

Numero 00472/2023 e data 07/12/2023 Spedizione



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

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA**

Adunanza delle Sezioni riunite del 7 novembre 2023

NUMERO AFFARE 00167/2023

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, proposto dal signor Angelo Croce, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianfranco Bavastrelli e Luca Cuppari, contro il Comune di Carini, per l'annullamento dell'ordinanza n. 7 del 18 luglio 2022 del predetto Comune, avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della concessione autoassentita con la perizia giurata dell'8 novembre 2017, r.g. 1041/2017, della s.c.i.a. in sanatoria prot. n. 55824 del 5 ottobre 2017 e della S.C.A. prot. n. 18833 del 3 aprile 2018.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 17808/191.22.8 in data 12 settembre 2023, con la quale la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto.

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Martines.

Premesso e considerato

1. Il signor Angelo Croce, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianfranco Bavastrelli e Luca Cuppari, con ricorso straordinario notificato a mezzo p.e.c. del 14 novembre 2022 al Comune di Carini, ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. 7 del 18 luglio 2022, avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della concessione autoassentita con la perizia giurata dell'8 novembre 2017, R.G. 1041/2017, della s.c.i.a. in sanatoria, *ex art.* 37 del d.P.R. n. 380/2001, prot. n. 55824 del 5 ottobre 2017 e della s.c.a., *ex art.* 24 d.P.R. n. 380/2001, prot. n. 18833 del 3 aprile 2018, asseverate dal geom. Andrea Spina, relative alla villetta a due piani fuori terra, sita in via Egadi n. 25, indicata in catasto al foglio n. 13, particella n. 1430, sub. 11 (*ex sub* 6-7), nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali.

2. Il ricorrente rileva, innanzitutto, che il provvedimento impugnato riguarda atti, istanze e dichiarazioni poste in essere dal precedente proprietario dell'immobile in questione, signor Francesco Grasso; soltanto dopo l'acquisto, con atto di compravendita del 26 febbraio 2018, e in occasione della notifica dell'avvio del procedimento da parte del Comune di Carini, ha appreso delle seguenti problematiche urbanistiche.

L'immobile in parola è stato realizzato in assenza di licenza edilizia e ultimato nel 1983.

Gli originari proprietari, in data 13 maggio 1986, avevano presentato, ai sensi della legge n. 47/1985 e della legge regionale n. 37/1985, istanza di condono edilizio, assunta al protocollo n. 4708 del Comune di Carini, pratica n. 5638/86 U.T.C.

Con successivo atto di compravendita del 17 ottobre 2002, registrato a Palermo il 4 novembre 2002, detti istanti hanno venduto la villetta al signor Francesco Grasso.

Il signor Francesco Grasso, con nota protocollata al n. 55824 del 5 ottobre 2017, ha trasmesso segnalazione certificata di inizio attività, asseverata dal geom. Andrea Spina, dichiarando *«l'intervento realizzato in data 31.12.2004 conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia al momento della segnalazione (D.P.R. n. 380/2001 art. 37) e consistono nella realizzazione di muri, di un locale di sgombero all'interno della corte di pertinenza e di variazione prospettica»*.

In data 10 novembre 2017, lo stesso proprietario, con nota protocollata al n. 64143, ha trasmesso perizia giurata dell'8 novembre 2017, redatta ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 16/2016 dal geom. Andrea Spina, sostitutiva di concessione edilizia in sanatoria, nella quale veniva asseverato l'immobile nel suo complesso, così come modificato dalle opere edili oggetto della s.c.i.a. tardiva di cui sopra.

In data 4 agosto 2018, il signor Grasso ha inviato all'ufficio del Genio civile di Palermo il parere di sussistenza ai sensi dell'art. 21 della legge n. 64 del 2 febbraio 1974, inerente un locale di sgombero e muri di confine dell'immobile in questione. Dopodiché, l'odierno ricorrente ha acquistato l'immobile dal signor Grasso, facendo affidamento sulla piena regolarità delle opere realizzate nella villetta anche sulla scorta delle asseverazioni rese dal geom. Andrea Spina, nonché delle verifiche effettuate in sede di stipula notarile; tant'è che, in data 3 aprile 2018, ha provveduto a trasmettere segnalazione certificata per agibilità, assunta al protocollo comunale n. 18833, con la quale lo stesso geom. Andrea Spina ha asseverato l'agibilità della villetta.

