, trova applicazione unicamente se il comportamento della parte interessata, nel corso del procedimento di formazione dell'atto (o degli effetti legali discendenti da una dichiarazione o segnalazione), 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.

La falsa rappresentazione dei fatti rileva (e legittima l'annullamento d'ufficio) in quanto tale, indipendentemente dal fatto che la stessa si sia tradotta in una condotta costituente reato e che l'esistenza di quest'ultimo sia stata accertata, in sede penale, con sentenza definitiva (in tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. II, 25 marzo 2024, n. 2832: “... la giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940) non ha ritenuto necessario l'accertamento con sentenza passata in giudicato della falsa rappresentazione dei fatti, ciò essendo indispensabile

solo per il caso di “dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell’atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato””.

La giurisprudenza amministrativa è, altresì, costante nell’affermare che, in presenza (come appunto avvenuto nella fattispecie per cui è causa) di una falsa rappresentazione dei fatti, il termine “ragionevole” per l’esercizio del potere di annullamento d’ufficio ex art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 decorre soltanto dal momento in cui l’Amministrazione sia venuta a conoscenza dei profili di illegittimità dell’atto (in tal senso, ex multis, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 5 novembre 2024, n. 8797): “... La falsa rappresentazione consente di agire in autotutela anche oltre i diciotto mesi e comunque il termine “ragionevole” per l’esercizio del potere di annullamento d’ufficio decorre soltanto dal momento in cui l’amministrazione sia venuta concretamente a conoscenza dei profili di illegittimità dell’atto (Consiglio di Stato sez. IV, 4374/2018)”.

Nella fattispecie tale conoscenza deve ritenersi verificata quando il Comune di Santa Maria Imbaro ha ricevuto l’esposto della sig.ra D. N. (il 1° marzo 2019) dal quale emergeva appunto l’erronea rappresentazione della realtà in ordine alla esistenza di un accordo negoziale tra i confinanti contenente un patto in deroga al rispetto dell’obbligo di costruire alla distanza minima di 5 metri.

E dal momento che l’accordo tra confinanti, asseritamente contenente il patto in deroga, era stato allegato alla pratica edilizia, da quel momento deve ritenersi che decorra il termine per l’annullamento. Senza considerare che l’allegazione alla domanda di titolo edilizio dell’atto da cui si sarebbe ricavata la clausola in deroga, attenua la gravità della dichiarazione non conforme in ordine al suo contenuto, avendo l’istante messo il Comune in condizione di verificare direttamente l’esatto perimetro della deroga convenuta fin dalla presentazione della richiesta di titolo edilizio.

E, tuttavia, l'annullamento è stato adottato solo il 28 dicembre 2020, ovvero 22 mesi dopo l'esposto della confinante, con violazione anche in questo caso del termine di legge.

L'accoglimento degli scrutinati motivi determina l'annullamento del provvedimento impugnato con conseguente assorbimento delle censure non scrutinate.

La peculiarità della vicenda esaminata consente di compensare le spese di giudizio visto anche il tempo trascorso dalla proposizione del ricorso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Anna Maria Verlengia, Presidente FF, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

Valeria Nicoletta Flammini, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Anna Maria Verlengia

IL SEGRETARIO