



2 SETTEMBRE 2026

La riduzione progressiva del termine di annullamento d'ufficio e il problema della soglia costituzionale minima

di Clotilde Angela Caforio

Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Perugia

La riduzione progressiva del termine di annullamento d'ufficio e il problema della soglia costituzionale minima*

di Clotilde Angela Caforio

Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Perugia

Abstract [It]: Il contributo indaga la progressiva riduzione del termine per l'annullamento d'ufficio *ex art. 21-nonies* l. n. 241/1990, interrogandosi sull'esistenza di una soglia costituzionale minima alla compressione temporale. Mediante un "test della riducibilità", riletto alla luce della sentenza n. 88/2025 e in prospettiva comparata, si dimostra un nucleo indisponibile del potere di autotutela: il vizio del termine semestrale risiede non nella durata, ma nella rigida indifferenziazione rispetto agli interessi di rango costituzionale primario.

Title: The gradual reduction in the time limit for annulment *ex officio* and the issue of the minimum constitutional threshold

Abstract [En]: This article examines the progressive reduction of the time-limit for *ex officio* annulment under Article 21-*nonies* of Law no. 241/1990, asking whether a minimum constitutional threshold to temporal compression exists. Through a "reducibility test", reread in light of judgment no. 88/2025 and comparatively, it demonstrates an inalienable core of the self-redress power: the six-month term's flaw lies not in its duration but in its rigid failure to differentiate among interests of primary constitutional rank.

Parole chiave: Annullamento d'ufficio, autotutela amministrativa, soglia costituzionale minima, legittimo affidamento, tutela degli interessi sensibili

Keywords: *Ex officio* annulment, administrative self-redress, minimum constitutional threshold, legitimate expectations, protection of sensitive interests

Sommario: 1. Introduzione. 2. La traiettoria legislativa: la curva discendente e le sue costanti giustificative. 3. Il test della riducibilità e i limiti costituzionali della compressione temporale. 3.1. La sentenza n. 88/2025 della Corte costituzionale. 4. Ricerca della soglia costituzionale minima nel diritto comparato. 4.1. Il contesto europeo. 4.2. L'Ordinamento francese. 4.3. L'Ordinamento tedesco. 5. Il nucleo indisponibile del potere di autotutela. 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il percorso che ha portato all'attuale termine per l'annullamento d'ufficio¹ rappresenta un caso di silenziosa erosione, una progressione normativa lineare, che però porta con sé interrogativi enormi per

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un inquadramento sistematico dell'istituto è necessario rinviare agli scritti classici sul tema quali: R. RESTA, *L'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi come onere di buona amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1937, pp. 121 ss.; G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939; V. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939; P. BODDA, *Sull'obbligo di annullare d'ufficio o su denunzia gli atti amministrativi illegittimi*, in *Foro amm.*, I, 1942, pp. 1 ss.; G. MIELE, *In tema di annullamento d'ufficio di atti amministrativi illegittimi*, in *Giur. comp. Cass.*, I, 1947, pp. 1133 ss.; A. DE VALLES, *Annullamento d'ufficio ed interesse pubblico*, in *Foro it.*, III, 1950, pp. 228 ss.; S. ROMANO, G. MIELE, voce *Annullamento degli atti amministrativi*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1957, vol. I, pp. 644 ss.; E.

l'esperienza giuridica amministrativa. Svincolato in origine da ogni perimetro temporale² e sorretto dal dogma della perpetuità della funzione, il potere di riesame ha subito una parabola discendente scandita da tappe serrate: dai diciotto mesi iniziali ai dodici, fino agli attuali sei. Ciascuna di esse è stata giustificata con i medesimi argomenti: la tutela del legittimo affidamento del privato³, l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici, l'attrattività del sistema-Paese per gli operatori economici, senza che il legislatore abbia mai sentito la necessità di motivare per quale ragione la riduzione operata in quel preciso momento storico realizzasse un equilibrio qualitativamente diverso rispetto a quello precedente.

Tale progressione non costituisce un mero dato storico, né può essere liquidata come il prodotto di contingenze politiche o di esigenze di semplificazione burocratica. Essa solleva, al contrario, una domanda di ricerca che il presente contributo intende affrontare: se la logica del bilanciamento legislativo tra certezza del diritto e legalità dell'azione amministrativa non ha un fondamento assoluto, ma si esaurisce nel criterio della non manifesta irragionevolezza elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (criterio di per sé privo di contenuto numerico determinato), *quid iuris* qualora il legislatore decidesse di ridurre ulteriormente il termine? Tre mesi sarebbero costituzionalmente tollerabili? Un mese? E, all'estremo del ragionamento, sarebbe ammissibile la soppressione *tout court* del potere di annullamento d'ufficio per i provvedimenti ampliativi, con il conseguente residuo della sola tutela giurisdizionale come strumento per reagire all'illegittimità dell'atto?

Questo scritto si propone di realizzare un "test della riducibilità" volto a identificare il nucleo costituzionale indisponibile al di sotto del quale la riduzione del termine cessa di essere una scelta discrezionale del legislatore e diventa, invece, la soppressione di una componente strutturalmente necessaria della funzione amministrativa.

Il test muove dal rilievo che le ragioni poste a fondamento del termine di sei mesi⁴ sono sovrapponibili a quelle che giustificavano il termine di diciotto mesi della Riforma Madia - la necessità di garantire agli operatori del mercato europeo certezza sulle autorizzazioni conseguite, in attuazione dei principi

CANNADA BARTOLI, voce *Annullabilità e annullamento (dir. amm.)*, in *Encicl. dir.*, Milano, vol. II, p. 1958; F. GARRI, *Il pubblico interesse all'annullamento d'ufficio ed il decorso del tempo*, in *Foro amm.*, III, 1964, pp. 175 ss.

² F. BENVENUTI, voce *Autotutela (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 539. La concezione del potere amministrativo come entità "potenzialmente inesauribile" è sviluppata in G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 336, e in B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 933-935.

³ Per approfondire A. CASSATELLA, *Tutelare l'affidamento: dalla frammentarietà alla tipizzazione*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2026, pp. 131 ss.

⁴ La traiettoria normativa è la seguente: l. 11 febbraio 2005, n. 15, che ha introdotto l'art. 21-*nonies* nella l. n. 241/1990, senza fissare un termine numerico ma richiedendo il rispetto di un "termine ragionevole"; l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia), art. 6, co. 1, lett. d), n. 1) e 2), che ha cristallizzato il termine in diciotto mesi; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, art. 63, co. 1 (c.d. Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021, n. 108, che lo ha ridotto a dodici mesi; l. 2 dicembre 2025, n. 182, art. 1, che ha ulteriormente contratto il termine a sei mesi.

affermati dal considerando n. 43 della direttiva Bolkestein⁵ - e a quelle che giustificavano il termine di dodici mesi del Decreto Semplificazioni - consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico⁶. In assenza di motivazioni strutturalmente nuove⁷, risulta difficile escludere che un legislatore futuro possa sostenere, con gli stessi argomenti, che il termine ottimale è tre mesi, o uno. L'argomento del bilanciamento, per sua natura, non reca in sé alcun arresto: può essere reiterato indefinitamente verso il basso, a meno che non esista un vincolo esterno al ragionamento legislativo che ponga un limite invalicabile alla riduzione.

È precisamente questo vincolo esterno - la sua esistenza, il suo fondamento e il suo contenuto - ciò che il presente lavoro intende identificare. L'ipotesi è che, a partire da una certa soglia, la riduzione del termine non sia più ragionamento sulla misura del bilanciamento, ma sulla natura del potere amministrativo; si cessa, cioè, di disciplinare il quando l'amministrazione può intervenire per correggere i propri errori e si inizia a negare che essa possa farlo affatto. Questa transizione qualitativa è il punto in cui il legislatore incontra il confine della propria discrezionalità costituzionalmente garantita.

Il paradosso è il seguente: se il legislatore può ridurre il termine da diciotto a dodici mesi, e da dodici a sei, perché non potrebbe ridurlo a tre, a uno o a zero? La risposta convenzionale, ovvero che il Parlamento gode di un'ampia discrezionalità nella determinazione del punto di equilibrio tra interessi contrapposti, sindacabile solo per manifesta irragionevolezza, è necessaria ma non sufficiente. Essa non spiega perché la riduzione dovrebbe fermarsi a sei mesi e non proseguire ulteriormente; si limita a trasferire il problema dal piano della regola a quello del controllo giurisdizionale su di essa, senza risolverlo⁸. Il presente contributo si propone di rispondere alla domanda a un livello più profondo, identificando le ragioni strutturali per le quali la curva discendente ha un asintoto che non può essere attraversato.

⁵ Considerando n. 43 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Bolkestein): l'incertezza giuridica delle procedure amministrative viene esplicitamente indicata come fattore ostativo alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno. Per approfondire, W. GIULIETTI, *Direttiva Bolkestein e criticità degli istituti nazionali di semplificazione*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2026, pp. 63 ss.; C.P. SANTACROCE, PNRR, «*riforma orizzontale della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*», in *Dir. Econ.*, n. 1, 2023, pp. 335-372.

⁶ Relazione illustrativa al d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

⁷ Il d.d.l. poi divenuto l. 182/2025 non reca una relazione illustrativa analitica sul punto, limitandosi a richiamare le generali finalità di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi. L'identità strutturale delle giustificazioni è pertanto rilevabile per differenza: in assenza di motivazioni nuove e qualitativamente diverse, la riforma finisce per replicare, con argomento implicito, le medesime ragioni già addotte nel 2015 e nel 2021.

⁸ Sul sindacato di ragionevolezza come parametro del controllo costituzionale sulle scelte legislative di bilanciamento, v. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 15 ss.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 35 ss. Sul limite di tale sindacato nella misura in cui non individua il contenuto positivo del bilanciamento costituzionalmente adeguato, ma si limita a escludere quello manifestamente irragionevole, v. Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.2, ove la Corte riconosce la non manifesta irragionevolezza del termine allora vigente senza indicare quale sarebbe il termine minimo costituzionalmente necessario.

La vicenda dell'Allegoria della pazienza di Giorgio Vasari - esportata nel 2015 sulla base di un attestato di libera circolazione successivamente annullato d'ufficio nel 2019, a seguito di un restauro che ne aveva svelato la reale attribuzione - e la conseguente pronuncia n. 88 del 2025 della Corte costituzionale⁹ costituiscono il banco di prova empirico del test della riducibilità. Il Consiglio di Stato¹⁰, chiamato ad applicare il termine legale di dodici mesi a una fattispecie incidente su un bene di rango costituzionale primario, aveva sollevato la questione rilevando l'incompatibilità di un meccanismo decadenziale rigido e cieco rispetto alla natura degli interessi in gioco con la tutela del patrimonio culturale *ex art. 9 Cost.*¹¹ La Corte ha dichiarato non fondate le censure, ma lo ha fatto attraverso una *ratio decidendi* costruita su un preciso equilibrio tra la robustezza delle garanzie predisposte nella fase genetica del procedimento¹² e la residua effettività del potere di autotutela entro un termine ragionevole.

È precisamente su questo equilibrio che si appunta il rilievo critico che attraversa il presente contributo: la l. 182/2025¹³ ha dimezzato la seconda componente del bilanciamento senza potenziare la prima, con la conseguenza che l'assetto sistematico su cui la Corte aveva fondato il proprio giudizio di non manifesta irragionevolezza risulta già alterato nella sua struttura. Non è escluso, pertanto, che una nuova questione di legittimità costruita sull'attuale termine semestrale possa approdare a un esito diverso, quantomeno per le fattispecie relative a beni e interessi per i quali il legislatore non ha previsto alcuna clausola di salvaguardia.

Nel contributo si ricostruirà innanzitutto la traiettoria legislativa, quale sequenza di prove empiriche di un medesimo argomento reiterato, in quanto ciascuna riduzione ha adottato la stessa giustificazione di bilanciamento, dimostrando l'assenza di un fondamento qualitativo diverso per ogni singolo passaggio. Si costruirà poi il test della riducibilità, analizzando le implicazioni sistematiche delle due principali teorie dottrinali sul potere amministrativo, quella dell'inesauribilità e quella dell'esauribilità, e integrandole con

⁹ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, pubblicata il 2 luglio 2025, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, co. 1, l. n. 241 del 1990, sollevate in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, co. 1, Cost.

