

**NOTA A CONSIGLIO DI STATO – ADUNANZA PLENARIA,
SENTENZE 17 ottobre 2017, nn. 8 e 9**

A cura di VALENTINA CAPPANNELLA

***Obbligo di motivazione di provvedimenti adottati in via di autotutela ed in via sanzionatoria: il
punto dell'adunanza Plenaria***

Le due pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato indicate in epigrafe presentano profili di particolare interesse, affrontando la questione dell'onere di motivazione sussistente in capo alla Pubblica Amministrazione ove intervenga su posizioni soggettive di privati in autotutela o in via sanzionatoria.

Tali due decisioni, come vedremo, esaminano due diverse fattispecie concrete, che presentano differenti implicazioni giuridiche, così da richiedere di essere analizzate distintamente.

CONSIGLIO DI STATO, AD. PLEN., SENTENZA 17 OTTOBRE 2017, N. 8.

Obbligo di motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico attuale in ipotesi di autotutela caducatoria.

Nella fattispecie esaminata da tale decisione era stato impugnato un **provvedimento di annullamento in autotutela di un titolo in sanatoria rilasciato da circa nove anni** – con conseguente ordine di demolizione del fabbricato -, motivato in ragione della sussistenza di un difetto istruttorio, per essere stato il titolo rilasciato sulla scorta di un'errata prospettazione dello stato dei luoghi da parte del privato richiedente.

In pratica, l'ipotesi esaminata è quella del rilascio, da parte dell'Amministrazione, di un titolo in sanatoria a fronte di un'edificazione abusiva, successivamente annullato d'ufficio – peraltro, decorso un considerevole lasso di tempo dal rilascio -, in ragione dell'illegittimità dello stesso perché rilasciato a seguito di una condotta di mala fede del privato che ha indotto in errore l'Amministrazione.

In primo grado il ricorso è stato respinto, perché ritenuto infondato. In estrema sintesi, infatti, il TAR ha ritenuto legittimo l'annullamento in sanatoria adottato dal Comune in quanto la mancanza

di buona fede del privato, facendo venir meno il legittimo affidamento al mantenimento dell'opera, ha determinato una situazione permanente *contra ius*, così da far ritenere prevalente l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata; interesse che, nel caso di abusi edilizi, risulterebbe "*in re ipsa*" e senza particolare obbligo di motivazione.

La questione approda, quindi, dinanzi alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, la quale, ravvisando un contrasto giurisprudenziale circa un punto di diritto centrale ai fini della definizione della controversia, ha **rimesso la questione all'Adunanza Plenaria articolando il seguente quesito** "*se, nella vigenza dell'art. 21-nonies, come introdotto dalla legge n. 15 del 2005, l'annullamento di un provvedimento amministrativo illegittimo, sub specie di concessione in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, debba o meno essere motivato in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico valutato in concreto in correlazione ai contrapposti interessi dei privati destinatari del provvedimento ampliativo e agli eventuali interessi dei controinteressati, indipendentemente dalla circostanza che il comportamento dei privati possa aver determinato o reso possibile il provvedimento illegittimo, anche in considerazione della valenza – sia pure solo a fini interpretativi – della ulteriore novella apportata al citato articolo, la quale appare richiedere tale valutazione comparativa anche per il provvedimento emesso nel termine di 18 mesi, individuato come ragionevole, e appare consentire un legittimo provvedimento di annullamento successivo solo nel caso di false rappresentazioni accertate con sentenza penale passata in giudicato*".

Nell'affrontare la questione, l'Adunanza Plenaria ritiene necessario individuare il quadro normativo applicabile alla fattispecie esaminata, chiarendo che essa è soggetta alle disposizioni in tema di annullamento d'ufficio di cui all'art. 21 *nonies* della l. 241/1990 nel testo originario introdotto dalla legge n. 15/2005, essendo irrilevanti le modifiche apportate dalla recente legge n. 124/2015. Tra l'altro, a proposito di tale ultima novella, si precisa che essa, fissando il suddetto termine di 18 mesi, ha l'obiettivo di predeterminare la nozione di ragionevolezza del termine per l'annullamento in autotutela, senza apportare nessuna innovazione in merito alla questione della motivazione del provvedimento di autotutela medesimo.

Ciò chiarito, l'Adunanza Plenaria passa ad affrontare il tema oggetto della decisione in esame, che consiste nella "*determinazione del **quantum di onere motivazionale** che grava sull'amministrazione al fine di rappresentare correttamente la sussistenza dei presupposti e delle condizioni per il legittimo esercizio del potere di autotutela*".

Le principali tesi attualmente sostenute sul punto sono due (v. punto 7 della decisione in esame).

Un **primo orientamento, maggioritario**, ritiene l'annullamento in autotutela di un titolo edilizio illegittimo un **atto dovuto** della pubblica amministrazione, la quale, essendo tenuta alla tutela dell'interesse pubblico concreto ed attuale al ripristino della legalità violata, ha il **potere-dovere di annullare in ogni tempo il titolo edilizio rilasciato illegittimamente**.

Da tale impostazione consegue, in punto di onere motivazionale, che l'Amministrazione, quando adotti un provvedimento di tal genere, non è tenuta ad effettuare la valutazione dei diversi interessi in gioco, soprattutto laddove l'illegittimità del titolo in sanatoria sia stata determinata da una falsa rappresentazione dei fatti dello stato dei luoghi imputabile al beneficiario del titolo stesso. Così, uno specifico onere di motivazione a sostegno del provvedimento in autotutela è richiesto all'amministrazione solo laddove l'esercizio di tale potere discenda da errori di valutazione imputabili all'Amministrazione medesima.

Un **secondo orientamento**, più recente ed attualmente **minoritario**, applica i presupposti legali di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990 anche in caso di annullamento d'ufficio di titoli edilizi in sanatoria, imponendo, quindi, all'Amministrazione di operare un motivato bilanciamento tra l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata e l'interesse del privato al mantenimento del provvedimento illegittimo.

Una volta effettuato tale inquadramento, l'Adunanza Plenaria passa ad esaminare la questione secondo una precisa sequenza logica, articolata in quattro punti, che verranno illustrati qui di seguito.

a. La prima domanda che ci si pone è *“se l'annullamento ex officio di un titolo edilizio in sanatoria presupponga – sulla base di generali principi trasfusi nella previsione dell'articolo 21-nonies, cit. – la motivata valutazione dell'interesse pubblico al ripristino della legalità violata, anche alla luce degli interessi dei destinatari alla permanenza di effetti di tale titolo, ovvero se in tale particolare materia possa affermarsi la non necessità di un siffatto onere motivazionale, sussistendo un interesse pubblico in re ipsa al ripristino dell'ordine giuridico violato”*.

A fronte di queste due alternative, l'Adunanza Plenaria mostra di propendere per la prima, ritenendo applicabili le categorie generali in tema di annullamento d'ufficio di atti amministrativi illegittimi anche all'ipotesi di ritiro di titoli edilizi in sanatoria illegittimamente rilasciati. In pratica, **si esclude la sussistenza di un interesse pubblico in re ipsa alla rimozione di simili atti**, anche in considerazione degli effetti distorsivi che una simile opzione interpretativa potrebbe produrre, soprattutto in ordine al rischio di deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione (v. punto 9

della sentenza).

Conseguentemente, la decisione in esame statuisce che **“grava in via di principio sull’amministrazione (...) l’onere di motivare puntualmente in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell’atto, tenendo altresì conto dell’interesse del destinatario al mantenimento dei relativi effetti”**.

Pertanto, sul primo punto, si conclude nel senso che **“l’annullamento d’ufficio di un titolo edilizio anche in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal titolo medesimo, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all’adozione dell’atto di ritiro, tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole, non potendosi predicare in via generale la sussistenza di un interesse pubblico in re ipsa alla rimozione in autotutela di tale atto”**.

b. Ciò chiarito, si tratta di stabilire se **“il decorso di un considerevole lasso di tempo possa incidere significativamente sul potere di annullamento d’ufficio e quale sia il corretto dies a quo per l’individuazione del termine ‘ragionevole’ di esercizio di tale potere”** (v. punto 10 della decisione in esame).

La risposta dell’Adunanza Plenaria è nel senso che **“il decorso di un considerevole lasso di tempo dal rilascio del titolo edilizio non incide in radice sul potere di annullare in autotutela il titolo medesimo, ma onera l’amministrazione del compito di valutare motivatamente se l’annullamento risponda ancora a un effettivo e prevalente interesse pubblico di carattere concreto e attuale”**.

Per quanto attiene, poi, l’individuazione del termine ragionevole per l’esercizio del potere di annullamento d’ufficio, la decisione in commento chiarisce che **“la nozione di ragionevolezza del termine è strettamente connessa a quella di esigibilità in capo all’amministrazione, ragione per cui è del tutto congruo che il termine in questione (nella sua dimensione ‘ragionevole’) decorra soltanto dal momento in cui l’amministrazione è venuta concretamente a conoscenza dei profili di illegittimità dell’atto”**. Così, **“in caso di titoli abilitativi rilasciati sulla base di dichiarazioni oggettivamente non veritiere (e a prescindere dagli eventuali risvolti di ordine penale), laddove la fallace prospettazione abbia sortito un effetto rilevante ai fini del rilascio del titolo, è parimenti congruo che il termine ‘ragionevole’ decorra solo dal momento in cui l’amministrazione ha appreso della richiamata non veridicità”**.

c. Ci si chiede, poi, “*se l’onere motivazionale comunque gravante sull’amministrazione nel caso di annullamento in autotutela del titolo edilizio in precedenza adottato possa restare in qualche misura attenuato in ragione della rilevanza degli interessi pubblici tutelati*” (v. punto 11 della sentenza).

A tale quesito viene data risposta affermativa “*alla luce della **pregnanza degli interessi pubblici** sottesi alla disciplina in materia edilizia e alla **prevalenza** che deve essere riconosciuta ai valori che essa mira a tutelare*”.

A maggior ragione, l’onere motivazionale richiesto all’Amministrazione in sede di adozione dell’atto di ritiro risulterà sensibilmente attenuato in quelle ipotesi in cui il privato abbia assunto un ruolo determinante per l’adozione dell’atto illegittimo, in ragione di una non veritiera prospettazione dei fatti rilevanti.

Così, infatti, “*se ... è vero in via generale che il potere della P.A. di annullare in via di autotutela un atto amministrativo illegittimo incontra un limite generale nel rispetto dei principi di buona fede, correttezza e tutela dell’affidamento comunque ingenerato dall’iniziale adozione dell’atto (...), è parimenti vero che **le medesime esigenze di tutela non possono dirsi sussistenti qualora il contegno del privato abbia consapevolmente determinato una situazione di affidamento non legittimo**. In tali casi l’amministrazione potrà legittimamente fondare l’annullamento in autotutela sulla rilevata non veridicità delle circostanze a suo tempo prospettate dal soggetto interessato, in capo al quale non sarà configurabile una posizione di affidamento legittimo da valutare in relazione al concomitante interesse pubblico*”.

d. Resta, infine da comprendere se “*la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto sottese all’adozione dell’iniziale provvedimento favorevole consentano comunque di configurare in capo a lui una posizione di affidamento incolpevole e se - in caso negativo - l’amministrazione possa adeguatamente motivare l’adozione dell’atto di annullamento sul mero dato dell’originaria, inveritiera prospettazione*” (v. punto 12 della sentenza).

Anche in considerazione di quanto finora esposto, al quesito non può che essere fornita risposta negativa, giacché, come chiarisce l’Adunanza Plenaria, non si può riconoscere “*la sussistenza di un affidamento legittimo e incolpevole al mantenimento dello status quo ante in capo al soggetto il quale abbia determinato, attraverso la non veritiera prospettazione delle circostanze rilevanti, l’adozione di un atto illegittimo a lui favorevole*”.

