

# Annullamento del permesso di costruire: i limiti del potere regionale

*Il Consiglio di Stato ribadisce che il potere di annullamento regionale previsto dall'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001 costituisce una forma speciale di autotutela, ma resta soggetto ai principi dell'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990: l'Amministrazione deve dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico attuale e confrontarlo con l'affidamento maturato dal privato*

di [Redazione tecnica](#) - 02.07.2026

Può la Regione annullare un permesso di costruire semplicemente perché ritiene che sia stato rilasciato in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia? L'illegittimità del titolo edilizio è sufficiente per giustificare l'esercizio dell'autotutela?

Quale rilievo assume il tempo trascorso dal rilascio del permesso e quale tutela spetta all'affidamento del privato?

A fare chiarezza interviene il **Consiglio di Stato** con una sentenza, la **n. 3781 del 13 maggio 2026**, che affronta uno dei temi più delicati in materia di autotutela edilizia: il **potere attribuito alla Regione dall'art. 39 del Testo Unico Edilizia**. I giudici ricordano che, pur essendo disciplinato da una norma speciale, non può essere esercitato automaticamente ogni volta che venga ritenuto illegittimo un titolo edilizio, ma richiede una puntuale valutazione delle **ragioni di interesse pubblico** e dell'**affidamento** che il provvedimento ha nel frattempo ingenerato nel suo destinatario.

## **Annullamento del permesso di costruire: la Regione deve motivare l'interesse pubblico**

Il caso nasce dall'annullamento, disposto dalla Regione Lazio nel **2017**, di un permesso di costruire rilasciato da un'Amministrazione comunale nel **2013**. Secondo l'Amministrazione regionale, il titolo era stato rilasciato in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia vigente e doveva quindi essere eliminato attraverso l'esercizio del potere previsto dall'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001.

Il provvedimento è stato impugnato dal privato, il quale ha sostenuto che la Regione si fosse limitata a ritenere illegittimo il titolo senza spiegare per quale ragione, a distanza di diversi anni dal suo rilascio, sussistesse ancora un **interesse pubblico** idoneo a giustificare l'annullamento.

Mentre il giudice di primo grado aveva respinto il ricorso, il Consiglio di Stato è invece giunto a una conclusione diversa, ritenendo fondato il motivo di appello con il quale veniva contestata l'assenza di una reale valutazione dell'**interesse pubblico** e della necessaria **comparazione con l'affidamento** maturato dal destinatario.

Secondo Palazzo Spada, la delibera regionale si limitava a richiamare la presunta illegittimità del titolo senza spiegare perché, nel momento in cui veniva esercitato il potere di autotutela, permanesse ancora un **interesse pubblico prevalente** alla sua rimozione.

## **Art. 39 del Testo Unico Edilizia: il rapporto con l'autotutela dell'art. 21-nonies**

La questione centrale affrontata dalla sentenza riguarda il rapporto tra l'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001 e la disciplina generale dell'**annullamento d'ufficio** contenuta nell'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990.

Il Consiglio di Stato osserva che il potere previsto dall'art. 39 costituisce una **forma speciale di autotutela** e rappresenta una specifica espressione del più generale potere di annullamento d'ufficio disciplinato dalla Legge n. 241/1990.

La norma prevede che la Regione possa annullare i permessi di costruire se rilasciati dai Comuni:

- in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- in contrasto con i regolamenti edilizi;
- oppure, più in generale, in violazione della normativa urbanistico-edilizia vigente al momento del rilascio.

L'annullamento deve essere disposto **entro dieci anni** dall'adozione del titolo edilizio.

Sotto quest'ultimo profilo, il Collegio richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il **termine decennale** previsto dall'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001 costituisce una previsione eccezionale, strettamente collegata a questa particolare forma di autotutela e, proprio per questo, non può essere estesa in via analogica ad altre ipotesi di annullamento d'ufficio.

I giudici ricordano inoltre che la giurisprudenza individua, accanto al limite massimo di dieci anni, anche quello di **diciotto mesi dall'accertamento della violazione** entro il quale il potere deve essere esercitato.

Per tutto il resto, invece, restano applicabili i **principi generali dell'autotutela amministrativa**. Anche l'annullamento regionale del permesso di costruire resta quindi subordinato ai presupposti previsti dall'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990 e non può essere considerato un potere destinato a operare automaticamente ogni volta che venga ritenuto illegittimo un titolo edilizio.

