

Pubblicato il 16/12/2025

N. 02401/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00205/2022 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 il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 205 del 2022, proposto da Giancarlo Biolo, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Berto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Montecchio Maggiore, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Bigolaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

del provvedimento n. 0034276/2021 del 12.11.2021, notificato il 15.11.2021, con il quale il Dirigente del settore 1 del Comune di Montecchio Maggiore ha annullato in autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies della legge 241/1990 l'autorizzazione paesaggistica prot. n. 19866 del 15.06.2016 relativa all'ampliamento di un fabbricato - immobile sito a Montecchio Maggiore.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Montecchio Maggiore;

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 2 dicembre 2025 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Oggetto di impugnazione è il provvedimento del Comune di Montecchio Maggiore assunto in data 12 novembre 2021, che ha annullato in autotutela l'autorizzazione paesaggistica prot. 19866 del 15 giugno 2016 rilasciata all'odierno ricorrente per un intervento di ampliamento di un fabbricato ricadente in zona agricola E2 – sottozona E2B, originariamente realizzato come annesso rustico (in base a concessione edilizia del 27.11.2000) e successivamente destinato a residenza (cambio d'uso con opere condonate in data 22.10.2009). L'area è interessata da vincolo ambientale- paesaggistico.

Il provvedimento è ampiamente motivato con la ricostruzione dei presupposti in fatto e in diritto della decisione assunta.

L'atto comunale evidenzia, infatti, che dopo aver ottenuto l'autorizzazione del 2016 il signor Biolo Giancarlo in data 18 settembre 2019 ha presentato nuova istanza di autorizzazione paesaggistica e di permesso di costruire per il medesimo intervento edilizio già assentito; in data 24 dicembre 2019 ha poi presentato istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica per “sanatoria di sistemazione esterna su fabbricato residenziale”.

A seguito di tali istanze il Responsabile del Paesaggio del Comune ha chiesto al tecnico dell'istante ulteriori documenti, in particolare rappresentazioni fotografiche del fabbricato da ampliare e del contesto paesaggistico circostante.

Non avendo ricevuto riscontro, i tecnici comunali hanno svolto un sopralluogo in data 24 settembre 2020 e in data 18 novembre 2020, appurando che presso l'immobile era già presente l'ampliamento sul lato nord

per la cui realizzazione erano state presentate le istanze e nelle cui tavole l'ampliamento era rappresentato come ancora da realizzare. E' stata inoltre riscontrata *in loco* la presenza di ulteriori interventi edilizi, mai rappresentati nelle istanze, quali: un riporto di terreno per rialzare l'edificio di 60 cm rispetto al piano di campagna, un piano interrato sottostante l'edificio, un piazzale di sosta e manovra in calcestruzzo, un ingresso carraio con due pilastri e cancello metallico, uno scivolo di accesso al piano interrato con relativi muri di contenimento in calcestruzzo, una scalinata di accesso all'abitazione, bocche di lupo sul marciapiede esterno alla casa.

Dalla successiva istruttoria, effettuata su foto aeree storiche provenienti da plurime fonti (compreso il portale cartografico della Regione Veneto e il geoportale del Ministero dell'ambiente) è emerso che l'intero edificio, come rilevato nel corso dei sopralluoghi, e tutti gli interventi privi di titolo esistevano già dall'anno 2003, mentre il piano interrato fin dal 2001 (pertanto realizzato contestualmente al pianterreno).

Il Comune ha rilevato quindi che la falsa rappresentazione dello stato dei luoghi ripetutamente rappresentata nelle istanze presentate negli anni dal ricorrente aveva indotto l'amministrazione al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica del 2016; pertanto, previa comunicazione di avvio del procedimento di annullamento in autotutela e di abuso paesaggistico, a riscontro dei quali né il proprietario né il progettista hanno prodotto osservazioni o documenti, ha disposto l'annullamento in autotutela della menzionata autorizzazione ai sensi dell'art. 21 *nonies* comma 2 della legge 241/1990.

