METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
*Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)*
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

APPROFONDIMENTO DOTTRINALE • PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO
Anno I (Vol. 1), Fasc. 2 (2026) • Art. 3927 • pp. 1–23 • §§ 1–53

# Annullamento d’ufficio: decadenza del potere e tutela del privato

*English Edition Title: Ex Officio Annulment: Forfeiture of Administrative Power and Legitimate Expectations*

**Paola De Virgiliis [Autrice & Collaboratrice Scientifica]**
Contrattualistica pubblica e diritto amministrativo
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/paola-de-virgiliis/

Pubblicato il: 10 Set 2026 • Contributo sottoposto a revisione scientifica • Testo integrale: pp. 1–23 (§§ 1–53)

**ABSTRACT SCIENTIFICO**
Il paradigma dell'autotutela decisoria ha subìto una radicale metamorfosi nell'ordinamento nazionale, transitando da prerogativa inesauribile dell'amministrazione a potere rigidamente conformato. L'introduzione e la progressiva contrazione del limite temporale, attualmente fissato in dodici mesi, segnano il definitivo superamento del dogma dell'inesauribilità del potere di ritiro. Per l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo attributivo di vantaggi economici, il termine assume natura strettamente decadenziale, ponendosi a presidio insuperabile della certezza dei rapporti giuridici e del legittimo affidamento del cittadino. Il presente approfondimento ricostruisce l'architettura dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990 alla luce dell'elaborazione nomofilattica del Consiglio di Stato, analizzando i rigidi presupposti per l'esercizio del potere, le stringenti declinazioni dell'onere motivazionale di stampo comparativo e le tassative deroghe fondate sulle false rappresentazioni del privato. L'analisi si estende ai confini dogmatici con la revoca, per giungere a indagare la risarcibilità della lesione dell'affidamento incolpevole, ormai attratto nell'orbita protettiva…

**CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)**
P. De Virgiliis, Annullamento d’ufficio: decadenza del potere e tutela del privato, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 2, 10 settembre 2026, art. 3927, pp. 1–23, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/09/10/annullamento-ufficio-provvedimento-amministrativo-affidamento-art-21-nonies/.

OSCOLA: Paola De Virgiliis, ‘Annullamento d’ufficio: decadenza del potere e tutela del privato’ (2026) 1(2) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 3927, 1–23 <https://www.metodogiuridico.it/2026/09/10/annullamento-ufficio-provvedimento-amministrativo-affidamento-art-21-nonies/> accessed 14 November 2026.

| | |
|---|---|
| **Record OAI-PMH:** | `oai:metodogiuridico.it:post/3927 (OpenAIRE / DOAJ / BASE)` |
| **Permalink Canonico:** | https://www.metodogiuridico.it/2026/09/10/annullamento-ufficio-provvedimento-amministrativo-affidamento-art-21-nonies/ |
| **AEA JEL Codes:** | K23 (Diritto amministrativo e settori regolati); K40 (Ordinamento giudiziario, professioni legali e procedura) |
| **EuroVoc (UE):** | MT 0436 potere esecutivo e amministrazione pubblica • procedura amministrativa [2695]; diritto amministrativo [517] |
| **ECLI Pronunce:** | `ECLI:IT:CDS:2026:3804SENT • ECLI:IT:CDS:2017:8SENT • ECLI:IT:CDS:2024:2849SENT` |

**DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC**
© 2026 Paola De Virgiliis. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).



VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

# Annullamento d'ufficio: decadenza del potere e tutela del privato

## La disciplina dell'art. 21-nonies L. 241/1990 tra termine perentorio di dodici mesi, interesse pubblico concreto e risarcibilità dell'affidamento legittimo

**Paola De Virgiliis** Diritto Amministrativo & Procedimento Amministrativo 10 Settembre 2026

Lettura 22 min

**Stato della questione e quadro aggiornato al 10 settembre 2026:** Con l'evoluzione nomofilattica dell'Adunanza Plenaria e la giurisprudenza consolidata delle Sezioni del Consiglio di Stato, il termine di dodici mesi ex art. 21-nonies della L. 241/1990 assume natura decadenziale e perentoria per tutti i provvedimenti ampliativi e attributivi di vantaggi economici, consumando definitivamente la potestà di autotutela della P.A. e tutelando l'affidamento legittimo del privato anche sul piano risarcitorio.

### Abstract (Italiano)

Il paradigma dell'autotutela decisoria ha subìto una radicale metamorfosi nell'ordinamento nazionale, transitando da prerogativa inesauribile dell'amministrazione a potere rigidamente conformato. L'introduzione e la progressiva contrazione del limite temporale, attualmente fissato in dodici mesi, segnano il definitivo superamento del dogma dell'inesauribilità del potere di ritiro. Per l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo attributivo di vantaggi economici, il termine assume natura strettamente decadenziale, ponendosi a presidio insuperabile della certezza dei rapporti giuridici e del legittimo affidamento del cittadino. Il presente approfondimento ricostruisce l'architettura dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990 alla luce dell'elaborazione nomofilattica del Consiglio di Stato, analizzando i rigidi presupposti per l'esercizio del potere, le stringenti declinazioni dell'onere motivazionale di stampo comparativo e le tassative deroghe fondate sulle false rappresentazioni del privato. L'analisi si estende ai confini dogmatici con la revoca, per giungere a indagare la risarcibilità della lesione dell'affidamento incolpevole, ormai attratto nell'orbita protettiva dell'articolo 97 della Costituzione e dei doveri di correttezza e buona fede nel rapporto amministrativo.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

## Abstract (English)

*The paradigm of administrative self-remedy has undergone a profound metamorphosis within the national legal system, shifting from an inexhaustible prerogative of the administration to a strictly regulated power. The introduction and progressive reduction of the time limit, currently set at twelve months, marks the definitive overcoming of the dogma regarding the perpetuity of the withdrawal power. For the ex officio annulment of administrative decisions granting economic advantages, the time limit assumes a strictly preclusive nature, serving as an insurmountable safeguard for the certainty of legal relations and the legitimate expectations of the citizen. This study reconstructs the architecture of Article 21-nonies of Law No. 241 of 1990 in light of the jurisprudential elaboration by the Council of State. It analyzes the rigid prerequisites for exercising the power, the stringent requirements for the comparative statement of reasons, and the exclusive exceptions based on false representations by the private party. The analysis extends to the dogmatic boundaries with revocation, culminating in an investigation of the compensability of the injury to innocent reliance, which is now drawn into the protective orbit of Article 97 of the Constitution and the duties of fairness and good faith in the administrative relationship.*

## Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura decadenziale del termine:** Il limite temporale di dodici mesi per l'esercizio dell'annullamento d'ufficio di provvedimenti ampliativi assume natura perentoria e decadenziale, paralizzando definitivamente il potere di autotutela dell'amministrazione, insensibile a cause di sospensione o interruzione.
- **Divieto del ripristino in re ipsa:** L'illegittimità originaria dell'atto non è sufficiente a giustificare il ritiro. L'amministrazione deve dimostrare un interesse pubblico concreto e attuale, compiendo una motivazione comparativa stringente con l'affidamento incolpevole del destinatario.
- **Tassatività delle deroghe:** Il superamento del termine di dodici mesi è consentito, ex art. 21-nonies, comma 2-bis, esclusivamente in presenza di provati mendaci o false rappresentazioni documentali, interpretati in senso restrittivo a tutela della certezza dei rapporti giuridici.
- **Riqualificazione e risarcimento:** Un atto di ritiro tardivo o mascherato da falsa revoca per ragioni economiche si converte in un annullamento illegittimo; il privato leso nel proprio affidamento legittimo gode della tutela risarcitoria fondata sui canoni costituzionali di correttezza e buona fede.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

### Principio di Diritto / Massima Redazionale

*Il potere di annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi attributivi di vantaggi economici incontra il limite decadenziale di dodici mesi, il cui decorso determina la consunzione del potere di autotutela a salvaguardia dell'affidamento del privato. La deroga temporale per mendacio impone una interpretazione costituzionalmente orientata, mentre l'eventuale ritiro tardivo o elusivo radica una responsabilità dell'amministrazione per violazione dei canoni di correttezza e buona fede, con conseguente risarcibilità della lesione dell'affidamento legittimo in capo al destinatario.*

## 01. Introduzione: l'autotutela e le garanzie procedimentali

La fisionomia dell'**autotutela decisoria** ha conosciuto nel nostro ordinamento una profonda transizione dogmatica, trasformandosi da espressione di un potere imperativo originariamente ritenuto perenne a **potestà vincolata nel tempo** e finalizzata alla tutela dei rapporti sostanziali. Per decenni la ricostruzione dottrinale e pretoria ha postulato l'inesauribilità del potere di riesame della pubblica amministrazione, qualificando l'annullamento dell'atto invalido come un dovere connaturato al principio di legalità, suscettibile di essere esercitato a prescindere dal tempo decorso dall'emanazione del provvedimento favorevole. Tale impostazione subordinava incondizionatamente la sfera del cittadino alla sovraordinazione dell'interesse pubblico astratto, negando autonomia giuridica alla **stabilità degli assetti economici** scaturiti dall'azione amministrativa.

Il processo di positivizzazione avviato con l'introduzione dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 ha impresso una netta cesura a questa visione autoritativa. Con la riforma operata dalla **legge n. 15 del 2005**, il legislatore ha formalizzato i presupposti del potere di ritiro, ancorandolo alla necessaria sussistenza di ragioni di **interesse pubblico concreto e attuale** e al rispetto di un **termine ragionevole**. La mera presenza di un vizio di legittimità ha cessato di costituire causa sufficiente per la caducazione dell'atto, imponendo all'autorità procedente un severo **vaglio comparativo** con gli interessi consolidati dei destinatari e dei controinteressati. In questo nuovo quadro, la tutela dell'**affidamento incolpevole** è ascesa a canone ordinamentale primario, impedendo che l'errore commesso dall'amministrazione possa essere fatto ricadere indefinitamente sul privato.

La successiva traiettoria riformatrice ha progressivamente eroso la vaghezza dell'originario criterio della **ragionevolezza temporale**, reputato inidoneo a garantire la certezza delle relazioni economiche. Con la **legge n. 124 del 2015** il legislatore ha introdotto un limite massimo invalicabile di **diciotto mesi** per l'annullamento dei provvedimenti ampliativi, ulteriormente compresso a **dodici mesi** ad opera del **decreto-legge n. 77 del 2021**. Questa perentoria delimitazione temporale non risponde a una mera logica di efficienza burocratica, ma realizza una precisa scelta assiologica: superata la barriera cronologica fissata dalla norma, la tutela della **certezza delle situazioni giuridiche** prevale in modo definitivo sull'esigenza di ripristino della legalità violata, determinando la radicale estinzione della **potestà demolitoria** dell'amministrazione.

Il rafforzamento delle garanzie procedimentali trova fondamento nei principi cardine di **imparzialità e buon andamento** consacrati dall'art. 97 della Costituzione, letti in sinergia con il diritto a una **buona amministrazione** di matrice sovranazionale. L'ordinamento eurounitario, attraverso l'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, esige che le decisioni amministrative siano adottate entro un **termine ragionevole** e che i diritti conferiti ai consociati non rimangano esposti a una perenne precarietà. L'accertamento di un'invalidità originaria non autorizza l'amministrazione a disconoscere le posizioni consolidatesi nel tempo, richiedendosi una proporzionalità rigorosa tra il sacrificio imposto al singolo e il beneficio reale ritraibile dalla collettività.

In siffatta prospettiva ermeneutica, **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** cessa di essere una manifestazione di supremazia e diviene un istituto a conformazione rigorosamente tipica. La presenza di un termine perentorio di decadenza priva l'autorità del potere di rivalutare la legittimità dell'atto trascorso l'anno dal suo perfezionamento, salve le circoscritte e tassative ipotesi di condotte fraudolente o mendaci imputabili al privato. L'amministrazione non può aggirare tale sbarramento né mediante improprie riqualificazioni dell'atto di ritiro né invocando una presunta permanenza dell'**interesse pubblico**, dovendo semmai ricorrere agli **strumenti conservativi** consentiti dall'ordinamento, a partire dalla convalida.

Il presente studio analizza l'architettura sostanziale dell'istituto alla luce dei più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa di vertice. Dopo aver esaminato i requisiti costitutivi codificati dall'art. 21-nonies della L. 241/1990, l'indagine si focalizza sul valore sistematico del termine decadenziale di **dodici mesi**, sul regime delle deroghe per mendacio e sul confine ontologico che separa l'annullamento dalla revoca per sopravvenienze. Si affronta infine il tema cruciale della **responsabilità dell'amministrazione** per violazione dei canoni di correttezza e buona fede, verificando le condizioni di risarcibilità dell'**affidamento legittimo** leso dall'esercizio illegittimo dell'autotutela.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

# 02. L'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo: presupposti tassativi ex art. 21-nonies

## 2.1 — La natura discrezionale dell'autotutela decisoria e il divieto di annullamento doveroso

L'esegesi letterale del primo comma dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 offre l'immediata chiave interpretativa per comprendere la conformazione del potere: la norma stabilisce che il **provvedimento illegittimo** può essere annullato d'ufficio, impiegando un verbo servile di facoltà che esclude qualsivoglia automatismo ripristinatorio. Nel disegno del legislatore, **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** costituisce l'esito di una **valutazione ampiamente discrezionale**, nell'ambito della quale l'amministrazione è chiamata a verificare se l'eliminazione dell'atto corrisponda a un **interesse pubblico** effettivo, ovvero se la conservazione degli effetti risponda meglio alle finalità dell'azione pubblica. Non sussiste nell'ordinamento generale un dovere di annullamento, giacché la mera riscontrata difformità dell'atto dal paradigma normativo non genera un obbligo di rimozione.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito con costanza che l'istanza con cui il privato sollecita l'esercizio dell'autotutela riveste natura di mera denuncia o esposto, inidonea a radicare un obbligo giuridico di provvedere in capo all'ente. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la sentenza 28 aprile 2026, n. 3804[1], ha chiarito come l'esercizio del potere postuli la concorrenza simultanea e inderogabile di **quattro presupposti vincolanti**: la sussistenza di una patologia genetica riconducibile alle ipotesi di annullabilità tipizzate dall'art. 21-octies della L. 241/1990; l'attualità e concretezza dell'**interesse pubblico** alla caducazione; il decorso di un **termine ragionevole**, e comunque non superiore a dodici mesi per i titoli ampliativi; la ponderazione analitica e comparativa degli interessi dei destinatari e degli eventuali controinteressati. Il difetto anche di uno solo di tali requisiti vizia irrimediabilmente la determinazione di secondo grado, determinandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