¹⁰ Cons. Stato, sez. VI, 16 ottobre 2024, n. 215. Il TAR Lazio aveva invece ritenuto non tardivo l'annullamento d'ufficio sia per l'operare dell'eccezione di cui all'art. 21-*nonies*, co. 2-*bis*, l. n. 241 del 1990 (false rappresentazioni dei fatti), sia perché "il termine non può che decorrere da quando si provi che l'amministrazione è venuta a conoscenza degli elementi che le erano stati sottratti, o offerti malamente".

¹¹ L'attestato di libera circolazione è disciplinato dall'art. 68 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Il dipinto era stato descritto come opera della scuola italiana del XVI secolo con stima di 65.000,00 euro. Il restauro effettuato nel novembre 2019 ne aveva rivelato la reale attribuzione a Giorgio Vasari, identificandolo come Allegoria della pazienza, opera che si riteneva fosse esposta alla Galleria Palatina di Firenze.

¹² Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.1.1. La Corte valorizza specificamente le seguenti garanzie del procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione: competenza di organi tecnici qualificati (uffici di esportazione, articolazioni periferiche del Ministero della cultura); obblighi informativi e di consegna materiale dell'opera in capo al richiedente; coinvolgimento istruttorio degli uffici ministeriali e raccordo con il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale; termine speciale di quaranta giorni per la definizione del procedimento; necessità di provvedimento espresso con motivato giudizio; limite di validità quinquennale del titolo rilasciato.

¹³ Art. 1, l. 2 dicembre 2025, n. 182: "All'articolo 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 1 e al comma 2-*bis*, le parole: «dodici mesi» sono sostituite dalle seguenti: «sei mesi»".

la lettura critica della sentenza n. 88/2025 come banco di prova. Sarà inoltre analizzato il diritto comparato, con riferimento all'Ordinamento dell'Unione europea, a quello francese e a quello tedesco, al fine di ricercare la soglia costituzionale minima individuabile in tali sistemi giuridici, verificare sino a quale limite sono scesi, e perché non sono scesi oltre. Infine, sarà affrontato il caso limite della riduzione a zero, ovvero la soppressione integrale del potere di autotutela, dimostrando che questa ipotesi, per via contraddittoria, rivela l'esistenza di un nucleo del potere di autotutela che non è nella disponibilità del legislatore.

L'obiettivo del presente scritto è quello di dimostrare che la riduzione progressiva del termine non è un'operazione normativa neutrale e iterabile all'infinito, ma un'operazione che incontra limiti strutturali i quali, raggiunti, trasformano la compressione temporale in soppressione funzionale. Il termine di sei mesi potrebbe ancora trovarsi al di sopra di tale soglia critica, o potrebbe non trovarsi. La risposta dipende, in larga misura, dalla natura degli interessi coinvolti nel singolo procedimento: e proprio questa dipendenza dalla natura dell'interesse, che il legislatore ha sistematicamente ignorato, costituisce il nucleo del problema che l'Ordinamento è chiamato ad affrontare¹⁴.

Il tempo, nel diritto amministrativo, non è una variabile neutra¹⁵. Esso è insieme strumento di protezione dell'affidamento e condizione di effettività della legalità. Quando il legislatore opera sulla dimensione temporale del potere non regola soltanto un aspetto procedurale dell'azione amministrativa: ridefinisce il rapporto tra l'errore dello Stato e la sua possibilità di correggersi, tra la colpa dell'amministrazione e la sua capacità di rispondere ad essa, tra l'interesse del singolo alla stabilità del proprio vantaggio e l'interesse della collettività alla correttezza dell'azione pubblica. È su questo piano, non su quello del mero calcolo dei mesi, che la questione deve essere affrontata.

2. La traiettoria legislativa: la curva discendente e le sue costanti giustificative

L'analisi muove dalla lettura delle riforme dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 quale sequenza di prove empiriche di un medesimo argomento legislativo, reiterato in condizioni di progressiva compressione temporale. Soltanto adottando questa prospettiva, che privilegia la struttura logica delle giustificazioni addotte rispetto al contenuto normativo delle singole disposizioni, la traiettoria acquista rilevanza scientifica; essa dimostra, infatti, come ogni riduzione sia stata sorretta da argomentazioni

¹⁴ V. in particolare artt. 14-*bis*, co. 2, lett. c), e 14-*ter*, co. 2, l. n. 241 del 1990, che prevedono il raddoppio dei termini per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili nell'ambito della conferenza di servizi; art. 17-*bis*, co. 3, l. n. 241 del 1990, che triplica il termine per il silenzio-assenso orizzontale tra amministrazioni quando siano coinvolti interessi sensibili; artt. 19 e 20 l. n. 241 del 1990, che escludono espressamente l'operare della SCIA e del silenzio-assenso nei procedimenti incidenti su tali interessi.

¹⁵ F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2002. V. anche M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 679 ss., sulla funzione del tempo nel procedimento e nell'atto amministrativo; M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio. Dall'autotutela alla tutela*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

strutturalmente indistinguibili da quelle che potrebbero essere invocate per ulteriori contrazioni future. Il che pone, in termini ineludibili, la questione dell'esistenza di una soglia costituzionale minima al di sotto della quale la compressione temporale cessa di essere legittimo esercizio della discrezionalità legislativa. Prima dell'introduzione dell'art. 21-*nonies* da parte della l. 11 febbraio 2005, n. 15, il potere di annullamento in autotutela non era soggetto ad alcun termine legale. La giurisprudenza richiedeva il rispetto di un generico termine ragionevole, la cui valutazione era rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione e al successivo sindacato del giudice, senza che operasse alcun effetto decadenziale.

La dottrina tradizionale giustificava tale assenza di vincoli temporali fissi nel dogma dell'inesauribilità del potere amministrativo. L'atto di riesame era concepito come una riespressione del medesimo potere che aveva originato il provvedimento di primo grado, sicché esso non si consumava per effetto del proprio esercizio e poteva essere nuovamente attivato ogni qual volta l'interesse pubblico lo richiedesse.¹⁶

In questa fase, il tempo operava non come limite esterno al potere, bensì come elemento interno alla sua valutazione discrezionale: quanto più l'esercizio dell'autotutela si allontanava dall'adozione del provvedimento originario, tanto più gravosa diveniva l'argomentazione che l'amministrazione era tenuta a sviluppare per giustificare l'annullamento d'ufficio¹⁷. La giurisprudenza costituzionale aveva valorizzato il legittimo affidamento del cittadino come limite all'autotutela della P.A., individuandone la base nel principio di eguaglianza e nella concezione dello Stato di diritto. Tale principio, inteso come valore immanente a tutti i rapporti di diritto pubblico, opera come un vincolo tanto per l'attività amministrativa quanto per quella legislativa¹⁸.

Tuttavia, tale valorizzazione si traduceva in un peso argomentativo aggiuntivo a carico dell'amministrazione, non in un limite temporale operante *ipso iure*; il confine tra il potere ancora esercitabile e quello ormai precluso dalla cristallizzazione dell'affidamento rimaneva affidato alla valutazione caso per caso del giudice amministrativo, con tutti i profili di incertezza che questa impostazione necessariamente comportava.

¹⁶ F. FRANCARIO, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015, p. 5. V. anche I. CARBONE, *La riforma dell'autotutela come nuovo paradigma dei rapporti tra cittadino e amministrazione pubblica*, Relazione al Convegno "La legge generale sul procedimento amministrativo: attualità e prospettive nei rapporti tra cittadino e p.a.", Roma, Palazzo Spada, 20 marzo 2017; M. MACCHIA, *La riforma della pubblica amministrazione - Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 5, 2015.

¹⁷ Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 1999, n. 1812; sez. V, 20 agosto 1996, n. 939. In dottrina, sul carattere del termine ragionevole come concetto relazionale e non parametrico, v. Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, che ha precisato come il decorso del tempo non determinasse l'estinzione del potere, ma incidesse sulle modalità di esercizio dello stesso, aggravando l'onere motivazionale dell'amministrazione.

¹⁸ Corte cost., 28 dicembre 1971, n. 210; 13 febbraio 1985, n. 36; 17 dicembre 1985, n. 349.

La l. 11 febbraio 2005, n. 15¹⁹ ha segnato il primo intervento di positivizzazione dell'istituto²⁰, introducendo l'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990. Tale disposizione ha formalmente disciplinato il potere di annullamento d'ufficio, subordinandolo alla sussistenza di ragioni di interesse pubblico concrete e attuali, al rispetto del legittimo affidamento dei destinatari e dei controinteressati, nonché all'osservanza di un termine ragionevole. Tuttavia, la scelta normativa di ricorrere a un concetto giuridico indeterminato, ovvero la ragionevolezza del termine, anziché a un dato numerico ha fatto sì che la disposizione non introducesse un vero limite temporale decadenziale, ma si limitasse a positivizzare e rafforzare il parametro già elaborato in via giurisprudenziale²¹.

La conseguenza pratica di questa impostazione era la persistente incertezza circa il momento a partire dal quale l'esercizio del potere diveniva illegittimo per tardività: il riferimento al termine ragionevole continuava a rimettere al giudice la valutazione *ex post* della congruità del tempo impiegato dall'amministrazione, senza offrire al privato alcun parametro attendibile di prevedibilità.

L'intervento del 2005, pur di indubbia rilevanza sistematica per aver positivizzato l'istituto e averne chiarito i presupposti sostanziali, non aveva risolto il problema fondamentale della certezza giuridica che avrebbe dovuto ispirarlo; il privato, destinatario di un provvedimento favorevole potenzialmente viziato, continuava a non sapere fino a quando l'amministrazione avrebbe potuto legittimamente ritirarlo.

La svolta verso la certezza quantificata è avvenuta con la l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Riforma Madia²²), che ha sostituito la clausola generale del termine ragionevole con un termine massimo di diciotto mesi per l'annullamento dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. Il legislatore delegante ha esplicitamente motivato l'intervento con la necessità di tutelare la fiducia sui titoli pubblici dei destinatari e dei terzi, con specifico riguardo agli investitori stranieri e agli operatori del libero mercato europeo, incisi negativamente dall'"incertezza giuridica delle procedure amministrative"²³. Il

¹⁹ L. 11 febbraio 2005, n. 15, titulata "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa".

²⁰ C. DEODATO, *Il potere amministrativo di riesame per vizi originari di legittimità*, in *federalismi.it*, n. 7, 2017, p. 4.

²¹ Cons. Stato, ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8: il "termine ragionevole" è "un concetto non parametrico ma relazionale, riferito al complesso delle circostanze rilevanti nel caso [concreto]", con la conseguenza che lo scorrere del tempo non determinava la "consumazione in via definitiva" del potere di autotutela, ma incideva sulla "modalità di esercizio" dello stesso.

²² L. 7 agosto 2015, n. 124, titulata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", art. 6, co. 1, lett. d), n. 1) e 2). Per un'analisi sistematica, v. M.A. SANDULLI, *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*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2015; C. CONTESSA, *L'autotutela amministrativa all'indomani della "legge Madia"*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, n. 4, 2018; M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, 2016, pp. 99 ss.; C.P. SANTACROCE, *Annullamento d'ufficio e tutela dell'affidamento dopo la legge n. 124 del 2015*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3, 2017, pp. 1145 ss.; ID., *Tempo e potere di riesame: l'insofferenza del giudice amministrativo alle "briglie" del legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018.

²³ Considerando n. 43 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Bolkestein). Il considerando qualifica espressamente l'"incertezza giuridica delle procedure amministrative" come fattore ostativo alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno e alla realizzazione delle condizioni di accesso al mercato per gli operatori economici degli Stati membri.

richiamo alla direttiva Bolkestein (e in particolare al suo considerando n. 43) radica la giustificazione della riforma in un contesto sovranazionale, conferendo alle ragioni di certezza del diritto un rilievo che trascende la dimensione puramente domestica.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso dalla commissione speciale il 30 marzo 2016, n. 839, ha valutato positivamente tale impostazione, riconoscendo che l'introduzione del termine fisso realizza un bilanciamento *ex ante* tra l'interesse al ripristino della legalità e quello alla stabilità dei rapporti, privilegiando il secondo una volta decorso un lasso di tempo ritenuto congruo. Il parere ha altresì precisato che il decorso del termine comporta "l'effetto estintivo di tale potere" e il consolidamento definitivo della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti di un'amministrazione "ormai priva di poteri"²⁴.

Con la Riforma Madia, dunque, la ragionevolezza del termine da clausola generale elastica soggetta a valutazione giudiziale si cristallizzava in un dato normativo preciso, trasformando il parametro di sindacato da *ex post* a *ex ante* e introducendo nell'Ordinamento una nuova regola generale: al ricorrere dei presupposti sostanziali di cui all'art. 21-*nonies*, l'annullamento in autotutela è possibile entro diciotto mesi, non oltre.