Il ricorrente deduce l'illegittimità di tale provvedimento, articolando le seguenti censure:

I. *Violazione del principio del contrarius actus, violazione dell'art. 146 del d.lgs. 42 del 2004.* Sostiene il deducente che per l'annullamento in autotutela il Comune avrebbe dovuto seguire il medesimo procedimento previsto per il rilascio

dell'autorizzazione paesaggistica e in particolare avrebbe dovuto acquisire il parere vincolante della Soprintendenza;

II. *Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, violazione dell'art. 21 nonies legge 241/1990.* Se, come sostiene il Comune, l'ampliamento esisteva fin dal 2003, non vi era alcuna ragione per occultarne la presenza perché a tale data - in vigenza del d.lgs. 490/1999 - e quindi prima dell'entrata in vigore dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004, per consolidato orientamento giurisprudenziale l'autorizzazione paesaggistica poteva essere rilasciata in sanatoria, ferma restando la compatibilità dell'intervento abusivo con il paesaggio;

III. *Violazione dell'art. 21 nonies legge 241 del 1990; violazione dell'art. 3 Legge 241/1990 per carenza di motivazione.* Il ricorrente lamenta che il provvedimento è stato assunto in violazione del termine ragionevole di 12 mesi, non ritenendo applicabile la previsione dell'art. 21 nonies comma 2, che consente l'annullamento in autotutela anche oltre tale termine nel caso di “*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*”. Nel caso di specie non è configurabile infatti dolo o mala fede, perché il ricorrente avrebbe potuto ottenere l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria. Inoltre il Comune non ha evidenziato le ragioni ambientali che giustificano l'annullamento, né ha considerato gli interessi delle parti incise dal provvedimento;

IV. *Violazione dell'art. 21 nonies della legge 241 del 1990; violazione dei principi generali di conservazione e conversione dell'atto amministrativo annullabile.* Il Comune avrebbe dovuto applicare la possibilità, fatta salva dal menzionato art. 21 nonies, di convalidare il provvedimento annullabile.

Si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Montecchio Maggiore.

Le parti hanno scambiato memorie e repliche.

La causa è stata chiamata all'udienza di smaltimento dell'arretrato del 2 dicembre 2025, alla quale – dopo discussione – è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato.

Occorre premettere, anzitutto, che le opere descritte, realizzate in assenza di titolo paesaggistico, non sono sanabili *ex post*, atteso quanto prescritto dagli articoli 146 e 167 del Codice del Paesaggio.

Ciò considerato, va anzitutto disatteso il primo motivo, con il quale il ricorrente sostiene che il Comune, ai fini dell'annullamento in autotutela, avrebbe dovuto chiedere il parere vincolante della Soprintendenza, secondo il procedimento che regola il rilascio del provvedimento da rimuovere, nel rispetto del principio del *contrarius actus*.

La censura è infondata, atteso che l'atto qui censurato non è stato assunto sulla base di nuove e diverse valutazioni dell'intervento edilizio rispetto al bene paesaggistico da tutelare, ma in ragione di una falsa rappresentazione dello stato dei fatti nell'istanza di rilascio del titolo autorizzativo.

Va parimenti disatteso il secondo motivo, con il quale il deducente assume che l'intervento abusivo, ove realizzato negli anni 2001-2003, avrebbe potuto ottenere l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

L'argomentazione non è conferente, atteso che il ricorrente non ha mai presentato una siffatta istanza, sicché non può ora invocare l'applicazione delle norme *illo tempore* vigenti.

Infine vanno respinti i motivi III e IV, con i quali è dedotta la violazione dell'art. 21 nonies della legge 241/1990 per violazione del termine ragionevole (sull'assunto che non vi sarebbe stata falsità ma "confusione", perché è stata presentata un'istanza di autorizzazione anziché un'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica) e per mancata convalida dell'atto annullabile.

Entrambe le censure sono infondate.

Anzitutto nel provvedimento sono ampiamente ricostruiti i presupposti in fatto del provvedimento comunale, come documentati dall'esame delle ripetute istanze presentate per l'intervento di cui è questione.

Il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è stato richiesto per un intervento di ampliamento del fabbricato; era previsto un corpo aggiuntivo di 144,45 mc

da realizzare a ridosso dell'immobile esistente, nel prospetto nord. In tutte le tavole allegate all'istanza di autorizzazione paesaggistica del 2015, nell'istanza di permesso di costruire del 2017, nell'istanza di compatibilità paesaggistica e di permesso di costruire del 2019, veniva rappresentato come stato di fatto solo l'edificio oggetto di condono, mentre il corpo aggiuntivo realizzato a nord e l'interrato ad esso corrispondente venivano indicati come "stato futuro". Le fotografie allegate alle istanze, depositate nel 2004, nel 2015, nel 2017 e nel 2019 sono state tutte scattate con angolature tali da evitare di riprendere l'ampliamento già presente dal 2003 sul lato nord dell'edificio.