In data 28 gennaio 2022, personale del Comando di Polizia Municipale, al fine di dare esito alla indagine delegata, disposta a seguito di richiesta di sanatoria

presentata al Genio Civile di Palermo dal proprietario del tempo, signor Francesco Grasso, ha effettuato un sopralluogo nel corso del quale sono stati accertati *«ampliamenti per complessivi mq. 80 circa che comportano aumento della superficie utile abitativa, di seguito meglio descritti:*

1. opere di ampliamento al piano terra, nei prospetti sud ed ovest per complessivi mq. 58 circa, consistenti nella chiusura mediante la collocazione della copertura del preesistente pergolato, rappresentato nell'istanza SCLA per opere realizzate prot. 55814 del 05/10/2017, per la quale veniva richiesto parere di sussistenza rilasciato dal Genio Civile di Palermo con protocollo nr. 93216 del 26/06/2020 e per il quale si procede;

2. opere di ampliamento al piano primo, nel prospetto ovest per complessivi mq. 22 circa, consistenti nella chiusura mediante la collocazione della copertura del preesistente pergolato, rappresentato nell'istanza SCLA per opere realizzate prot. 55814 del 05/10/2017, per la quale veniva richiesto parere di sussistenza rilasciato dal Genio Civile di Palermo con protocollo nr. 93216 del 26/06/2020 e per il quale si procede;

inoltre, nel prospetto est era stato realizzato un portico in legno di mq. 12 circa.».

Di conseguenza, il Comune di Carini, con nota n. 15080 del 15 marzo 2022, ha notificato la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, finalizzata all'adozione dell'ordinanza impugnata, con la quale ha contestato, in particolare, che *«[n]el “verbale di acquisizione immagini da Google Earth”, facente parte integrante dell'informativa del Comando di Polizia Municipale sopracitata, risulta che le opere di ampliamento al piano terra, nei prospetti sud ed ovest e le opere di ampliamento al piano primo, nel prospetto ovest erano già realizzate nel giugno 2016 (immagine storica Google Earth), ad aprile del 2017 le coperture sono in fase di dismissione, mentre nell'ottobre del 2017 sono state ricollocate. Dagli atti d'ufficio risulta che l'intervento oggetto di SCLA in sanatoria non è stato realizzato nel periodo dichiarato (31/12/2004) ma tra luglio 2010 (ultima immagine storica Google Earth senza ampliamenti) e giugno 2016 (prima immagine storica Google Earth con tutti gli ampliamenti). Dalla documentazione fotografica trasmessa dal proprietario in data*

27/04/2017 con nota protocollo n. 23105, gli ampliamenti risultano con la copertura già dismessa».

L'Ufficio comunale, Ripartizione VII - Edilizia privata e sanatoria, ha, pertanto, concluso che:

«a) la SCLA in sanatoria (art. 37 d.p.r. 380/2001) è stata presentata su opere non conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione, mentre dismettendo la copertura (precaria) degli ampliamenti si è inteso di renderli conformi alla disciplina, poco prima della presentazione della segnalazione in sanatoria, perciò in violazione del requisito della doppia conformità previsto dallo stesso art. 37;

b) La perizia (art. 28 della L.R. 16/2016) è stata giurata in data 08/11/2017, cioè dopo che le coperture erano state ricollocate (verbale del Comando di Polizia Municipale), mentre in seno alla stessa si asseverava l'immobile nel suo complesso così come modificato dalle opere edili oggetto della SCLA tardiva;

c) La Segnalazione Certificata per l'Agibilità, trasmessa in data 03/04/2018 anch'essa è stata asseverata mentre nella villetta sussistevano gli ampliamenti abusivi.».

Il ricorrente, con p.e.c. del 14 aprile 2022, ha presentato le proprie osservazioni in ordine alle suddette contestazioni, evidenziando che «non era configurabile una propria responsabilità, essendo del tutto estraneo alla realizzazione delle opere abusive descritte nel verbale del comando di Polizia Municipale e lamentando allo stesso tempo dannose lungaggini ai fini dell'esercizio del potere di autotutela».