La dottrina ha in larga misura valutato positivamente tale azione di riequilibrio dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione²⁵, evidenziando che l'asimmetria tra il termine decadenziale per l'impugnazione del provvedimento da parte del privato - sessanta giorni - e l'assenza di un termine fisso per l'autotutela amministrativa generava una disparità difficilmente giustificabile alla luce dei principi di certezza del diritto e di ragionevolezza che presiedono la disciplina delle posizioni soggettive nei rapporti con la pubblica amministrazione²⁶. Se il cittadino decade irrimediabilmente dalla possibilità di contestare il provvedimento a lui sfavorevole decorso il breve termine decadenziale, non vi è ragione sistematica convincente per ritenere che l'amministrazione possa, invece, ritirare il provvedimento a lui favorevole in qualsiasi momento, senza che operi alcuna preclusione temporale analoga. La Riforma Madia ha inteso colmare questa asimmetria, pur restando prudentemente al di sopra della soglia del termine di decadenza processuale.

²⁴ Parere del Cons. Stato, comm. spec., 30 marzo 2016, n. 839. V. anche Corte cost., 20 marzo 2019, n. 45, che ha confermato la natura decadenziale del termine.

²⁵ M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca...*, cit., p. 103: il rapporto giuridico amministrativo è una relazione sperequata in radice, che può tutt'al più tendere al riequilibrio. Per approfondire, G. GRECO, *Il rapporto amministrativo e le vicende della posizione del cittadino*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2014, pp. 585 ss.

²⁶ G. BARONE, *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2002, pp. 689 ss.; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 195; A. CARBONE, *Il termine per esercitare l'annullamento d'ufficio e l'inannullabilità dell'atto amministrativo*, in *giustamm.it*, 2016, pp. 1-32.

Il secondo passaggio riduttivo si è verificato con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. Decreto Semplificazioni), il cui art. 63, co. 1 ha contratto il termine a dodici mesi.²⁷ La relazione illustrativa al decreto ha motivato la riduzione con la finalità di “consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l’interesse pubblico”.

È precisamente da questa aporia motivazionale che emerge il nodo problematico che il presente contributo intende evidenziare. L’affermazione che dodici mesi realizzi un bilanciamento più efficace rispetto a diciotto presuppone l’esistenza di un parametro oggettivo con il quale misurare l’efficacia del bilanciamento e implica che tale parametro segnali un miglioramento al passaggio da diciotto a dodici mesi. Tuttavia, tale parametro non è indicato.

In assenza di un criterio esterno di misurazione dell’efficacia del bilanciamento, l’affermazione che dodici mesi sia più efficace di diciotto è una petizione di principio, equivale a dire che il legislatore ha ritenuto opportuno ridurre il termine, senza che ciò sia sorretto da una giustificazione qualitativa autonoma rispetto alla nuda scelta discrezionale. Tale rilievo ha conseguenze sistematiche dirette: se il bilanciamento più efficace è, per definizione, quello che il legislatore ha volta per volta ritenuto tale, la discrezionalità legislativa nella determinazione del termine diventa potenzialmente illimitata verso il basso. Il legislatore del 2021 ha affermato che dodici mesi è il punto di equilibrio ottimale; con la medesima struttura argomentativa, un legislatore successivo potrebbe affermare che il punto ottimale è sei mesi, poi tre, poi uno. L’argomento del bilanciamento più efficace non contiene in sé alcun limite inferiore, può essere reiterato indefinitamente per ogni riduzione ulteriore. La circolarità di questo schema argomentativo è la ragione per cui si ritiene necessaria la ricerca di un fondamento esterno, di ordine costituzionale, che ponga un limite invalicabile alla compressione temporale.

Il terzo e, allo stato attuale, definitivo passaggio è costituito dalla l. 2 dicembre 2025, n. 182, il cui art. 1 ha ridotto il termine a sei mesi, modificando il co. 1 dell’art. 21-*nonies*. L’effetto estintivo del potere amministrativo decorre, per la generalità dei casi, dal momento dell’adozione del provvedimento favorevole, senza che il legislatore abbia introdotto alcun meccanismo correttivo legato alla conoscenza effettiva del vizio da parte dell’amministrazione. Il termine è pertanto computato a prescindere dalle circostanze concrete che possono rendere fisiologicamente impossibile, o estremamente difficile, l’emersione del vizio nell’arco di sei mesi dall’adozione dell’atto; si pensi ai casi in cui il vizio affiori soltanto a seguito di un’attività di vigilanza successiva, di un controllo incrociato con banche dati di altri enti, di una sopravvenuta perizia tecnica, ovvero, come nella vicenda dell’Allegoria della pazienza, di un

²⁷ Relazione illustrativa al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. Decreto Semplificazioni), titolato “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 luglio 2021, n. 108. Per approfondire F. FRACCHIA, P. PANTALEONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Federalismi.it*, n. 36, 2020.

restauro che rivela circostanze ignote al momento della domanda e non accertabili con l'ordinaria istruttoria procedimentale.

La sola eccezione al regime decadenziale continua ad essere quella del co. 2-*bis*, il quale prevede che i provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possano essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine semestrale di cui al co. 1. In questi casi il potere di autotutela sopravvive alla decadenza senza vincoli cronologici predefiniti.

Quanto al presupposto applicativo, la norma richiede che le condotte costituenti reato siano accertate con sentenza passata in giudicato; tuttavia la giurisprudenza ha precisato che l'annullamento può essere disposto anche in assenza di un accertamento penale definitivo, qualora le attestazioni inesatte, imputabili esclusivamente al dolo della parte, equiparabile alla colpa grave e corrispondente alla malafede oggettiva, siano state accertate inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi²⁸.

La struttura bipartita della disciplina - termine perentorio per la generalità dei casi, sopravvivenza illimitata del potere per le condotte dolose - rispecchia il principio, comune all'Ordinamento nazionale e a quello europeo, secondo cui il legittimo affidamento merita tutela soltanto se incolpevole, chi ha consapevolmente indotto in errore l'amministrazione non può invocare la cristallizzazione del provvedimento in proprio favore come scudo contro l'azione correttiva²⁹.

Un ulteriore elemento che conferma il carattere di progressione non sistematicamente motivata della traiettoria legislativa è la preesistenza di sperimentazioni settoriali e temporanee del termine semestrale, o addirittura trimestrale, prima della sua generalizzazione. L'art. 264, co. 1, lett. b), del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio) aveva già ridotto temporaneamente il termine a tre mesi in ragione dell'emergenza sanitaria. L'art. 8, co. 10, del d.l. 25 novembre 2024, n. 190, aveva introdotto un termine semestrale specificamente per il settore delle energie rinnovabili, limitatamente ai provvedimenti formati per silenzio-assenso.

²⁸ La giurisprudenza ha interpretato estensivamente il presupposto della falsa rappresentazione dei fatti, ritenendolo configurabile non soltanto in presenza di dichiarazioni mendaci in senso stretto, ma anche a fronte del mero silenzio su circostanze rilevanti e di una rappresentazione parziale o distorta della realtà fattuale idonea a trarre in errore l'amministrazione nella fase istruttoria: Cons. Stato, sez. V, 12 aprile 2021, n. 2971; sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4374. Si è altresì precisato che l'annullamento può essere disposto anche in assenza di accertamento penale definitivo qualora le attestazioni inesatte, imputabili esclusivamente al dolo della parte, equiparabile alla colpa grave e corrispondente alla malafede oggettiva, siano state accertate inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi: Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940; sez. VI, 4 febbraio 2019, n. 849; sez. IV, 7 maggio 2025, n. 3876; 14 agosto 2024, n. 7134; sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926.

²⁹ CGCE, 22 marzo 1961, cause 42/59 e 49/59, *SNUPAT*: "il principio della certezza del diritto, per quanto importante sia, non va applicato in modo assoluto, ma in concomitanza col principio di legittimità [e] La decisione se l'uno o l'altro di detti principi debba prevalere nel caso singolo dipende dal confronto fra l'interesse pubblico e gli interessi privati in contrasto". V. altresì Cons. Stato, sez. II, 13 giugno 2024, n. 5309; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 558; F. CARINGELLA, *Affidamento e autotutela: la strana coppia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2, 2008, p. 425.

Queste sperimentazioni settoriali dimostrano da un lato, che il legislatore ha già operato al di sotto della soglia di sei mesi senza che ciò determinasse alcuna censura di illegittimità costituzionale; dall'altro, che la generalizzazione del termine semestrale operata nel 2025 non è un punto di arrivo necessitato dalla logica del sistema, ma una scelta politica che avrebbe potuto fermarsi a dodici mesi, oppure scendere a tre o a un numero inferiore, con la stessa struttura argomentativa.

L'esame della traiettoria legislativa rivela, in conclusione, un'anomalia sistematica di rilevante portata. Il legislatore, nell'operare la progressiva riduzione del termine di autotutela, ha adottato un approccio trasversale e indifferenziato, applicando il medesimo limite temporale alla generalità dei provvedimenti ampliativi, indipendentemente dalla natura degli interessi su cui essi incidono. L'art. 21-*nonies* si applica con identica rigidità tanto alle autorizzazioni commerciali quanto agli atti incidenti su interessi di rango costituzionale primario: la tutela del patrimonio artistico e culturale, la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, la protezione della salute pubblica³⁰, la sicurezza del territorio.

Tale uniformità contrasta con la tecnica normativa adottata dal medesimo legislatore in altri settori del procedimento amministrativo in cui vengono in rilievo questi stessi interessi. In sede di conferenza di servizi, il legislatore ha previsto il raddoppio dei termini per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili; in sede di silenzio-assenso orizzontale, la triplicazione del termine di comunicazione dell'assenso; per la SCIA e per il silenzio-assenso verticale, la loro espressa esclusione dai procedimenti incidenti su tali interessi³¹. Questa tecnica differenziata è integralmente assente nell'art. 21-*nonies*, che non reca alcuna clausola di salvaguardia per gli interessi sensibili, né sotto forma di eccezione alla decadenza, né sotto forma di allungamento del termine, né sotto forma di differimento del *dies a quo*. L'assenza è tanto più significativa in quanto non può essere ascritta a una svista o a una lacuna non avvertita; la questione era stata sollevata esplicitamente dal Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e la Corte stessa vi aveva dato risposta valorizzando la tutela di primo grado nell'ambito della sentenza n. 88/2025³².

³⁰ Per approfondire R. CAVALLO PERIN, *L'interesse delle collettività alla tutela della salute*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2024, pp. 745 ss.

³¹ In particolare: gli artt. 14-*bis*, co. 2, lett. c), e 14-*ter*, co. 2, prevedono il raddoppio dei termini per le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili nell'ambito della conferenza di servizi; l'art. 17-*bis*, co. 3, triplica il termine per la comunicazione dell'atto di assenso nel silenzio-assenso orizzontale tra amministrazioni; gli artt. 19 e 20 escludono espressamente l'operare della SCIA e del silenzio-assenso nei procedimenti incidenti su tali interessi. Per approfondire G. POLI, *Esaurimento del potere, tecniche di produzione degli effetti e certezza dei rapporti giuridici: il caso del silenzio-assenso*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2026, pp. 217 ss.

³² Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.1.1, ove si valorizza specificamente il procedimento aggravato di rilascio dell'attestato di libera circolazione ex art. 68 del d.lgs. n. 42 del 2004 come sede in cui la tutela dell'interesse culturale riceve la protezione più intensa e adeguata, bilanciando in tal modo l'operatività del termine decadenziale in sede di autotutela.

Il legislatore del 2025, dunque, era pienamente consapevole del problema e ha scelto di non affrontarlo. Tale decisione equivale a relegare la tutela degli interessi sensibili alla sola fase genetica del procedimento, escludendo che l'autotutela possa costituire un presidio residuale qualora la protezione originaria risulti insufficiente. La legittimità costituzionale di questa scelta, già discutibile con riferimento al termine di dodici mesi, come dimostra la rimessione del Consiglio di Stato, diventa ancora più problematica con il dimezzamento del termine a sei mesi senza che le garanzie di primo grado siano state contestualmente potenziate³³.

Il quadro che emerge dall'analisi della traiettoria legislativa consente di formulare alcune conclusioni parziali, funzionali allo sviluppo del test della riducibilità nei paragrafi successivi. In primo luogo, la progressione da un potere senza limiti temporali fissi a un termine di sei mesi non è il risultato di una riflessione sistematica sull'intensità costituzionalmente adeguata del bilanciamento tra certezza del diritto e legalità amministrativa, bensì il prodotto di una serie di scelte discrezionali, ciascuna delle quali ha adottato la medesima struttura argomentativa delle precedenti e delle successive, senza indicare un punto di equilibrio ottimale verso cui la serie converge. In secondo luogo, la riduzione del termine ha determinato, specialmente nell'ultima tappa, un mutamento qualitativo nel rapporto tra ritirabilità e irretrattabilità dell'atto amministrativo favorevole. Se prima della riforma del 2015 si poteva ragionevolmente ritenere che la possibilità di ritiro fosse sostanzialmente intrinseca a tutti gli atti, salve le cautele previste dalla legge, oggi, e *a fortiori* con il termine semestrale, il rapporto tra i due poli non è più di regola ed eccezione, bensì di sostanziale equiordinazione: al ricorrere dei presupposti di legge e nei sei mesi successivi all'adozione del provvedimento, sussiste il potere di ritiro; decorso quel termine, nella generalità dei casi, quel potere si è consumato definitivamente³⁴. Infine, la traiettoria legislativa dimostra che il legislatore non ha mai indicato in nessuna delle tre tappe principali della riduzione un fondamento positivo e autonomo per cui il termine scelto sia il minimo costituzionalmente compatibile, anziché il minimo politicamente condiviso in quel momento storico. Questa omissione non è irrilevante, essa significa che la curva discendente non ha, nella logica interna delle riforme succedutesi, un punto di arrivo naturale. Il che lascia aperta una domanda: esiste un punto di arrivo necessitato, non politicamente scelto, ma costituzionalmente imposto? E, se esiste, il termine di sei mesi vi si colloca al di sopra o al di sotto?

³³ 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, 14 marzo 2022, consultabile sul sito di [giustizia amministrativa](#); C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, pp. 239 ss.; S. D'ANCONA, *L'annullamento d'ufficio tra vincoli e discrezionalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

³⁴ Cfr. M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 187, che parla di equiordinazione tra ritirabilità e irretrattabilità dell'atto, in contrapposizione al precedente rapporto regola-eccezione. Nella sua tesi, al ricorrere dei presupposti di legge, sussisterà il potere di ritiro; altrimenti, cioè nella maggior parte dei casi, non sussisterà.

3. Il test della riducibilità e i limiti costituzionali della compressione temporale

Il quadro tracciato nel paragrafo precedente pone con evidenza la domanda che costituisce il nucleo della problematica affrontata: esiste un limite costituzionale alla riduzione progressiva del termine di annullamento in autotutela e se sì dove si colloca?

Per rispondere a questa domanda è utile applicare il test della riducibilità alle due principali costruzioni teoriche elaborate dalla dottrina in ordine alla natura del potere di autotutela, ovvero la teoria dell'inesauribilità e quella dell'esauribilità del potere amministrativo. Esse percorrono itinerari distinti - la prima descrivendo il potere come ontologicamente inesauribile e perciò insopprimibile, la seconda ancorandolo esclusivamente alla norma attributiva e ai suoi presupposti di validità - ma conducono, nell'applicazione che qui si propone, alla medesima conclusione, ossia che la compressione temporale incontra una soglia al di sotto della quale cessa di essere legittimo esercizio della discrezionalità legislativa. Secondo la dottrina tradizionale il fondamento della mutabilità e della ritrattabilità degli atti amministrativi risiede nella natura stessa del potere pubblico. Tale potere viene descritto come una prerogativa potenzialmente inesauribile, che non si estingue con il provvedimento che ne costituisce la prima manifestazione; ogni atto successivo, sia esso orientato a rimuovere il precedente, a modificarlo o a conservarlo, rappresenta un ulteriore e legittimo esercizio della medesima potestà³⁵. In questa prospettiva, gli atti di riesame sono espressione del medesimo potere attivato con l'atto di primo grado poiché l'interesse pubblico concreto necessario per legittimare l'intervento in autotutela coincide con la causa del potere attribuito all'autorità. Essendo identico l'interesse da tutelare nei due distinti momenti, identico è anche il potere amministrativo esplicito³⁶. La prevalenza dell'atto sopravvenuto su quello precedente non deriva da una norma specifica, bensì è la conseguenza logica della sopravvivenza del potere al suo esercizio³⁷, ammettere il contrario equivarrebbe a riconoscere paradossalmente che il secondo atto possiede un'efficacia inferiore al primo e, dunque, che il potere si sia affievolito o consumato dopo il primo esercizio³⁸.

Ne discende che l'oggetto del riesame non è tanto il provvedimento originale, quanto piuttosto la situazione complessiva in cui l'assetto degli interessi risulta inopportuno o inadeguato, valutazione che costituisce il presupposto di ogni agire provvedimentale. Il "*potere continuo e perenne*" di provvedere ai

³⁵ G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento...*, cit., p. 336. Nel medesimo senso, A. AMORTH, O. RANELLETTI, *Atti amministrativi*, in *Nuovo dig. it.*, I, Torino, 1937, pp. 1091 ss.; L.R. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017, p. 136.

³⁶ B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 785.

³⁷ G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento...*, cit., p. 352; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 326 ss.

³⁸ G. CORSO, *L'efficacia del provvedimento...*, cit., p. 337. Nel medesimo senso, B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento...*, cit., pp. 933-935.

bisogni pubblici emergenti, nella sua declinazione più estrema, sarebbe in grado persino di determinare effetti abrogativi impliciti ogniqualvolta si verifici una situazione obiettiva di incompatibilità tra due successivi provvedimenti, senza che sia necessaria un'espressa pronuncia³⁹.

Tale concezione ha ricevuto continuità nelle pronunce giurisprudenziali. Il Consiglio di Stato ha individuato nel potere di riesame l'espressione di una "tensione fisiologica ed inesauribile dell'azione amministrativa verso l'interesse pubblico"⁴⁰, qualificando la revoca come istituto "immanente alla inesauribilità del potere amministrativo" e alla mutevolezza delle esigenze da tutelare⁴¹. Analogamente, la giurisprudenza costituzionale ha qualificato l'annullamento d'ufficio come riesercizio del potere, collocandolo "allo snodo delicatissimo del rapporto tra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra"⁴².

L'introduzione degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* non ha risolto definitivamente il problema del fondamento giuridico dell'autotutela nel senso di smentirne la natura di riesercizio del potere originario. Al contrario, configurando l'annullamento e la revoca come potestà generali e strumenti di amministrazione attiva finalizzati alla cura dell'interesse pubblico concreto piuttosto che al mero ripristino formale della legalità, la riforma ha finito per avvalorare la tesi dell'unitarietà del potere⁴³ esercitato nel primo e nel secondo atto. In questa prospettiva le norme non sono la fonte attributiva del potere di secondo grado, bensì ne regolano l'esercizio: il fondamento giuridico risiede nella loro combinazione con la norma attributiva del potere di primo grado. Tale necessaria riconnessione alla fonte originaria dimostra che l'ente riesaminante non esercita un potere diverso, ma la medesima entità potestativa attivata in origine⁴⁴.

Applicando il test della riducibilità a questa costruzione teorica, emergono implicazioni sistematiche di notevole portata. Se il potere di autotutela è ontologicamente inesauribile e costituisce un'espressione della medesima funzione che ha generato il provvedimento di primo grado, allora un termine legale ne regola le modalità di esercizio ma non ne sopprime la titolarità. Il legislatore può disciplinare il quando e

³⁹ E. CANNADA BARTOLI, *Abrogazione. B) Abrogazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, pp. 159 ss.

⁴⁰ Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2003, n. 2865

⁴¹ TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 6 aprile 2016, n. 116; v. anche TAR Puglia, Bari, sez. I, 8 aprile 2014, n. 466.

⁴² Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49.

⁴³ A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo alla luce della legge n. 15 del 2005. Prime riflessioni*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 215 ss.; S. TARULLO, *Il riesercizio del potere amministrativo nella legge n. 15 del 2005: profili problematici*, ivi, pp. 236 ss.; R. CAPONIGRO, *Il potere amministrativo di autotutela*, in *federalismi.it*, n. 23, 2017.

⁴⁴ G. LA ROSA, *La revoca del provvedimento amministrativo. L'instabilità delle decisioni amministrative tra esigenze di funzionalizzazione e tutela degli interessi privati*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 104 ss. V. altresì R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 624, 628, 669; A. CARBONE, *Riesercizio del potere e poteri amministrativi di secondo grado*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2025, pp. 1103 ss.; ID., *Considerazioni generali sui poteri amministrativi di secondo grado*, in *federalismi.it*, n. 19, 2025.

il come dell'intervento in autotutela, ma non può negare che tale potere esista. Una riduzione del termine a zero, ovvero la soppressione integrale della facoltà di annullamento d'ufficio per i provvedimenti ampliativi, contrasterebbe con la stessa premessa ontologica della teoria, si ammetterebbe paradossalmente che la funzione amministrativa, pur permanente e inesauribile per definizione, sia privata dello strumento correttivo che ne è corollario necessario. In altri termini, la teoria dell'inesauribilità implica che il nucleo del potere di autotutela non sia disponibile per il legislatore ordinario, esso è insopprimibile proprio perché è la proiezione necessaria di una funzione che l'art. 97 Cost. attribuisce all'amministrazione in modo permanente.

La dottrina progressiva perviene alla medesima conclusione percorrendo un itinerario argomentativo radicalmente diverso. Essa muove da una critica serrata al dogma dell'inesauribilità, rifiutando le concezioni che descrivono il potere come un'entità astratta, unica e inesauribilmente identica, o come un'energia giuridica che sopravvive intatta ai singoli atti di esercizio⁴⁵. A queste ricostruzioni, considerate frutto di un'indebita inversione metodologica che deduce la disciplina dalla natura del potere invece che il contrario, la teoria progressiva preferisce la visione del potere come situazione giuridica soggettiva di vantaggio, strettamente ancorata al diritto positivo⁴⁶.

Il punto di partenza è l'idea che il potere nasca per effetto di una norma che conferisce a un soggetto una *potestas* di adottare atti produttivi di effetti giuridici. Esso non è un'entità preesistente o una qualità intrinseca del soggetto pubblico, bensì "soltanto la risultante delle condizioni normative richieste ai fini della validità dell'atto" e, in altri termini, "lo schema normativo della validità di un atto". Esso sussiste se, e solo se, sussistono tutti i presupposti di validità fissati dalla norma⁴⁷.

Ne consegue la negazione di qualsiasi ontologia del potere da cui si possano dedurre caratteristiche aprioristiche come l'inesauribilità. Quest'ultima non è desumibile neppure dalla necessità di curare l'interesse pubblico, che non è argomento scientificamente valido a postularne l'esistenza e che

⁴⁵ G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124 del 2015*, in *Dir. Amm.*, n. 1-2, 2016, pp. 150 ss., che parla di una vera e propria rivoluzione relativa all'autotutela decisoria, che ne altera profondamente la tradizionale ricostruzione fondata sull'immanenza ed inesauribilità del potere amministrativo. V. anche B. MAMELI, *L'istituto dell'annullamento tra procedimento e processo alla luce delle recenti novità normative*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 43, 130, 185; Per approfondire F. MERUSI, *Discrezionalità, tempo e decadenza del potere nell'età della rivoluzione economica comunicativa. Nuove prospettive per la discrezionalità nel quando*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, pp. 215 ss.

⁴⁶ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 139 ss., 147 ss. La teoria è sostenuta, in termini analoghi, da A. TRAVI, *Considerazioni critiche sulla tutela dell'affidamento nella giurisprudenza amministrativa (con particolare riferimento alle incentivazioni ad attività economiche)*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2, 2016, pp. 6 ss.; C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, pp. 239 ss.; Per un approfondimento A. ZITO, *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 29 ss.

⁴⁷ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere...*, cit., p. 163. V. anche S. CASSARINO, *Le situazioni giuridiche soggettive e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 229; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni sovrane dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 105.

rischierebbe di legittimare una visione autoritaria dell'amministrazione⁴⁸; né dai principi costituzionali, i quali impongono invece di bilanciare la cura dell'interesse con valori contrapposti come la certezza del diritto e l'affidamento⁴⁹.

Per identificare le caratteristiche concrete del potere è dunque necessario guardare esclusivamente alla sua disciplina normativa di volta in volta applicabile alla fattispecie. Il criterio discreitivo tra poteri diversi è strettamente normativo: un potere è diverso da un altro perché è sottoposto a regole di validità diverse e il suo esercizio dà luogo a effetti precettivi di contenuto diverso⁵⁰. Applicando tale canone emerge la netta diversità strutturale tra il potere di provvedere in prima istanza e quello di autotutela, che differiscono per i presupposti, per gli effetti e per la natura della discrezionalità. In particolare, la logica decisionale che segue l'amministrazione è radicalmente diversa, mentre nel primo esercizio la scelta è tra una situazione data e una deducibile, nel riesame l'alternativa è tra una situazione decisa e una decidibile, il che muta i termini del bilanciamento⁵¹.

In questa prospettiva, il potere amministrativo fisiologicamente si esaurisce con il suo esercizio, esattamente come accade per il potere del giudice: il provvedimento non è una manifestazione di volontà indefinitamente ripetibile, ma l'attuazione concreta della norma che, una volta perfezionata, chiude la fase del potere e apre quella della stabilità degli effetti⁵². La previsione di un termine perentorio, sia esso di diciotto, dodici o sei mesi, non limita dall'esterno una prerogativa ontologicamente inesauribile, ma determina l'estinzione del potere stesso al suo scadere. Il rapporto tra ritirabilità e irretrattabilità dell'atto non è più di regola ed eccezione, bensì di sostanziale equiordinazione, al ricorrere dei presupposti di legge entro il termine, sussiste il potere di ritiro, altrimenti non sussiste⁵³.

Applicando il test della riducibilità a questa costruzione teorica si potrebbe a prima vista concludere che il legislatore goda di discrezionalità assoluta nella determinazione del termine, potendo fissarlo a qualsiasi durata, incluso zero, poiché è la norma stessa a definire quando e per quanto il potere esiste. Tuttavia, anche nella teoria dell'esauribilità, il potere normativo incontra limiti di rango costituzionale che non

⁴⁸ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere...*, cit., p. 163. A. ORSIBATTAGLINI, *L'astratta e infeconda idea. Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *Quaderni Fiorentini*, vol. 17, 1, 1988, pp. 599-602.

⁴⁹ M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere...*, cit., pp. 170 ss., secondo cui i principi costituzionali impongono di bilanciare la cura dell'interesse con valori contrapposti come la certezza del diritto e l'affidamento. Ne consegue che la disciplina normativa applicabile alla fattispecie è l'unico criterio per identificare le caratteristiche concrete del potere: se la legge fissa limiti temporali o presupposti rigidi, il venir meno di questi comporta l'inesistenza del potere stesso, non la sua quiescenza.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 181. Il potere di autotutela e quello di primo grado differiscono per i presupposti (l'invalidità o l'inopportunità sopravvenuta, assenti nel primo caso), per gli effetti (costitutivi/regolativi nel primo, eliminatori nel secondo) e per la natura della discrezionalità, che nel riesame impone una comparazione specifica tra interesse al ripristino della legalità e affidamento dei privati.

⁵¹ *Ibid.*, p. 185.

⁵² *Ibid.*, pp. 237-238.

⁵³ *Ibid.*, pp. 187 ss.; F. FRANCARIO, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015, p. 5.

derivano dalla natura del potere, bensì dal contenuto delle funzioni che la Costituzione attribuisce all'amministrazione. Tali limiti non hanno un'intensità uniforme variando in ragione della natura degli interessi coinvolti nel singolo procedimento; questa variabilità costituisce essa stessa un dato sistematico di rilievo.

Per la generalità dei provvedimenti ampliativi (autorizzazioni commerciali, concessioni economiche, attribuzioni di vantaggi patrimoniali) il nucleo indisponibile coincide con il caso limite dell'azzeramento. Una norma che eliminasse integralmente il potere di autotutela per questa categoria di atti priverebbe l'amministrazione di qualsiasi strumento di correzione degli errori commessi nella fase genetica, producendo un sistema in cui la legalità dell'azione amministrativa è affidata esclusivamente al controllo giurisdizionale esterno. Tale assetto confligge con il principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.* inteso nella sua accezione sostanziale: un'amministrazione strutturalmente impedita nel correggere i propri vizi non persegue più la qualità dell'azione pubblica, ma riduce la propria funzione a una mera efficienza procedurale, fine a sé stessa.

Per questa categoria, tuttavia, soglie non-zero, inclusa quella semestrale attualmente vigente, rimangono nell'area della discrezionalità legislativa, purché non rendano il potere di fatto inesercitabile.

L'intensità del nucleo indisponibile è invece massima per i provvedimenti incidenti su interessi di rango costituzionale primario, come la tutela del patrimonio artistico e culturale, la salvaguardia della salute e la protezione dell'ambiente. Questi beni non sono nella disponibilità dell'amministrazione, che ne è custode ma non titolare. Una norma che comprimesse il termine di autotutela a una soglia tale da rendere strutturalmente impossibile la scoperta e la correzione degli errori commessi nella fase genetica per questa categoria di provvedimenti violerebbe non il dogma dell'inesauribilità, bensì il vincolo funzionale che la Costituzione pone alla custodia di tali beni. Ed è precisamente per questa categoria che il termine semestrale introdotto dalla l. 182/2025 è già oggi costituzionalmente problematico; ciò non in astratto, ma nella misura in cui, come dimostra la vicenda dell'Allegoria della pazienza, i vizi afferenti a provvedimenti incidenti su questi beni emergono fisiologicamente oltre la soglia semestrale per ragioni strutturali indipendenti dalla diligenza del funzionario.

In questa prospettiva, il nucleo indisponibile esiste anche nella teoria dell'esauribilità, ma ha una morfologia differenziata: è un limite all'azzeramento per la generalità dei provvedimenti ampliativi; è un limite operante a soglie superiori allo zero per i provvedimenti incidenti su interessi costituzionalmente protetti in modo specifico. Il termine semestrale non è, dunque, incostituzionale in assoluto, ma esso è già costituzionalmente problematico per una classe di fattispecie che il legislatore ha deliberatamente ignorato e che il sistema è chiamato ad affrontare.

Le due teorie convergono, nell'applicazione del test qui proposto, su un risultato strutturalmente coerente, individuabile nell'esistenza di un nucleo del potere di autotutela indisponibile per il legislatore, la cui intensità è variabile in ragione della natura degli interessi coinvolti. Esso è violato con certezza dall'azzeramento del termine per qualsiasi categoria di provvedimento; è violato con elevata probabilità dalla riduzione a soglie talmente brevi da rendere il potere praticamente inesercitabile per i provvedimenti incidenti su interessi costituzionalmente protetti in modo specifico. È su questa seconda ipotesi che il termine semestrale introdotto dalla l. 182/2025 solleva i problemi costituzionali più seri.

3.1. La sentenza n. 88/2025 della Corte costituzionale

Il test della riducibilità non è soltanto un esercizio teorico, esso trova un banco di prova nella sentenza n. 88 del 26 giugno 2025 della Corte costituzionale, resa in esito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato⁵⁴. Con la suddetta sentenza la Corte ha dichiarato non fondate le censure sull'art. 21-*nonies*, co. 1, l. n. 241 del 1990, nella formulazione con termine di dodici mesi⁵⁵. Tuttavia, la rilevanza della pronuncia per quanto di interesse risiede nella struttura della *ratio decidendi*, che rivela il modo in cui la Corte stessa ha individuato il punto di equilibrio costituzionalmente sostenibile; un punto che, come si argomenterà, è già mutato per effetto della l. 182/2025.

Il fulcro dell'argomentazione del Giudice delle Leggi è la distinzione tra la funzione amministrativa di primo grado e quella di riesame esercitata in autotutela e la correlativa ripartizione del presidio dell'interesse pubblico tra le due sedi. La Corte ha rilevato che la tutela del patrimonio culturale è già ampiamente e specificamente garantita nella fase genetica del procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione attraverso un regime normativo speciale e aggravato che prevede termini più lunghi, la competenza di organi tecnici qualificati, l'esclusione del silenzio-assenso e l'obbligo di un provvedimento espresso con motivato giudizio⁵⁶. È in questa sede che l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio culturale riceve, secondo la Corte, la sua tutela più intensa e adeguata.

⁵⁴ Cons. Stato, sez. VI, 16 ottobre 2024, n. 215. Il Consiglio di Stato dubitava che un meccanismo decadenziale rigido e cieco rispetto alla natura degli interessi in gioco fosse compatibile con la tutela del patrimonio culturale ex art. 9 Cost., rilevando i “plurimi aspetti d'ombra” della vicenda e la impossibilità di applicare la legge ordinaria senza sacrificare un bene primario.

⁵⁵ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, pubblicata il 2 luglio 2025, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, co. 1, l. n. 241 del 1990, sollevate in riferimento ai principi di ragionevolezza, di tutela del patrimonio storico e artistico (art. 9 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

⁵⁶ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.1.1. Il procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione ex art. 68 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) si connota specificamente per: l'assegnazione della competenza a organi tecnici qualificati (uffici di esportazione, articolazioni periferiche del Ministero della cultura, incardinati presso talune Soprintendenze ai sensi dell'art. 41, co. 1, lett. v, e 3, del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169); l'imposizione di obblighi informativi e di consegna materiale dell'opera in capo al richiedente; il coinvolgimento istruttorio degli uffici ministeriali e il raccordo con il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale; la fissazione di uno speciale termine di quaranta giorni per la definizione del procedimento; la necessità di un

Nella fase di autotutela, invece, il quadro degli interessi da ponderare si amplia⁵⁷, all'originario interesse pubblico già vagliato si contrappongono non soltanto la posizione individuale del destinatario, ma anche i principi di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, che la Corte qualifica come “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”.⁵⁸

Su questa base, la Corte delinea una dinamica a tre livelli che costituisce il nucleo della *ratio decidendi*: entro il termine legale, l'interesse pubblico alla legalità è tendenzialmente preponderante nella decisione sull'*an* dell'annullamento, attenuando l'onere motivazionale dell'amministrazione; oltre tale termine, in presenza di false rappresentazioni dei fatti imputabili all'istante, il cui affidamento non è meritevole di tutela, il potere di ritiro permane senza limiti predefiniti; decorso il termine annuale (come era al momento della pronuncia) e in assenza di tali condotte dolose, l'interesse alla certezza prevale in via definitiva, rendendo il provvedimento irretrattabile, fatte salve le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.⁵⁹

La Corte affronta altresì la censura relativa alla violazione del principio di buon andamento, rovesciandone la prospettiva: il termine perentorio non comprime la capacità correttiva dell'amministrazione, ma la incentiva, poiché la consapevolezza di avere un tempo limitato per correggere i propri errori spinge l'amministrazione a una maggiore ponderazione e accuratezza nella fase di primo grado disincentivando controlli superficiali nella convinzione di poter rimediare *sine die* in futuro⁶⁰.

In conclusione, il bilanciamento operato dal legislatore con l'art. 21-*nonies* è dichiarato non manifestamente irragionevole configurandosi come una regolazione della dialettica degli interessi il cui punto di equilibrio è la variabile tempo⁶¹.

È a questo punto che il test della riducibilità rivela la sua funzione critica rispetto alla pronuncia. La *ratio decidendi* della sentenza n. 88/2025 è costruita sull'equilibrio tra due componenti: la tutela rafforzata in

provvedimento espresso con motivato giudizio, con esclusione del silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20, co. 4, l. n. 241 del 1990; il limite di validità quinquennale del titolo rilasciato.

⁵⁷ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.1.2. La Corte precisa che l'originario interesse pubblico alla tutela del bene culturale, già vagliato, deve necessariamente confrontarsi con altri principi di pari rango costituzionale, emersi a seguito del consolidarsi della situazione giuridica creata dal provvedimento, tra cui gli interessi di matrice collettiva al ripristino della legalità e alla certezza e stabilità dei rapporti giuridici pubblici.

⁵⁸ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.2. La Corte qualifica la certezza del diritto come “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”, richiamando le sentt. n. 36 del 2025, n. 70 del 2024 e n. 210 del 2021, e precisa che tale valore trascende il rapporto tra amministrazione e amministrato, condizionando la circolazione dei beni, le dinamiche di mercato e l'affidabilità del “sistema Paese”.

⁵⁹ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.2.

⁶⁰ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.3. La Corte richiama a riguardo la circolare della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 24 maggio 2024, n. 21, che invita gli uffici competenti a una maggiore attenzione nell'esame delle istanze alla luce dei limiti temporali imposti dall'art. 21-*nonies*.

⁶¹ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.2. La formula della non manifesta irragionevolezza è il canone di sindacato applicato, ma essa non individua il contenuto positivo del bilanciamento costituzionalmente adeguato: si limita a escludere quello manifestamente irragionevole, lasciando aperta la questione di quale sia il termine minimo costituzionalmente tollerabile.

primo grado, che la Corte valorizza come presidio prioritario dell'interesse culturale, e l'autotutela entro un termine ragionevole, che opera come strumento residuale di correzione degli errori sfuggiti al controllo genetico. Questo bilanciamento binario spiega perché la Corte abbia ritenuto non manifestamente irragionevole il termine di dodici mesi, esso era il punto di equilibrio tra le due componenti del sistema. La l. 182/2025 ha dimezzato il termine a sei mesi senza modificare in alcun modo le garanzie del procedimento di primo grado⁶². Il bilanciamento che reggeva la decisione della Corte risulta pertanto già alterato nella sua struttura: la componente della tutela residuale in autotutela è stata ulteriormente compressa, mentre la componente della tutela primaria in primo grado è rimasta invariata. Non è pertanto possibile trasferire meccanicamente le conclusioni della sentenza n. 88/2025 al termine semestrale, la pronuncia era costruita su un equilibrio che non è più quello vigente.

Alla luce di ciò risulta evidente che la decisione in questione non può essere intesa come una validazione implicita di qualsiasi riduzione futura del termine. Essa ha dichiarato ragionevole il termine di dodici mesi nel contesto di un sistema in cui le garanzie di primo grado erano quelle vigenti. Una nuova questione di legittimità, costruita sull'attuale termine semestrale, si muoverebbe in un contesto sistematico già mutato. Non è escluso, ed anzi appare probabile, quantomeno per le fattispecie relative a interessi di rango costituzionale primario privi di clausola di salvaguardia, che la stessa struttura argomentativa conduca a un esito diverso se applicata al termine di sei mesi.

Il test della riducibilità trova dunque, nella pronuncia della Corte costituzionale, non una risposta definitiva, ma la conferma della domanda che lo motiva: il termine può essere ridotto, ma non indefinitamente, perché incontra un equilibrio costituzionale minimo che la sentenza stessa ha implicitamente individuato nel rapporto tra la robustezza delle garanzie di primo grado e la residua effettività del potere di autotutela. Quando quel rapporto si rompe, il punto di non manifesta irragionevolezza è già stato superato; se il legislatore del 2025 lo abbia oltrepassato o meno è la domanda a cui il sistema dovrà rispondere.

4. Ricerca della soglia costituzionale minima nel diritto comparato

L'analisi comparatistica viene qui impiegata per verificare se altri ordinamenti giuridici abbiano individuato - e dove abbiano collocato - la soglia costituzionale minima al di sotto della quale la compressione temporale del potere di autotutela cessa di essere tollerabile. La domanda fondamentale è fino a quale soglia i sistemi stranieri siano scesi e, soprattutto, quali meccanismi abbiano adottato per impedire che la cristallizzazione dei rapporti giuridici si traduca nell'istituzionalizzazione dell'illegittimità. La risposta di ciascun Ordinamento esaminato illumina il problema italiano da un'angolazione diversa e,

⁶² Art. 21-*nonies*, co. 1, l. n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 1, l. 2 dicembre 2025, n. 182.

nel complesso, segnala che l'assenza di valvole di sicurezza differenziate per gli interessi sensibili non è una caratteristica comune ai sistemi giuridici avanzati, ma una specificità tutta italiana.

4.1. Il contesto europeo

Il diritto dell'Unione europea non codifica termini fissi per l'esercizio del potere di autotutela da parte delle istituzioni europee o degli Stati membri nell'attuazione del diritto unionale. Questa scelta riflette la consapevolezza che fissare un numero in astratto è sempre rischioso, poiché ogni termine fisso rischia di essere troppo breve in alcune fattispecie e troppo lungo in altre. Il sistema europeo ha invece elaborato, per via giurisprudenziale, un principio di revocabilità degli atti illegittimi entro un termine ragionevole, il cui contenuto è determinato caso per caso attraverso la ponderazione tra certezza del diritto e legalità. È proprio questa architettura flessibile che, posta a confronto con la rigidità del termine semestrale italiano, rivela la problematicità della scelta legislativa del 2025.

Sebbene il principio del legittimo affidamento non trovi espresso riconoscimento testuale nei Trattati, la sua piena integrazione nell'Ordinamento dell'Unione è frutto dell'attività interpretativa della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado⁶³. Tale evoluzione ha attinto alle elaborazioni del sistema tedesco⁶⁴, cristallizzando l'assunto per cui la tutela dell'affidamento assurge a componente essenziale dell'Ordinamento giuridico dell'Unione⁶⁵. La protezione dell'affidamento presuppone tuttavia la buona fede del destinatario, nessuna protezione è accordata a chi abbia scientemente violato il diritto dell'Unione o abbia indotto in errore l'amministrazione; l'affidamento, per essere meritevole, deve essere incolpevole⁶⁶.

Il fondamento giurisprudenziale dell'autotutela decisoria in ambito europeo è la sentenza *Algera*⁶⁷ nella quale la Corte, in assenza di norme scritte nel Trattato, ha riconosciuto la revocabilità degli atti amministrativi illegittimi entro un limite di tempo ragionevole, desumendo tale principio per induzione comparatistica dal diritto oggettivo di tutti gli Stati membri⁶⁸. Tale potere non si configura come un

⁶³ Tribunale I Grado CE, 17 dicembre 1998, causa T-203/96; Trib. I Grado CE, 13 marzo 2003, n. 125.

⁶⁴ La dottrina tedesca, sin dagli inizi del Novecento, ha attribuito notevole rilevanza all'affidamento del privato cittadino anche nei riguardi del soggetto pubblico, derivandolo dal principio di certezza del diritto (*Rechtssicherheit*), considerato dalla Corte Costituzionale della Repubblica Federale Tedesca un elemento fondamentale dello Stato di diritto. Per approfondire M. ZINTI, *L'affidamento legittimo nelle esperienze giuridiche contemporanee*, Cedam, Padova, 2024; G. FALCON, *Stabilità e contendibilità del provvedimento amministrativo*, Cedam, Padova, 2011; C.P. SANTACROCE, *Annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento e riedizione del potere tramite «procedimento semplificato»: riflessioni attorno all'art. 21-decies, l. n. 241 del 1990, tra logica del risultato e dubbi di compatibilità costituzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 3, 2025, pp. 529-578.

⁶⁵ CGCE, causa C-12/77, *Topfer*; Corte di Giustizia, causa C-177/99, 181/99, *Ampafrance and Sanofi*; Corte di Giustizia, causa C-83/99, *Commissione c. Spagna*. Per approfondire G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, M. MACCHIA, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁶⁶ Corte di Giustizia, causa C-90/95, *De Compte*.

⁶⁷ Corte di Giustizia, 12 luglio 1957, cause 7/56 e 3/57 a 7/57.

⁶⁸ Nella sentenza *Algera* la Corte rilevava che il problema della revocabilità degli atti amministrativi costituisce "un problema di diritto amministrativo ben noto nella giurisprudenza e nella dottrina di tutti i Paesi della Comunità, ma per

automatismo derivante dal mero accertamento del vizio, ma come il risultato di una dialettica tra il principio di legalità e quello della certezza del diritto⁶⁹.

Con la sentenza *SNUPAT*⁷⁰ la Corte ha statuito che “il principio della certezza del diritto, per quanto importante sia, non va applicat[o] in modo assoluto, ma in concomitanza col principio di legittimità [e] La decisione se l’uno o l’altro di detti principi debba prevalere nel caso singolo dipende dal confronto fra l’interesse pubblico e gli interessi privati in contrasto”.

La giurisprudenza europea ha costantemente inquadrato l’autotutela come una potestà discrezionale soggetta a una rigorosa ponderazione degli interessi in conflitto. La sentenza *Alpha Steel*⁷¹ ha precisato che il potere di ritiro di un atto viziato è subordinato alla verifica che l’istituzione abbia debitamente soppesato la misura dell’affidamento che il destinatario ha potuto riporre nella stabilità del provvedimento⁷². La pronuncia *De Compte*⁷³ ha ribadito che il diritto di revocare con efficacia retroattiva un atto illegittimo entro un termine ragionevole trova un limite invalicabile nella necessità di salvaguardare il legittimo affidamento del beneficiario che abbia confidato in buona fede nella validità della posizione acquisita⁷⁴. Il carattere discrezionale della potestà di autotutela è dunque *ius receptum* nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

Con la sentenza *AssiDomän*⁷⁵ la Corte ha riaffermato la prevalenza del principio di certezza del diritto sull’esigenza di ripristino della legalità, negando l’esistenza di un obbligo generale in capo alle istituzioni di riesaminare decisioni individuali analoghe a quelle già annullate in sede giudiziale qualora le stesse fossero divenute inoppugnabili per mancata tempestiva impugnazione⁷⁶. Questa impostazione riflette la volontà di evitare che la validità dei rapporti giuridici possa essere discussa senza limiti nel tempo.

la cui soluzione il Trattato non contiene alcuna norma giuridica. La Corte, per non denegare giustizia, è pertanto tenuta a risolvere tale problema informandosi alle leggi, alla dottrina ed alla giurisprudenza dei Paesi membri”. Da qui, la conclusione di dovere “accoglie[re] il principio della revocabilità di atti amministrativi illegali, almeno entro un limite di tempo ragionevole”, in coerenza con il “diritto oggettivo di tutti gli Stati membri”.

⁶⁹ Conclusioni dell’Avvocato generale Damaso Ruiz-Jarabo Colomer nella causa C-310/97, *AssiDomän*.

⁷⁰ Corte di giustizia, 22 marzo 1961, cause 42/59 e 49/59.

⁷¹ Corte di giustizia, 3 marzo 1982, causa 14/81.

⁷² Corte di giustizia, 3 marzo 1982, causa 14/81: “La revoca di un atto illegittimo è consentita entro un termine ragionevole e se l’istituzione da cui proviene tiene conto della misura in cui il destinatario dell’atto ha potuto eventualmente fare affidamento sulla legittimità dello stesso”.

⁷³ Corte di giustizia, 17 aprile 1997, causa C-90/95.

⁷⁴ Corte di giustizia, 17 aprile 1997, causa C-90/95: “Secondo una giurisprudenza costante, se bisogna riconoscere ad ogni istituzione comunitaria che accerta che un atto da essa appena emanato è viziato da illegittimità il diritto di revocarlo con effetto retroattivo entro un termine ragionevole, tale diritto trova un limite nella necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell’atto, che ha potuto far affidamento nella legittimità di quest’ultimo”.

⁷⁵ Corte di giustizia, 14 settembre 1999, causa C-310/97.

⁷⁶ Corte di giustizia, 14 settembre 1999, causa C-310/97: “Il principio della certezza del diritto [...] osta pertanto a che, nell’ipotesi in cui più decisioni individuali analoghe che infliggono ammende siano state adottate nell’ambito di un procedimento comune ed in cui solo taluni destinatari abbiano chiesto ed ottenuto l’annullamento in sede giudiziale delle decisioni che li riguardano, l’istituzione da cui esse emanano, su domanda di altri destinatari, sia tenuta a riesaminare, alla luce della motivazione della sentenza di annullamento, la legittimità delle decisioni non impugnate e a valutare se, sulla base di tale esame, si debba procedere ad un rimborso delle ammende versate”.

Il quadro muta radicalmente quando l'autorità nazionale agisce in funzione dell'esecuzione di una norma dell'Unione. In questo contesto la discrezionalità dell'autorità nazionale subisce una funzionalizzazione all'effetto utile del diritto dell'Unione. La sentenza *Alcan*⁷⁷ costituisce il caso emblematico. Chiamata dal *Bundesverwaltungsgericht* tedesco a stabilire se il diritto comunitario imponesse l'obbligo di recuperare un aiuto di Stato illegittimo nonostante il decorso del termine annuale previsto dall'art. 48 VwVfG, la Corte ha operato una dilatazione del principio di interpretazione conforme, suggerendo una lettura della norma nazionale tale da renderla compatibile con la necessità di ripristino della legalità comunitaria: il termine annuale va inteso come strumentale alla tutela del legittimo affidamento, la cui operatività deve essere esclusa qualora la Commissione si sia già pronunciata con provvedimento inoppugnabile sull'illegalità dell'aiuto e lo Stato sia rimasto inerte⁷⁸. Di conseguenza, l'autorità nazionale è tenuta, in forza del diritto dell'Unione, a revocare la concessione dell'aiuto conformandosi alla decisione definitiva della Commissione anche qualora ciò comporti il superamento dei termini temporali previsti dall'Ordinamento interno. L'obbligo di disapplicazione della norma nazionale resta sullo sfondo come ipotesi residuale, ma la sua potenziale operatività dimostra che nessun termine nazionale - per quanto ancorato a esigenze di certezza del diritto - può operare in modo assoluto nei settori governati dal diritto dell'Unione.

La sentenza *Delena Wells*⁷⁹ ha ulteriormente precisato che, chiamate a pronunciarsi sull'obbligo di intervenire in autotutela rispetto a una concessione mineraria rilasciata in assenza della prescritta valutazione di impatto ambientale, le autorità competenti sono tenute ad adottare tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione, pur nel rispetto dell'autonomia procedurale degli Stati membri⁸⁰. In questa prospettiva, l'atto di autotutela risulta funzionalizzato al perseguimento dell'*effet utile*⁸¹ della norma europea attraverso il canone di proporzionalità, inteso come presupposto di una scelta che tende verso la doverosità quando la revoca risulti l'unica misura idonea a ripristinare la legalità violata.

⁷⁷ Corte di giustizia, 20 marzo 1997, causa C-24/95. Per approfondire V. SOTTILI, *Revoca di aiuti di stato e tutela dell'affidamento*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 1, 1998, pp. 167 ss.

⁷⁸ Corte di giustizia, 20 marzo 1997, causa C-24/95: "sebbene non contrasti con l'Ordinamento giuridico comunitario una legislazione nazionale che garantisce la tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in materia di ripetizione, si deve tuttavia rilevare che, tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. [108 TFUE], le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo. Un operatore economico diligente, infatti, deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata".

⁷⁹ Corte di giustizia, 7 gennaio 2004, causa C-201/02.

⁸⁰ Corte di giustizia, 7 gennaio 2004, causa C-201/02: "le autorità competenti hanno l'obbligo di adottare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla mancata valutazione dell'impatto ambientale di un progetto [...]. Le modalità processuali applicabili in tale contesto rientrano nell'Ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro in forza dell'autonomia procedurale degli Stati membri [...] spetta al giudice nazionale accertare se il diritto interno preveda la possibilità di revocare o di sospendere un'autorizzazione già rilasciata al fine di sottoporre il detto progetto ad una valutazione dell'impatto ambientale".

⁸¹ M. GIAVAZZI, *Legalità, certezza del diritto e autotutela: riflessioni sulla funzionalizzazione dell'annullamento d'ufficio all'effet utile*, in *CERIDAP*, n. 4, 2020.

Un passaggio di sistema è segnato dalla sentenza *Kühne & Heitz*⁸², inerente all'obbligo di riesame di provvedimenti amministrativi divenuti definitivi a seguito di sentenze di ultima istanza fondate su interpretazioni del diritto dell'Unione successivamente smentite dal giudice comunitario. Essa ha individuato nel principio di leale cooperazione *ex art. 4 TUE* il fondamento per un obbligo di riesame di provvedimenti nazionali definitivi, in presenza di quattro condizioni concorrenti: la sussistenza del potere di autotutela nel diritto nazionale; la definitività dell'atto derivante da una sentenza di ultima istanza; l'erroneità di tale sentenza alla luce della giurisprudenza europea successiva senza previo rinvio pregiudiziale; la tempestiva attivazione dell'interessato. Tale statuizione non impone la rimozione automatica di ogni atto contrastante con il diritto UE, ma trasforma la facoltà di autotutela in un obbligo di provvedere per preservare l'effettività del meccanismo pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*.

Il dato di sistema che emerge da questa trama giurisprudenziale è direttamente rilevante per il test della riducibilità. Il diritto dell'Unione non conosce un potere di autotutela illimitato, ma pretende che esso sia esercitato entro termini ragionevoli e sotto il controllo di una rigorosa ponderazione tra legalità, certezza e affidamento. Al contempo, esso esige che i limiti procedurali nazionali, inclusi quelli temporali, siano piegati, se necessario, per salvaguardare l'effettività delle norme europee. Ne consegue che nessun termine nazionale, per quanto ancorato a esigenze di certezza del diritto, può operare in modo assoluto nei settori governati dal diritto dell'Unione. La l. 182/2025, nella parte in cui non prevede alcuna clausola di salvaguardia per i provvedimenti connessi all'attuazione di norme europee, presenta pertanto un profilo di potenziale tensione con le esigenze di effettività del diritto unionale in determinate fattispecie concrete. Sul versante della ricerca della soglia minima, il sistema europeo offre una risposta di metodo, non numerica: il termine ragionevole non è definibile in astratto perché dipende dalla natura degli interessi in conflitto. Questa flessibilità strutturale è l'opposto di ciò che la l. 182/2025 ha introdotto - un termine fisso, uniforme e indifferente alla natura degli interessi coinvolti -; il contrasto non riguarda la durata del termine, ma la sua rigidità.

4.2. L'Ordinamento francese

L'Ordinamento francese offre il termine di riferimento comparatistico più immediato per valutare la scelta italiana: un termine di quattro mesi, più breve di quello semestrale vigente in Italia, ma inserito in un'architettura sistematica che ne condiziona radicalmente la portata. La comprensione di questo sistema è necessaria per rispondere alla domanda se il modello francese dimostri che si può scendere più in basso o se dimostri invece che un termine breve è sostenibile solo in presenza di meccanismi di compensazione.

⁸² Corte di giustizia, 13 gennaio 2004, causa C-453/00.

Nella dottrina francese⁸³ il principio di *confiance légitime* non costituisce un autonomo canone assiologico ma una manifestazione del più generale principio di *sécurité juridique*, che si esprime in un fascio di regole (dalla non retroattività delle norme, ai termini di prescrizione e di ricorso, fino alle condizioni di validità degli atti amministrativi) volte a garantire stabilità e prevedibilità delle situazioni giuridiche⁸⁴. La protezione delle posizioni soggettive non passa attraverso la costruzione di un affidamento in senso soggettivo, ma si oggettivizza nella disciplina dei poteri dell'amministrazione e, in particolare, nei limiti temporali al *retrait* e all'*abrogation*.

La chiave di volta del sistema è la distinzione, di matrice pretoria, tra *décisions créatrices de droits* e atti non creatori di diritti, elaborata per categorie tipologiche e non caso per caso⁸⁵. Una *décision créatrice de droits* è una decisione amministrativa non regolamentare che procura al destinatario un vantaggio o un interesse giuridicamente protetto sul quale l'amministrazione non è libera di ritornare. Il diritto acquisito assume così un contenuto in larga misura convenzionale, coincidente più con il diritto al mantenimento dell'atto che lo ha generato che con una situazione soggettiva sostanziale⁸⁶.

Sulla base di questa fondamentale opposizione, il *Conseil d'Etat* ha progressivamente costruito un regime differenziato. Per gli atti non creatori di diritti, in particolare quelli regolamentari, per i quali *nul n'a de droits acquis au maintien d'un règlement*, l'amministrazione conserva ampia disponibilità: l'*abrogation* è sempre possibile per il futuro e, se l'atto è illegittimo, può diventare doverosa allorché sopravvengano mutamenti di fatto o di diritto. La giurisprudenza⁸⁷ ha riconosciuto al singolo un vero e proprio potere di sollecitare l'abrogazione degli atti regolamentari illegali senza che operi alcun termine di decadenza. Analogamente, per gli atti non creatori di diritti il *retrait* retroattivo, qualora illegittimo, non conosce limiti temporali rigidi. La disciplina si fa rigorosa per le *décisions créatrices de droits*. Il modello originariamente fissato dall'*arrêt Dame Cachet* del 3 novembre 1922 stabiliva un parallelismo stretto tra termine di ricorso giurisdizionale e termine di *retrait*: l'amministrazione poteva ritirare l'atto illegittimo solo finché era ancora possibile impugnarlo in

⁸³ Cfr. S. CALMES, *Du principe de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français*, Dalloz, 2001; S. CASSESE, *La construction du droit administratif: France et Royaume-Uni*, Parigi, Montchrestien, 2000.

⁸⁴ J.G. HUGLO, *La Cour de Cassation et le principe de la sécurité juridique*, in *Cahiers Du Conseil Constitutionnel*, n. 11, 2001: "le principe de sécurité juridique trouve de multiples expressions dans des principes plus spécifiques tels que l'obligation pour le juge de statuer en fonction du droit applicable au jour de la demande, la non-rétroactivité des normes juridiques, l'effet obligatoire des conventions entre les parties, l'interprétation restrictive des textes d'incrimination, l'existence de délais de recours et de prescription, le principe de la confiance légitime".

⁸⁵ M. FROMONT, *Le principe de sécurité juridique*, in *AJDA*, n. 179, 1996, ove si legge che la nozione di "actes créateurs de droits" non è una nozione "susceptible de varier selon la situation concrète de la personne qui en est le destinataire"; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, LGDJ, Parigi, 2001; Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Parigi, LGDJ, 2001.

⁸⁶ M. FROMONT, *Le principe de...*, cit.

⁸⁷ Conseil d'Etat, 10 janvier 1930, *Despujol*: "L'Administration est tenue de modifier ou d'abroger l'acte devenu illégal par suite de changements dans ces circonstances de fait ou de droit postérieurs à sa signature". Più recentemente, Conseil d'Etat, 20 avril 1988, *Conseil national de l'Ordre des médecins*, e Conseil d'Etat, 3 décembre 1989, *Compagnie Alitalia*, hanno riconosciuto ad ogni amministrato la possibilità, non soggetta a termini, di chiedere all'amministrazione di abrogare gli atti regolamentari illegali fin dall'origine o divenuti tali per mutamento delle circostanze di fatto o di diritto.

giudizio⁸⁸, quindi entro due mesi dalla notificazione o pubblicazione, e, se un ricorso era stato proposto, fino alla decisione del giudice. Questa soluzione si rivelò insoddisfacente perché collegava la ritirabilità alle carenze di pubblicità, rendendo in alcuni casi gli atti indefinitamente ritirabili⁸⁹.

L'evoluzione giurisprudenziale, anche attraverso la pronuncia del *Conseil d'État*, 6 mai 1966, *Ville de Bagnoux* che ha riconosciuto all'amministrazione il potere di ritirare in ogni tempo l'atto illegittimo che non sia stato oggetto di misura pubblicitaria, ha progressivamente messo in luce questa aporia.

Il decisivo *arrêt Ternon* del 26 ottobre 2001 ha attuato la dissociazione tra il diritto di *retrait* dell'amministrazione e il diritto di ricorso dei terzi, il cosiddetto "*le découplage entre le délai de retrait administratif et le délai de recours juridictionnel des tiers*"⁹⁰, optando per un criterio puramente oggettivo: l'amministrazione può ritirare una decisione individuale creatrice di diritti solo se essa è illegale e se il *retrait* interviene entro quattro mesi dalla sua adozione. Il *dies a quo* è fissato alla data di emanazione dell'atto, poiché è da quel momento che l'atto produce effetti e quella data è certa per l'amministrazione. L'*arrêt Coulibaly* del 6 marzo 2009 ha esteso lo schema anche all'*abrogation* delle decisioni creatrici di diritti. Queste soluzioni, oggi codificate agli artt. 1. 242-1 e seguenti del *Code des relations entre le public et l'administration*, consacrano un termine perentorio: "*L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits, de sa propre initiative ou sur demande d'un tiers, que si la décision est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois à compter de sa prise*". Le deroghe riguardano gli atti ottenuti mediante frode, che possono essere ritirati in ogni tempo, e, ai sensi dell'art. 1. 242-2⁹¹, le decisioni il cui mantenimento sia subordinato a condizioni non più soddisfatte e i provvedimenti di assegnazione di sovvenzioni le cui condizioni di concessione siano rimaste inosservate, ritirabili senza condizioni di termine. In tutti gli altri casi il decorso del quadrimestre cristallizza in via definitiva la posizione del beneficiario.

Un elemento sistematico di notevole importanza è che la disciplina del *retrait* e dell'*abrogation* è indifferente allo stato di buona o mala fede del beneficiario (salvo i casi oggettivizzati di frode) e non lascia spazio a una ponderazione caso per caso dell'affidamento legittimo⁹². Il *Conseil d'État* ha esplicitamente rifiutato di riconoscere la *confiance légitime* come principio generale dell'Ordinamento nazionale, confinandone

⁸⁸ La formula della sentenza *Dame Cachet* delimitava il potere di ritiro "*tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés*".

⁸⁹ D. CORLETTI, *Procedimenti di secondo grado e tutela dell'affidamento*, Cedam, Padova, 2007, p. 10.

