

L'insostenibile rigidità del termine di dodici mesi dettato dall'art. 21 nonies della l. n. 241/1990 per l'emanazione dei provvedimenti di annullamento d'ufficio

di Federica Campolo

SOMMARIO: 1. L'annullamento d'ufficio tra cura dell'interesse pubblico e tutela del legittimo affidamento del privato. – 2. L'autotutela doverosa. – 3. Autoannullamento e cura degli interessi sensibili. – 3.1. La pronuncia Corte costituzionale 2 luglio 2025, n. 88. – 4. Brevi riflessioni conclusive.

1. *L'annullamento d'ufficio tra cura dell'interesse pubblico e tutela del legittimo affidamento del privato*

Il potere dell'Amministrazione di autoannullare i propri provvedimenti è da considerarsi un'eredità del modello di Stato assoluto, caratterizzato dall'indistinzione tra le differenti funzioni pubbliche¹. Con l'avvento dello Stato liberale, l'annullamento d'ufficio è rimasto una peculiarità dei provvedimenti amministrativi, espressione del privilegio accordato dall'ordinamento all'Amministrazione, per la migliore tutela dell'interesse pubblico², nonché della teorica dell'inconsumabilità del potere³.

¹ Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, Milano, 2003, 944, per cui «L'origine del potere di annullamento d'ufficio è da individuare nell'indistinzione tra le diverse funzioni pubbliche, tipica dello stato assoluto. La sua sopravvivenza è legata al principio della separazione dei poteri e agli istituti di giustizia amministrativa: poiché all'amministrazione spetta il potere di annullare i propri provvedimenti su ricorso degli interessati, le è sempre stato riconosciuto anche quello di annullarli in assenza di ricorso [...]. Questa origine spiega la particolare natura dell'istituto, conseguenza della peculiarità del rapporto tra amministrazione e giurisdizione: in esso coesistono l'aspetto dell'eliminazione del vizio e del ripristino della legalità e quello dell'interesse pubblico e della funzione amministrativa. Nell'ordinamento francese, la prevalenza del primo aspetto ha determinato uno sviluppo dell'istituto in senso giustiziale: per i provvedimenti favorevoli al destinatario, l'annullamento deve essere pronunciato entro il termine per la proposizione del ricorso giurisdizionale; nell'ordinamento italiano, invece, tende a prevalere il secondo aspetto, con la conseguenza che non vi è un termine per l'annullamento».

² F. BENVENUTI, voce *Autotutela* (*Dir. amm.*), in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 537.

³ Cfr. Cons. Stato, Sez. II, 7 giugno 1995, n. 2917/94, che parla di *perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi*. In dottrina si veda, tra

Per molti anni quest'istituto non è stato regolato da alcuna specifica normativa e i suoi confini sono stati tratteggiati dalla sola giurisprudenza.

Come noto, il testo originario della legge sul procedimento non dettava una disciplina dei poteri di autotutela dell'Amministrazione, per la quale si è dovuto attendere la legge 11 febbraio 2005, n. 15⁴, che ha avuto il pregio di introdurre il Capo IV-*bis*, dedicato a «*efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo, revoca e recesso*», dando stabilità agli orientamenti giurisprudenziali ormai consolidatisi in materia⁵.

In particolare, il comma 1 dell'art. 21 *nonies*, nella sua prima elaborazione, prevedeva che il provvedimento amministrativo illegittimo potesse essere annullato d'ufficio «*sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge*».

L'istituto in esame ha subito una prima limitazione ad opera dell'art. 25, comma 1, lett. b-*quater*) del decreto-legge 12 settembre 2014, c.d. Sblocca Italia, che ha esteso la previsione della dequotazione dei vizi formali del provvedimento, di cui all'art. 21 *octies*, comma 2, dettata origi-

i più recenti contributi, M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018. Questa lettura trova conferma nella recentissima pronuncia Corte cost., 2 luglio 2025, n. 88, in www.cortecostituzionale.it, che si avrà modo di approfondire nel prosieguo, che, nel ricostruire l'evoluzione dell'annullamento d'ufficio ha evidenziato come tradizionalmente, prima dell'introduzione dell'art. 21 *nonies* della l. n. 241/1990 «*la funzione del riesame è stata ritenuta espressione dello stesso potere esercitato in primo grado (o di un potere implicito che da questo derivava), di cui condivideva il carattere di inesauribilità, e il suo fondamento costituzionale è stato rintracciato nel principio di buona andamento dell'amministrazione*».

⁴ L. 15/2005 recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa». Sull'incidenza della legge Madia sull'autotutela la dottrina è molto ampia. Si vedano, ad esempio, M. LIPARI, *La s.c.i.a. e l'autotutela nella l. 124/2015: i primi dubbi interpretativi*, in www.federalismi.it, 2015; M.A. SANDULLI, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, *ivi*, 2016; Id., *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio assenso e autotutela*, *ivi*; M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il "tempo" dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri di autotutela in caso di s.c.i.a.. Certezza del diritto e falsi miti. Riflessioni a margine della legge n. 124/2015*, *ivi*, 24, 2015; A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo dopo la legge n. 124/2015*, in questa *Rivista*, 3, 2016, 331 ss.

⁵ Cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 1999, n. 1812 e Id., 20 agosto 1996, n. 939, in relazione alla necessità che l'esercizio dei poteri di autotutela avvenga entro un termine ragionevole. In dottrina cfr. G. BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Dir. amm.*, 4, 2002, 689.

nariamente per l'annullamento del giudice amministrativo, anche all'autoannullamento delle Amministrazioni⁶.

Poco dopo, la legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. legge Madia, ha introdotto quale presupposto temporale dell'annullamento d'ufficio, accanto al generale "termine ragionevole", il limite di diciotto mesi, applicabile per i provvedimenti autorizzativi e di attribuzione di vantaggi economici.

Attraverso il medesimo intervento legislativo è stato, inoltre, aggiunto all'art. 21 *nonies* il comma 2 *bis*, secondo cui «*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 diciotto 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 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*».

Scopo del legislatore era quello di rafforzare la posizione soggettiva del privato, dando risposta alla sua esigenza di stabilizzazione dei rapporti. Come si legge nel noto parere del Consiglio di Stato, 30 marzo 2016, n. 839⁷, l'introduzione del termine di diciotto mesi dettava un "nuovo paradigma" nei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni, colmando una lacuna che si riteneva incidere negativamente sull'obiettivo di liberalizzazione, oltre che sui canoni comunitari di libera circolazione dei servizi.

Nel citato parere, il Consiglio di Stato sottolineava il ruolo riequilibrante del rapporto pubblico-privato che assumeva l'introduzione del termine perentorio per l'autoannullamento. In questo senso veniva messo in luce che «*il legislatore del 2015 ha fissato termini decadenziali di valenza nuova, non più volti a determinare l'inoppugnabilità degli atti nell'interesse dell'amministrazione, ma a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati*».

È evidente come tale riforma si inserisca in un contesto di profondo mutamento del rapporto tra pubblica Amministrazione e privati, con la

⁶ L'art. 25, comma 1, b-*quater*), della l. 133/2014 stabiliva, più precisamente, che «*all'articolo 21-nonies, comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:*

1) *dopo le parole: «dell'articolo 21-octies» sono inserite le seguenti: «, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2,»;*

2) *è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo».*

⁷ Cfr. Cons. Stato, 30 marzo 2016, n. 839, in www.giustizia-amministrativa.it.

volontà di eliminare gli spazi di “privilegio” della prima, considerati ostacoli per la crescita economica⁸.

In tal senso, la nota pronuncia Consiglio di Stato, ad. plen. 17 ottobre 2017, n. 8⁹ ha esplicitato come la teorica dell’inconsumabilità del potere se è *«predicabile senza riserve in periodi caratterizzati dalla prevalenza del momento autoritativo nei rapporti fra amministrazione e cittadino e dal sostanziale privilegio riconosciuto all’amministrazione in sede di esercizio dell’autotutela, debba essere almeno in parte rimediata nell’attuale fase di evoluzione di sistema, che postula una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all’amministrazione, anche quando agisce con poteri squisitamente autoritativi e nel perseguimento di primarie finalità di interesse pubblico»*.

La concezione dell’annullamento d’ufficio che emergeva dalla legge Madia, per cui, come si è accennato, l’indeterminatezza del termine per l’esercizio del potere di autoannullamento è da intendersi quale insostenibile ostacolo all’esigenza di certezza del privato, ha trovato recente conferma nella previsione dettata dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34¹⁰, in vigore solamente fino al 31 dicembre 2020. Il suo art. 264, comma 1, lett. h), infatti, ha ridotto a tre mesi il termine entro il quale le Amministrazioni possono procedere all’annullamento d’ufficio dei provvedimenti adottati in relazione all’emergenza Covid-19, *«al fine di garantire la massima semplificazione, l’accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese»*.

In ultimo, l’art. 21 *nonies* è stato modificato dall’art. 63 della l. n. 108

⁸ «In altri termini, ad avviso della Commissione Speciale, è possibile affermare che la legge n. 124, con la novella all’art. 21-*nonies* della legge n. 241, abbia introdotto una nuova ‘regola generale’ che sottende al rapporto tra il potere pubblico e i privati: una regola di certezza dei rapporti, che rende immutabile l’assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, che fa prevalere l’affidamento.