Il Comune di Carini, tuttavia, ha rigettato tali osservazioni, adottando il provvedimento che si impugna.

3. Il ricorso è affidato ai seguenti rubricati motivi.

3.1. «Violazione e falsa applicazione dell'articolo 21-nonies della legge 241/1990, introdotta dall'articolo 6 della legge 124/2015 – Eccesso di potere.».

Il potere di autotutela esercitato dall'amministrazione resistente è illegittimo poiché posto in essere ben oltre i 18 mesi previsti dalla suddetta norma e anche in spregio al requisito della "ragionevolezza".

La gravata ordinanza è intervenuta a distanza di ben cinque anni sia dalla richiesta di sanatoria presentata dal precedente proprietario dell'immobile in argomento, sia dalla concessione auto assentita di cui alla perizia giurata del 10 novembre 2017 di cui si è disposto l'annullamento.

Non può sfuggire, altresì, che tale ordinanza è stata adottata a distanza di trentasei anni dalla istanza di condono edilizio presentata dai precedenti proprietari.

Sul punto è improprio il richiamo nel provvedimento impugnato, da parte dell'amministrazione resistente, della giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale in relazione al principio di ragionevolezza «è del tutto congruo che il termine decorra soltanto dal momento in cui l'amministrazione è venuta concretamente a conoscenza dei profili di illegittimità dell'atto» (Cons. Stato, ad. plen., n. 8/2107).

Invero, nel caso di specie, non può non avere rilevanza alcuna la circostanza che il Comune di Carini abbia posto in essere l'iter procedimentale conclusosi con il provvedimento in autotutela del 18 luglio 2022 soltanto a seguito del sopralluogo posto in essere dalla Polizia Municipale il 28 gennaio 2022.

In altre parole «la immotivata e protratta inerzia dell'amministrazione per ben 5 anni dalla sanatoria auto assentita e 36 anni dalla istanza di condono edilizio non può non avere nessuna incidenza nel caso di specie».

A ciò si aggiunga che l'odierno ricorrente non è responsabile delle condotte contestate nel provvedimento impugnato, essendo oggi «parte lesa sia dalla condotta eventualmente illegittima dei precedenti proprietari sia dalla inerzia della P.A. che se avesse esercitato entro tempi ragionevoli, e soprattutto nei confronti dei precedenti proprietari, il proprio potere di controllo avrebbe evitato al sig. Croce di essere chiamato a rispondere di condotte altrui.».

3.2. *«Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e 10 bis l. 241/90. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e carenza di istruttoria.»*

Secondo il ricorrente *«[i]l provvedimento impugnato risulta privo di una congrua motivazione. Come è noto infatti in sede di annullamento di ufficio di titoli edilizi in sanatoria illegittimamente rilasciati, deve sempre essere valutato l'interesse pubblico attuale a rimuovere la concessione (Consiglio di Stato, Sent. n. 8/2017).»*.

In altri termini, l'amministrazione non ha effettuato un motivato bilanciamento fra l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata e l'interesse dei destinatari al mantenimento dello *status quo ante*, nel caso in esame, interesse rafforzato dal legittimo affidamento, determinato dall'adozione dell'atto e dal decorso del tempo (vds. Cons. Stato, sentenza n. 341/2017).

Nella fattispecie, peraltro, tale bilanciamento doveva essere ancora più stringente, in quanto il ricorrente non è l'autore delle opere in contestazione e soprattutto non era proprietario dell'immobile in questione all'epoca della trasmissione al Comune di Carini della perizia giurata redatta ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 16/2016 da parte del precedente proprietario.

Sotto tale profilo, la buona fede del signor Croce, che ha fatto affidamento sulla piena regolarità delle opere realizzate nella villetta di cui trattasi, non può non avere rilevanza nella necessaria motivazione con il bilanciamento degli interessi come sopra evidenziati.

3.3. *«Difetto di motivazione e carenza di istruttoria in ordine al richiamo da parte del Comune di Carini dello strumento probatorio di Google Earth.»*

In assenza di più circostanziati elementi (non forniti dall'amministrazione), i rilevamenti tratti da *Google Earth*, richiamati nel provvedimento impugnato, non sono idonei allo scopo di indicare la data di realizzazione di un abuso.