La concezione dell'autotutela quale potestà discrezionale e non vincolata demolisce il presupposto teorico dell'annullamento doveroso, tradizionalmente teorizzato per gli atti affetti da vizi particolarmente gravi o per i provvedimenti impositivi. Salve le tassative eccezioni previste da norme speciali di settore (quali l'annullamento straordinario governativo ex art. 2, comma 3, lett. p, della L. 400/1988 o le ipotesi di accertamento di aiuti di Stato incompatibili disposte dalla Commissione

europea), l'amministrazione non può mai limitarsi a registrare l'errore commesso. Essa ha il dovere procedimentale di ponderare se l'eliminazione dell'atto non arrechi alla collettività e al sistema dei traffici giuridici un vulnus superiore a quello derivante dalla sua provvisoria efficacia.

Tale impostazione riflette la natura propria dell'**autotutela decisoria**, che non mira a sanzionare retrospettivamente l'illegittimità dell'azione amministrativa, bensì a curare in via prospettica l'**interesse pubblico** affidato all'autorità. Laddove l'assetto di interessi determinato dal provvedimento originario abbia generato situazioni consolidate e socialmente meritevoli di protezione, la scelta dell'ente deve orientarsi verso il mantenimento dell'efficacia, manifestando la prevalenza del valore della stabilità. L'ordinamento non tollera che il **potere di riesame** venga esercitato per soddisfare esigenze astratte di legalità formale, pretendendosi sempre una ragione sostanziale che giustifichi l'azzeramento dell'atto.

## 2.2 — L'onere motivazionale: la prova del vizio genetico

Il primo elemento strutturale dell'**annullamento d'ufficio** è rappresentato dall'illegittimità originaria del provvedimento, declinata dal rinvio esplicito all'art. 21-octies della L. 241/1990 nelle tre figure sintomatiche dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'**eccesso di potere**. L'amministrazione procedente assume un preciso **onere motivazionale qualificato**, dovendo esplicitare in modo analitico e non stereotipato la genesi e la consistenza della difformità riscontrata. Non è ammissibile una motivazione perplessa, per relationem generica o fondata su mere allegazioni di opportunità: l'autorità deve dimostrare con rigore probatorio quale parametro normativo sia stato pretermesso al momento dell'adozione dell'atto originario.

Un'attenzione esegetica particolare merita l'articolazione tra l'art. 21-nonies e il secondo comma dell'art. 21-octies, il quale esclude l'annullabilità per i vizi di forma e di procedura qualora, per la **natura vincolata** del potere, sia palese che il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, ovvero quando sia dimostrato in giudizio che la mancata comunicazione di avvio non ha inciso sull'esito. Come evidenziato dalla Sezione Sesta nella sentenza n. 3804/2026, la non annullabilità giurisdizionale dell'atto per vizi meramente formali riverbera i propri effetti preclusivi anche sull'autotutela: l'amministrazione non può disporre l'**annullamento d'ufficio** fondando la determinazione su irregolarità procedurali inidonee a inficiare la sostanza della decisione, pena l'eccesso di potere per sviamento della causa tipica.

### Il perimetro dell'illegittimità originaria nell'autotutela

L'annullamento d'ufficio postula un **vizio di legittimità originario** e sostanziale ex art. 21-octies della legge n. 241/1990. L'autorità non può fondare il ritiro su meri vizi formali sanabili o ininfluenti sul dispositivo, dovendo fornire la prova rigorosa dell'invalidità e illustrare analiticamente perché tale vizio non sia tollerabile alla luce dell'interesse pubblico attuale.

L'obbligo di motivare sulla patologia genetica dell'atto risponde al precetto fondamentale di cui all'art. 3 della L. 241/1990, ma assume nell'autotutela una valenza rafforzata. Poiché il provvedimento di secondo grado interviene a travolgere una situazione giuridica precedentemente costituita, la motivazione deve palesare la riconducibilità dell'errore all'istruttoria primaria, chiarendo se l'invalidità sia dipesa da un'erronea interpretazione del quadro regolatorio, dall'omessa acquisizione di pareri obbligatori o da un travisamento fattuale. Solo una ricostruzione puntuale dell'illegittimità consente al privato destinatario di approntare una difesa effettiva e al giudice amministrativo di esercitare un sindacato pieno sulla legittimità dell'operato pubblico.

La rigorosa delimitazione del vizio genetico segna dunque il perimetro dell'autotutela caducatoria. Laddove non sia ravvisabile un'effettiva difformità normativa originaria, ma emerga unicamente un sopravvenuto mutamento degli indirizzi gestionali o una riconsiderazione dell'opportunità economica della scelta pregressa, l'atto non può essere annullato d'ufficio. Qualsiasi provvedimento demolitorio che mascheri un ripensamento discrezionale sotto le sembianze dell'invalidità genetica incorre nel vizio di **sviamento di potere**, configurandosi come un'illegittima elusione delle garanzie previste per il diverso istituto della revoca.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

# 03. L'affidamento legittimo del privato come limite al potere di ritiro

## 3.1 — Fondamento costituzionale ed europeo: l'art. 97 Cost. e l'art. 41 della Carta di Nizza

L'esplicita menzione legislativa che impone di decidere tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati racchiude la trasposizione positiva di un principio cardine dello Stato di diritto: la tutela del **legittimo affidamento** riposto dal cittadino nella regolarità dell'operato pubblico. Nell'ordinamento contemporaneo, l'affidamento non è più degradato a mera aspettativa di fatto priva di rilievo giuridico, ma costituisce una vera e propria situazione soggettiva protetta, avente una salda copertura multilivello. A livello nazionale, il fondamento costituzionale risiede nel principio di **imparzialità e buon andamento** di cui all'art. 97 della Costituzione, interpretato in correlazione con l'art. 2 Cost. quale dovere di solidarietà sociale e correttezza nelle relazioni tra autorità e consociati.

Sul versante sovranazionale, il principio di **certezza del diritto** e di **tutela dell'affidamento** legittimo rappresenta un principio generale dell'ordinamento dell'Unione Europea, costantemente affermato dalla Corte di Giustizia e codificato dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea nell'alveo del diritto a una **buona amministrazione**. Le istituzioni e le amministrazioni nazionali operanti in attuazione del diritto eurounitario sono vincolate al rispetto della leale collaborazione: il privato che abbia orientato le proprie decisioni economiche sulla base di un titolo amministrativo chiaro e univoco non può vedersi privato repentinamente delle utilità conseguite per un mero ravvedimento dell'autorità. Il principio di prevedibilità dell'azione pubblica impone che le situazioni favorevoli create dall'ente non siano rimesse in discussione se non in presenza di preminenti esigenze collettive.

