



Annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo illegittimo

Art. 21-novies L. 241/1990

Annullamento d'ufficio

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a sei mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di sei mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

L'annullamento d'ufficio rientra tra i provvedimenti di "secondo grado" con cui l'amministrazione esercita la funzione di riesame di atti già adottati, al fine di garantire la cura dell'interesse pubblico in via continuativa. Trattasi di provvedimento discrezionale di portata eliminativa, con effetti *ex tunc*, di un precedente atto affetto da illegittimità originaria.

Tradizionalmente, la funzione del riesame è stata ritenuta espressione dello stesso potere esercitato in primo grado, di cui condivide il carattere di inesauribilità, sul fondamento costituzionale del principio di buon andamento dell'amministrazione. Conseguentemente, sotto il profilo temporale, il potere di annullamento è stato ritenuto inconsumabile e discrezionale nel quando, salvo il limite individuato dalla giurisprudenza, dapprima, nella carenza di un interesse concreto e attuale all'annullamento per l'operare del fatto compiuto e, di seguito, nella decorrenza di un termine ragionevole.

L'aspetto della tempistica dell'esercizio del potere di annullamento in autotutela è stato, nel tempo, oggetto di più interventi normativi.

- L'art. 14 L. 11/2/2005 n. 15, recante *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*, in un contesto di evoluzione ordinamentale caratterizzata da una maggiore attenzione alla certezza delle situazioni giuridiche, ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (L. 7/8/1990 n. 241) il nuovo Capo IV-bis, recante - tra gli altri - l'art. 21-nonies che ha positivizzato il «termine ragionevole» quale condizione che, unitamente alla presenza di ragioni di interesse pubblico, giustifica l'annullamento del provvedimento di "primo grado", previa valutazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati. Venne, così, introdotta una limitazione temporale qualificabile - non tanto come termine di decadenza del potere di autotutela, bensì - come elemento determinante nella modalità del suo esercizio.

- Dopo dieci anni, l'art. 6 c. 1, lett. d), L. 7/8/2015 n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, al fine di ovviare agli inconvenienti dovuti alla previsione di un concetto giuridico indeterminato, è intervenuto sul comma 1 specificando che, per i provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici, l'annullamento possa intervenire entro un termine comunque non superiore a 18 mesi dal momento dell'adozione. Il nuovo argine temporale è stato inteso come un termine decadenziale, la cui decorrenza determina l'effetto estintivo del potere, con definitivo consolidamento della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti dell'amministrazione.

Tuttavia, stante il riconoscimento della tutela all'affidamento solo se legittimo - *id est* se incolpevole o fondato sulla buona fede - si è prevista un'ipotesi di esclusione dell'applicabilità del termine decadenziale per immeritevole considerazione della posizione del destinatario del provvedimento invalido; la riforma ha, infatti, inserito nell'art. 21-nonies l'inedito comma 2-bis, secondo il quale l'amministrazione è legittimata all'annullamento del provvedimento invalido «anche dopo la scadenza del termine», in caso «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».

- Successivamente, l'art. 63 c. 1 D.L. 31/5/2021 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*, convertito, con modificazioni, nella L. 29/7/2021 n. 108, al fine di consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico, ha modificato il *tempus ad quem* previsto dal comma 1 dell'art. 21-nonies, riducendolo da 18 a 12 mesi.

- Infine, l'art. 1 c. 1 L. 2/12/2025 n. 182, recante *Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese*, ha ulteriormente abbassato il termine *ad quem* a 6 mesi.

L'eccezione di cui al comma 2-bis, è stata interpretata - sulla base del dato testuale costituito dalla disgiunzione "o" e di un argomento teleologico - nel senso che il termine finale non opera laddove si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata

inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (in tal senso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato: sez. IV, 7/5/2025 n. 3876 e 14/8/2024 n. 7134; sez. VI, 27/2/2024 n. 1926). L'erroneità dei presupposti per il rilascio del provvedimento amministrativo non risulta, infatti, imputabile all'amministrazione, ma esclusivamente alla parte che ha fornito una falsa descrizione della realtà fattuale, oggettivamente verificabile e non opinabile.

L'operare del termine rigido e la previsione della sua inapplicabilità, con il riespandersi del solo limite del «termine ragionevole», secondo la logica della protezione dell'affidamento solo se meritevole, trova riscontro anche nella loro differente decorrenza: la scadenza a mesi si computa «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado; diversamente, il termine ragionevole prende avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte della PA.

Il rilievo costituzionale dell'interesse pubblico cui l'amministrazione è preposta consente l'annullamento oltre il termine di decadenza e sino a «un termine ragionevole», tutte le volte in cui l'illegittimità sia derivata dall'impossibilità per l'amministrazione di svolgere un compiuto accertamento dei fatti e una corretta valutazione dell'interesse pubblico primario nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di primo grado a causa del comportamento dell'istante che, pertanto, non può rivendicare la tutela dell'aspettativa a conservare gli effetti favorevoli del provvedimento.

Avv. Fabio Piccioni
del Foro di Firenze