Il ricorrente richiama il sito *«alla pagina: <https://support.google.com/earth/answer/21417?hl=it> - per impostazione*

predefinita il software “visualizza le immagini di qualità migliore disponibili per una determinata località”, con la precisazione che “a volte potrebbero essere visualizzate immagini meno recenti se sono più nitide rispetto a quelle più recenti”), della genericità delle informazioni relative ai metodi di esecuzione del rilevamento medesimo (a tale riguardo si osserva, peraltro, che le immagini richiamate potrebbero essere state tratte dalla versione “base” del software che non offre nessuna garanzia e non da quelle più evolute predisposte per scopi commerciali).».

Ne deriva che, in materia di abusi edilizi, le immagini tratte da *Google Earth* non sono idonee a certificare la data di costruzione dell’opera necessaria per la domanda di sanatoria poiché il programma non fornisce informazioni dettagliate sulla provenienza, data di realizzazione e metodo di rilevamento (vds. T.A.R. per la Campania, sede di Napoli, n. 6118/2014).

4. Il comune di Carini, con nota p.e.c. 64849 del 14 dicembre 2022, ha trasmesso la documentazione utile per la trattazione del gravame e il rapporto previsto dall’art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971.

5. Con nota n. 378 del 10 gennaio 2023, l’Ufficio legislativo e legale ha comunicato al ricorrente di aver completato l’acquisizione della documentazione utile alla decisione del gravame, concedendo un termine per l’esercizio del diritto d’accesso e per la presentazione di eventuali memorie.

Il ricorrente non si è avvalso né del diritto d’accesso, né della facoltà di produrre memorie.

6. Il ricorso (per il quale non risulta versato il contributo unificato, con invito alla Segretaria di procedere ai necessari incombeni (è ricevibile in quanto notificato il 14 novembre 2022, nel termine di centoventi giorni, prescritto dall’art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971, dalla data di notifica dell’ordinanza impugnata, avvenuta il 25 luglio 2022, come si evince dalla relata in calce al medesimo provvedimento.

7. Giova, innanzitutto, procedere ad un breve ricostruzione dei fatti.

7.1. L'immobile in questione è stato acquistato con atto di compravendita del 26 febbraio 2018.

7.2. Essendo stato realizzato in assenza di licenza edilizia entro l'1 ottobre 1983, gli originari proprietari, i coniugi Salvatore Vitale e Giuseppina Elena Amodeo, in data 13 maggio 1986, avevano presentato istanza di condono edilizio, ai sensi della legge n. 47/1985 e della legge regionale n. 37/1985, assunta al protocollo n. 4708 del Comune di Carini, pratica n. 5638/86 U.T.C.

7.3. Il successivo proprietario, signor Grasso Francesco (dante causa del ricorrente), non essendosi pronunciato il Comune, ha definito la superiore istanza di condono edilizio attraverso il deposito di una perizia giurata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28, comma 3, della legge regionale n. 16/2016.

In particolare, il signor Grasso Francesco, il 10 novembre 2017, con nota protocollata al n. 64143, ha trasmesso perizia giurata dell'8 novembre 2017, redatta ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 16/2016 dal geom. Andrea Spina, sostitutiva di concessione edilizia in sanatoria, nella quale veniva asseverato l'immobile nel suo complesso, così come modificato dalle opere edili oggetto di una s.c.i.a. tardiva.

7.4. Con quest'ultima, il signor Francesco Grasso, con nota protocollata al n. 55824 del 5 ottobre 2017, ha trasmesso la segnalazione certificata di inizio attività, asseverata dal geom. Andrea Spina, con la quale dichiarava *«l'intervento realizzato in data 31.12.2004 conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia al momento della segnalazione (D.P.R. n. 380/2001 art. 37) e consistono nella realizzazione di muri, di un locale di sgombero all'interno della corte di pertinenza e di variazione prospettica»*.

7.5. Il Comune, anche a seguito di tale comunicazione, è rimasto inerte per anni, omettendo di esercitare i poteri di verifica e inibitori sulla predetta segnalazione.