La recezione di tali coordinate ha comportato una profonda revisione del rapporto tra potestà pubblicistica e diritti individuali. L'amministrazione non agisce più in una posizione di distacco monocratico rispetto al cittadino: essa è parte di un **rapporto giuridico bilaterale** fondato su obblighi reciproci di protezione. Se l'ente rilascia un'autorizzazione commerciale, concede un finanziamento o aggiudica un appalto, il destinatario è legittimato a confidare nella validità del titolo e a intraprendere investimenti vincolanti. Il ripensamento postumo dell'autorità, pur fondato sulla scoperta di un vizio originario dell'atto, deve fare i conti con gli assetti economici sorti medio tempore, non potendo sacrificare l'**affidamento incolpevole** in nome di un'astratta purezza della legalità.

## 3.2 — La valutazione comparativa degli interessi e il superamento del mero ripristino della legalità

Il punto di approdo fondamentale nell'evoluzione pretoria è segnato dall'arresto nomofilattico del **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 8**[2]. La Plenaria ha sancito in modo inequivoco il definitivo superamento della teoria dell'**interesse pubblico** in re ipsa: la mera esistenza di un vizio di illegittimità dell'atto originario non integra mai, di per sé sola, una ragione sufficiente per disporne il ritiro. L'amministrazione ha l'onere ineludibile di individuare e dare conto di un **interesse pubblico concreto e attuale** alla rimozione, ontologicamente autonomo rispetto alla semplice esigenza di ripristinare l'ordine giuridico formale violato.

La motivazione dell'annullamento deve pertanto configurarsi come un rigoroso giudizio comparativo, strutturato su un bilanciamento a geometria variabile tra l'**interesse pubblico** perseguito e la consistenza dell'affidamento del privato. In questo giudizio, la variabile temporale gioca un ruolo determinante: **più tempo è trascorso** dall'adozione del **provvedimento ampliativo**, più l'affidamento del destinatario si è consolidato nella realtà socio-economica e più stringente, penetrante e puntuale deve risultare la motivazione con cui l'amministrazione dimostra la prevalenza delle ragioni di ritiro. Se l'atto ha esaurito i propri effetti o se il privato ha dato esecuzione in buona fede alle facoltà accordate, l'interesse alla caducazione retroattiva recede fisiologicamente a fronte del danno sproporzionato arrecato al singolo.

L'Adunanza Plenaria n. 8/2017 ha altresì precisato che l'onere motivazionale comparativo si attenua esclusivamente qualora l'adozione del provvedimento sia stata determinata da una condotta non corretta o mendace del privato, tale da escludere alla radice la meritevolezza di una tutela della buona fede. Al di fuori di tale ipotesi patologica, l'amministrazione non può limitarsi a clausole di stile o a mere formule assertive sull'**interesse pubblico**, dovendo allegare elementi istruttori puntuali che dimostrino l'insostenibilità della persistenza degli effetti dell'atto nel contesto presente.

> ### Il dogma superato della legalità in re ipsa
>
> Secondo l'Adunanza Plenaria n. 8/2017, la caducazione dell'atto invalido esige un interesse pubblico attuale e concreto, diverso dal mero ripristino astratto della legalità. Il trascorrere del tempo fortifica l'**affidamento incolpevole** del cittadino, imponendo all'autorità un onere motivazionale comparativo proporzionalmente rafforzato.

Ne deriva che **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** operato in assenza di un effettivo bilanciamento comparativo si traduce in un vizio insanabile di **eccesso di potere** per difetto di istruttoria e difetto di motivazione. L'amministrazione che sacrifichi l'affidamento del privato senza chiarire perché il ripristino dell'**interesse pubblico** non possa avvenire con modalità meno afflittive o mediante misure compensative viola il canone fondamentale di **proporzionalità dell'azione** amministrativa.

## 3.3 — Autotutela sui titoli formati per silenzio-assenso: il regime aggravato

L'ambito di maggiore frizione tra la potestà di autotutela e la **tutela dell'affidamento** si riscontra in relazione ai titoli formatisi mediante **silenzio-assenso** ai sensi dell'art. 20 della L. 241/1990. In siffatte ipotesi, la mancata emanazione di un provvedimento espresso entro i termini procedimentali determina la **produzione ex lege** di tutti gli effetti del titolo ampliativo richiesto, come confermato dalle recenti ricognizioni in materia di permesso di costruire, silenzio assenso e difformità urbanistiche[D1]. Una volta maturato il decorso del termine, il potere primario di provvedere si consuma definitivamente, residuando in capo all'amministrazione la sola facoltà di intervenire in via di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies.

Una risalente prassi burocratica pretendeva di considerare il **silenzio-assenso** formatosi in difetto dei requisiti normativi come una fattispecie inesistente o insanabilmente nulla, consentendo all'amministrazione di adottare provvedimenti tardivi di rigetto o diffide a costruire al di fuori delle garanzie dell'art. 21-nonies. La giurisprudenza amministrativa ha fermamente respinto questa impostazione demolitoria. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con la sentenza 22 marzo 2024, n. 2849[3], ha stabilito che il titolo formatosi per silentium anche in contrasto con le prescrizioni urbanistiche o edilizie non è affetto da inesistenza, ma integra un **atto amministrativo** tacito annullabile, pienamente soggetto alla disciplina dell'autotutela di cui all'art. 21-nonies.

Di conseguenza, l'amministrazione non può emanare un diniego tardivo, ma deve necessariamente avviare un procedimento di **annullamento d'ufficio**, garantendo il contraddittorio procedimentale e rispettando il termine decadenziale di **dodici mesi** decorrente dal momento in cui il silenzio si è perfezionato. Come sottolineato da Consiglio di Stato n. 2849/2024, l'**onere motivazionale gravante** sull'ente assume in tale contesto una configurazione ulteriormente aggravata: l'autorità deve spiegare le ragioni dell'originaria inerzia dell'ufficio e dare puntuale conto della prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino rispetto all'affidamento legittimo maturato dal richiedente, che confidava nella conclusione positiva del procedimento scandita dal legislatore.

L'applicazione rigorosa dell'art. 21-nonies al **silenzio-assenso** impedisce che l'amministrazione trasformi la propria negligenza o disfunzione organizzativa in uno strumento di compressione perpetua delle garanzie del privato. Il decorso del termine annuale consolida definitivamente il titolo tacito contro l'autotutela, lasciando aperta la sola via della revoca per sopravvenienze ex art. 21-quinquies della L. 241/1990 con indennizzo, ovvero l'attivazione dei poteri repressivi e sanzionatori solo ove siano contestualmente accertati illeciti penali o violazioni gravissime non sanabili.

