

Pubblicato il 13/05/2026

**N. 03781/2026 REG.PROV.COLL.**  
**N. 05087/2024 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5087 del 2024, proposto dai signori Antonio Cervino, Cristina Carosi, rappresentati e difesi dagli avvocati Livio Lavitola, Federico Mazzella, con domicilio eletto presso lo studio Livio Lavitola in Roma, viale Giulio Cesare 71;

***contro***

la Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

del Comune di Canale Monterano, in persona del Sindaco pro tempore non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 18600/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il consigliere Giuseppe Rotondo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento della deliberazione di Giunta regionale del Lazio n. 433 del 25 luglio 2017 avente ad oggetto “*Art. 34 della l.r. n. 15/2008. Annullamento del permesso di costruire n. 1 del 17 gennaio 2013 rilasciato dal Comune di Canale Monterano ai Signori Cervino Antonio e Cristina Carosi*”.

2. Questi gli aspetti essenziali della vicenda.

I signori Antonio Cervino e Cristina Carosi sono proprietari nel Comune di Canale Monterano dei terreni catastalmente identificati al foglio 11 particelle 111, 321, 113 (lotti 22, 23, della superficie complessiva di mq 3.570) all'interno del Piano di lottizzazione denominato “Il Cerreto” approvato con delibera di c.c. n. 9 del 7 aprile 2004 ai sensi della l.r. Lazio n. 36 del 1987.

In data 26 luglio 2012, con istanza prot. 5476, i ricorrenti-appellanti richiedevano il permesso di costruire per la realizzazione del villino; l'istanza veniva accolta dal Comune con il rilascio del permesso di costruire n. 1 del 17 gennaio 2013.

In data 28 settembre 2015, la Regione Lazio acquisiva “*notizie e documentazione riguardanti gli atti emessi dal Comune di Monterano dal 2012 ad oggi*”; in particolare, riceveva ed esaminava “*sommariamente*” circa cinquanta fascicoli relativi ad altrettanti titoli edilizi rilasciati, di questi acquisendone “*ventitré in quanto per essi erano ipotizzabili, ad una visione sommaria, violazioni della normativa*” (circostanza dichiarata dalla

stessa Regione Lazio a pagina 5 della sua memoria difensiva depositata nel giudizio di primo grado).

Con nota prot. 641942 del 23 dicembre 2016, la Regione Lazio avviava nei confronti degli istanti il procedimento di annullamento del permesso di costruire; nello specifico, l'Ente contestava ai privati e al Comune la realizzazione delle opere *“senza l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42”*.

Gli appellanti presentavano articolate osservazioni per contestare la presenza del bosco.

Con la deliberazione n. 433 del 25 luglio 2017, la Giunta regionale del Lazio – *“Ritenuto di dover confermare l'accertamento istruttorio in quanto alle controdeduzioni dei signori Antonio Cervino e Cristina Carosi, che contestano la presenza del bosco, non è allegata la certificazione del Comune che certifica l'assenza del bosco resa ai sensi dell'art. 10, comma 5, della l.r. 6 luglio 1998 n. 24, resa con le modalità previste dall'art. 38, comma 5, delle norme del PTPR; Considerato che è decorso il termine di 18 mesi per l'annullamento d'ufficio in via di autotutela dei permessi di costruire da parte del Comune ...”* - emetteva, infine, il provvedimento definitivo di annullamento del titolo edilizio n. 1 del 17 gennaio 2013.

3. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio (nrg 11732 del 2017), i signori Cervino e Carosi impugnavano la deliberazione n. 433 del 25 luglio 2017, chiedendo, altresì, il risarcimento dei danni.

Questi i motivi del gravame.

I) Violazione e falsa applicazione dell'art. 39, co. 2, del d.p.r. 380/2001 (TU. Ed) nonché dell'art. 34 della L.R. n. 15/2008. Eccesso di potere per carenza in concreto del potere esercitato.

a) Il provvedimento è tardivo in quanto l'accertamento della pretesa illegittimità del permesso di costruire deve ritenersi intervenuto alla data 28 settembre 2015, giorno in cui la *“direzione regionale ha acquisito presso la sede comunale venticinque fascicoli, il cui esame ha accertato il rilascio di*

*titoli abilitativi edilizi per manufatti realizzati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico in mancanza di autorizzazione paesaggistica...*"; l'accertamento della pretesa illegittimità del permesso di costruire rilasciato in favore degli odierni ricorrenti, quindi, è intervenuto in data 28 settembre 2015, conseguentemente il provvedimento di annullamento regionale sarebbe dovuto intervenire entro il 28 marzo 2017 mentre, invece, è datato 25 luglio 2017.