Al riguardo, deve sottolinearsi che in assenza dell'accoglimento della domanda di condono e prima della sua definizione attraverso la perizia giurata, il Comune avrebbe dovuto intervenire, esercitando il potere previsto dall'art. 19 della legge n. 241/1990, per la evidente ragione che le opere aggiuntive comunicate con la s.c.i.a., afferendo ad un immobile *sine titulo*, ripetevano le stesse caratteristiche di illiceità dell'opera abusiva originaria.

7.6. Personale del Comando di Polizia Municipale, al fine di dare esito alla indagine delegata, disposta a seguito di richiesta di sanatoria presentata al Genio civile di Palermo dal signor Francesco Grasso, effettuata, in data 28 gennaio 2022, un sopralluogo nel corso del quale venivano accertati *«ampliamenti per complessivi mq. 80 circa che comportano aumento della superficie utile abitativa, di seguito meglio descritti:*

1. opere di ampliamento al piano terra, nei prospetti sud ed ovest per complessivi mq. 58 circa, consistenti nella chiusura mediante la collocazione della copertura del preesistente pergolato, rappresentato nell'istanza SCLA per opere realizzate prot. 55814 del 05/10/2017, per la quale veniva richiesto parere di sussistenza rilasciato dal Genio Civile di Palermo con protocollo nr. 93216 del 26/06/2020 e per il quale si procede;

2. opere di ampliamento al piano primo, nel prospetto ovest per complessivi mq. 22 circa, consistenti nella chiusura mediante la collocazione della copertura del preesistente pergolato, rappresentato nell'istanza SCLA per opere realizzate prot. 55814 del 05/10/2017, per la quale veniva richiesto parere di sussistenza rilasciato dal Genio Civile di Palermo con protocollo nr. 93216 del 26/06/2020 e per il quale si procede;

inoltre, nel prospetto est era stato realizzato un portico in legno di mq. 12 circa.».

7.7. Sulla scorta di quanto emerso nel corso del superiore accertamento, attraverso immagini tratte da *Google Earth* e, in particolare, della realizzazione delle coperture dei preesistenti pergolati in periodo antecedente il mese di giugno 2016, è stato adottato il provvedimento di annullamento in autotutela impugnato.

8. Il Collegio ritiene di fare ricorso al principio della c.d. ragione più liquida per stabilire l'ordine delle questioni da trattare, nel rispetto delle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio costituzionalizzate dall'art. 111 Cost., pronunciando immediatamente sulla questione che appaia *ictu oculi* di evidente e agevole risoluzione, idonea a dirimere l'intera controversia, al punto da rendere completamente inutile l'analisi di tutte le altre questioni.

9. Facendo applicazione del superiore principio, il ricorso merita accoglimento nei termini che seguono.

9.1. Emerge, dalla ricostruzione dei fatti, che l'amministrazione comunale ha lasciato decorrere i termini di legge per l'esercizio dei poteri inibitori, repressivi e conformativi, in tre occasioni:

i) al momento della presentazione in data 5 ottobre 2017 della segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) c.d. in sanatoria, ove veniva dichiarato *«l'intervento realizzato in data 31.12.2004 conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia al momento della segnalazione (D.P.R. n. 380/2001 art. 37) e consistono nella realizzazione di muri, di un locale di sgombero all'interno della corte di pertinenza e di variazione prospettica»*.

ii) al momento della trasmissione il 10 novembre 2017, con nota protocollata al n. 64143, della perizia giurata dell'8 novembre 2017, redatta ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 16/2016 dal geom. Andrea Spina, sostitutiva di concessione edilizia in sanatoria, nella quale veniva asseverato l'immobile nel suo complesso così come modificato, tra l'altro, dalle opere edili oggetto di una SCIA tardiva.

iii) al tempo della trasmissione, in data 3 aprile 2018, della segnalazione certificata per agibilità, assunta al protocollo comunale n. 18833, con la quale lo stesso geom. Andrea Spina ha asseverato l'agibilità della villetta.

9.2. Il potere di autotutela, come denunziato col primo motivo di ricorso, nella peculiare vicenda in esame *«è stato esercitato esorbitando dal limite temporale stabilito ex lege per il suo corretto esercizio»*.