## 04. La dimensione temporale: il termine decadenziale di dodici mesi

La formulazione testuale scaturita dalle novelle del 2015 e del 2021 introduce un vincolo cronologico binario: l'annullamento deve intervenire entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. L'analisi sintattica della proposizione rivela la coesistenza di due distinti limiti temporali: da un lato, il parametro elastico della ragionevolezza, che impone una valutazione contestuale della tempestività dell'azione in relazione alla complessità dell'affare; dall'altro, la barriera rigida e invalicabile dei **dodici mesi**, che fissa un termine finale perentorio e non prorogabile. Tale struttura bifasica chiarisce che un annullamento intervenuto prima dello scadere dell'anno può nondimeno risultare illegittimo ove l'amministrazione sia rimasta ingiustificatamente inerte, mentre nessun provvedimento demolitorio può mai considerarsi tempestivo una volta superata la soglia annuale.

La natura giuridica del termine di **dodici mesi** è pacificamente qualificata dalla giurisprudenza come **termine di decadenza** in senso stretto. Il decorso del tempo stabilito dalla legge determina la radicale consunzione del potere di autotutela dell'amministrazione, originando una situazione di **incompetenza temporale sopravvenuta**. Trascorso l'anno, l'autorità perde la potestà di disporre la caducazione dell'atto viziato, indipendentemente dalla gravità del vizio originario o dall'importanza dell'**interesse pubblico** perseguito. L'atto di annullamento adottato oltre il termine legale non è meramente irregolare, ma è affetto da illegittimità per violazione diretta dell'art. 21-nonies della L. 241/1990, sindacabile e annullabile dal giudice amministrativo.

> **« Il decorso del termine decadenziale consuma irreversibilmente la potestà di autotutela: l'affidamento incolpevole del cittadino prevale sull'esigenza di mero ripristino della legalità, erigendo il fattore temporale a presidio di certezza giuridica ed economica. »**

Sotto il profilo dell'estensione oggettiva, la norma delimita il vincolo temporale ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, includendovi altresì i titoli formatisi per **silenzio-assenso** e le segnalazioni certificate di inizio attività consolidate. La giurisprudenza amministrativa ha offerto un'interpretazione estensiva della nozione di vantaggio economico, ricomprendendovi ogni fattispecie idonea a incrementare la consistenza patrimoniale o competitiva dell'operatore economico. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la fondamentale sentenza 10 giugno 2021, n. 4531[4], ha statuito che il provvedimento di **aggiudicazione negli appalti pubblici** costituisce a ogni effetto atto attributivo di un vantaggio economico, rimanendo conseguentemente assoggettato al limite temporale perentorio di decadenza dell'art. 21-nonies. Ne consegue che la **stazione appaltante** non può ritirare in autotutela l'aggiudicazione definitiva una volta spirato il termine di legge, a prescindere da vizi riscontrati nei requisiti di gara.

La valorizzazione del criterio di ragionevolezza temporale, operante anche all'interno della cornice dei **dodici mesi**, si collega strettamente ai principi costituzionali di **buona fede e correttezza** nell'azione amministrativa. Il Consiglio di Stato, Sez. II, con la sentenza 16 gennaio 2024, n. 539[5], ha chiarito che la tempestività dell'intervento in autotutela deve essere apprezzata alla luce dell'attività posta in essere dall'amministrazione fin dal momento in cui l'errore è divenuto percepibile. L'inerzia prolungata e ingiustificata dell'ente a fronte di un'illegittimità agevolmente riscontrabile consuma la ragionevolezza del termine anche prima del dodicesimo mese, radicando nel privato un **affidamento incolpevole** pienamente meritevole di salvaguardia contro interventi demolitori tardivi.

Un nodo cruciale per la prassi applicativa attiene al regime della sospensione e dell'interruzione del termine. A differenza dei termini di prescrizione, la decadenza risponde all'esigenza oggettiva di certezza dei traffici giuridici e non tollera cause generali di sospensione se non espressamente previste dalla legge. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza 26 marzo 2021, n. 2586[6], ha affermato il principio dell'**intangibilità del termine decadenziale**: la pendenza di un giudizio giurisdizionale, civile o amministrativo, non interrompe né sospende il decorso dei **dodici mesi** per

l'esercizio dell'autotutela. L'amministrazione che intenda riesaminare l'atto impugnato deve provvedere tempestivamente all'interno della finestra temporale assegnata, non potendo attendere l'esito della lite per poi esercitare tardivamente la potestà di ritiro.

> **L'inderogabilità del limite annuale nell'autotutela**
>
> Il termine di dodici mesi ex art. 21-nonies è un termine di decadenza perentorio e insensibile a cause di sospensione giudiziale. Come statuito da Consiglio di Stato n. 2586/2021 e n. 4531/2021, esso consuma definitivamente il potere di ritiro della P.A. su autorizzazioni, sovvenzioni e aggiudicazioni di contratti pubblici, cristallizzando la certezza del diritto.

La perentorietà del termine decadenziale riflette una precisa opzione di politica legislativa, volta ad allineare il **procedimento amministrativo** italiano agli standard di stabilità e competitività richiesti dal contesto europeo. Rendere intangibili i titoli abilitativi decorsi **dodici mesi** incentiva gli investimenti privati e responsabilizza gli apparati pubblici nell'esercizio dell'istruttoria primaria. Il rischio dell'errore amministrativo viene definitivamente allocato a carico della collettività, precludendo all'autorità di scaricare sul cittadino incolpevole le conseguenze di una vigilanza tardiva o carente.

# 05. False rappresentazioni, dolo e colpa: le deroghe temporali del comma 2-bis

## 5.1 — Mendacio, inveritiera prospettazione documentale e scoperta dell'errore

Il legislatore del 2015 ha introdotto una specifica valvola di sicurezza nel sistema, inserendo nell'art. 21-nonies della L. 241/1990 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 **dodici mesi**. La disposizione codifica l'antico brocardo per cui nemo auditur propriam turpitudinem allegans: colui che abbia carpito il provvedimento favorevole inducendo dolosamente in errore

l'amministrazione non può invocare la tutela dell'affidamento né pretendere la cristallizzazione del titolo dopo il decorso dell'anno.

La formulazione normativa ha generato un intenso dibattito ermeneutico sulla portata del requisito del **giudicato penale**. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito la natura disgiuntiva delle due fattispecie previste dalla norma. Il Consiglio di Stato, Sez. II, con la sentenza 18 febbraio 2026, n. 1515[7], ha statuito che la deroga al termine annuale per false rappresentazioni dei fatti non esige necessariamente una sentenza penale irrevocabile di condanna, purché l'inveridicità dello stato di fatto prospettato dal privato emerga in modo palese, univoco e incontestabile dall'esame documentale degli atti dell'istruttoria. Quando la falsità non costituisce reato o non è accertata in sede penale, ma è obiettivamente verificata dall'organo procedente, il potere di annullamento sopravvive allo spirare dei **dodici mesi**.