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 39, co. 1, del D.P.R. n. 380/2001; degli artt. 142 e 146 del d.lgs n. 42/2004; dell'art. 6 del d.lgs n. 227/2001; dell'art. 4 della l.r. n. 39/2002; degli artt. 3 e 5 del Regolamento regionale n. 7/2005; dell'art. 10, co. 3, della l.r. n. 24/1998. Difetto di istruttoria e motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.

a) La Regione ha identificato la non conformità del titolo nella circostanza che lo stesso è stato rilasciato in mancanza di autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 del d.lgs n. 42/2004, con specifico riferimento alla pretesa esistenza di un vincolo boschivo ex art. 142, co. 1, lett. g), del citato decreto. Sennonché:

- i) il Comune, esercitando poteri subdelegati ai sensi dell'art. 1 della l.r. n. 8 del 2012, ha espressamente *“Acquisito il parere favorevole del consulente comunale in Urbanistica e Pianificazione Territoriale [...] Arch. Giuliano Gangitano”*, prima del rilascio dell'annullato permesso di costruire 1/2013;
- ii) come si evince dal certificato prot. n. 2394 del 7 giugno 2002, rilasciato dal Comune di Canale Monterano, il terreno interessato dal permesso di costruire per cui è causa, distinto in n.c.t. al foglio 11, particelle 111, 113 e 321, non vede la presenza di boschi o aree boscate né, quindi, dei relativi vincoli e in virtù di tale destinazione urbanistica di P.R.G. esso è stato inserito nel Piano di lottizzazione *“Il Cerreto”* approvato dal Comune;
- iii) la Regione, nel caso di specie, ha omesso del tutto di considerare i *“criteri per l'individuazione dei boschi”* previsti dalla l.r. n. 39/2002 e dal

Regolamento attuativo n. 7/2005, malgrado gli fossero stati ben evidenziati nella memoria partecipativa depositata;

iv) se anche la fisionomia vegetazionale della zona ha subito, con il tempo, una evoluzione naturale in estensione, fino ad interessare, marginalmente, le particelle 111, 113 e 321 a destinazione urbanistica edificabile, ciò non ha modificato i parametri (*qualitativi e dimensionali*) come previsti dal d.lgs 227/2001, dalla l.r. 39/2002 e relativo regolamento di attuazione n. 7/2005.

III) Violazione e falsa applicazione dell'art. 39, co. 1, del d.p.r. n. 380/2001 (sotto altro profilo); dell'art. 10, co. 5, della l.r. n. 24/1998. Eccesso di potere per contraddittorietà. Violazione del principio di buona fede. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-*nonies*, co. 1, della legge n. 214/1990.

a) il permesso di costruire rilasciato in favore degli odierni ricorrenti è pienamente e perfettamente conforme alla vigente strumentazione urbanistica, nella fattispecie rappresentata dal Piano di lottizzazione "Il Cerreto", attuativo del P.R.G. comunale;

b) è stata la stessa Regione – cui è stato trasmesso il Piano attuativo - ad ammettere che l'area non fosse più boscata, non contestando la suddetta pianificazione attuativa; contraddittorio, pertanto, è il comportamento della Regione che prima approva il piano di lottizzazione, avallando quindi l'assenza di bosco sulle particelle in questione, e poi a distanza di numerosi anni, senza aver mai emesso atti di contestazione o interlocutori, annulla il titolo edilizio;

c) l'assenso regionale prestato al Piano attuativo si è formato nel lontano 2004 mentre il provvedimento in questa sede impugnato è intervenuto a distanza di ben 13 anni, un lasso di tempo evidentemente irragionevole, che ha comportato la palese violazione delle disposizioni dell'art. 21-*nonies*, co. 1, della L. 241/90 anche prima che la L. 124/2015 cit. avesse introdotto il termine decadenziale di 18 mesi;

d) l'annullamento è stato disposto in assenza di evidenziate ragioni di interesse pubblico, senza tenere conto degli interessi di tutte le parti coinvolte.

