Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
APPROFONDIMENTO TEMATICO • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

L'annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione dei fatti

Consiglio di Stato, sentenza n. 1515 del 2026: la falsa rappresentazione dei fatti supera il termine massimo dell'autotutela senza previa condanna penale

PV Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Procedimento Amministrativo 6 Novembre 2026

Lettura 8 min

SCHEDA APPROFONDIMENTO

TIPOLOGIA CONTRIBUTO
Approfondimento Scientifico

INQUADRAMENTO
Dottrina e Giurisprudenza

NORME DI RIFERIMENTO
Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 3 e 21-nonies • d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, artt. 75 e 76 • d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, 36 e 38

PRINCIPIO DI DIRITTO (CONSIGLIO DI STATO, SENTENZA N. 1515 DEL 2026)

In tema di autotutela amministrativa sui titoli edilizi, il superamento del termine massimo stabilito dall'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 è legittimo laddove il privato abbia prospettato una realtà materiale difforme da quella effettiva, anche mediante reticenza su elementi essenziali. L'operatività della deroga non postula una condanna penale irrevocabile, né un intento punitivo dell'ente, essendo preordinata al celere e doveroso ripristino della legalità violata, a fronte del quale l'onere motivazionale dell'amministrazione risulta soddisfatto dal richiamo puntuale alle riscontrate incongruenze documentali e fattuali.

Stato della questione: orientamento consolidato sul superamento dei termini dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 in presenza di condotte decettive del privato.

ABSTRACT (ITALIANO)

Nel **regime pubblicistico** delineato dall'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, il decorso del **termine massimo di decadenza** per l'esercizio dell'autotutela non preclude il ritiro del provvedimento ampliativo viziato da una **falsa rappresentazione dei fatti** imputabile al privato richiedente. La deroga temporale opera anche in assenza di una **condanna penale passata in giudicato**, poiché l'intervento dell'amministrazione persegue il ripristino oggettivo dell'ordine giuridico e comporta una naturale **attenuazione dell'onere motivazionale** a fronte dell'inconfigurabilità di un affidamento incolpevole.

ABSTRACT (ENGLISH)

Under Article 21-nonies of Law no. 241/1990, the expiration of the statutory deadline for administrative revocation does not prevent the cancellation of a favorable act obtained through false factual representations. The exception applies without requiring a prior final criminal conviction, as administrative intervention aims at restoring objective legality, reducing the public authority's burden of reasoning due to the absence of legitimate expectations on the beneficiary's side.

Punti chiave dell'approfondimento

01.
Superamento del termine decadenziale: la sussistenza di elementi documentali e fattuali difformi dal vero consente l'annullamento d'ufficio oltre i termini ordinari, senza necessità di attendere l'esito del processo penale.

02.
Inconfigurabilità del legittimo affidamento: chi induce in errore l'amministrazione tramite prospettazioni fallaci non può invocare la tutela dell'aspettativa consolidata, attenuando l'onere motivazionale dell'ente.

03.
Opponibilità all'avente causa: il ripristino dell'ordine urbanistico-edilizio violato riveste natura reale e prevale sulla posizione dei successivi acquirenti o donatari del bene abusivo.

01. L'ANNULLAMENTO D'UFFICIO PER FALSA RAPPRESENTAZIONE: PERIMETRO TEMPORALE E PRESUPPOSTI APPLICATIVI

L'istituto dell'**annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione** costituisce uno dei nodi più complessi dell'attività amministrativa di secondo grado, collocandosi al delicato punto di frizione tra il **principio di legalità** e l'esigenza di salvaguardia della **certezza dei rapporti giuridici**. Il legislatore, nel modulare il potere di ritiro disciplinato dall'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha progressivamente ridotto il **termine di decadenza** entro cui la pubblica amministrazione può rimuovere gli **atti ampliativi illegittimi**, fissandolo inizialmente in diciotto mesi e successivamente contraendolo a **dodici mesi**. Tale sbarramento cronologico risponde all'obiettivo sistematico di consolidare le **posizioni soggettive** scaturenti da provvedimenti favorevoli, impedendo che l'esercizio postumo del **potere discrezionale** si traduca in un pregiudizio imprevedibile per i destinatari dell'azione pubblica.