Tuttavia, l'applicazione di questa deroga postula un rigore probatorio elevatissimo a carico dell'amministrazione. Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con la sentenza 29 agosto 2024, n. 7134[8], ha ammonito che la pubblica amministrazione non può qualificare come falsa rappresentazione le proprie disattenzioni istruttorie o una lettura superficiale delle perizie depositate dal richiedente. Perché operi la deroga temporale, deve sussistere una vera e propria **condotta ingannatoria** o fuorviante del privato, idonea a indurre un errore scusabile nel funzionario procedente. Se gli elementi per cogliere la non conformità dell'istanza erano già chiaramente evincibili dai documenti allegati alla domanda originaria, l'omesso rilievo costituisce colpa esclusiva dell'ente, che non può riaprire i termini dell'autotutela imputando il proprio ritardo a un mendacio inesistente.

Ulteriore profilo decisivo concerne l'individuazione del **dies a quo** per l'esercizio dell'autotutela tardiva. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza 24 agosto 2023, n. 7963[9], ha affermato che, pur in presenza di una falsa rappresentazione, il potere di annullamento non rinasce a tempo indefinito: esso deve essere esercitato entro un **termine ragionevole** a decorrere dall'effettiva e documentata scoperta della falsità da parte dell'ufficio. Alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale ex art. 2 Cost., la **tutela dell'affidamento** viene meno solo in capo a chi ha cooperato con dolo o colpa grave all'errore, ma l'amministrazione non è dispensata dall'intervenire con sollecitudine non appena l'inganno sia stato smascherato.

## 5.2 — L'interpretazione costituzionalmente orientata: il discrimine con il giudicato penale

Ove la falsa rappresentazione si sia sostanziata nella produzione di **dichiarazioni sostitutive** mendaci ai sensi del D.P.R. 445/2000 integranti il reato di falso ideologico o materiale, il tenore del comma 2-bis impone come condizione inderogabile l'accertamento penale con sentenza passata in giudicato o con sentenza di applicazione della pena su richiesta ex art. 444 c.p.p. Tale previsione risponde a una precisa logica di garanzia costituzionale: prima della formazione del **giudicato penale**, opera la **presunzione di non colpevolezza** di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, che impedisce all'amministrazione di fondare la riapertura dei termini decadenziali su meri sospetti o sulla pendenza di un procedimento penale in fase di indagini.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 12 aprile 2021, n. 2971[10], ha sviluppato una rigorosa **interpretazione costituzionalmente orientata** dell'art. 21-nonies, comma 2-bis. I giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che le norme che introducono deroghe alla **decadenza del potere** amministrativo hanno carattere eccezionale e non possono essere oggetto di applicazione analogica o estensiva. Un'interpretazione dilatatoria finirebbe per vanificare la ratio garantista della riforma, reintroducendo per via pretoria quella perennità dell'autotutela che il legislatore ha inteso espressamente bandire. Di conseguenza, il semplice rinvio a giudizio o un decreto penale di condanna opposto non legittimano il superamento del limite di **dodici mesi**.

> ### Il regime probatorio delle deroghe temporali
>
> Come affermato da Consiglio di Stato n. 1515/2026 e n. 2971/2021, la deroga temporale dell'art. 21-nonies comma 2-bis è di stretta interpretazione: per le false dichiarazioni costituenti reato serve il giudicato penale; per le false rappresentazioni materiali occorre la prova documentale certa di una condotta dolosamente fuorviante, non surrogabile da negligenze istruttorie dell'ufficio.

Ne discende che **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** adottato oltre il termine decadenziale di **dodici mesi** senza il previo passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna per falso, ovvero senza una prova documentale granitica della falsa rappresentazione, è radicalmente illegittimo per difetto di potere. L'amministrazione non può aggirare la presunzione di non colpevolezza del privato qualificando unilateralmente come mendaci circostanze ancora sub iudice,

dovendo attendere la pronuncia penale definitiva prima di poter legittimamente riattivare la **potestà demolitoria**.

La disciplina delle deroghe temporali riflette così un calibrato punto di equilibrio tra il rigore della legalità sostanziale e la certezza delle situazioni soggettive. Solo la condotta gravemente infedele del privato giustifica la rimozione del limite temporale a protezione dell'affidamento. Laddove invece il cittadino abbia agito in buona fede, dichiarando gli elementi di fatto a propria conoscenza, la responsabilità della valutazione tecnica ricade integralmente sull'amministrazione: l'eventuale errore di giudizio dell'ente pubblico si cristallizza allo scadere del dodicesimo mese, consolidando irrevocabilmente il **titolo abilitativo** a tutela della stabilità dei rapporti economici.

# 06. Riqualificazione dogmatica e profili differenziali (con tabella)

## 6.1 — Il divieto di elusione del termine e le false revoche

Nell'interpretazione degli atti di ritiro vige il principio fondamentale della **prevalenza della sostanza sulla forma**, in forza del quale la natura giuridica del provvedimento amministrativo deve essere desunta dalla sua **causa reale** e dai presupposti motivazionali concretamente addotti, prescindendo dal nomen iuris formalmente utilizzato dall'autorità. Nella prassi operativa degli enti locali e delle stazioni appaltanti si è frequentemente assistito al tentativo elusivo di qualificare come revoca provvedimenti caducatori adottati ben oltre lo spirare del termine decadenziale di **dodici mesi**, al fine palese di sottrarre la determinazione alla tagliola dell'art. 21-nonies della L. 241/1990.

Il Consiglio di Stato ha fermamente stigmatizzato siffatta operazione dissimulatoria. Con la sentenza 3 maggio 2019, n. 1707[11], la Quinta Sezione ha stabilito che, qualora l'amministrazione ritiri un provvedimento favorevole adducendo ragioni di opportunità o di convenienza economica che in realtà si risolvono nell'allegazione di una non conformità originaria dell'atto o in un errore valutativo compiuto ab origine, il provvedimento integra a tutti gli effetti un **annullamento d'ufficio** mascherato. La **falsa revoca** non vale a eludere la disciplina dell'art. 21-nonies: una volta accertata la natura invalidatoria della causa di ritiro, l'atto è irrimediabilmente nullo per carenza di potere o annullabile per violazione del termine decadenziale, travolgendo la determinazione tardiva dell'ente.

La riqualificazione officiosa dell'atto impedisce che l'amministrazione si sottragga alle conseguenze della propria inerzia temporale. Il **potere di riesame** non può essere arbitrariamente trasfigurato per aggirare le guarentigie che la legge pone a tutela del privato. Qualora la motivazione del ritiro faccia riferimento a vizi di procedura, difetti nei requisiti soggettivi del beneficiario o illegittimità del bando, il provvedimento appartiene ontologicamente alla famiglia dell'**annullamento d'ufficio** e deve soggiacere alle condizioni rigide dell'art. 21-nonies, compreso l'insuperabile sbarramento dei **dodici mesi**.