9.2.1. Al riguardo, giova, innanzitutto, ricordare che sono suscettibili di interventi in autotutela anche i titoli edilizi che si formano implicitamente attraverso il meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 20 della legge n. 241/1990, come nel caso della perizia giurata per le procedure di condono edilizio *ex art. 28* della legge regionale n. 16/2016.

Il comma 3 dell'art. 20, infatti, prevede esplicitamente che *«[n]ei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies»*.

Lo stesso vale in materia di segnalazione certificata di inizio attività.

Il comma 4 dell'art. 19 prevede che, decorsi i termini per l'ordinario esercizio dei poteri di verifica sulle segnalazioni (trenta giorni in caso di s.c.i.a. edilizia ai sensi dell'art. 19, comma 6 *bis*), l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti conformativi e inibitori di cui all'art. 19, comma 3, *«in presenza delle condizioni previste dall'art. 21-nonies»*.

In entrambi i casi è, dunque, previsto dalla legge n. 241/1990 l'esercizio del potere di autotutela.

9.2.2. Con riferimento a quest'ultimo, va subito evidenziato che il nostro ordinamento esclude un potere di autotutela temporalmente illimitato, a seguito e per effetto della introduzione, ad opera della legge n. 124 del 2015, del termine di esercizio dell'autotutela nell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, quantificato nel massimo di diciotto mesi, poi ridotto a dodici, come modificato dall'art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

In linea generale, costituisce *ius receptum* il principio per cui «*[L]’esercizio del potere di autotutela è, dunque, anche in materia di governo del territorio, espressione di una rilevante discrezionalità che non esime l’amministrazione dal dare conto, sia pure sinteticamente, della sussistenza dei menzionati presupposti. In particolare, il potere di autotutela deve essere esercitato dalla p.a. entro un termine ragionevole, tanto più quando il privato, in ragione del tempo trascorso, ha riposto, con la realizzazione del progetto, un ragionevole affidamento sulla regolarità dell’autorizzazione edilizia (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10186).*» (Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2023, n. 2022).

9.3. Occorre comprendere, nel caso in esame, quale sia il *dies a quo* per il computo del termine entro il quale poter esercitare i poteri di autotutela nel rispetto del termine fissato dall’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

Il termine «*ragionevole*», previsto dal citato art. 21-*nonies*, entro cui esercitare la potestà di autotutela, decorre senz’altro dalla conoscenza da parte dell’amministrazione dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell’atto di ritiro; sul punto è stato affermato (e richiamato nel provvedimento impugnato (che «*è del tutto congruo che il termine in questione (nella sua dimensione ‘ragionevole’) decorra soltanto dal momento in cui l’amministrazione è venuta concretamente a conoscenza dei profili di illegittimità dell’atto.*» (Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8).

A maggior ragione nel caso «*di titoli abilitativi rilasciati sulla base di dichiarazioni oggettivamente non veritiere (e a prescindere dagli eventuali risvolti di ordine penale), laddove la fallace prospettiva abbia sortito un effetto rilevante ai fini del rilascio del titolo, è parimenti congruo che il termine ‘ragionevole’ decorra solo dal momento in cui l’amministrazione ha appreso della richiamata non veridicità.*» (Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8).

9.4. Se ciò è pur vero, devono, altrettanto, tenersi in debito conto sia il comportamento dell’amministrazione comunale sia il ragionevole affidamento maturato dal privato.

9.4.1. Nel caso che ne occupa il ricorrente ha sicuramente acquistato l'immobile in buona fede, con atto pubblico del 26 febbraio 2018, in quanto al momento della compravendita si erano formati i titoli abilitativi, con una ragionevole aspettativa alla stabilità delle situazioni giuridiche acquisite dai titoli maturati *per silentium*.

Il Comune, infatti, aveva già ricevuto in data 5 ottobre 2017 la s.c.i.a. in sanatoria e, il 10 novembre 2017, la perizia giurata *ex art. 28* legge regionale n. 16/2016, senza esercitare il dovuto potere di controllo e inibitorio.