### **Illegittimità del permesso di costruire: perché da sola non giustifica l'annullamento**

Come ha spiegato il Collegio, **l'illegittimità del titolo costituisce il presupposto necessario**, ma **non coincide automaticamente con l'interesse pubblico** alla sua rimozione. Se fosse sufficiente accertare il contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia, ogni provvedimento ritenuto illegittimo potrebbe essere eliminato indipendentemente dal tempo trascorso, dagli effetti ormai prodotti e dalle situazioni giuridiche nel frattempo consolidate.

L'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990 impone invece un passaggio ulteriore: una volta accertata l'eventuale illegittimità del titolo, l'Amministrazione deve verificare se esista ancora un **interesse pubblico concreto e attuale** che renda realmente necessaria la sua eliminazione.

Come ha ricordato il Consiglio di Stato, tale interesse non può coincidere con la **mera esigenza di ripristino della legalità violata**, perché una simile impostazione finirebbe per svuotare di contenuto le garanzie poste dall'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990.

Un orientamento avallato con l'**Adunanza Plenaria n. 8/2017**, secondo cui l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio adottato a distanza di tempo deve essere sempre sorretto da una motivazione riferita all'esistenza di un **interesse pubblico concreto e attuale**, tenendo conto anche della posizione del destinatario del provvedimento.

### **Interesse pubblico e affidamento del privato: i limiti all'annullamento regionale**

L'**interesse pubblico** rappresenta uno dei presupposti dell'autotutela, ma non è l'unico elemento che l'Amministrazione è chiamata a valutare. Altro aspetto importante è il **tempo** che, sebbene non determini di per sé la perdita del potere di annullamento, rende progressivamente più rigoroso l'onere motivazionale.

Fondamentale è, in questa prospettiva, la **comparazione tra gli interessi coinvolti**, vero e proprio limite esterno all'esercizio della discrezionalità amministrativa.

L'Amministrazione deve quindi confrontare l'interesse pubblico alla tutela del territorio e al rispetto della disciplina urbanistico-edilizia, tenendo conto anche dell'**affidamento** che il destinatario ha legittimamente maturato confidando nella stabilità del titolo rilasciato.

Tale tutela dell'affidamento viene meno quando il titolo sia stato ottenuto attraverso **dichiarazioni false, rappresentazioni non veritiere** dello stato dei luoghi o altri comportamenti imputabili al privato che abbiano inciso sul corretto svolgimento dell'istruttoria.

Nel caso in esame, però, nessuna di queste circostanze risultava accertata. La Regione avrebbe quindi dovuto spiegare, attraverso una **motivazione puntuale**, per quale ragione l'interesse pubblico all'annullamento dovesse ritenersi prevalente rispetto all'affidamento ormai consolidato del destinatario.

Secondo i giudici, proprio questa valutazione risultava completamente assente nel provvedimento impugnato. La delibera regionale non conteneva alcun riferimento alla posizione del privato né illustrava le ragioni per cui, dopo oltre quattro anni dal rilascio del titolo, fosse ancora necessario procedere al suo annullamento. L'assenza di questa indispensabile **comparazione** ha quindi determinato l'illegittimità del provvedimento regionale.

### **Conclusioni: i limiti all'annullamento del permesso di costruire**

L'**appello è stato accolto**, con annullamento del provvedimento impugnato con cui la Regione aveva annullato il permesso di costruire.

La disciplina speciale prevista dall'art. 39 del d.P.R. n. 380/2001 non consente di derogare ai **principi generali dell'annullamento d'ufficio**. La specialità della norma riguarda il soggetto competente e il diverso limite temporale entro il quale il potere può essere esercitato, ma non elimina l'obbligo di dimostrare l'esistenza di un **interesse pubblico attuale** né quello di confrontarlo con le **posizioni giuridiche ormai consolidate**.

Per questo motivo, soprattutto quando il titolo edilizio sia stato rilasciato da diversi anni e non sussistano dichiarazioni mendaci o comportamenti scorretti imputabili al privato, l'Amministrazione non può limitarsi a richiamarne la presunta illegittimità, ma deve spiegare perché il suo annullamento risponda ancora a un'effettiva esigenza pubblica e per quale ragione questa debba prevalere sull'**affidamento maturato nel tempo**, nel rispetto dei **principi di tutela dell'affidamento** e di **certezza dei rapporti giuridici** che caratterizzano l'intero sistema dell'autotutela amministrativa.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*