Nondimeno, il rigore temporale imposto dall'art. 21-nonies, comma 1, subisce una **deroga espressa** nei casi in cui il titolo abilitativo sia stato conseguito mediante una **decettiva alterazione** del quadro conoscitivo sottoposto all'amministrazione procedente. La disposizione del **comma 2-bis** del medesimo articolo stabilisce infatti che i

provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di una **non veritiera rappresentazione dei fatti** o di dichiarazioni sostitutive false o mendaci possono essere annullati anche dopo la scadenza del termine di legge. L'ordinamento esclude che l'interessato possa trarre giovamento dalla **rigida scadenza temporale** qualora l'emanazione dell'atto favorevole sia dipesa in modo determinante da un **fattore viziante** imputabile alla sua condotta.

1.1 — La cornice normativa dell'art. 21-nonies e l'evoluzione dei limiti temporali

La scansione dell'art. 21-nonies riflette un **disegno normativo** teso a circoscrivere la **discrezionalità amministrativa** entro binari di rigorosa tempestività. L'introduzione del **termine massimo** per i **provvedimenti autorizzatori** o di attribuzione di vantaggi economici ha inteso recepire gli indirizzi di matrice sovranazionale sulla **stabilità delle situazioni favorevoli**. Tuttavia, tale stabilità presuppone che l'**istruttoria originaria** si sia svolta su basi informative integre. Quando la determinazione dell'ente viene coartata o deviata da **elementi non rispondenti al vero**, la tutela dell'aspettativa cede di fronte all'esigenza imperativa di ripristinare la **legalità violata**, come confermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1515 del 2026 [1] in relazione a un **permesso di costruire** rilasciato a fronte di **prospettazioni catastali e urbanistiche** palesemente inveridiche.

In tale prospettiva, la **deroga temporale** non rappresenta un'eccezione isolata, bensì una coerente applicazione del **principio generale di autoresponsabilità**. L'amministrazione conserva intatto il **potere-dovere di intervenire in autotutela** senza essere vincolata alla **barriera dei dodici mesi**, allorché la mancata corrispondenza della **situazione di fatto** rispetto a quella autorizzata emerga dall'esame dei **documenti depositati** o dalle **verifiche tecniche** disposte sui luoghi di intervento.

1.2 — L'autonomia della falsa rappresentazione rispetto alla condanna penale

Il fulcro della ricostruzione esegetica risiede nella corretta interpretazione dell'**art. 21-nonies, comma 2-bis**. Una **tesi difensiva** frequentemente addotta nei **contenziosi di autotutela** postula che il superamento del **termine ordinario** richieda indefettibilmente un **previo accertamento della falsità** in sede giurisdizionale penale, trasfuso in una **sentenza passata in giudicato**. Tale prospettazione finirebbe tuttavia per **paralizzare l'azione amministrativa**, subordinando la **tutela dell'interesse pubblico** ai tempi e agli esiti del processo penale, che rispondono a **canoni di imputazione soggettiva** e standard probatori marcatamente eterogenei rispetto a quelli propri del diritto amministrativo.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito la netta distinzione tra le **fattispecie contemplate dalla norma**. Con la sentenza n. 3940 del 2018, il Consiglio di Stato [2] ha svolto un'approfondita **esegesi testuale della disposizione**, evidenziando come la **congiunzione disgiuntiva** separi concettualmente e grammaticalmente le **false rappresentazioni dei fatti** dalle dichiarazioni sostitutive false o mendaci. Mentre per queste ultime il legislatore richiama le **condotte costituenti reato** accertate con sentenza definitiva, la **falsa prospettazione materiale** dello stato dei luoghi possiede un'**autonomia ontologica** che prescinde dalla **rilevanza penalistica del fatto**.