## 6.2 — Il discrimine ontologico con la revoca ex art. 21-quinquies

Il discrimine dogmatico tra **l'annullamento d'ufficio del provvedimento amministrativo** e la revoca disciplinata dall'art. 21-quinquies della L. 241/1990 attiene all'oggetto del sindacato di secondo grado e alla collocazione cronologica della ragione del ritiro. Mentre l'annullamento colpisce un vizio genetico di legittimità originario dell'atto producendo **efficacia retroattiva** (ex tunc), la revoca incide su un provvedimento ab origine perfettamente valido ed efficace, determinandone la cessazione degli effetti con efficacia non retroattiva (ex nunc) in presenza di tre tassativi presupposti alternativi: la **sopravvenienza di motivi** di pubblico interesse; il mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione; una nuova valutazione dell'**interesse pubblico** originario (ius poenitendi), quest'ultima preclusa per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Questa distinzione strutturale si riflette fortemente nelle dinamiche selettive della **contrattualistica pubblica**, come evidenziato dall'approfondimento in tema di rotazione negli appalti sottosoglia e stabilità degli affidamenti[D2]. Negli appalti, la **stazione appaltante** non può invocare la revoca dell'aggiudicazione per presunte carenze dell'offerta tecnica emerse dopo la stipula o dopo il termine decadenziale, giacché tale vizio integrerebbe un'illegittimità genetica assoggettata al solo art. 21-nonies. Il Consiglio di Stato, Sez. VII, con la sentenza 18 febbraio 2025, n. 1684[12], ha confermato che l'esercizio legittimo della revoca postula fatti realmente sopravvenuti e non conosciuti né conoscibili al tempo dell'adozione dell'atto, imponendo inoltre l'obbligo inderogabile di liquidare un **indennizzo a ristoro** del pregiudizio patito dal contraente privato.

Per chiarire in modo sintetico e rigoroso il quadro dei rimedi di secondo grado, la seguente tabella riassume i caratteri differenziali tra le tre principali figure dell'**autotutela decisoria**:

| Istituto | Base Normativa | Presupposto Tipico | Regime Temporale | Efficacia Temporale | Indennizzo al Privato |
|---|---|---|---|---|---|
| **Annullamento d'ufficio** | Art. 21-nonies, comma 1 | Illegittimità originaria (art. 21-octies) + interesse pubblico attuale | Termine ragionevole, max 12 mesi per atti ampliativi (salvo mendacio) | Retroattiva (ex tunc) | Escluso (possibile risarcimento del danno) |
| **Revoca** | Art. 21-quinquies | Sopravvenienze di fatto, nuovo interesse pubblico o ius poenitendi | In qualsiasi tempo al manifestarsi della sopravvenienza | Non retroattiva (ex nunc) | Obbligatorio per legge |
| **Convalida** | Art. 21-nonies, comma 2 | Provvedimento annullabile affetto da vizi formali sanabili | Entro un termine ragionevole | Retroattiva (conservazione ex tunc) | Escluso (l'atto viene mantenuto) |

## 6.3 — La convalida del vizio: l'alternativa conservativa

Il secondo comma dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 statuisce espressamente che È fatta salva la possibilità di **convalida del provvedimento** annullabile, sussistendone le ragioni di **interesse pubblico** ed entro un **termine ragionevole**. Tale previsione esprime il **principio di conservazione dei valori giuridici**, secondo cui l'amministrazione deve privilegiare il mantenimento in vita dell'atto imperfetto mediante l'eliminazione del vizio formale, anziché procedere alla sua radicale demolizione, qualora ciò consenta di contemperare la legalità sostanziale con la salvaguardia dell'affidamento del destinatario.

L'ambito di operatività della convalida è strettamente circoscritto ai **vizi emendabili**. Possono formare oggetto di convalida l'incompetenza relativa (mediante ratifica da parte dell'organo formalmente titolare della potestà), la carenza di motivazione (ove integrabile senza alterare i presupposti istruttori originari) o l'omessa acquisizione di nulla osta endoprocedimentali rilasciati in sanatoria. Restano viceversa insanabili i vizi sostanziali che inficiano il contenuto intrinseco dell'atto, quali il difetto assoluto di presupposti di fatto o l'insussistenza dei requisiti inderogabili di legge. In tali casi, non è configurabile alcuna convalida, residuando la sola alternativa tra l'**annullamento d'ufficio** entro il

termine di **dodici mesi** ovvero la definitiva intangibilità degli effetti favorevoli per consunzione del potere.

# 07. La responsabilità dell'amministrazione e il risarcimento del danno

## 7.1 — Lesione dell'affidamento e buona fede oggettiva ex art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990

L'introduzione dell'art. 1, comma 2-bis, della L. 241/1990, ad opera del decreto-legge n. 76 del 2020, ha sancito a livello di principio generale che I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai princìpi della collaborazione e della buona fede. La norma ha conferito veste testuale a un approdo già maturato nell'ordinamento vivente: l'amministrazione non può considerarsi immune dalle regole generali di correttezza e responsabilità che governano i rapporti tra soggetti dell'ordinamento. L'esercizio dell'azione amministrativa genera un **contatto sociale qualificato**, idoneo a far sorgere in capo all'autorità specifici obblighi di protezione volti a preservare l'integrità patrimoniale del privato che abbia incolpevolmente confidato nella regolarità dell'operato pubblico.

Questa costruzione dommatica interseca i nodi affrontati in materia di silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto[D3], trovando la propria consacrazione nella storica pronuncia del **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 29 novembre 2021, n. 19**[13]. L'Adunanza Plenaria ha affermato la risarcibilità del danno provocato dalla lesione dell'affidamento legittimo ingenerato da un provvedimento favorevole successivamente rimosso. Anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione proceda legittimamente all'**annullamento d'ufficio** di un atto viziato entro i **dodici mesi**, l'ente non è esentato da responsabilità patrimoniale ove l'illegittimità originaria sia imputabile a colpa dell'ufficio e il privato abbia subito un pregiudizio patrimoniale confidando senza colpa nel titolo accordato.

La **tutela risarcitoria** per lesione dell'affidamento non presuppone la spettanza del **bene della vita**, ma prescinde dalla legittimità sostanziale dell'atto rimosso. Essa ha ad oggetto il cosiddetto **interesse negativo**, costituito dalle spese inutilmente sostenute dal privato in esecuzione del provvedimento caducato (**danno emergente**) e dalle occasioni contrattuali o lavorative trascurate per dedicarsi all'attività autorizzata (lucro cessante). Come chiarito da Adunanza Plenaria n. 19/2021, la controversia risarcitoria radicata sulla violazione dei doveri di correttezza e buona fede appartiene alla

**giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), c.p.a., in quanto incidente su una posizione di diritto soggettivo scaturente dal rapporto procedimentale instaurato con l'autorità.

> ### La tutela risarcitoria dell'affidamento legittimo
>
> Con l'Adunanza Plenaria n. 19/2021, la lesione dell'affidamento ingenerato dall'emanazione di un provvedimento invalido poi rimosso in autotutela integra una violazione dei doveri di buona fede ex art. 1, comma 2-bis, della L. 241/1990. Il privato ha diritto al risarcimento dell'**interesse negativo**, azionabile dinanzi al giudice amministrativo indipendentemente dall'annullamento dell'atto.