9.4.2. A fronte della *bona fides* e del ragionevole affidamento del ricorrente, deve considerarsi il comportamento quantomeno poco diligente del Comune.

Il Comune, infatti, avrebbe dovuto rilevare la pendenza della domanda di condono e, pertanto, prendere atto del carattere abusivo dell'opera principale alla quale accedono e di cui ripetono illecità i manufatti descritti nella s.c.i.a. in sanatoria.

Di conseguenza, l'amministrazione avrebbe dovuto adottare i provvedimenti *ex art. 19*, legge n. 241/1990 sulla s.c.i.a. ricevuta in data 5 ottobre 2017, ossia entro il termine del 4 novembre 2017, senza necessità di compiere la particolare verifica, effettuata solo il 28 gennaio 2022, attraverso l'acquisizione delle immagini da *Google Earth*, da cui è poi emerso che i manufatti descritti nella s.c.i.a. in sanatoria erano stati realizzati in un periodo diverso rispetto a quanto asseverato dal tecnico.

9.5. In presenza di elementi che consentivano di percepire, agevolmente e immediatamente, la illegittimità della s.c.i.a. in sanatoria, come sopra evidenziato, non può invocarsi, nel caso in esame, la decorrenza del termine per l'esercizio del potere di autotutela al momento successivo della scoperta, attraverso il sopralluogo della informativa della Polizia Municipale del 28 gennaio 2022, della falsa rappresentazione degli elementi fattuali posti alla base del titolo edilizio conseguito con la s.c.i.a. in sanatoria e, a cascata, dei successivi titoli, formati nel silenzio dell'amministrazione.

Deve, in tal caso, ritenersi prevalente l'interesse dell'acquirente in buona fede alla stabilità e alla certezza delle situazioni giuridiche prodotte dai titoli abilitativi maturati *per silentium* colposo dell'amministrazione; a maggior ragione in un sistema nel quale, a seguito della novella del 2015, viene garantita la loro intangibilità una volta decorso inutilmente il periodo di operatività del potere di annullamento d'ufficio dei titoli stessi.

9.6. Non può superarsi il termine rigido di diciotto mesi (poi ridotto a dodici) per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, nel caso, come quello in esame, in cui la mancanza dei presupposti per la legittima formazione del provvedimento amministrativo (nella fattispecie titoli edilizi) sia imputabile unicamente all'amministrazione a titolo di colpa grave.

Una volta superato il termine di diciotto mesi (poi dodici) previsto dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 per l'esercizio del potere di controllo postumo sulla validità dei titoli edilizi, si è consumato il potere di intervenire in autotutela, tenuto conto della colpa grave del Comune per non avere esercitato, nei termini di legge, i poteri di intervento ed avendo così fatto sorgere un legittimo affidamento del terzo acquirente di buona fede, estraneo alle vicende scoperte a distanza di anni e imputabili unicamente al diverso proprietario del tempo.

Al riguardo, va ribadito che anche nel caso di rappresentazioni non veritiere la p.a. nell'esercizio dei propri poteri di autotutela gode di discrezionalità «*in quanto l'asserito "mendacio" (o dichiarazioni non veritiere) non obbliga l'Amministrazione all'esercizio dei poteri inibitori e repressivi invocati, che, presupponendo la non conformità dell'atto alle vigenti norme edilizie e urbanistiche, richiede anche la ricorrenza dell'ulteriore presupposto dell'interesse pubblico al ritiro dell'atto, valutato tenendo anche conto degli interessi privati in gioco (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. VI , 21/12/2021 , n. 8495)*» (Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2022, n. 10186).

Nel bilanciamento tra l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo e la tutela dell'affidamento dei destinatari circa la certezza e la stabilità degli effetti giuridici prodotti dal provvedimento, la ricerca del giusto equilibrio induce a dare maggiore rilevanza all'interesse del privato alla stabilità del bene della vita con esso acquisito, tutte le volte in cui v'è stato un comportamento gravemente colposo dell'amministrazione.

10. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, in conclusione, il Collegio esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato; tutte le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame delle Sezioni riunite, essendo stati trattati gli aspetti rilevanti e gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana esprime il parere che il ricorso debba essere accolto.

L'ESTENSORE
Vincenzo Martines

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO