

Falsa rappresentazione edilizia: per il CGARS senza giudicato penale il Comune non annulla oltre i termini

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana riforma il primo grado e rovescia l'indirizzo prevalente sull'art. 21-nonies, comma 2-bis, della Legge n. 241/1990, pretendendo l'accertamento penale definitivo anche per la semplice falsa rappresentazione dei fatti, non solo per le dichiarazioni sostitutive. Una lettura che allarga la tutela del terzo acquirente, ma affida al processo penale, con il rischio della prescrizione, la sorte di provvedimenti già riconosciuti come frutto di un inganno.

di [Gianluca Oreto](#) – 15.07.2026

C'è un filo che tiene insieme buona parte del contenzioso edilizio di questi anni, ed è una produzione normativa sempre più lontana dalla realtà, che i tecnici e gli uffici devono poi mettere a terra. Quando il testo di legge è poco chiaro, a pagarne il conto non è il legislatore ma chi presenta o approva i progetti, costretto a inseguire pronunce che si pestano i piedi tra loro e a cercare il bandolo della matassa in un quadro che cambia a ogni sentenza.

Il problema più serio è che il conto non lo presenta solo la norma, ma anche la giurisprudenza, quando cambia le carte in tavola e lascia il tecnico a combattere con un quadro mutevole e a volte incoerente.

L'ultima riprova arriva dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che con la **sentenza n. 478 del 13 luglio 2026** ritorna su uno dei temi più dibattuti, ovvero l'**annullamento in autotutela oltre i termini** di un titolo edilizio ottenuto con una **falsa rappresentazione dei fatti**. Una pronuncia che ribalta il precedente di primo grado del TAR Catania (**sentenza n. 488/2024**), fornendo una nuova lettura di una norma sulla quale sembrava si fosse formato il classico "principio consolidato".

La nuova lettura è netta, perché per superare quei termini il falso del privato deve essere accertato in sede penale con sentenza definitiva, e non più con il solo accertamento compiuto dall'amministrazione.

Un permesso di costruire ottenuto con una foto ritoccata

La vicenda nasce dalla **demolizione e ricostruzione** di un rudere. Il precedente proprietario ottiene nel 2020 il permesso di costruire allegando all'istanza una documentazione fotografica che raffigura un vecchio forno all'interno del fabbricato, elemento che avrebbe comprovato la **destinazione abitativa** e con essa il **diritto alle premialità del Piano Casa regionale**, ossia al premio di cubatura del 25% riservato ai soli immobili residenziali.

Il rudere, con quel permesso, passa l'anno successivo alla nuova proprietaria, che ne ottiene la voltura e avvia i lavori, presentando poi due segnalazioni certificate di inizio attività in variante, di cui il Comune prende atto.

A far emergere il problema è la **segnalazione dei confinanti**, che porta a un **sopralluogo**. Il forno immortalato nella foto, accerta il Comune, si trova in realtà nel fabbricato dei vicini, per cui l'**immagine è artefatta con tecniche di foto-editing**. Da qui la sospensione dei lavori e, all'esito dell'istruttoria, l'**annullamento in autotutela del permesso, a distanza di quasi due anni dal rilascio** e ben oltre il termine ordinario, valorizzando la **falsa rappresentazione dei fatti**, la collocazione in zona urbana di interesse storico e la fascia di rispetto costiero.

I giudici di primo grado respingono i ricorsi riuniti e confermano che la foto è un **fotomontaggio** ed escludono la destinazione residenziale del vano, aderendo alla lettura per cui la **mera falsa rappresentazione rileva di per sé, senza accertamento penale**. Negano anche l'affidamento della nuova proprietaria, che con l'ordinaria diligenza avrebbe potuto avvedersi dell'anomalia dopo la voltura e l'avvio dei lavori.

In appello la ricorrente attacca proprio quel punto, sostenendo che il **comma 2-bis** esige comunque il **giudicato penale**, e rivendica la propria **buona fede di terza acquirente estranea all'istanza originaria**.

Cosa prevede l'art. 21-nonies, comma 2-bis, della Legge n. 241/1990

Per comprendere la decisione del CGARS (o almeno per provarci), conviene riprendere l'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990, che disciplina l'annullamento d'ufficio.

In particolare:

- il comma 1, nella sua versione vigente, fissa in sei mesi il termine per annullare d'ufficio i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici;
- il comma 2-bis permette di superare quel termine per i «*provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*».

Da premettere subito che quest'ultima non è una formula particolarmente "felice" perché attorno a queste poche righe si è consolidata una lettura che distingue le due ipotesi, per cui alle dichiarazioni sostitutive mendaci servirebbe il giudicato penale, mentre per la falsa rappresentazione dei fatti l'amministrazione potrebbe procedere anche senza accertamento giudiziale, purché la difformità tra il rappresentato e il reale sia verificata con i propri mezzi. È la lettura oggi prevalente, costruita sulla disgiunzione «o» e sull'obiettivo di sanzionare più agevolmente il falso.

Perché per i giudici serve sempre l'accertamento penale del falso

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello prendono le distanze dall'indirizzo prevalente, pur dando atto di conoscerlo e di averlo seguito, nello stesso ufficio, appena pochi mesi prima con un proprio precedente. E la battaglia si combatte, per l'appunto, sulla grammatica. Secondo il CGARS, l'inciso «*per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato*» si riferisce ai provvedimenti conseguiti, non alle false rappresentazioni, perché è il conseguimento del provvedimento a poter essere effetto di un reato, mentre la falsa rappresentazione non è l'effetto del reato ma la condotta che lo integra.

Su questa base i giudici amministrativi affermano che il giudicato penale è richiesto in entrambe le ipotesi, quella delle dichiarazioni sostitutive e quella della falsa rappresentazione. A sostegno i giudici chiamano un argomento di ordine sistematico. La falsa attestazione dei fatti punita dall'art. 483 del codice penale è reato meno grave della dichiarazione sostitutiva mendace, per cui sarebbe irragionevole pretendere il giudicato per la fattispecie più grave e accontentarsi del solo accertamento amministrativo per quella più lieve, con un esito che la pronuncia legge come costituzionalmente distorto.

Chiude il ragionamento l'argomento di scopo. Il sistema della pubblicità immobiliare serve la certezza degli scambi, per cui la stabilità dei provvedimenti favorevoli, quand'anche illegittimi, andrebbe assicurata almeno ai terzi di buona fede e a titolo oneroso una volta decorso il termine, con i giudici d'appello che ribadiscono, ex art. 101 della Costituzione, che la regola la scrive la legge, non la sensibilità del singolo giudice.

Cosa non ha deciso la sentenza sul falso

Qui va isolato con nettezza un dato che la lettura frettolosa della massima rischia di perdere. La qualificazione del falso non è stata in realtà decisa, perché la pronuncia si è arrestata prima, sul terreno del presupposto processuale. I giudici d'appello non affermano che la fotografia fosse genuina né che la falsa rappresentazione non vi sia stata, ma soltanto che, in mancanza di un giudicato penale, quel falso non può fondare l'annullamento oltre i termini. Tutti gli altri motivi, compresi quelli sull'affidamento e sulla buona fede della nuova proprietaria, restano assorbiti e quindi impregiudicati.

Sul piano sistematico, in una prospettiva che la pronuncia non affronta, la conseguenza va detta senza attenuazioni. Ancorare al giudicato penale anche la semplice falsa rappresentazione significa consegnare ai tempi del processo penale la sorte di titoli che l'amministrazione ha già riconosciuto come frutto di un inganno. La stessa Adunanza Plenaria (**sentenza n. 8/2017**) aveva rimarcato che chi rappresenta circostanze non veritiere non matura alcun affidamento legittimo e che l'amministrazione può fondare il ritiro sulla falsità anche a prescindere dai profili penali, orientamento, pur maturato sul testo previgente, con cui la lettura odierna entra in rotta di collisione. Nel frattempo il provvedimento resta in piedi, e con esso l'utilità che il falso mirava a procurare, qui il premio di cubatura legato a una destinazione residenziale mai provata.

Le conseguenze pratiche per Comuni e acquirenti

In conclusione il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha accolto l'appello nei limiti della motivazione e ha annullato il provvedimento di autotutela, con caducazione degli atti conseguenti per illegittimità derivata. Le spese del doppio grado sono state compensate per la novità della questione.

Gli effetti sulle amministrazioni sono pesanti. Dove il vizio del titolo poggia su un falso del privato, il Comune che voglia intervenire oltre il termine breve dovrà attendere l'esito del giudizio penale. La stessa pronuncia lascia una via d'uscita, perché se il giudice penale accerta il falso l'amministrazione può tornare ad annullare senza più alcun limite di tempo. Ma quel giudizio corre su un binario parallelo e più lento, e quando il reato si estingue per prescrizione, esito tutt'altro che raro, la porta si richiude, perché senza un giudicato di condanna manca la chiave per riaprire il termine e il titolo sopravvive all'inganno che l'ha generato. E con una beffa, perché è la stessa amministrazione che aveva rilasciato il titolo, consentito la voltura e preso atto delle varianti, ad alimentare quell'apparenza di legittimità che ora le si ritorce contro.

Il resto lo scrive la geografia del contrasto. In rottura con l'indirizzo prevalente e con la lettura opposta che lo stesso caso aveva ricevuto in primo grado, dove il falso era parso evidente e l'affidamento della nuova proprietaria escluso, la decisione mette chi acquista e chi vigila davanti a un esito paradossale, in cui la stabilità di un titolo può reggere anche quando nasce da un'immagine ritoccata. A monte resta sempre la stessa causa, una norma scritta così male che a decidere della sorte di un permesso finisce per bastare l'analisi grammaticale di un inciso, con i tecnici e gli uffici lasciati a scegliere, a proprio rischio, quale delle due giurisprudenze mettere a terra.

Domande frequenti su autotutela e falsa rappresentazione dei fatti

Serve la condanna penale per annullare in autotutela un titolo ottenuto con falsa rappresentazione?

Per il CGARS n. 478/2026 sì, occorre il giudicato penale in ogni caso; per l'orientamento prevalente basta invece l'accertamento che l'amministrazione compie con i propri mezzi.

Cosa prevede l'art. 21-nonies, comma 2-bis, della Legge n. 241/1990?

Consente all'amministrazione di annullare d'ufficio un provvedimento anche oltre il termine ordinario quando sia stato ottenuto con false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni sostitutive false, per effetto di condotte costituenti reato accertate con sentenza passata in giudicato.

Il terzo che ha acquistato in buona fede è tutelato se il titolo nasceva da un falso del venditore?

La sentenza valorizza la stabilità del titolo e l'affidamento del terzo a titolo oneroso, ma non decide la buona fede nel caso di specie, che resta tra i motivi assorbiti.