Il provvedimento comunale evidenzia inoltre come la falsità sia stata provata non solo dal confronto con la documentazione raccolta in fase istruttoria, ma anche dalla dichiarazione sostitutiva che il 3 marzo 2020 il tecnico del ricorrente ha inviato al Comune resa dai signori Biolo Giancarlo e Gianfranco ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. 445/2000 secondo cui i lavori di ampliamento e di edificazione sarebbero stati realizzati nel 2007 e 2009, oltre che dalla relazione tecnica allegata al permesso di costruire in sanatoria.

Sussistendo una falsa rappresentazione dei fatti alla base dell'atto di assenso, non si applica il termine massimo di 12 mesi (termine ridotto dal precedente di 18 con d.l. 31 maggio 2021, n. 77) per l'adozione del provvedimento in autotutela.

L'articolo 21 nonies, al comma 2 bis, dispone infatti:

*“2-bis. 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, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”.*

In tali ipotesi l'ordinamento non tutela il consolidamento degli effetti dell'atto per l'intervenuto decorso del tempo. Infatti non può esservi affidamento

meritevole di tutela quando l'amministrazione sia stata indotta in errore e quindi con riferimento ad un atto il cui vizio sia attribuibile al dolo di chi ne beneficia o alla gravemente colpevole inosservanza di regole di condotta fondamentali, espressive del dovere di correttezza e buona fede cd. oggettiva. (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 19 luglio 2022, n. 10301).

Né rileva, come dedotto dal ricorrente nell'ultima memoria, il fatto che la falsità non sia stata accertata in sede penale.

*“La giurisprudenza ha chiarito in proposito come non possa sostenersi che le "false attestazioni", ai fini dell'operatività del comma 2-bis dell'art. 21 nonies e, quindi, per poter consentire di superare il termine dei 18 mesi nell'esercizio dell'autotutela, debbano essere state accertate con sentenza penale passata in giudicato.*

*A tali fini, infatti, è stata operata una netta distinzione tra le due ipotesi contemplate dal comma 2-bis dell'art. 21-nonies, costituite, l'una, dalle "false rappresentazioni dei fatti", l'altra, dalle "dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci".*

*(...) In particolare (cfr. ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2021 n. 2329), la giurisprudenza ha evidenziato che il superamento del rigido limite temporale di 18 mesi per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-nonies, legge n. 241 del 1990, deve ritenersi ammissibile, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, tutte le volte in cui il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso che, in questi casi, viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà.*

*Tale contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, ovvero da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante al fine di superamento del termine di diciotto mesi anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia accertata inequivocabilmente dall'Amministrazione con i propri mezzi.” (Cons. Stato, Sez. IV, 14 agosto 2024, n. 7134).*

Infine non sussistono ragioni di interesse pubblico che possano giustificare l'adozione di un provvedimento di convalida di un titolo conseguito in base a falsa rappresentazione.

Il comma 2 dell'art. 21 nonies della legge 241/1990 prevede al riguardo che *“È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.”*

Tale previsione si colloca dopo il comma 1, che regola l'ipotesi generale di annullamento in autotutela, e non si riferisce quindi all'ipotesi disciplinata al successivo comma 2.

Nel caso di falsa rappresentazione dei fatti si è in presenza di un comportamento non conforme alla legge e a buona fede in senso oggettivo, sicché non è configurabile un interesse pubblico alla tutela del soggetto che se ne è reso responsabile; per conto vi è un interesse pubblico *in re ipsa* alla rimozione dell'atto viziato, che non richiede quindi alcun bilanciamento con l'interesse del privato inciso.

In conclusione, per le esposte considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di lite vanno poste a carico del ricorrente soccombente, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente a rifondere al Comune di Montecchio Maggiore le spese di lite, che liquida in 2.000,00 (duemila/00) euro, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Rinaldi, Presidente

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

Andrea Gana, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Elena Garbari**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Rinaldi**

**IL SEGRETARIO**