Di conseguenza, in tali casi in cui l'illegittimità dell'atto sia stata determinata da una non veritiera prospettazione dei fatti da parte del privato interessato "***l'amministrazione potrà adeguatamente motivare l'adozione dell'atto di annullamento sul mero dato dell'originaria, non veritiera prospettazione***", limitando quindi l'onere motivazionale alla dedotta falsità, **non sussistendo alcun interesse privato meritevole di tutela** da bilanciare con quello pubblico al ripristino della legalità violata.

In conclusione, quindi, sulla base delle considerazioni sopra riportate, l'Adunanza Plenaria ha enunciato il seguente principio di diritto: "*nella vigenza dell'articolo 21-nonies della l. 241 del 1990 – per come introdotto dalla l. 15 del 2005 - l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, 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. In tali ipotesi, tuttavia, deve ritenersi: i) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine 'ragionevole' per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; ii) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio del ius poenitendi); iii) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte".*

*

B. CONSIGLIO DI STATO, AD. PLEN., SENTENZA 17 OTTOBRE 2017, N. 9

Obbligo di motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico attuale in ipotesi di intervento sanzionatorio della p.a..

Nella fattispecie concreta oggetto di tale pronuncia era stato impugnato un **ordine di demolizione di opere abusive, realizzate in epoca risalente**, da soggetto diverso dagli attuali proprietari. Questi ultimi, quindi, hanno impugnato il provvedimento dinanzi al TAR competente, il quale ha respinto il ricorso, aderendo alla tesi secondo cui l'ordine di demolizione, in quanto atto dovuto e dal contenuto rigidamente vincolato, non postula né la previa comunicazione di avvio del procedimento, né una motivazione puntuale in ordine alle ragioni di interesse pubblico che depongono nel senso della demolizione, né una valutazione specifica in ordine all'eventuale stato soggettivo di buona fede dell'attuale proprietario dell'immobile. Veniva, quindi, istaurato un giudizio di impugnazione dinanzi alla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, la quale, dato atto dell'esistenza di un contrasto giurisprudenziale circa l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione ai fini dell'adozione di ordinanze di demolizione di immobili abusivi, ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria.

Quest'ultima, quindi, è stata investita del seguente quesito: *“se l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo (nella specie, trasferito mortis causa) debba essere congruamente motivat[a] sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violata quando il provvedimento sanzionatorio intervenga a una distanza temporale straordinariamente lunga dalla commissione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi del provvedimento sanzionatorio”*.

In pratica, all'Adunanza Plenaria viene chiesto di *“chiarire la questione dell'onere motivazionale che grava in capo all'amministrazione in sede di adozione di un'ingiunzione di demolizione (nel caso in esame, conseguente alla realizzazione di un immobile in area vincolata nella radicale assenza di un valido titolo edilizio) e se in particolare, decorso un considerevole lasso di tempo dalla realizzazione dell'abuso, gravi in capo all'amministrazione un onere motivazionale aggiuntivo, che non resti limitato al solo richiamo alla normativa urbanistica violata e alla conseguente necessità di ripristinare l'ordine giuridico compromesso. Viene altresì chiesto di stabilire se uno specifico onere di motivazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico e concreto alla demolizione sia altresì ravvisabile nell'ipotesi in cui l'attuale proprietario del bene non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento del bene non denoti intenti elusivi della normativa in tema di onere di ripristino”* (v. punto 2 della decisione in esame).

Nell'affrontare tale questione, l'Adunanza Plenaria esamina le due principali tesi che attualmente si contendono il campo.

Secondo un **primo orientamento, maggioritario**, l'adozione di un'ordinanza di demolizione di un fabbricato abusivo non impone all'Amministrazione di fornire una particolare motivazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico specifico al ripristino della legalità violata; e ciò anche nell'ipotesi in cui sia trascorso un considerevole lasso di tempo dalla commissione dell'abuso. In base a tale orientamento, infatti, non può configurarsi alcuna posizione di legittimo affidamento in capo al privato responsabile dell'abuso (o al suo avente causa), nonostante il decorso del tempo dalla commissione dell'abuso medesimo.