IV) Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990. Difetto di istruttoria e motivazione, e consequenziale violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Violazione dei principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

a) della rilevante produzione dei ricorrenti in sede procedimentale (dettagliata memoria con allegati), la Regione si è limitata a prendere atto, citandola meramente, senza fornire alcuna specifica confutazione.

3.1. Si costituiva, per resistere, la regione Lazio.

3.2. Con la sentenza datata 11 dicembre 2023, n. 18600, il T.a.r. per il Lazio ha ritenuto infondati tutti i motivi e ha respinto, pertanto, il ricorso con condanna alle spese dei ricorrenti (euro 1.500,00).

4. Hanno appellato i signori Corvino e Carosi, che censurano la sentenza per i seguenti motivi.

I) *Error in iudicando* della sentenza n. 18600/2023 del T.a.r. per il Lazio in relazione al capo con cui è stato respinto il primo motivo del ricorso di primo grado (rubricato “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 39, co. 2, del D.P.R. 380/2001 (TU Ed); dell’art. 34 della L.R. n. 15/2008. Eccesso di potere per carenza in concreto del potere esercitato*”): erronea interpretazione delle norme in rubrica in ordine alla contestata tardività dell'annullamento regionale del titolo edilizio comunale.

II) *Error in iudicando* della sentenza n. 18600/2023 del T.a.r. per il Lazio in relazione al capo con cui è stato respinto il quarto motivo del ricorso di primo grado (rubricato “*Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 10 della L. n. 241/1990. Difetto di istruttoria e motivazione, e consequenziale violazione dell’art. 3 della L. n. 241/1990. Violazione dei principi di buon andamento e correttezza dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost.*”): mancata considerazione da parte della Regione della relazione

peritale (memoria tecnico legale partecipativa del 9.03.2017 completa di allegati) prodotta in sede di partecipazione al procedimento.

III) *Error in iudicando* della sentenza n. 18600/2023 del T.a.r. per il Lazio in relazione al capo con cui è stato respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado (rubricato “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 39, co. 1, del D.P.R. n. 380/2001; degli artt. 142 e 146 del D.Lgs. n. 42/2004; dell’art. 6 del D.Lgs. n. 227/2001; dell’art. 4 della L.R. n. 39/2002; degli artt. 3 e 5 del Regolamento regionale n. 7/2005; dell’art. 10, co. 3, della L.R. n. 24/1998. Difetto di istruttoria e motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei fatti*”): mancata verifica in concreto circa la sussistenza del bosco da parte della Regione, che si è limitata a rilevare l’assenza della relativa certificazione da parte del Comune.

IV) *Error in iudicando* della sentenza n. 18600/2023 del T.a.r. per il Lazio in relazione al capo con cui è stato respinto il terzo motivo del ricorso di primo grado (rubricato “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 39, co. 1, del D.P.R. n. 380/2001 (sotto altro profilo); dell’art. 10, co. 5, della L.R. n. 24/1998. Eccesso di potere per contraddittorietà. Violazione del principio di buona fede. Violazione e falsa applicazione dell’art. 21-nonies, co. 1, della L. n. 214/1990*”) in relazione:

i) alla “non incertezza” circa la perimetrazione dell’area boscata, derivante anche dall’approvazione del Piano di Lottizzazione “Il Cerreto” all’intero del quale si inserisce il titolo edilizio per cui è causa;

ii) alla omessa comparazione degli interessi e mancata esternazione dell’interesse pubblico.

Gli appellanti non reiterano l’istanza risarcitoria.

4.1. Si è costituita per resistere la Regione Lazio.

4.2. Con istanza depositata in data 24 dicembre 2025, parte appellante ha chiesto il rinvio della causa per la trattazione congiunta al ricorso 3067/2025.

5. All'udienza del 15 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. Preliminarmente, il Collegio non ravvede plausibili motivi per cui disporre il rinvio dell'odierna causa.