Qualora poi l'annullamento d'ufficio sia esso stesso illegittimo — per decorso del termine di **dodici mesi**, difetto di **interesse pubblico** concreto o mancata ponderazione degli interessi — la tutela del privato si articola su un doppio binario cumulativo: il rimedio impugnatorio in forma specifica (volto a ottenere l'annullamento giurisdizionale della determinazione di ritiro e il conseguente ripristino dell'efficacia del titolo primario) e l'azione risarcitoria per i danni patiti a causa della temporanea interruzione dell'attività economica.

## 7.2 — Considerazioni conclusive e prospettive di stabilizzazione dei rapporti economici

L'analisi sistematica dell'art. 21-nonies della L. 241/1990 evidenzia come il legislatore abbia definitivamente abbandonato il modello ottocentesco dell'amministrazione come potere insindacabile e perenne. Nel disegno ordinamentale odierno, la stabilità dei rapporti giuridici ed economici assurge a **valore pubblico primario**, non subordinabile a una concezione puramente astratta e formalistica della legalità. Il limite dei **dodici mesi** fissa una frontiera cronologica invalicabile, che protegge la **sicurezza degli investimenti** e la certezza dei traffici giuridici, stimolando al contempo un innalzamento della qualità dell'istruttoria amministrativa primaria.

In conclusione, la metamorfosi dell'istituto consacra la transizione verso un diritto amministrativo paritario e relazionale, nel quale l'autorità pubblica non può scaricare sul cittadino incolpevole le conseguenze dei propri errori operativi. Superato il termine di decadenza, il titolo favorevole diviene intangibile contro il potere demolitorio dell'ente, e l'eventuale riesame intempestivo genera una

responsabilità patrimoniale risarcitoria. In questo rinnovato equilibrio, la **tutela dell'affidamento legittimo** non costituisce un ostacolo al perseguimento dell'**interesse pubblico**, bensì la garanzia più alta della credibilità e dell'efficienza delle istituzioni democratiche.

---

## Fonti Utilizzate

### Normativa di riferimento

Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-nonies — Disciplina dell'annullamento d'ufficio e della convalida del provvedimento amministrativo.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-quinquies — Disciplina della revoca del provvedimento amministrativo per sopravvenienze e indennizzo.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-octies — Cause di annullabilità del provvedimento amministrativo e limiti alla caducazione per vizi formali.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 20 — Disciplina generale del silenzio-assenso nei procedimenti a istanza di parte.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, commi 1 e 2-bis — Principi generali dell'azione amministrativa, collaborazione e buona fede nei rapporti cittadino-P.A.

Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 2 e 97 — Principi di solidarietà sociale, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 27 — Presunzione di non colpevolezza e limiti alle sanzioni.

D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133 — Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie risarcitorie da lesione dell'affidamento.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 41 — Diritto fondamentale a una buona amministrazione e certezza delle situazioni giuridiche.

### Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 28 aprile 2026, n. 3804** — Fissa i quattro presupposti vincolanti ex art. 21-nonies (illegittimità originaria sostanziale, interesse pubblico concreto e

attuale, rispetto del termine decadenziale di dodici mesi, comparazione con l'affidamento del privato) ed esclude l'autotutela per vizi meramente formali.

2. **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 8** — Sancisce che l'annullamento d'ufficio postula un interesse pubblico attuale e concreto, diverso dal mero ripristino della legalità violata (divieto di interesse in re ipsa); il decorso del tempo fortifica l'affidamento del privato e impone una motivazione comparativa stringente.

3. **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 22 marzo 2024, n. 2849** — Chiarisce che il titolo formatosi per silenzio-assenso contra legem non è inesistente ma annullabile, soggiacendo al termine perentorio di dodici mesi e al regime motivazionale aggravato dell'art. 21-nonies.

4. **Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 10 giugno 2021, n. 4531** — Afferma che l'aggiudicazione negli appalti pubblici costituisce provvedimento di attribuzione di vantaggi economici assoggettato al termine decadenziale di dodici mesi dell'art. 21-nonies, consumando il potere di autotutela dell'amministrazione.

5. **Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 16 gennaio 2024, n. 539** — Statuisce che la ragionevolezza temporale dell'autotutela si correla ai principi di buona fede e correttezza ex art. 97 Cost., precludendo l'annullamento a fronte di inerzie prolungate e ingiustificate dell'ente pubblico.

6. **Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 26 marzo 2021, n. 2586** — Sancisce l'intangibilità del termine decadenziale ex art. 21-nonies: la pendenza del contenzioso giurisdizionale non ne interrompe né ne sospende il decorso.

7. **Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 18 febbraio 2026, n. 1515** — Riconosce che la deroga al termine decadenziale per falsa rappresentazione ex art. 21-nonies comma 2-bis non richiede la previa condanna penale ove l'inveritiera prospettazione emerga con evidenza documentale.

8. **Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 29 agosto 2024, n. 7134** — Impone un rigoroso onere probatorio della falsa rappresentazione a carico dell'amministrazione, vietando di addebitare al privato negligenze o carenze nell'istruttoria primaria.

9. **Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 24 agosto 2023, n. 7963** — Stabilisce che il dies a quo per l'esercizio dell'autotutela in deroga decorre dal momento della reale scoperta dell'errore o della falsità; inconfigurabilità dell'affidamento legittimo solo per dolo o colpa grave.

10. **Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 12 aprile 2021, n. 2971** — Propone una lettura costituzionalmente orientata della deroga ex comma 2-bis (artt. 2, 27 e 97 Cost.), vietando

estensioni analogiche contro la certezza dei rapporti ed esigendo il giudicato penale per i reati di falso.

11. **Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 maggio 2019, n. 1707** — Dichiara illegittima la falsa revoca motivata da ragioni economiche che dissimula un annullamento d'ufficio tardivo, applicando la disciplina della causa reale dell'atto di ritiro.

12. **Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 18 febbraio 2025, n. 1684** — Opera la riqualificazione d'ufficio del provvedimento di secondo grado in base alla causa reale, sancendo l'annullamento giurisdizionale dell'atto per intervenuta decadenza annuale.

13. **Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 29 novembre 2021, n. 19** — Riconosce l'affidamento legittimo quale situazione soggettiva protetta fondata sui doveri di correttezza e buona fede ex art. 97 Cost. e art. 1 comma 2-bis L. 241/1990, affermando la risarcibilità dell'interesse negativo dinanzi al G.A.

## Dottrina richiamata

D1. Metodo Giuridico, *Permesso di costruire, silenzio assenso e difformità urbanistiche nel procedimento*, 2026. Analisi dei presupposti di consolidamento del titolo tacito e dei limiti alla potestà demolitoria tardiva dell'amministrazione.

D2. Metodo Giuridico, *La rotazione negli appalti sottosoglia tra divieto e deroghe negli affidamenti diretti*, 2026. Ricostruzione del principio di stabilità degli affidamenti pubblici e tutela del contraente aggiudicatario contro ripensamenti dell'ente.

D3. Metodo Giuridico, *Silenzio inadempimento e provvedimento sopravvenuto nel giudizio amministrativo*, 2026. Esame dei doveri di lealtà procedimentale ex art. 1 comma 2-bis L. 241/1990 e tutela risarcitoria per lesione dell'affidamento.

**Paola De Virgiliis**

**Avvocato — Diritto Amministrativo & Contratti Pubblici**

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.