In sostanza, secondo tale tesi, l'ordine di demolizione costituisce un tipico caso di "atto vincolato", che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di pubblico interesse, né un bilanciamento di quest'ultimo con eventuali interessi privati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'irrogazione della sanzione.

Secondo un **secondo orientamento, allo stato minoritario**, se in linea di principio è vero che l'ingiunzione di demolizione, in quanto atto dovuto, è sufficientemente motivata con l'affermazione della accertata abusività dell'opera, va tuttavia fatta salva l'ipotesi in cui si sia ingenerata una posizione di affidamento nel privato, in ragione del lungo lasso di tempo trascorso dalla commissione dell'abuso, nonché per il protrarsi dell'inerzia dell'Amministrazione preposta alla vigilanza. In tale ultima ipotesi, infatti, l'Amministrazione è tenuta a fornire una congrua motivazione, la quale indichi le ragioni di pubblico interesse prevalenti sul contrapposto interesse del privato.

Secondo tale filone interpretativo, quindi, l'ingiunzione di demolizione dovrebbe essere assistita da un'adeguata motivazione circa lo specifico interesse pubblico in "casi limite", caratterizzati dalla ricorrenza delle seguenti condizioni: a) il proprietario del bene è soggetto diverso dal responsabile dell'abuso; b) l'intervenuta alienazione del bene non presenta finalità elusive; c) è trascorso un considerevole lasso di tempo tra la commissione dell'abuso e l'irrogazione della sanzione, tanto da ingenerare nel proprietario uno stato di legittimo affidamento.

Ciò chiarito, l'Adunanza Plenaria passa ad affrontare la questione partendo dal dato di fondo della **"oggettiva non riconducibilità della fattispecie in esame al quadro generale dell'autotutela"** (v. punto 4 della decisione in commento).

Una cosa, infatti, è il caso dell'adozione da parte dell'Amministrazione di un provvedimento di annullamento in autotutela di un titolo edilizio illegittimamente rilasciato (ovvero di una sanatoria priva di presupposti legittimanti), intervenuto a considerevole distanza di tempo dal rilascio (ipotesi

oggetto della sopra esaminata decisione dell'Adunanza Plenaria n. 8/2017); altra cosa è l'ipotesi in cui l'edificazione sia avvenuta in totale assenza di un titolo legittimante.

In tale ultimo caso si tratta di *“doverosa – se pure tardiva – attivazione dell'ordine di demolizione di fabbricati privi ab origine di un qualunque titolo legittimante e giammai ammessi a sanatoria”*.

Come chiarito dalla decisione in commento, mentre nel caso di ritiro tardivo in autotutela di un atto amministrativo illegittimo si radica un affidamento in capo al privato beneficiario, tanto da imporre all'Amministrazione un più stringente onere motivazionale, diversamente, *“nel caso di tardiva adozione del provvedimento di demolizione, la mera inerzia da parte dell'amministrazione nell'esercizio di un potere/dovere finalizzato alla tutela di rilevanti finalità di interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione sine titolo) è sin dall'origine illegittimo. Allo stesso modo, tale inerzia non può certamente radicare un affidamento di carattere “legittimo” in capo al proprietario dell'abuso, giammai destinatario di un atto amministrativo favorevole idoneo a ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata”*.

Sulla base di tale presupposto, la decisione in esame perviene al risultato di statuire che *“Se pertanto il decorso del tempo non può incidere sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito attraverso l'adozione della relativa sanzione, deve conseguentemente essere escluso che l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo (pur se tardivamente adottata) debba essere motivata sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violata”*.

In tale ipotesi, come visto, non si pone alcun problema di affidamento del privato colpito negativamente dal provvedimento della p.a., tanto da rendere *“del tutto congruo che l'ordine di demolizione sia adeguatamente motivato mercé il richiamo al comprovato carattere abusivo dell'intervento, senza che si impongano sul punto ulteriori oneri motivazionali, applicabili nel diverso ambito dell'autotutela decisoria”*.