Il ricorso nrg 3067/2025 ha ad oggetto l'impugnazione della sentenza n. 17990/2024 con la quale il Ta.r. per il Lazio ha accolto il ricorso nrg 11755 del 2017 col quale un diverso proprietario contestava la legittimità della delibera di Giunta regionale n. 431 del 25 luglio 2017 nella parte in cui questa aveva disposto l'annullamento straordinario del permesso di costruire n. 2 del 17 gennaio 2013, rilasciato per l'edificazione di un'abitazione sul fondo censito nel locale catasto al foglio n. 11, particella n. 104, inserito come lotto n. 21 nel piano di lottizzazione convenzionata denominato "Il Cerreto".

L'oggetto del giudizio deciso con la sentenza n. 17990/2024, impugnata con il ricorso nrg 3067/2025 e al quale l'odierna appellante chiede la trattazione congiunta, attiene a un diverso titolo edilizio e a una differente particella catastale sulla quale insiste l'edificato assentito col titolo edilizio n. 2/2013.

Il permesso di costruire oggetto del presente giudizio insiste sul fondo contraddistinto al foglio 11, particelle 111, 113 e 321; il titolo edilizio oggetto del giudizio n. 3067/2025 è invece censito nel catasto al foglio n. 11, particella n. 104.

L'identità dei motivi di gravame tra i due ricorsi non implica identità dei fatti oggetto di causa in quanto diverse possono risultare la consistenza e le caratteristiche dei fondi sui quali insistono i permessi di costruire.

7. Nel merito, l'appello è fondato con riguardo al quarto motivo di gravame, con il quale è stata censurata la sentenza impugnata in ragione della erronea statuizione sulla omessa comparazione degli interessi e la mancata esternazione dell'interesse pubblico.

8. Osserva il Collegio che il termine previsto dall'art. 39 del d.p.r. n. 380 del 2001 – cui si correla quello di cui all'art. 34 della legge regionale Lazio n. 15 del 2008 – costituisce espressione, secondo l'orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa (*cfr* Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2024, n. 7367), del medesimo potere di annullamento d'ufficio sancito in via generale dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 (*cfr*. Cons. Stato, sez. IV, 15 marzo 2022 n. 1824), distinguendosi per l'oggetto più specifico costituito, appunto, dei provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione e, soprattutto, per il soggetto peculiare, la Regione, cui il potere è attribuito, ente diverso da quello che ha adottato il provvedimento.

Proprio per la sua specialità, esso non risulta suscettibile di applicazione analogica nell'individuazione del termine decennale eccezionalmente previsto in luogo di quello di 12 mesi dalla norma generale.

L'annullamento regionale del permesso di costruire deve, pertanto, rispettare precisi limiti decadenziali, con conseguente obbligo di motivazione rigorosa e tutela della buona fede del privato.

Più in particolare, la giurisprudenza amministrativa (*cfr* Cons. Stato, sez. VII, sentenza 11386 del 31 dicembre 2023) ritiene che il potere di annullamento regionale del permesso di costruire, di cui all'art. 39, d.P.R. n. 327 del 2001, è una forma di autotutela speciale, riconducibile all'art. 21-*nonies*, l. n. 241 del 1990, salva la specialità del termine decennale di esercizio, che è tuttora vigente (CGA n. 325/2020), di modo che il principale elemento di diversità rispetto al modello generale del potere di autotutela previsto dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 è costituito dal tempo di esercizio del potere stesso, che, nella fattispecie specifica in esame, è di dieci anni, quale limite temporale massimo, comunque entro diciotto mesi dall'accertamento della violazione (Consiglio

di Stato, sez. II, n. 11236/2022); restano, invece, immutati gli altri presupposti per l'esercizio del potere di autotutela in quanto espressione di un più generale principio ordinamentale di tutela dell'affidamento e di certezza dei rapporti giuridici.

8.1. Se, dunque, nell'ipotesi di cui all'art. 39 citato, così come in tutti i casi di annullamento d'ufficio, la condizione necessaria per poter attivare l'intervento di secondo grado dell'Amministrazione è l'illegittimità del titolo edilizio, tale sola illegittimità, tuttavia, non è sufficiente, dovendosi riscontrare, altresì, (anche nel caso di annullamento regionale) la sussistenza di un concreto e attuale interesse pubblico.