Una regola speculare – nella ratio e negli effetti – a quella dell’*inoppugnabilità*, ma creata, a differenza di quest’ultima, in considerazione delle esigenze di certezza del cittadino (mentre l’*inoppugnabilità* considera, da decenni, quelle dell’amministrazione, con un termine nove volte più breve». Cfr. Cons. Stato, 30 marzo 2016, n. 839, cit.

⁹ Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 5, I, 1089.

¹⁰ D.l. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 18/07/2020, n. 180), recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”.

del 2021¹¹, di conversione del c.d. “Decreto semplificazioni 2”, che ha inciso sul termine fissato per l’emanazione dei provvedimenti di annullamento in autotutela, riducendolo a dodici mesi, allo scopo di «*consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l’interesse pubblico*»¹².

La ricostruzione della disciplina dell’annullamento in autotutela, così brevemente delineata, descrive un percorso in cui l’intrinseco privilegio della p.a., che connotava l’istituto dell’autotutela, ritenuto un indispensabile strumento per la cura dell’interesse pubblico, procede verso un inesorabile sgretolamento, a vantaggio delle esigenze di certezza del privato¹³.

Nel prosieguo si cercherà di evidenziare come il descritto mutamento abbia trovato delle resistenze nella prassi applicativa, che sono confluite in interpretazioni giurisprudenziali ovvero particolari interventi legislativi “correttivi” del dettato normativo.

L’annullamento d’ufficio, come accennato, condivide con molti degli istituti di diritto amministrativo un’origine giurisprudenziale. I suoi precisi confini, prima ancora che essere delineati dal legislatore, sono stati tracciati dal giudice amministrativo che, applicando i principi generali della materia ai casi concreti posti alla sua attenzione, con il tempo ne ha definito portata e limiti. Una volta consolidatisi, questi sono stati recepiti dal legislatore e cristallizzati, in particolare, nella legge sul procedimento. È per questa ragione che gli indirizzi giurisprudenziali formatisi intorno all’art. 21 *nonies* rappresentano chiare indicazioni circa l’attuale concreta prassi applicativa e le criticità percepite dagli interpreti, fornendo anticipazioni su quella che potrà essere l’evoluzione, anche legislativa, dell’istituto.

In questa sede, senza alcuna pretesa di esaustività, si intende indagare due peculiari filoni giurisprudenziali, accomunati dalla medesima attenzione per l’elemento temporale nell’esercizio dell’autoannullamento,

¹¹ L. n. 108/2021 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, (GU n.181 del 30-07-2021 – Suppl. Ordinario n. 26).

¹² Come si legge nella Relazione illustrativa al D.L. n. 77/2021.

¹³ Cfr. A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo dopo la legge n. 124/2015*, cit., 336 ove evidenzia che «*si potrebbe giungere ad affermare che la tutela dell’affidamento è il valore cardine che si pone sull’altro piatto della bilancia rispetto all’obbligo dell’amministrazione di perseguire costantemente l’interesse pubblico, anche ritornando sui propri atti, che costituisce l’essenza stessa del potere di riesame, ancor più dell’interesse al ripristino della legalità*».

che, come si è detto, costituisce l'aspetto su cui si sono concentrate le più recenti modifiche legislative dell'art. 21 *nonies*.

Verrà posta l'attenzione, in primo luogo, sulla c.d. autotutela doverosa¹⁴, concetto ampiamente indagato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, ma ad oggi ancora privo di una sua stabilità interpretativa, che descrive tutte quelle ipotesi, tassativamente individuate dal legislatore ovvero delineate dal g.a., in cui il potere di riesame dei propri atti da parte delle Amministrazioni si applica in deroga rispetto alla disciplina generale, tra cui, in alcuni casi, il presupposto temporale¹⁵.

In secondo luogo, si cercherà di esplicitare come l'annullamento d'ufficio trovi concreta applicazione in relazione agli interessi sensibili, quali quelli ambientali, paesaggistici e culturali, partendo dall'esame della peculiare casistica dell'autoannullamento degli attestati di libera circolazione dei beni culturali, oggi di particolare attualità, in ragione della pronuncia Consiglio di Stato con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 *nonies*, comma 1¹⁶, dichiarata in parte inammissibile e in parte non fondata dalla sentenza Corte costituzionale 2 luglio 2025, n. 88¹⁷.

¹⁴ Sull'autotutela doverosa, in dottrina, tra i più recenti contributi, si vedano, *ex multis*, N. POSTERARO, *Il dovere di provvedere a fronte di una richiesta di annullamento in autotutela*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2023, 359-361; M. GIAVAZZI, *Legalità, certezza del diritto e autotutela: riflessioni sulla funzionalizzazione dell'annullamento d'ufficio all'effeto utile*, in *www.ceridap.eu*, 4, 2020; F.V. VIRZÌ, *La doverosità del potere d'annullamento d'ufficio*, in *www.federalismi.it*, 14, 2018; S. TUCCILLO, *Autotutela: potere doveroso?*, *ivi*, 16, 2016; N. POSTERARO, *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa (anche alla luce del codice dei contratti pubblici e della Adunanza Plenaria n. 8 del 2017)*, *ivi*, 20, 2017; G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2017; C. DEODATO, *L'annullamento d'ufficio*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2017, 1190 ss.

¹⁵ Come si dirà nel prosieguo, le fattispecie che sono state fatte rientrare da dottrina e giurisprudenza nella categoria dell'autotutela doverosa sono tanto diverse da rendere difficile l'individuazione di una definizione soddisfacente. Nell'opinione di chi scrive, nella moltiplicazione delle ipotesi di autotutela doverosa cui si è assistito negli anni, l'unico tratto capace di accomunarle tutte è proprio l'individuazione di una disciplina in deroga rispetto all'art. 21 *nonies*.

¹⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 16 ottobre 2024, n. 8296, in *www.giustiziainsieme.it*, con nota di F. CAMPOLO, *Attestato di libera circolazione di un bene culturale e potere di autotutela. Dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 21 nonies, c. 1, l. 241/1990*, 26 febbraio 2025.

¹⁷ Per un primo commento della pronuncia si veda G. STRAZZA, *La Corte costituzionale definisce i limiti dell'annullamento d'ufficio*, in *www.giustiziainsieme.it*.

Attraverso questa analisi si cercherà, in ultimo, di comprendere se e in che modo la fissazione di un termine perentorio per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio possa dirsi davvero capace di soddisfare l'interesse pubblico.

2. *L'autotutela doverosa*

L'art. 21 *nonies* della legge 7 agosto 1990 n. 241 detta la disciplina dell'annullamento d'ufficio, che, come noto, costituisce una delle forme di esercizio del potere di autotutela della pubblica Amministrazione previste dal nostro ordinamento¹⁸.

La norma individua le condizioni che possono determinare l'Amministrazione a portare avanti un procedimento di secondo grado, capace di travolgere un precedente provvedimento, privandolo *ex tunc* della sua capacità di produrre effetti giuridici.

L'autotutela doverosa rappresenta una particolare categoria di annullamento d'ufficio dagli incerti confini, al cui interno la dottrina e la giurisprudenza hanno fatto rientrare diverse casistiche – delineate dal legislatore o di creazione giurisprudenziale – in cui il potere di autoannullamento subisce delle deroghe rispetto alle regole generali dell'istituto¹⁹. Questa

¹⁸ In termini generali, sull'annullamento d'ufficio si vedano, tra i più recenti contributi dottrinali, M. SINISI, *Autotutela e governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 2, 157 ss.; Id., *Il potere di autotutela caducatoria (art. 21-quinquies e 21-nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, cit., 543 ss.; M.A. SANDULLI, G. STRAZZA, *L'autotutela tra vecchie e nuove incertezze: l'Adunanza plenaria rilegge il testo originario dell'art. 21 nonies, l. n. 241 del 1990*, in *L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato*, a cura di S. TOSCHEI, Roma, 2018; M.A. SANDULLI, *Autotutela e stabilità del provvedimento nel prisma del diritto europeo*, in *L'amministrazione pubblica nel prisma del cambiamento: il codice dei contratti e la riforma Madia*, a cura di P.L. PORTALURI, Napoli, 2017; C. DEODATO, *L'annullamento d'ufficio*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, cit., 1173 ss. e F. FRANCARIO, *Riservizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *www.federalismi.it*, 8, 2017; A. CARBONE, *Il termine per esercitare l'annullamento d'ufficio*, in A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO, *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016, 85 ss.

¹⁹ Invero, in giurisprudenza si utilizza il termine autotutela doverosa anche per indicare le ipotesi in cui sussisterebbe un obbligo dell'Amministrazione di attivare il procedimento volto all'autotutela, in risposta all'istanza di un privato, facendo, dunque, riferimento all'elemento dell'*an*. Cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. II, 19 giugno 2024, n. 5499, in *www.giustizia-amministrativa.it*, per cui «In linea generale non sussiste alcun obbligo per l'amministrazione di pronunciarsi su un'istanza volta a ottenere un provvedimento in via di autotutela,

è stata elaborata prima ancora della codificazione dei procedimenti di secondo grado all'interno della l. n. 241/1990.