L'ordine di demolizione, quindi, si presenta come un **tipico atto di natura vincolata**, tale da non richiedere né una specifica motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'irrogazione della sanzione demolitoria, né una comparazione tra quest'ultimo ed il contrapposto interesse privato al mantenimento dell'opera abusiva.

La soluzione non cambia anche nell'ipotesi di diversità del proprietario dell'immobile abusivo rispetto al soggetto responsabile dell'abuso, giacché *“il carattere reale dell'abuso e la stretta*

doverosità delle sue conseguenze non consentono di valorizzare ai fini motivazionali la richiamata alterità soggettiva (la quale può – al contrario – rilevare a fini diversi da quelli della misura ripristinatoria, come nelle ipotesi del riparto delle responsabilità fra il responsabile dell’abuso e il suo avente causa)” (v. punto 8 della decisione).

Di conseguenza, considerata la doverosità della misura sanzionatoria in esame, **la diversità soggettiva** tra il responsabile dell’abuso e l’attuale proprietario del bene **non costituisce ragione per imporre all’Amministrazione un peculiare ed aggiuntivo onere motivazionale.**

Così, ne risulta pienamente confermato l’orientamento secondo il quale *“gli ordini di demolizione di costruzioni abusive, avendo carattere reale, prescindono dalla responsabilità del proprietario o dell’occupante l’immobile (l’estraneità agli abusi assumendo comunque rilievo sotto altri profili), applicandosi anche a carico di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento dell’irrogazione in un rapporto con la res tale da assicurare la restaurazione dell’ordine giuridico violato”.*

Analogamente, del tutto irrilevante risulta essere anche il fatto che l’alienazione dell’immobile abusivo sia avvenuta in totale assenza di finalità elusive, giacché *“tale circostanza – inerente in ultima analisi allo stato soggettivo dell’avente causa – non può in alcuno modo rilevare sulla doverosità delle conseguenze connesse alla commissione dell’abuso in quanto tale” (v. punto 9 della sentenza).*

L’Adunanza Plenaria perviene, così, all’enunciazione del seguente principio di diritto: *“il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell’abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell’ipotesi in cui l’ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell’abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell’abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell’onere di ripristino”.*

Le due pronunce del supremo organo della Giustizia Amministrativa oggetto della presente nota forniscono un interessante chiarimento circa l’entità dell’onere motivazionale sussistente in capo

alla pubblica amministrazione allorquando incida su posizioni soggettive private, annullando in via di autotutela un precedente titolo edilizio (nello specifico, una concessione in sanatoria) poi rivelatosi illegittimo, oppure irrogando una sanzione demolitoria per opere abusivamente realizzate.

Si tratta, come visto, di due ipotesi da tenere nettamente distinte.

Nel primo caso – analizzato dalla prima delle due pronunce oggetto della presente nota -, infatti, l'Amministrazione è tenuta a fornire una puntuale motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto, tenuto conto del contrapposto interesse del privato destinatario del provvedimento sfavorevole. Ciò a maggior ragione nell'ipotesi in cui sia trascorso un considerevole lasso di tempo dal rilascio del titolo edilizio, suscettibile di rafforzare la posizione di legittimo affidamento in capo al privato. Ciò vale, tuttavia, in linea di principio, giacché, come visto, l'onere di motivazione incombente in capo alla pubblica amministrazione risulta sensibilmente attenuato laddove non può ritenersi sussistente alcun affidamento legittimo in capo al privato, il quale abbia contribuito al rilascio del provvedimento illegittimo fornendo una non veritiera prospettazione delle circostanze di fatto e di diritto.

Diverso è il caso – oggetto della seconda sentenza qui esaminata – in cui l'Amministrazione adotti un ordine di demolizione di opere abusive a notevole distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso. In tal caso, infatti, si tratta di un tipico atto di natura vincolata tale da non richiedere alcuna specifica motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'irrogazione della sanzione in questione, non potendosi ritenere sussistente alcuna posizione di affidamento meritevole di tutela in capo al privato in ragione della prolungata inerzia della pubblica amministrazione.