8.2. Tale interesse non può coincidere, inoltre, con la mera esigenza di ripristino della legalità violata (*id est*, nella versione dell'interesse pubblico in *re ipsa* o nell'altra dell'attività doverosa a prescindere dalla sussistenza) poiché deve tenere conto, appunto, dell'attualità dell'interesse primario alla rimozione dell'atto, in ossequio al principio di effettività del potere, e compararlo con gli interessi secondari, nonché con le posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari ponendosi questo obbligo di comparazione come limite esterno all'esercizio della discrezionalità.

La comparazione degli interessi - da un lato legati alla tutela del territorio dall'altro al legittimo affidamento ingeneratosi nei privati - deve essere, poi, puntualmente esplicitata nella motivazione del provvedimento, ancor più qualora l'intervento dell'Amministrazione competente avvenga a distanza di molto tempo dal rilascio del titolo abilitativo (cfr Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2024, n. 1536).

9. Sul punto, l'Adunanza plenaria n. 8 del 2017, nell'affrontare la questione relativa alla valenza del presupposto dell'interesse pubblico concreto e attuale nell'esercizio del potere di annullamento, ha enunciato il principio di diritto per cui “*nella vigenza dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990 - per come introdotto dalla legge n. 15 del 2005 – l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio ... intervenuto ad una distanza temporale*

*considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole”.*

9.1. La stessa pronuncia ha poi evidenziato che: i) il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consuma certo il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio; ii) l'onere motivazionale dell'Amministrazione può attenuarsi in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati; iii) non appare configurabile alcun legittimo affidamento in caso di non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2025, ha valorizzato, nell'ambito del procedimento di annullamento d'ufficio, l'esigenza di assicurare l'affidamento del privato e la certezza dei rapporti giuridici.

10. I menzionati principi, in quanto conformativi del più generale potere di autotutela, trovano applicazione, per identità di *ratio*, in tutti i casi di annullamento d'ufficio (comunale quanto regionale).

11. Nel caso di specie, in applicazione dei su esposti principi, il Collegio rileva l'assenza dei suddetti elementi di auto-evidenza.

12. In particolare, non è stata accertata, contestata o riscontrata alcuna falsità o mendacio nelle dichiarazioni della appellata poste a corredo dell'istanza di rilascio del titolo edilizio; neppure è imputabile all'appellante una errata o falsa rappresentazione dello stato dei luoghi tale da fuorviare l'amministrazione e impedire la formazione di un affidamento incolpevole (sul punto, v. dichiarazione del responsabile dei servizi tecnici del comune di Monterano datata 11 agosto 2006; certificato di destinazione urbanistica 13 febbraio 2006).

13. Pertanto, tenuto conto del carattere risalente del rilascio del titolo (17 gennaio 2013 – delibera di annullamento 25 luglio 2017),

l'Amministrazione regionale era tenuta a farsi carico, nel rispetto dei principi di buon andamento, correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa, di valutare la sussistenza e la rilevanza dell'interesse pubblico attuale e concreto in grado di sorreggere la determinazione di annullamento; inoltre, avrebbe dovuto procedere alla previa comparazione di tale interesse con l'interesse secondario alla conservazione del titolo in ragione del tempo trascorso e dell'assenza di elementi ostativi auto-evidenti in sede di rilascio del titolo.

14. Sennonché, nel provvedimento di annullamento non si fa menzione di alcuna comparazione di questi interessi né vengono prese in considerazione le contrapposte posizioni soggettive anche per valutare la consistenza dell'affidamento maturato in capo al privato; manca, in definitiva, una pur minima motivazione in ordine all'interesse pubblico e alle ragioni per le quali lo stesso avrebbe dovuto ritenersi prevalente.

15. Per le considerazioni che precedono, l'appello è fondato e deve essere, pertanto accolto. Per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va annullata la delibera di Giunta regionale del Lazio n. 433 del 25 luglio 2017 avente ad oggetto *“Art. 34 della l.r. n. 15/2008. Annullamento del permesso di costruire n. 1 del 17 gennaio 2013 rilasciato dal Comune di Canale Monterano ai Signori Cervino Antonio e Cristina Carosi”*.

16. Valutati complessivamente tutti i fatti di giudizio, può equitativamente disporsi la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026

con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Rotondo**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Lopilato**

**IL SEGRETARIO**