La manualistica tradizionale²⁰ aveva individuato tre ipotesi al ricorrere delle quali l'Amministrazione era obbligata all'esercizio del potere di autoannullamento, senza dover svolgere un preliminare bilanciamento con l'interesse alla stabilità del provvedimento: l'invalidità dichiarata dal giudice ordinario con sentenza passata in giudicato²¹; l'annullamento giurisdizionale o ufficioso di atti presupposti; l'invalidità rilevata in sede di controllo successivo²².

non essendo coercibile dall'esterno l'attivazione del procedimento di riesame della legittimità dell'atto amministrativo mediante l'istituto del silenzio-rifiuto. Tuttavia, in alcuni casi ne è stata affermata la natura doverosa in relazione a situazioni peculiari, affermando la sussistenza di un obbligo di provvedere sulla istanza di autotutela in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione. In particolare gli obblighi di buona fede e collaborazione previsti dall'art. 1 della L. n. 241 del 1990 derivanti dall'art. 97 della Costituzione, comportano infatti che l'autotutela, che tendenzialmente costituisce un potere discrezionale dell'Amministrazione, in alcune ipotesi si debba ritenere doverosa, come in caso di assoluzione in sede penale o di altri provvedimenti giurisdizionali che abbiano definito in maniera differente la situazione di fatto».

²⁰ Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 710 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024, 519-520 e V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2023.

²¹ In giurisprudenza si veda, *ex multis*, T.A.R. Sardegna, Sez. II, 1° dicembre 2017, n. 746, in *Foro Amm.* — T.A.R., 2017, 12, 2506, secondo cui « Anche a non voler seguire la risalente tesi secondo cui l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti illegittimi assume i contorni della doverosità giuridica per l'amministrazione competente, quando l'invalidità dell'atto sia stata dichiarata in una sentenza del giudice ordinario passata in giudicato (per effetto di quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 2248/1865, All. E, legge cont. amm.), non si può non tenere conto del fatto che l'accertamento dell'illegittimità dell'atto determina, quantomeno, la dequotazione (per usare una fortunata espressione) dell'obbligo di motivare sulla sussistenza di un interesse pubblico specifico e concreto all'annullamento. In queste ipotesi, infatti, l'amministrazione non deve argomentare in maniera diffusa sulla sussistenza di un interesse pubblico a procedere all'autoannullamento, dovendo, anzi, provvedere (sempre) ad annullare gli atti dichiarati illegittimi dal g.o. a meno che non emerga un interesse pubblico specifico e concreto a non provvedere all'autoannullamento dell'atto. In altri termini, in questi casi, la valutazione che deve essere effettuata dall'amministrazione si volge non alla ricerca, in positivo, di una ragione per annullare in autotutela, ma alla ricerca, in negativo, di una ragione per non annullare». Per le ipotesi di dequotazione del termine finale per l'esercizio del potere è stato coniato in dottrina il termine di "autotutela doverosa parziale". Cfr. N. DURANTE, *L'autotutela doverosa*, Relazione svolta al corso di formazione sul tema "Il diritto amministrativo italiano tra diritto UE e CEDU", organizzato dall'Ufficio Studi della Giustizia amministrativa, il 14 marzo 2022, in www.giustizia-amministrativa.it.

²² Nella lettura offerta da A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., la

In seguito, la giurisprudenza, attraverso la generica etichetta di autotutela doverosa, ha identificato fattispecie diverse, che hanno in comune, come accennato, l'applicazione di un regime derogatorio rispetto alla disciplina generale dell'autoannullamento²³.

Da un lato, sono individuabili ipotesi – maggiormente in linea con l'attributo della “doverosità” che dà il nome alla categoria in esame – in cui è previsto un vero e proprio obbligo per l'Amministrazione di emettere un provvedimento in autotutela, al sussistere di determinati presupposti. Dall'altro, casi in cui l'elemento temporale non costituisce un limite all'esercizio dell'autotutela, poiché il ripristino della legalità violata viene considerato – dal legislatore ovvero nell'interpretazione offerta dal Giudice – prioritario rispetto all'affidamento del privato²⁴.

Di seguito si indicheranno alcune delle casistiche, più o meno risalenti nel tempo, riconosciute quali ipotesi di autotutela doverosa²⁵.

Una delle prime figure di autotutela doverosa era contenuta all'art. 6, comma 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127²⁶, che obbligava gli enti

doverosità era diretta conseguenza della carenza di potere cassatorio diretto del giudice ordinario e della Corte dei conti.

²³ Cfr. la ricostruzione della giurisprudenza sull'autotutela doverosa offerta da S. VALAGAUZZA, *La concretizzazione dell'interesse pubblico nella recente giurisprudenza amministrativa in tema di annullamento d'ufficio*, in *Dir. Proc. Amm.*, 4, 2004, 1245 ss.

²⁴ Si veda C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Napoli, 2018, 326 che parla della presenza di vistose eccezioni rispetto all'applicazione di un termine fisso per l'autoannullamento come di «fontana d'acqua nella diga temporale eretta dal termine». L'A. cita i seguenti esempi: l'annullamento del provvedimento comunitariamente illegittimo (in cui si assiste a una compressione totale della discrezionalità); il provvedimento emanato sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale o di un decreto-legge non convertito, nonché i casi di illegittimità derivata ad effetto viziante per annullamento del provvedimento presupposto (definite come ipotesi di autoannullamento a esito vincolato); il provvedimento annullato dal giudice, ma tornato in vita a seguito della successiva rinuncia al ricorso; il provvedimento illegittimo comportante l'esborso di denaro pubblico.

²⁵ Nella selezione della casistica di seguito esposta, si è fatto particolare riferimento alla ricostruzione dell'autotutela doverosa recentemente svolta da Cons. Stato, Sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415, in *www.giustiziasieme.it*, con nota di F. CAMPOLO, *Alcuni chiarimenti in merito all'autotutela doverosa di cui all'art. 21 nonies, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990*, 30 maggio 2024.

²⁶ L. n. 127/1997 “Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”, pubblicata in G.U. n. 113 del 17 maggio 1997 – Suppl. Ordinario n. 98.

locali ad autoannullare i provvedimenti di inquadramento del personale illegittimi²⁷. La giurisprudenza che ne ha fatto applicazione ha riconosciuto in questa norma uno speciale potere di autotutela, caratterizzato dall'assenza di discrezionalità nell'*an*, dalla temporaneità del suo esercizio e dall'esonero dai principi giurisprudenziali allora vigenti per l'annullamento d'ufficio, connessi specialmente alla tutela del legittimo affidamento dei privati. Si fa riferimento, in particolare, alla necessità di bilanciare di volta in volta l'interesse pubblico all'annullamento con il legittimo affidamento del privato nella stabilità del provvedimento, bilanciamento su cui non può che incidere il trascorrere del tempo²⁸.

Un'ipotesi di autotutela doverosa largamente diffusa in passato era quella di cui all'abrogato art. 1, comma 136, della legge 30 dicembre 2004, n. 311²⁹, che permetteva in ogni tempo alle Amministrazioni, fatti salvi alcuni temperamenti per gli atti incidenti su rapporti contrattuali³⁰, di annullare i propri provvedimenti illegittimi, al fine di garantire un risparmio di spesa pubblica³¹.

²⁷ Tale disposizione normativa risulta di grande interesse per l'analisi qui svolta anche in ragione del fatto che ha fornito l'occasione alla Corte costituzionale di dichiarare, in termini generali, la legittimità costituzionale delle norme che individuano ipotesi di poteri di autotutela vincolata, dal momento che «*in via di principio, il momento discrezionale del potere della pubblica amministrazione di annullare i propri provvedimenti non gode in sé di copertura costituzionale*». Corte cost., 22 marzo 2000, n. 75, in www.cortecostituzionale.it.

²⁸ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 25 settembre 2006, n. 8307, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁹ L. 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria)», in G.U. Serie Generale n. 306 del 31 dicembre 2004.

³⁰ In queste ipotesi il legislatore aveva definito il punto di equilibrio tra il potere di annullamento d'ufficio, dettato da ragioni di convenienza economica, e l'esigenza di certezza nei rapporti contrattuali, individuando in tre anni il limite temporale per il suo esercizio. Si veda, ad esempio, T.A.R. Sardegna, Sez. I, 15 marzo 2014, n. 219, in *Foro amm.*, T.A.R., 2014, 3, 1002.

³¹ La peculiarità dell'esercizio dell'autotutela per l'annullamento di provvedimenti con i quali sono state indebitamente corrisposte dall'Amministrazione somme di denaro sono tutt'oggi riconosciute dalla giurisprudenza, che non ritiene applicabile, in questi casi, il termine di dodici mesi di cui all'art. 21 *nonies*. Si veda Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2024, n. 6117, in www.giustizia-amministrativa.it ove afferma che «*è quanto meno dubitabile che l'azione di annullamento di precedenti provvedimenti, quale parte di una più ampia attività amministrativa doverosa tesa al recupero di somme indebitamente corrisposte, possa in toto equipararsi ad un'autotutela amministrativa in senso stretto*».

Invero, questo peculiare potere di autotutela, diversamente da quello di cui alla l. n. 127/1997 sopra descritto, si caratterizzava per la sola irrilevanza del fattore temporale, poiché il legittimo affidamento del privato era considerato recessivo rispetto all'esigenze di economicità rappresentate dalla norma³².

Ulteriore esempio di autotutela riconosciuta come doverosa si trova all'art. 94 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159³³ per cui, in talune ipotesi correlate a tentativi di infiltrazioni mafiose, devono essere revocate le autorizzazioni e le concessioni o sciolti i contratti pubblici già stipulati. Nell'interpretazione del giudice amministrativo, l'Amministrazione, in questi casi, ha il dovere imprescindibile di revocare in ogni tempo il contributo già erogato, senza uno specifico obbligo di motivazione, atteso che l'interesse pubblico all'adozione dell'atto è da ritenersi *in re ipsa*³⁴.

Questo significa che le manifestazioni di detta attività, allorché teleologicamente orientate a detto fine, si sottraggono, almeno in parte, e certamente per quanto riguarda i termini per il loro esercizio, alla operatività della disciplina dettata dall'art. 21 nonies della L. 241 del 1990.

A voler diversamente opinare, del resto, dovrebbero ritenersi tacitamente abrogati sia l'articolo 2033 c.c. in tema di indebito oggettivo, che l'art. 2946 c.c. in tema di prescrizione decennale, tutte le volte in cui per l'esercizio dell'azione di ripetizione fosse necessario il previo annullamento di atti risalenti a più di diciotto mesi prima del momento di esercizio della pretesa. Viceversa, è evidente che la pubblica amministrazione che abbia indebitamente corrisposto somme non dovute, possa — come qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento, pena la violazione dell'art. 3 della Costituzione — esercitare la relativa pretesa entro l'ordinario termine decennale di prescrizione. (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sezione II, n.97 del 24 gennaio del 2021)».

³² Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 9 marzo 2006, n. 798, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si legge che «L'art. 1 comma 136 l. n. 311 del 2004 ("Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante e, comunque, non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante"), nella prima parte, ha sottolineato l'importanza e la gravità degli atti di ritiro nonché la necessità di un prudente apprezzamento dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela, sicché proprio questo articolo rende ancora più indispensabile il richiamo, nel corpo della rettifica, alle ragioni, concrete e non meramente ipotetiche, d'interesse pubblico, anche di ordine economico ("Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche"), sottese all'annullamento».

³³ D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136".

³⁴ In giurisprudenza si veda, *ex multis*, Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 30 marzo

Una casistica molto diffusa in giurisprudenza di applicazione dell'autotutela doverosa si ritrova in materia edilizia.

Specialmente in passato – prima delle modifiche apportate dalla riforma Madia alla legge sul procedimento – era maggioritario l'orientamento per cui, in presenza di un titolo edilizio illegittimo, sussistesse un dovere, in capo all'Amministrazione, di provvedere d'ufficio al suo annullamento. In tali ipotesi si riteneva che l'autoannullamento fosse ammissibile anche a distanza di molto tempo dall'adozione del provvedimento e, al ricorrere di determinate circostanze, anche senza che fosse necessaria una specifica motivazione circa la prevalenza dell'interesse pubblico sul legittimo affidamento riposto dal privato³⁵. In questi casi, l'interesse pubblico era identificato nella necessità di ripristinare la legalità violata *«atteso che il rilascio del titolo edilizio comporta la sussistenza di una permanente situazione contra legem e, di conseguenza, ingenera nell'Amministrazione il potere-dovere di annullare in ogni tempo la concessione illegittimamente assentita»*³⁶.

Invero, l'orientamento minoritario sosteneva che, anche nel caso di annullamento d'ufficio di titoli edilizi, avrebbero dovuto trovare integrale applicazione i generali presupposti legali di cui all'art. 21 *nonies*³⁷. Pertanto, la decisione dell'Amministrazione di emanare un provvedimento in autotutela sarebbe stata caratterizzata dall'esercizio di discrezionalità,

2020, n. 223, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Si veda altresì, tra le più recenti pronunce, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 1° luglio 2024, n. 4060, in *Foro amm. – T.A.R.* 7-08, II, 1102, che esclude in radice la sua riconducibilità ai provvedimenti di autotutela, poiché *«l'atto c.d. di revoca non rappresenta affatto (come farebbe pensare il nomen) un nuovo provvedimento adottato in autotutela dall'amministrazione nell'esercizio di un potere discrezionale ma un mero atto ricognitivo che constata, quale atto dovuto e vincolato, l'avvenuta verifica della condizione risolutiva afferente al contributo ancora precario»*.

³⁵ Ciò, in particolare – prima dell'introduzione del comma 2 *bis* all'art. 21 *nonies* – laddove l'illegittimità del titolo in sanatoria fosse stata determinata da una falsa rappresentazione dei fatti e dello stato dei luoghi imputabile al beneficiario del titolo. In tali ipotesi sarebbe risultato inconferente lo stesso richiamo alla disciplina dell'annullamento d'ufficio, poiché era proprio la falsa rappresentazione dei fatti rilevanti a rendere vincolata l'adozione del provvedimento di annullamento in autotutela, il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 27 agosto 2012, n. 4619, *Foro amm. – C.d.S.*, 2012, 1932; Id., 19 agosto 2016 n. 3660, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

³⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 28 giugno 2016, n. 2885, in *Red. Giuffrè*, 2016 e Id. Sez. V, 23 aprile 2014, n. 2060, in *Foro Amm. – C.d.S.*, 2014, 5, 1473.

³⁷ In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, VI, 29 gennaio 2016, n. 351, in *Foro Amm. – C.d.S.*, 2013, 2, 420; Id., IV, 15 febbraio 2013, n. 915, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

implicando una valutazione volta alla ricerca del giusto equilibrio tra il ripristino della legalità violata e la conservazione dell'assetto regolativo impresso dal provvedimento viziato, a garanzia della tutela dell'affidamento dei destinatari circa la certezza e la stabilità degli effetti giuridici prodotti dal provvedimento illegittimo.

Il contrasto tra i due citati orientamenti è stato risolto a favore di quello minoritario dalla già richiamata pronuncia Cons. Stato n. 8/2017, per cui se è «*certamente condivisibile l'intento di agevolare le amministrazioni nel contrastare anche ex post l'abusivismo edilizio (consentendo loro di motivare anche in modo sintetico in ordine alla prevalenza delle ragioni di interesse pubblico sottese all'annullamento dei provvedimenti di sanatoria illegittimamente concessi), non emergono invece argomenti che legittimino la sostanziale de-responsabilizzazione delle amministrazioni stesse attraverso una radicale e indistinta esenzione dal generale obbligo di motivazione. Si osserva al riguardo che l'incondizionata adesione alla (pur suggestiva) formula dell'interesse pubblico in re ipsa può produrre effetti distorsivi, consentendo in ipotesi-limite all'amministrazione – la quale abbia comunque errato nel rilascio di una sanatoria illegittima – dapprima di restare inerte anche per un lungo lasso di tempo e poi di adottare un provvedimento di ritiro privo di alcuna motivazione, in tal modo restando pienamente de-responsabilizzata nonostante una triplice violazione dei principi di corretta gestione della cosa pubblica*».

Sempre secondo l'Adunanza plenaria citata non risulta condivisibile la tesi per cui occorrerebbe riconoscere maggiore rilevanza all'interesse dei privati destinatari dell'atto ampliativo rispetto all'interesse pubblico alla rimozione dell'atto, risultando sempre necessario un adeguato bilanciamento.

Ancora, viene annoverato nella categoria dell'autotutela doverosa l'art. 19, comma 4, della l. n. 241/1990, riguardante all'esercizio dei poteri inibitori in capo alle Amministrazioni, decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3 o comma 6 *bis*, nei sussistendo le condizioni previste dall'art. 21 *nonies*, per l'annullamento d'ufficio.

In questa ipotesi il carattere doveroso sarebbe da individuarsi nell'obbligo di risposta dell'Amministrazione, a fronte di un'istanza del privato volta a sollecitare tali poteri inibitori, in ragione dell'intima connessione con il più generale dovere di vigilanza sull'attività edilizia ai fini dell'ordinato assetto del territorio. Quest'obbligo, una volta verificata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 21 *nonies*, dovrebbe tradursi in un dovere di esercitare i poteri inibitori³⁸.

³⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1737, con la nota di N. POSTERARO,

Tuttavia, non può non osservarsi come in queste ipotesi riguardanti la SCIA, in cui, come noto, i poteri dell'Amministrazione non intervengono su un provvedimento, ma su un atto del privato, non possa propriamente parlarsi di annullamento d'ufficio e, quindi, l'incasellamento nella categoria dell'autotutela doverosa appare forse forzato³⁹.

Sempre restando all'interno della legge sul procedimento, è stato affermato in giurisprudenza che l'ipotesi di cui all'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, rappresenterebbe un ulteriore caso di autotutela doverosa, in cui l'Amministrazione sarebbe obbligata ad annullare d'ufficio il proprio provvedimento, ciò perché, da un lato, l'interessato non potrebbe vantare alcun legittimo affidamento, a fronte di una falsa rappresentazione dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, dall'altro, l'interesse pubblico sarebbe in *re ipsa* ⁴⁰.

Invero, l'impiego dell'espressione "possono essere annullati", renderebbe chiaro, secondo una condivisibile interpretazione⁴¹, come al ricorrere di tali circostanze non venga imposto alle Amministrazioni senz'altro l'annullamento dei provvedimenti, ma solo il riesame, senza vincolarne gli esiti. Il comma 2 *bis* dell'art. 21 *nonies*, in altre parole, derogherebbe solamente al limite temporale di cui al suo primo comma⁴².

Infine, strettamente connessa all'ipotesi di cui all'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis* – che ne effettua un richiamo – è quella ai sensi dell'art. 75 del d.P.R.

Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo leso da una SCIA a partire da una recente pronuncia del Consiglio di Stato, in Dir. proc. amm., 4, 2022, 957. Più recentemente si veda, anche, T.A.R. Venezia, Sez. II, 17 marzo 2023, n. 356, in *Foro Amm.* 2023, 3, II, 400 e Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 2023, n. 6837 con nota di P. OTRANTO, *Quando "tempus non regit actum". Ancora sulla c.d. "autotutela" in materia di s.c.i.a.*, in *www.giustiziainsieme.it*, 20 dicembre 2023.

³⁹ Si parla più propriamente di "autotutela atipica" nella pronuncia T.A.R. Puglia, Lecce, 10 febbraio 2025, n. 199, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁴⁰ Cfr., *ex multis*, T.A.R. Veneto, Sez. II, 8 aprile 2022, n. 542, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 3 marzo 2022, n. 365, in *Foro amm* – T.A.R., 2022, 3, II, 449; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 5 gennaio 2021, n. 18, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 2019, n. 8920, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 1 I, 97; Id., Sez. IV, 14 giugno 2017, n. 2885, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁴¹ In questo senso si è espresso Cons. Stato, Sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415, cit., in riforma della sentenza di primo grado emessa dal T.A.R. Puglia, che aveva avvalorato la tesi per cui questa disposizione individuerebbe un vero e proprio obbligo per le Amministrazioni di emettere un provvedimento di secondo grado.

⁴² Si veda, *ex multis*, M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, 566, cit.

n. 445 del 2000⁴³, per cui, ove emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione secondo una valutazione autonoma dell'Amministrazione, il dichiarante decade dai benefici conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera. Si tratta di una norma che, secondo la giurisprudenza, non costituirebbe un'eccezione alla regola generale di cui all'art. 21 *nonies*, ma una forma ben definita di autotutela doverosa, posta «a garanzia di supremi valori ed interessi dell'ordinamento contro la consolidazione degli effetti di un atto illegittimo ed ingiusto e non tempestivamente revocato o annullato – aventi dunque una copertura costituzionale di forza superiore all'autotutela discrezionale ed un'efficacia parimenti generale e concorrente con i casi ordinari dell'autotutela discrezionale, oltre ad essere basate sulla delibazione predefinita del pubblico interesse a tale rimozione»⁴⁴

È innegabile che l'autotutela doverosa costituisca un'incerta figura che – riprendendo il discorso aperto nel primo paragrafo – si pone più vicina a una nozione “classica” di autoannullamento, in controtendenza rispetto alla sua attuale configurazione, in cui la garanzia dell'affidamento del privato ha assunto una portata prioritaria rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico.

L'esigenza di curare un dato interesse pubblico può superare i limiti imposti, prima dalla giurisprudenza e poi dal legislatore, per il rispetto della stabilità del provvedimento. Anche il bastione del limite temporale per l'emanazione del provvedimento di secondo grado, principale difesa innalzata per il privato, in talune ipotesi, può essere abbattuto, nel tentativo di ripristinare la legalità violata.

È necessario porre in evidenza, come sottolineato in dottrina⁴⁵, che

⁴³ Più precisamente, l'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000, rubricato “Decadenza dei benefici”, prevede che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.

La dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza. Restano comunque fermi gli interventi, anche economici, in favore dei minori e per le situazioni familiari e sociali di particolare disagio».

⁴⁴ Cfr., *ex multis*, Cons Stato, Sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767, in *Red. Giuffrè*, 2023, Id. Sez. VI, 31 dicembre 2019, n. 8920, cit.; e T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. III, 6 febbraio 2024, n. 115, in *Red. Giuffrè*, 2024.

⁴⁵ In dottrina è stato affermato che «le ipotesi di annullamento doveroso, in costanza delle norme che attualmente lo regolano, contrastano apertamente coi principi cardine posti a base delle regole stesse: pertanto, si può affermare che la prassi giurisprudenziale atta a ravvisare ipotesi di annullamento

se l'autotutela doverosa e, dunque, il riconoscimento di deroghe alla disciplina sull'autoannullamento, poteva ritenersi ammissibile in mancanza di una positivizzazione dell'annullamento d'ufficio, oggi che la legge ne detta presupposti e limiti, il suo richiamo da parte della giurisprudenza – al di fuori delle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore – appare criticabile.

3. *Autoannullamento e cura degli interessi sensibili*

Esaminare le più recenti tendenze giurisprudenziali sull'autotutela conduce ad approfondire il filone riguardante l'esercizio del potere di autoannullamento in presenza di interessi sensibili, quali i beni culturali, ambientali e paesaggistici.

Questo tema, seppur già oggetto di approfondimenti da parte di attenta dottrina, in particolare a seguito dell'entrata in vigore della legge Madia⁴⁶, risulta oggi di grande attualità grazie alla pronuncia Corte cost. n. 88/2025, che, come accennato, ha dichiarato inammissibile/infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 21 *nonies* della l. n. 241/1990, nella parte in cui impone l'applicazione del termine di dodici mesi per l'autoannullamento dei provvedimenti di autorizzazione e attribuzione di vantaggi economici anche nel caso di provvedimenti inerenti a interessi sensibili.

vincolato, tenuto conto del sistema attualmente in vigore, non è affatto condivisibile». Ancora, l'A. ha posto in rilievo che «Se nei rari casi in cui il legislatore è chiaro, la giurisprudenza individua regole autonome in peius, l'attività economica non avrà davvero alcuna speranza di ripresa. In questo modo, persistendo l'effetto di precarietà, i privati non sono disposti ad entrare in relazione con l'amministrazione di cui non si fidano; si genera, inevitabilmente, una perdita per il benessere collettivo.

Mi sembra che, in tal modo, si torni a riconoscere la sussistenza delle tradizionali barriere protettive dell'autoritarismo e i connessi privilegi della pubblica amministrazione: l'annullamento d'ufficio sembra essere nuovamente espressione di sovranità». N. POSTERARO, *Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo*, cit., 15-16.

⁴⁶ Si vedano, ad esempio, C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa*, cit.; P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2016; Id., *Semplificazione e tutela*, in *www.aedon.it*, 3, 2016; M. MAZZAMUTO, *L'amministrazione senza provvedimento: la scia*, in *L'amministrazione pubblica nella prospettiva del cambiamento: Il Codice dei contratti e la Riforma Madia*. Atti del Convegno di Lecce del 28-29 ottobre 2016, a cura di P.L. PORTALURI, Napoli, 2017, 33 ss.

È di interesse esaminare, seppur sinteticamente, la controversia che ha portato all'emanazione della citata pronuncia.

La Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della Cultura aveva annullato, sei anni dopo il suo rilascio da parte dell'Ufficio Esportazione di Verona, un attestato di libera circolazione relativo a un olio su tela raffigurante una figura femminile, attribuito alla scuola italiana del XVI secolo, dal valore stimato di € 65.000,00.

L'Amministrazione statale era addivenuta a tale decisione poiché, all'esito di un restauro, era emerso un elemento distintivo dell'opera, in precedenza almeno parzialmente celato a causa del suo cattivo stato di conservazione, che aveva permesso a uno studioso – valorizzando alcune informazioni presenti nel carteggio Vasari – di attribuire proprio al Vasari la sua esecuzione. L'autoannullamento dopo un così ingente lasso di tempo avrebbe trovato giustificazione nell'atteggiamento poco collaborativo e, anzi, omissivo tenuto dalla parte al momento della presentazione dell'istanza, in violazione del dovere di correttezza nei rapporti tra privati e pubblica Amministrazione.

In primo grado il T.A.R. Roma aveva respinto il ricorso del privato, fondato sull'illegittima applicazione dei presupposti temporali di cui all'art. 21 *nonies*, comma 1, ritenendo dovesse, invece, trovare applicazione la previsione di cui al suo successivo comma 2 *bis*.

In appello, il Consiglio di Stato, pur ritenendo condivisibili le censure svolte alla sentenza del T.A.R. con specifico riferimento alla non configurabilità di una condotta di “falsa rappresentazione dei fatti”, in mancanza di una piena prova, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 21 *nonies*, comma 1, della l. n. 241/1990, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2 e 117, comma 1.

Ciò perché tale previsione, applicata ai provvedimenti di autorizzazione incidenti su un interesse sensibile e di rango costituzionale come la tutela del patrimonio storico e artistico contrasterebbe con: «- *il parametro costituzionale di ragionevolezza ex art. 3, comma 1, Cost., quale limite alla discrezionalità del legislatore nella costruzione della disciplina di legge;*

- *la stessa protezione del primario bene costituzionale della integrità ex art. 9, comma 1 e comma 2, del patrimonio storico e artistico della Nazione;*
- *la responsabilità individuale e collettiva nei confronti dell'eredità culturale sancita*

dall'art. 1 lett. b) e d) della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005;

- l'obbligo dello Stato italiano a 'riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società' e 'promuovere la protezione dell'eredità culturale' ex art. 5 lett. A) e b) della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005;
- il valore, pure di rango costituzionale, ex art. 97, comma 2, Cost. del buon andamento dell'amministrazione».

Il caso ora esplicito, riguardante l'autoannullamento di un attestato di libera circolazione dopo molto tempo dal suo rilascio, in ragione della nuova attribuzione della tela a un Maestro di grande fama, anziché alla sua scuola/bottega, lungi dal costituire un *unicum*, è rappresentativo di un fenomeno di una certa diffusione pratica, che negli ultimi anni ha dato vita a un vero e proprio filone giurisprudenziale⁴⁷.

L'orientamento attualmente maggioritario è quello espresso nel caso sottoposto all'esame della Corte costituzionale, cioè di riconoscere l'illegittimità dei provvedimenti di annullamento d'ufficio emessi oltre il termine dei dodici mesi dettato dall'art. 21 *nonies*, comma 1, superabile solo nell'ipotesi di false rappresentazioni dei fatti, di cui al suo comma 2 *bis*⁴⁸.

Emblematica nel circoscrive i confini della deroga di cui all'art. 2 *bis*, nell'ipotesi riguardanti gli attestati di libera circolazione, è la pronuncia Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2023, n. 9962⁴⁹. Questa aveva a oggetto l'accertamento della legittimità del provvedimento di annullamento d'ufficio di un attestato di libera circolazione riguardante un'opera attribuita al Bassano, presentata al competente Ufficio Esportazione, secondo la ricostruzione dell'Amministrazione, in condizioni conservative non buone, sporca e con una patina che ne avrebbe offuscato la conduzione e qualità pittorica in maniera importante; senza la corretta indicazione, nonostante il fac simile della domanda messo a disposizione della p.a. lo consentisse, di importanti informazioni quali "paternità", "cronologia", "prove-

⁴⁷ Si rimanda alla ricostruzione giurisprudenziale svolta da F. CAMPOLO, *Attestato di libera circolazione di un bene culturale e potere di autotutela*, cit.

⁴⁸ Cfr. in tal senso, tra le più recenti pronunce, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II *quater*, 2 dicembre 2024, n. 21602, Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2024, n. 8010; T.A.R. Veneto, 31 gennaio 2024, n. 182, ivi e Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2023, n. 9962, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2023, n. 9962, cit.

nienza”, “committenza”, “notizie storico-artistiche ed “altre caratteristiche”, certamente noti al richiedente, data la risalenza della più accreditata e nota bibliografia critica.

In questo caso, secondo il Consiglio di Stato, non emergeva una falsa prospettazione di parte nei termini necessari richiesti dalla norma al fine di rendere inapplicabile il limite dei dodici mesi previsto *ex lege* per l'annullamento. Più precisamente, nell'opinione del Collegio, non configurano una falsa rappresentazione dei fatti i casi in cui la mancata compilazione di voci non obbligatorie del modello di istanza ovvero l'indicazione non corretta della paternità dell'opera, abbiano indotto l'Amministrazione a rilasciare l'attestato di libera circolazione, non rinvenendo un particolare interesse culturale da tutelare. Similmente, ove, in ragione del cattivo stato di conservazione dell'opera, l'Ufficio Esportazione non abbia riconosciuto la reale provenienza dell'opera, non può ritenersi configurabile l'eccezione di cui al comma 2 *bis* dell'art. 21 *nonies*, considerato che l'*aliud pro alio* può dirsi determinato da un difetto di istruttoria dell'Amministrazione.

A dimostrazione della rilevanza pratica della fattispecie, si segnala che il Ministero della Cultura, con circolare n. 21 del 2024, proprio a seguito della pubblicazione della pronuncia Cons. Stato n. 9962/2023, ha invitato gli Uffici Esportazione a prestare particolare attenzione allo svolgimento dell'istruttoria nei procedimenti di rilascio degli attestati di libera circolazione, allo scopo di prevenire, a monte, ricorsi giurisdizionali aventi ad oggetto il provvedimento di annullamento d'ufficio, destinati con tutta probabilità a un esito negativo per l'Amministrazione⁵⁰.

È altresì di interesse portare l'attenzione sul tentativo ancora attuale, espresso da un indirizzo giurisprudenziale minoritario, di superare le criticità sopra descritte date dall'attribuzione del termine di dodici mesi per l'autoannullamento degli attestati di libera circolazione, negando, in radice, la natura autorizzatoria a tali provvedimenti. Tra le pronunce più recenti in tal senso si segnala T.A.R. Roma, 30 giugno 2025, n. 12906 per cui premesso che «*appare evidente che il provvedimento che autorizza l'esportazione di un bene di valore artistico-culturale si colloca al di fuori dell'ambito dei provvedi-*

⁵⁰ In particolare, nella circolare 24 maggio 2024 n. 21, presente in www.dgabap.cultura.gov.it, si legge che «*per evitare l'irrimediabile uscita dal territorio nazionale di opere d'arte che, onde opportunamente presentate agli uffici esportazione, non avrebbero ricevuto l'attestato di libera circolazione, si invitano codesti uffici nei casi, comunque limitati, in cui la mancanza o insufficienza di informazioni unitamente alla scarsa leggibilità dell'opera non consentano l'adeguata valutazione dell'interesse culturale, a voler dichiarare l'improcedibilità dell'istanza*».

menti autorizzatori o concessori contemplati dall'art. 21 nonies» ne consegue che «rispetto all'attestato di libera circolazione il potere di annullamento d'ufficio esercitato dalla p.a. non può decadere dopo il decorso del termine di diciotto mesi dalla sua data di emanazione [...]»⁵¹.

Come accennato poc'anzi, la problematicità insita nella disciplina dell'annullamento d'ufficio, applicata a provvedimenti riguardanti interessi sensibili, è emersa fin dalle modifiche apportate dalla legge Madia, che hanno configurato un istituto in cui il legittimo affidamento del privato risulta preminente rispetto alla cura dell'interesse pubblico⁵².

La legge sul procedimento, come noto, per taluni istituti detta un regime speciale e derogatorio, quando si verte intorno a interessi sensibili. Si ricorda, in particolare, la disciplina dell'attività consultiva, normata dall'art. 16, che non trova applicazione *«in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini»*. Allo stesso modo, l'art. 17, inerente alle valutazioni tecniche, *«non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini»*.

L'art. 19, comma 1, detta l'inapplicabilità della disciplina della SCIA nei casi, tra gli altri, in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali⁵³.

⁵¹ Conforme a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. 2 *quater*, 16 ottobre 2018, in www.giustizia-amministrativa.it. Secondo la ricostruzione offerta dalle citate pronunce, gli atti autorizzatori sono quelli di *«regolazione delle attività private sottoposte a regime autorizzatorio, che, una volta iniziate in base a tale titolo, proseguono nel tempo, e per la cui realizzazione l'interessato impiega tempo e denaro, rinunciando ad investire in attività alternative, per cui il legislatore ha ritenuto che il mero fatto giuridico del decorso del tempo, visti i diversi interessi in gioco, sia sufficiente a consolidare la legittima aspettativa dell'interessato alla prosecuzione dell'attività svolta in assenza di azioni repressive da parte delle autorità di controllo, sottoponendo il potere repressivo di queste ultime a rigorosi termini di decadenza»*.

⁵² Per un esame del rapporto tra semplificazione e interessi sensibili, con particolare riferimento agli istituti della l. n. 241/1990 si vedano, *ex multis*, G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura* in www.aedon.it, 2015, 3; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili (a proposito di principi, giudici e legislatori...)*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 432; R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 3 ss.; F. MARTINES, *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17-bis della l. n. 241/1990*, in *Dir. amm.*, 2018, 3, 747 ss.; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra amministrazioni, ovvero della (insostenibile) leggerezza degli interessi sensibili (a proposito di principi, giudici e legislatori...)*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 432.

⁵³ L'art. 19, comma 1, della l. n. 241/1990 stabilisce che *«Ogni atto di autorizzazione,*

Ancora, il silenzio assenso di cui all'art. 20 che, ai sensi del suo comma 4, non si applica «agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità», nonché il problematico silenzio assenso tra amministrazioni, ai sensi dell'art. 17 *bis*, per la cui formazione è previsto un termine più lungo rispetto alla disciplina generale, quando riguardi «l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche».

Ulteriori esempi si rinvencono nella disciplina dettata per la conferenza di servizi e, in particolare, gli artt. 14 *bis*, 14 *ter* e 14 *quater*, che prevedono regole speciali relative ai termini del procedimento e al superamento dei dissensi espressi, qualora si tratti di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o dei beni culturali.

Con tutta evidenza, il legislatore attraverso tali deroghe, in modo più o meno efficace, ha riconosciuto e tenuto in considerazione la peculiarità degli interessi sensibili, rispetto a tutti gli altri interessi, ritenuti meritevoli di una maggiore ponderazione.

L'annullamento d'ufficio, come già ricordato, ha subito, a partire dal 2015, delle modifiche rispondenti a esigenze di semplificazione e certezza della posizione giuridica del privato, che hanno irrigidito gli spazi di discrezionalità in capo all'Amministrazione per la cura dell'interesse pubblico.