Ne discende che l'amministrazione, qualora accerti direttamente in **sede istruttoria** una **difformità sostanziale e determinante** tra la realtà effettiva e gli **elaborati progettuali**, è pienamente legittimata a **intervenire in autotutela** senza attendere le determinazioni del **giudice penale**. L'azione amministrativa non riveste **funzione punitiva o afflittiva** verso la persona dell'istante, ma assolve all'**obiettivo oggettivo** di rimuovere gli effetti di un **provvedimento viziato a monte** dall'inveridicità dei suoi **presupposti storici**.

02. AFFIDAMENTO INCOLPEVOLE E ATTENUAZIONE DELL'ONERE MOTIVAZIONALE

2.1 — La preclusione dell'affidamento tutelabile in capo al beneficiario

La disciplina che governa l'**annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione** si salda intimamente con i principi in tema di **tutela dell'affidamento legittimo** e di **proporzionalità dell'azione amministrativa**. Di regola, l'amministrazione che intende ritirare un **titolo edilizio a distanza di tempo** deve operare un rigoroso **bilanciamento comparativo** tra l'**interesse pubblico concreto e attuale** al ripristino della legalità e l'**aspettativa consolidata del privato**, motivando espressamente sulle ragioni che giustificano il sacrificio della **stabilità dei rapporti giuridici**.

Tale **ponderazione complessa** presuppone tuttavia che l'affidamento maturato dal destinatario sia assistito dalla **buona fede e dall'assenza di colpa**. Qualora il **provvedimento ampliativo** sia stato conseguito inducendo in errore l'ente pubblico attraverso una **descrizione non veritiera dei luoghi** o delle qualità dell'intervento, la **posizione soggettiva del privato** degrada a mera situazione di vantaggio priva di **meritevolezza ordinamentale**. Come evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2207 del 2021 [3], il **principio di autoresponsabilità** impedisce al privato di trarre profitto da dichiarazioni o rappresentazioni difformi dalla realtà fattuale, ponendosi in osmosi con le disposizioni dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 in tema di **decadenza dai benefici**.

In siffatte ipotesi, l'**onere motivazionale** imposto all'amministrazione procedente risulta sensibilmente attenuato. La giurisprudenza amministrativa, in linea con i canoni fissati dall'**Adunanza Plenaria**, ribadisce che la **motivazione del provvedimento di autotutela** può ritenersi esaustivamente integrata dal **richiamo puntuale e documentato** agli elementi di difformità riscontrati rispetto al **quadro abilitativo**. La gravità e l'**autoevidenza dell'interesse pubblico** al contrasto delle **condotte decettive** assorbono l'esigenza di una minuta **comparazione degli interessi contrapposti**, rendendo doverosa l'**eliminazione dell'atto illegittimo**.

03. CRITERI DI IMPUTABILITÀ DELLA CONDOTTA E POSIZIONE DELL'AVENTE CAUSA

Un profilo di primaria rilevanza applicativa attiene all'**opponibilità del provvedimento di secondo grado** nei confronti dei terzi **aventi causa** dal richiedente originario. Nella controversia decisa dalla sentenza n. 1515 del 2026, il ricorrente eccepiva l'illegittimità dell'autotutela per essere egli **estraneo alla condotta di falsificazione materiale** posta in essere dal dante causa, da cui aveva ricevuto l'immobile per donazione. Il Consiglio di Stato ha disatteso la censura ribadendo che l'**autotutela edilizia** non riveste natura sanzionatoria personale, ma conforma il bene sotto il **profilo reale**. L'acquisto a **titolo gratuito o derivativo** non vale a purgare il titolo originario dalle falsità che ne hanno determinato l'adozione, né consente di opporre un **legittimo affidamento** a tutela di una situazione fondata su una **rappresentazione ingannevole**.

> *L'annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione non persegue finalità sanzionatorie personali, ma ripristina la legalità violata con efficacia reale, opponibile anche agli aventi causa a titolo gratuito.*

Una **fattispecie diversa** si configura invece nelle ipotesi in cui l'**illegittimità dell'atto amministrativo** non derivi da una condotta del privato, bensì da **reati commessi esclusivamente da funzionari pubblici infedeli** all'insaputa del beneficiario. In tale quadro, la regola del **superamento del termine** non trova applicazione: con la sentenza n. 2971 del

2021, il Consiglio di Stato [4] ha affermato che, a differenza di quanto accade in presenza di mendacio del richiedente, l'**affidamento del privato estraneo all'illecito penale** deve essere salvaguardato, precludendo l'**automatismo caducatorio** a distanza di anni.