L'evoluzione dell'autoannullamento, diversamente dai citati istituti della l. n. 241/1990, non ha tenuto in considerazione gli interessi sensibili⁵⁴.

licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

⁵⁴ Un rilevante argomento a sostegno della manifesta irragionevolezza dell'art. 21 *nonies* è individuato dalla pronuncia Cons. Stato n. 8296/2024, proprio dal confronto

Va notato che, prima della riforma Madia, un regime diversificato per gli interessi sensibili non si rendeva necessario, dal momento che la generale applicazione del “termine ragionevole” permetteva una ponderazione dei diversi interessi caso per caso. La novella legislativa, invece, risolvendo, a monte, il bilanciamento tra la tutela dell'affidamento del privato e l'interesse pubblico, in presenza di provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici, attraverso l'imposizione di un perentorio limite temporale, ha reso in ogni caso prevalente l'interesse del privato, una volta superato tale limite⁵⁵.

Attenta dottrina, interrogatasi sulla bontà della riforma, aveva fin da subito previsto la grande criticità che il termine perentorio per l'autoannullamento avrebbe portato nella gestione degli interessi sensibili, avvertendolo come una concreta minaccia a fronte della quale le armi a tutela della legalità si rivelavano spuntate⁵⁶. Ci si domandava, allora, se davvero potesse precludersi l'esercizio dell'annullamento d'ufficio ove si trattasse di tutelare un interesse pubblico espressione di valori fondamentali, che avrebbero dovuto prevalere rispetto alla stabilità del provvedimento⁵⁷.

Come accennato, la previsione di un termine perentorio per l'autoannullamento porta, di fatto, alla forte riduzione della discrezionalità dell'Amministrazione, relegando l'interesse pubblico «*ad uno spazio sempre più ristretto e costretto*» tra la crescente pluralità di diritti amministrativi irretrattabili dei privati⁵⁸.

L'esempio dell'autoannullamento dell'attestato di libera circolazione

con le ulteriori disposizioni contenute nella l. n. 241 del 1990, che prevedono eccezioni all'applicazione della regola generale, quando entrano in gioco interessi sensibili quali la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Viene fatto riferimento, in particolare, alle seguenti disposizioni: l'art. 19, comma 4; l'art. 20, comma 4; gli art. 14 bis, 14 *ter* e 14 *quinqies*. Tutte le ipotesi citate sono accomunate dalla previsione di una dilatazione dei tempi di valutazione riservati all'Amministrazione e si prestano, pertanto, ad essere paragonate all'art. 21 *nonies*, comma 1, in esame. Il Consiglio di Stato, dopo aver elencato tale casistica, previene facili rilievi critici, specificando che l'art. 17 bis della l. n. 241/1990, disciplinante il silenzio assenso tra le Amministrazioni, applicabile espressamente anche quando oggetto del procedimento sono interessi sensibili quali quelli ambientali e culturali, non è idoneo a svalutare l'argomento sopra richiamato. Ciò perché tale istituto vede il confronto orizzontale tra diversi interessi parimenti pubblici.

⁵⁵ Cfr. P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali paesaggistici e ambientali nelle riforme della legge n. 124 del 2015*, cit., 47, in termini fortemente critici, ha in proposito chiarito che «*non c'è dubbio che oggi, con la legge n. 124 del 2015 e annessi decreti attuativi, ci troviamo decisamente più sul lato “semplificazione” che non sul lato “tutela” della “oscillazione del pendolo”*».

⁵⁶ C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa*, cit., 355.

⁵⁷ C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa*, cit., 344.

⁵⁸ Cfr. P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali paesaggistici e ambientali*, cit., 71.

risulta una concretizzazione delle criticità che già si erano preannunciate all'alba della riforma e che oggi, con l'ulteriore riduzione del termine per l'emanazione del provvedimento di secondo grado – espressione della perdurante tendenza a far prevalere l'interesse al legittimo affidamento – sembrano destare ancora maggiore preoccupazione.

3.1. La pronuncia Corte costituzionale 2 luglio 2025, n. 88

Come accennato, la conformità alla Costituzione del termine di dodici mesi dettato dall'art. 21 *nonies*, comma 1, anche per le ipotesi di procedimenti riguardanti interessi sensibili, è stata posta al vaglio del Giudice delle leggi. Questo, con pronuncia Corte cost. n. 88/2025, dopo un'attenta ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto dell'autotutela, con speciale attenzione al tempo dell'annullamento, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, comma 1 Cost.⁵⁹ e non fondata in riferimento agli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 2, e 97, comma 2, Cost.

La Corte costituzionale ha evidenziato come l'evoluzione del quadro normativo sia coerente con quella della relazione pubblico-privato, emblematicamente inquadrata nel «*passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio*».

Secondo il Giudice costituzionale, la nuova concezione dell'autoannullamento porta a distinguere nettamente il procedimento di primo grado da quello di secondo grado, per cui «*non è contrario alla ragionevolezza che l'interesse di particolare rango costituzionale, quale la protezione del patrimonio storico e artistico, abbia nella funzione di riesame una considerazione diversa da quella che gli è riservata nel relativo procedimento di primo grado*».

In altre parole, la definizione di un procedimento di primo grado in cui gli interessi sensibili ricevono adeguata protezione – come per il caso di quello per il rilascio dell'attestato di libera circolazione – permette di ritenere conforme a Costituzione l'eventuale procedimento di secondo grado che, invece, segue regole diverse e, per come delineato dal legislatore, appresta una peculiare tutela alla stabilità del provvedimento. Più pre-

⁵⁹ Secondo il Giudice delle leggi «*la denuncia del contrasto dell'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990 con tali obblighi internazionali è priva di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato. Dal che consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (ex plurimis, sentenze n. 112 del 2024, n.198 e n. 108 del 2023)*».

cisamente, il limite temporale per l'annullamento d'ufficio non comporta un ingiusto sacrificio per gli interessi primari, come prospettato dal Consiglio di Stato, ma risulta la «*compiuta ed esplicita rappresentazione*» della tutela apprestata al legittimo affidamento, principio di pari rango costituzionale, da intendersi sia nella prospettiva di “matrice individuale” del destinatario del provvedimento favorevole, sia in quella di “matrice collettiva” alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici⁶⁰.

Ancora, la Corte costituzionale ha messo in luce il rischio che con l'individuazione di un termine elastico per l'esercizio del potere di autoannullamento le pubbliche amministrazioni non siano incentivate a svolgere in modo completo e adeguato l'istruttoria dei procedimenti di primo grado, nella consapevolezza di avere comunque «*una seconda chance di intervento*»⁶¹. In questo modo il limite temporale di cui all'art. 21 *nonies*, comma 1, lungi dal porsi in violazione del principio di buon andamento, è da considerarsi una sua attuazione, rappresentando «*uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa*».

4. *Brevi riflessioni conclusive*

La casistica giurisprudenziale richiamata nei precedenti paragrafi pone in risalto la difficoltà che comporta per la cura concreta dell'interesse pubblico l'individuazione di limiti, specialmente temporali, per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio. L'autotutela, classica espressione dell'inesauribilità del potere, si trova oggi tanto imbrigliata nella sua nuova veste giuridica, da generare idiosincrasie negli operatori

⁶⁰ Nell'immediatezza della legge Madia era stata ben compresa la coincidenza venutasi a creare tra interesse pubblico e tutela dell'affidamento. In tal senso si rimanda nuovamente ad A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo dopo la legge n. 124/2015*, cit., 337 dove evidenzia che «*dalla tutela della mera legalità, quale finalità perseguita con l'annullamento, si è passati alla cura dell'interesse pubblico, per giungere poi alla situazione attuale, in cui quest'ultimo e cioè l'interesse pubblico tende a coincidere con la stabilità delle situazioni favorevoli: la loro intangibilità diviene essa stessa strumento per soddisfare l'interesse generale, oggi ritenuto prevalente, allo sviluppo economico; si potrebbe dire che la stabilità è strumentale rispetto all'interesse pubblico allo sviluppo economico. Stabilità e certezza delle situazioni giuridiche sono a loro volta interesse pubblico primario e prevalente e la conseguente intangibilità di queste ultime è bene da perseguire*».

⁶¹ A sostegno di tale ragionamento viene citata proprio la circolare della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 24 maggio 2024, n. 21, di cui si è detto al paragrafo precedente.

del diritto, che tentano forzature interpretative pur di allentarne le maglie. In questo modo ha assunto una natura sempre più simile all'annullamento contenzioso, volta più all'eliminazione di un vizio entro un determinato lasso temporale che alla disciplina di una situazione presente⁶².

In relazione all'autotutela doverosa, si è visto come la giurisprudenza più accorta stia cercando di limitare le applicazioni eccentriche rispetto al dato normativo, che risulta, nella sua interpretazione letterale, inequivocabile. In questo caso, infatti, l'intenzione del legislatore di garantire una maggiore tutela all'affidamento del privato risulta tanto chiara da una piana lettura del testo della norma oltre che dall'esame delle relazioni di accompagnamento alle diverse modifiche nel tempo apportate che ogni tentativo di offrire una diversa chiave interpretativa non può dirsi ammissibile.

Di autotutela doverosa sembra oggi corretto parlare solo in merito a quelle ipotesi espressamente contemplate dal legislatore in deroga rispetto alle regole generali di cui all'art. 21 *nonies*, per cui la tutela di un determinato interesse pubblico è considerata prioritaria, in conformità con l'ormai risalente insegnamento della pronuncia Corte cost. n. 75/2000.