I medesimi **principi di autoresponsabilità** regolano le ipotesi di titoli formatisi per silenzio-assenso a fronte di istanze incomplete o artatamente predisposte, come approfondito nell'analisi sui profili della formazione del silenzio-assenso sul permesso di costruire a fronte di documentazione incompleta. In sede di contenzioso, il difensore deve considerare che la ripartizione dell'**onere della prova** impone all'amministrazione di allegare e comprovare la **valenza obiettivamente determinante** delle circostanze taciute o travisate, mentre spetta alla **parte privata dedurre in giudizio** la tempestività dell'azione amministrativa o l'assenza di qualsivoglia **apporto decettivo**.

04. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RICADUTE OPERATIVE PER IL DIFENSORE

La pronuncia in rassegna consolida un **orientamento ermeneutico rigoroso** in materia di **autotutela edilizia**, riaffermando la **preminenza dell'interesse pubblico** al rispetto della **disciplina urbanistica** a fronte di condotte volte ad aggirare le prescrizioni legali. L'esercizio del potere di **annullamento d'ufficio per falsa rappresentazione** dei fatti si sottrae alla **decadenza temporale ordinaria** proprio perché l'ordinamento rifiuta di proteggere **situazioni di vantaggio acquisite** mediante **artifici o reticenze determinanti** sul consenso dell'amministrazione.

Sotto il **profilo operativo e processuale**, le conclusioni della giurisprudenza offrono chiare indicazioni per la **strategia difensiva**. Da un lato, l'ente pubblico ha l'onere di enucleare nell'**atto di ritiro** le specifiche **circostanze fattuali e documentali** comprovanti la non veridicità della **prospettazione originaria**, non potendo limitarsi a un mero rinvio a **formule di stile** o a sospetti indiziari. Dall'altro lato, il **difensore del privato** non potrà utilmente eccepire il **mero decorso del tempo** o l'assenza di una **sentenza penale irrevocabile**, dovendo piuttosto concentrare la **linea difensiva** sulla dimostrazione della **conformità reale delle opere**, sull'effettiva conoscenza dello **stato dei luoghi** da parte dell'ufficio tecnico o sull'inidoneità decettiva della documentazione prodotta.

FONTI UTILIZZATE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 3 e 21-nonies
— Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, artt. 75 e 76
— Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, 36 e 38
— Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **[1]**
Consiglio di Stato, sentenza 3 dicembre 2025 (dep. 2026), n. 1515

—

— Autotutela edilizia, superamento del termine di decadenza per falsa rappresentazione dello stato dei luoghi, irrilevanza della preventiva condanna penale e attenuazione dell'onere motivazionale della P.A. Esito: rigetta l'appello. Punto: 4.1.3.

2. **[2]**
Consiglio di Stato, sentenza 27 giugno 2018, n. 3940

—

— Interpretazione disgiuntiva dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, della legge n. 241/1990 e autonomia della falsa rappresentazione dei fatti rispetto alla condanna penale irrevocabile. Esito: respinge l'appello. Punto: 4.6.

3. **[3]**
Consiglio di Stato, sentenza 15 marzo 2021, n. 2207

—

— Principio di autoresponsabilità, applicazione dell'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000 e inconfigurabilità dell'affidamento legittimo in presenza di dichiarazioni non veritiere. Esito: accoglie in parte l'appello. Punto: 14.

4. **[4]**
Consiglio di Stato, sentenza 12 aprile 2021, n. 2971

—

— Tutela dell'affidamento incolpevole del privato ed esclusione della deroga temporale all'autotutela per reati ascritti unicamente a pubblici dipendenti infedeli. Esito: accoglie l'appello. Punto: 150.

PV

Paola De Virgiliis

AUTORE • METODO GIURIDICO

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.