Esaminando l'autotutela doverosa emerge un quadro tanto confuso sia in dottrina che in giurisprudenza, che evitare radicalmente l'utilizzo di questa locuzione potrebbe risultare la soluzione più semplice per impedire il diffondersi di interpretazioni non conformi al dato normativo.

Certo è che il tentativo, ancora in atto, di forzare il dato legislativo ovvero di individuare ipotesi in deroga rispetto alla regola generale sembra la dimostrazione di una certa insofferenza dell'Amministrazione e dei Giudici verso l'allontanamento dell'annullamento d'ufficio dall'originaria teorica dell'inconsumabilità del potere. Si crede necessario tenere in considerazione la descritta tendenza, in quanto indicativa della percepita difficoltà, nel vigore dell'attuale disciplina, di veder assicurato il migliore perseguimento dell'interesse pubblico.

Passando al tema dell'applicazione dell'autoannullamento ai provvedimenti riguardanti interessi sensibili, invece, si ha l'impressione che il legislatore, preso dalla foga di riformare l'istituto, in ottica semplificatoria, abbia dimenticato di considerare l'incidenza delle modifiche apportate sulla cura degli interessi sensibili. In questo senso, come si è detto, è stato

⁶² In questo senso si veda C. NAPOLITANO, *La revoca*, in questa *Rivista*, 3, 2021, 747-748.

in qualche modo contraddetto lo spirito della legge sul procedimento, in cui per gli interessi sensibili sono individuate previsioni speciali, finalizzate a garantire una loro più attenta ponderazione.

Simile impostazione, come evidenziato da attenta dottrina⁶³, è illustrativa di un problema di fondo di tecnica legislativa, che è quello di ricorrere a norme di semplificazione generali, per cui solo in un secondo momento ci si rende conto della necessità di apportare degli aggiustamenti, funzionali a tutelare interessi particolarmente rilevanti. L'eccesso di semplificazione, in altre parole, comporta l'impossibilità di gestire la complessità⁶⁴, poiché impone l'applicazione di regole inadatte alla realtà concreta, che è per sua natura complicata. Il caso dell'autoannullamento degli attestati di libera circolazione costituisce un chiaro esempio delle possibili derive degli approcci semplificatori.

La pronuncia Corte cost. 88/2025, di cui sono stati sopra riportati alcuni dei passaggi ritenuti fondamentali, si è visto, ha valorizzato gli sviluppi normativi dell'istituto dell'autotutela, in linea con l'evoluzione dei rapporti tra privato e pubblica Amministrazione, dichiarando la legittimità costituzionale dell'assetto oggi raggiunto, che vede l'automatica prevalenza attribuita all'affidamento del privato, allo scadere dei dodici mesi dall'adozione del provvedimento.

La Corte costituzionale ha acutamente esplicito come l'attuale configurazione normativa dell'annullamento d'ufficio abbia trasformato il tradizionale istituto del riesame, caratterizzato dall'obbligo dell'Amministrazione di perseguire costantemente l'interesse pubblico, in un potere "altro" rispetto a quello esercitato in primo grado.

Se è vero che l'art. 21 *nonies*, comma 1, della l. n. 241/1990, alla luce delle argomentazioni del Giudice delle leggi, non può dirsi in contrasto con la Carta fondamentale, tuttavia, nell'opinione di chi scrive, la sentenza non risolve le criticità fino a ora espresse in merito alla generale applicabilità del termine di dodici mesi per l'autoannullamento.

In casi di particolare complessità come quello dell'annullamento dell'attestato di libera circolazione al ricorrere di un *aliud pro alio*, che non

⁶³ Cfr. M. MAZZAMUTO, *L'amministrazione senza provvedimento: la scia*, cit., 99-101. L'A. a p. 101, criticando l'irragionevolezza del legislatore, afferma che «sembra quasi che ogni tanto ci si convinca che gli interessi sensibili vadano presi in considerazione e si provveda a tale adempimento dove capita, da un fiore all'altro, e con elenchi disomogenei, purché si dia prova di averne tenuto conto».

⁶⁴ P. CARPENTIERI, *La tutela dei beni culturali paesaggistici e ambientali*, cit. 44-46.

dipenda da negligenza o mala fede di una delle parti, privare l'Amministrazione di ogni possibilità di rideterminarsi trascorso un anno dal rilascio del provvedimento di primo grado determina un nocumento per l'intera collettività, che non può trovare adeguata giustificazione nell'automatica prevalenza attribuita al legittimo affidamento⁶⁵.

In queste ipotesi, il ritorno al più elastico “termine ragionevole” avrebbe permesso di valorizzare la buona discrezionalità dell'Amministrazione⁶⁶, offrendo gli strumenti per affrontare la complessità, attraverso un'analisi e un bilanciamento caso per caso. Il legittimo affidamento – che, come ci ricorda la Corte costituzionale, è principio di rango costituzionale – non sarebbe stato sempre recessivo, ma posto attentamente a confronto con l'interesse alla tutela del patrimonio culturale.

In verità, la sentenza Corte cost. n. 88/2025, fornendo una chiara esplicazione di come il legislatore ha modificato nel tempo l'annullamento d'ufficio, riesce a dare illustrazione di quella diffidenza per l'attività discrezionale che ha ispirato i delineati mutamenti normativi, ma che oggi non rispecchia i progetti di riforma in atto della pubblica Amministrazione⁶⁷.

I descritti orientamenti giurisprudenziali e i sempre attuali tentativi di eludere lo scoglio temporale dei dodici mesi inducono a pensare che la sentenza costituzionale non sarà in grado di prevenire nuove “fughe in avanti” degli interpreti, alla ricerca di letture della normativa capaci di tutelare nel modo più efficace gli interessi sensibili⁶⁸.

⁶⁵ Sul diritto alla fruizione dei beni culturali si vedano, ad esempio, le riflessioni di R.C. PERIN, *Il diritto al bene culturale come libertà individuale e interesse della nazione*, in *Patrimonio culturale modelli organizzativi e sviluppo territoriale*, a cura di F. ASTONE, Napoli, 2019, 15-28.

⁶⁶ In questo senso F. CAMPOLO, *Attestato di libera circolazione di un bene culturale e potere di autotutela. Dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 21 nonies, c. 1, l. 241/1990*, cit.

⁶⁷ Si veda, tra tutti, F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016.

⁶⁸ Si richiama nuovamente, a titolo esemplificativo, quell'orientamento giurisprudenziale che “aggira” l'applicazione del termine di dodici mesi per l'autoannullamento dell'attestato di libera circolazione, escludendo che possa rientrare nella categoria dei provvedimenti di “autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”. Non sembra, inoltre, improbabile immaginare che p.a. e Giudice, alla luce della sentenza della Corte costituzionale, opteranno per un'interpretazione maggiormente elastica della nozione di “false rappresentazioni” di cui all'art. 21 *nonies*, comma 2 *bis*, che, come ricordato nella stessa pronuncia Corte cost. n. 88/2025 dovrebbero essere accertate inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi, sempre allo scopo di superare il rigido termine di dodici mesi.

Per questa ragione, un ripensamento generale dell'istituto in esame, riscoprendo nuovamente nell'autotutela un baluardo per l'effettiva cura dell'interesse pubblico, che non sia più solo coincidente con la stabilità delle situazioni favorevoli, appare ad oggi ancora preferibile oltre che conforme al ritrovato paradigma dell'Amministrazione di risultato⁶⁹.

Una soluzione di compromesso potrebbe essere quella di introdurre disposizioni "derogatorie" *ad hoc*, sulla falsariga di quelle previsioni legislative di autotutela doverosa già presenti nel nostro ordinamento, riportando il termine ragionevole per l'annullamento d'ufficio di quei provvedimenti riguardanti interessi sensibili, come l'attestato di libera circolazione.

La sentenza Corte cost. n. 88/2025 ha certamente il pregio di riportare nuova linfa al dibattito, mai sopito, sul tempo dell'annullamento d'ufficio, che si crede potrà stimolare la ricerca di soluzioni normative realmente in grado di curare al meglio sia gli interessi pubblici sia quelli privati.

⁶⁹ Cfr., *ex multis*, M.R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV., *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023 per cui «Il principio di risultato inscritto nel diritto positivo dell'ordinamento, ancorché (per adesso) di settore, è qualcosa di più e di diverso rispetto al passato e ad esperienze ermeneutiche che hanno avuto vita sino ad oggi. È la ripresa sancita, la volontà espressa di rendere l'Amministrazione utile, all'interesse pubblico quanto al cittadino, provvedendo a munire l'Amministrazione stessa e il potere giudiziario di un nuovo strumento di riferimento che possa costituire il baluardo per contrastare comportamenti approssimativi, inerti o del tutto contrari all'utilità di un'azione coerente rispetto alla volontà della legge e della regola del caso concreto».

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione dell'annullamento d'ufficio, soffermandosi sul ruolo della recente giurisprudenza nel definirne i confini. Un'attenzione particolare è rivolta all'elemento temporale, in relazione al quale si registrano spinte volte al superamento della sua configurazione perentoria, al fine di garantire la migliore cura dell'interesse pubblico.

The unbearable inflexibility of the 12-month time limit imposed by law
for self-protection annulment

The paper analyzes the evolution of annulment by public authorities, focusing on the role of recent case law in defining its discipline. Special attention is paid to the temporal element. Toward this there is a current practice aimed at overcoming its imperative configuration, in order to ensure the best care of the public interest.