⁹⁰ Conclusioni del Commissario del Governo Sénors in vista dell'*arrêt Ternon*, pubblicate in *RFDA*, 2002, p. 77.

⁹¹ Art. 1. 242-2 CRPA: "*Par dérogation à l'article 1. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai: 1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie; 2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées*".

⁹² D. CORLETTI, *Procedimenti di secondo...*, cit., p. 17; S. AUSTRY, *Retrait et abrogation: le cas des actes à objet pécuniaire et des actes obtenus par fraude*, *Conclusions sur Conseil d'État, Section, 6 novembre 2002, Mme. Soulier*, in *Revue Française de Droit Administratif*, 2003; S. RENARD, *L'acte administratif obtenu par fraude. Un acte créateur de droits précaires*, in *la Actualité Juridique de Droit Administratif*, 2014.

l'operatività all'ambito del diritto dell'Unione. La tutela della stabilità non è protezione di una situazione soggettiva di fiducia, ma preclusione temporale al potere di ritiro, funzionale alla *sécurité juridique* in un sistema rigidamente centrato sul primato della legalità.

Il CRPA ha inoltre introdotto alcune precisazioni che accentuano il carattere strutturale della disciplina. Gli artt. l. 242-3 e l. 242-4⁹³ consentono al beneficiario di sollecitare l'abrogazione o il ritiro della decisione creatrice di diritti illegittima, anche al fine di ottenere un provvedimento più favorevole, quando l'atto originario risulti illegittimo o sopravvengano elementi idonei a giustificarne l'adeguamento. L'art. l. 242-5⁹⁴ prevede la sospensione del termine quadrimestrale qualora sia stato regolarmente presentato un ricorso amministrativo obbligatorio. Quanto al regime delle misure sanzionatorie, esse, pur non rientrando tra le decisioni creatrici di diritti, possono essere ritirate in qualsiasi momento dall'amministrazione⁹⁵, confermando che il criterio ordinante non è la psicologia del destinatario ma la natura oggettiva dell'atto.

Dalla ricognizione del sistema francese emergono due dati rilevanti per il test della riducibilità. Il primo è che l'Ordinamento transalpino ha fissato la propria soglia a quattro mesi, ma mantenendo un'architettura di deroghe oggettive, quali la frode, il venir meno delle condizioni, le sovvenzioni con condizioni inosservate, che garantiscono la sopravvivenza del controllo di legalità nelle fattispecie più gravi. L'Italia con il termine semestrale e senza clausole di salvaguardia differenziate per categorie di interessi è, su questo punto, strutturalmente più rigida del modello transalpino. Il secondo dato è che il *dies a quo* francese decorre dalla data di emanazione dell'atto, esattamente come quello italiano, con la conseguenza che il problema sollevato dalla vicenda dell'Allegoria della pazienza si porrebbe in termini analoghi anche in Francia: un vizio che emerge a distanza di anni dall'adozione del provvedimento resterebbe privo di rimedio amministrativo anche nell'Ordinamento transalpino, salvo che ricorrano le deroghe oggettive previste dal CRPA.

4.3. L'Ordinamento tedesco

L'Ordinamento tedesco rappresenta il termine di paragone strutturalmente più lontano dalla scelta italiana e, al tempo stesso, quello che illumina con maggiore precisione il *vulnus* sistematico della l. 182/2025. La

⁹³ Art. l. 242-3 CRPA: “*Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration est tenue de procéder, selon le cas, à l'abrogation ou au retrait d'une décision créatrice de droits si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait peut intervenir dans le délai de quatre mois suivant l'édition de la décision*”. Art. l. 242-4 CRPA: “*Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire*”.

⁹⁴ Art. l. 242-5 CRPA: “*Lorsque le recours contentieux à l'encontre d'une décision créatrice de droits est subordonné à l'exercice préalable d'un recours administratif et qu'un tel recours a été régulièrement présenté, le retrait ou l'abrogation, selon le cas, de la décision est possible jusqu'à l'expiration du délai imparti à l'administration pour se prononcer sur le recours administratif préalable obligatoire*”.

⁹⁵ Cfr. art. l. 243-4 CRPA.

divergenza più rilevante non riguarda la durata del termine, ma il *dies a quo* dal quale esso inizia a decorrere: non la data di adozione del provvedimento, ma il momento in cui l'amministrazione acquisisce la conoscenza effettiva dei fatti che giustificano l'annullamento. È questa differenza strutturale, più che quella numerica, a rivelare che l'Ordinamento tedesco ha individuato e presidiato la soglia costituzionale minima.

Il sistema amministrativo tedesco⁹⁶ ha elaborato per primo la dogmatica della tutela dell'affidamento (*Vertrauensschutz*) come limite intrinseco al potere di rimozione degli atti⁹⁷. La disciplina è cristallizzata nel *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), che opera una netta distinzione tra la rimozione di atti originariamente illegittimi e quella di atti legittimi⁹⁸. Ai fini del presente confronto il riferimento è all'istituto della *Rücknahme* (art. 48 VwVfG)⁹⁹, volto specificamente all'eliminazione di vizi di legittimità originari, da tenersi distinto dal *Widerruf* (art. 49 VwVfG), che riguarda invece la revoca di atti validi ma non più rispondenti all'interesse pubblico.

⁹⁶ C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa, nuovi paradigmi e modelli europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, p. 240; C. FRAENKEL, C. HAEBERLE, *Poteri di autotutela e legittimo affidamento. Il caso tedesco*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2008, pp. 46 e 60; A. BUONFINO, *La disciplina della nullità provvedimentoale nel sistema amministrativo tedesco: spunti per una analisi di diritto comparato*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2014, pp. 807 ss.; C.P. SANTACROCE, *Annullamento in sede giurisdizionale...*, cit., ivi; D.U. GALETTA, M. IBLER, *Decisioni amministrative "multipolari" e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di Diritto comparato (Italia – Germania)*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2015.

⁹⁷ K.D. BORCHARDT, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Engel, 1988, p. 1; K.A. SCHWARZ, *Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip. Eine Analyse des nationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und der Beziehungen zwischen beiden Rechtskreisen (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit*, vol. 87), Nomos, Baden-Baden, 2002.

⁹⁸ N. DI MODUGNO, *Annullamento d'ufficio, affidamento e termine di dodici mesi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2024, pp. 281-284.

⁹⁹ Art. 48 VwVfG - *Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes*: "(1) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden. (2) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, wenn er 1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat; 2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren; 3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte. In den Fällen des Satzes 3 wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen. (3) Wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der nicht unter Absatz 2 fällt, zurückgenommen, so hat die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist. Absatz 2 Satz 3 ist anzuwenden. Der Vermögensnachteil ist jedoch nicht über den Betrag des Interesses hinaus zu ersetzen, das der Betroffene an dem Bestand des Verwaltungsaktes hat. Der auszugleichende Vermögensnachteil wird durch die Behörde festgesetzt. Der Anspruch kann nur innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden; die Frist beginnt, sobald die Behörde den Betroffenen auf sie hingewiesen hat. (4) Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Dies gilt nicht im Falle des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1. (5) Über die Rücknahme entscheidet nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes die nach § 3 zuständige Behörde; dies gilt auch dann, wenn der zurückzunehmende Verwaltungsakt von einer anderen Behörde erlassen worden ist".

In linea di principio, l'art. 48 configura la *Rücknahme* del provvedimento illegittimo come liberamente esperibile: l'atto può essere ritirato, anche dopo l'inoppugnabilità, con effetti *ex nunc* o *ex tunc*, ma sempre sulla base di una decisione discrezionale (*Ermessensentscheidung*) dell'amministrazione, la cui portata è ridotta dai commi successivi per gli atti favorevoli¹⁰⁰.

La soluzione tedesca si distingue da quella italiana per la rigorosa tipicità normativa con cui il legislatore ha risolto la tensione tra legalità e protezione dell'affidamento. Tale rigore emerge con particolare evidenza nel caso di atti favorevoli che concedono prestazioni pecuniarie o materiali divisibili (*Leistungsbesciede*), per i quali § 48 Abs. 2 VwVfG prevede un vero e proprio divieto di *Rücknahme* in presenza di affidamento meritevole: l'autorità non può annullare d'ufficio il provvedimento qualora il beneficiario abbia fatto affidamento sulla sua validità e tale affidamento risulti meritevole di tutela all'esito di una comparazione con l'interesse pubblico alla rimozione¹⁰¹. La meritevolezza è presunta per legge quando il privato ha già consumato le prestazioni ricevute o ha effettuato disposizioni patrimoniali che non può più annullare senza subire svantaggi inaccettabili.

La *Vertrauensschutz* non opera tuttavia in modo assoluto, sono tassativamente esclusi dalla tutela i casi in cui l'atto sia stato ottenuto tramite inganno doloso, minaccia o corruzione, mediante indicazioni essenzialmente errate o incomplete, ovvero quando il destinatario conosceva l'illegittimità o la ignorava per colpa grave. In tali situazioni la *Rücknahme* avviene di regola con efficacia retroattiva.

Per gli atti favorevoli che non rientrano nel campo di applicazione del co. 2, l'art. 48, co. 3, VwVfG impone all'amministrazione, in presenza di affidamento meritevole, l'obbligo di compensare il danno patrimoniale da affidamento causato dall'annullamento, entro il limite dell'interesse all'esistenza dell'atto; la tutela assume dunque una morfologia prevalentemente compensativa, mentre il provvedimento resta ritirabile nell'ambito dell'*Ermessen*.

Il profilo di maggiore divergenza rispetto alla riforma italiana riguarda il regime dei termini. L'art. 48, co. 4, VwVfG¹⁰² prevede un termine decadenziale di un anno che non decorre dall'adozione del provvedimento, ma dal momento in cui l'amministrazione acquisisce la conoscenza effettiva dei fatti che giustificano l'annullamento (*Kenntnisnahme*). Tale termine è configurato dalla dottrina come *Entscheidungsfrist*¹⁰³: un tempo concesso all'amministrazione per completare la valutazione discrezionale una volta che il quadro istruttorio è completo. La scelta riflette l'intenzione di non premiare l'errore dell'amministrazione ma, al contempo, a garantire che, una volta emersa la patologia dell'atto, l'incertezza giuridica non si protragga oltre un tempo ragionevole.

¹⁰⁰ *Rücknahme von Verwaltungsakten*, § 48 VwVfG, del 04.01.2024, consultabile nell'[apposita pagina](#).

¹⁰¹ *Schema: Rücknahmeverbot bei begünstigendem VA* (§ 48 Abs. 2 VwVfG), 28.02.2026, consultabile nell'[apposita pagina](#).

¹⁰² Il termine annuale previsto dall'art. 48, co. 4, VwVfG è applicabile anche alla revoca *ex art.* 49, co. 2, VwVfG.

¹⁰³ Webinar *Rücknahme und Widerruf* §§ 48, 49 VwVfG, Dr. Thomas Weiler, consultabile nell'[apposita pagina](#).

Il confronto con la vicenda dell'Allegoria della pazienza è, sotto questo profilo, istruttivo. Se il caso si fosse consumato in Germania, il termine decadenziale non sarebbe decorso dal rilascio dell'attestato nel 2015, esso avrebbe preso avvio dalla scoperta della reale identità dell'opera nel 2019, consentendo all'amministrazione di agire legittimamente entro il 2020. Il meccanismo del *dies a quo* mobile avrebbe così risolto il problema che nell'Ordinamento italiano ha richiesto la rimessione alla Corte costituzionale. Ciò non perché il termine tedesco sia più lungo di quello italiano in astratto, ma perché esso è costruito in modo da rimanere attivo fino a quando l'amministrazione è effettivamente in condizione di esercitare il potere.

Sebbene l'Ordinamento tedesco appaia formalmente più permissivo per l'amministrazione sul piano temporale, esso neutralizza il rischio di instabilità dei rapporti giuridici attraverso una protezione dell'affidamento sostanziale estremamente robusta che rende l'annullamento spesso impossibile nei fatti qualora il privato abbia già consumato o investito il beneficio ricevuto in buona fede. Rispetto al modello italiano, caratterizzato da un bilanciamento caso per caso entro un termine fisso di esercizio dell'autotutela, il sistema tedesco si presenta così come paradigma di *Vertrauensschutz* normativizzato, nel quale la discrezionalità amministrativa è incanalata entro schemi tipici e termini strettamente determinati. Dal confronto tra i tre sistemi esaminati emerge un risultato sistematico rilevante per il test della riducibilità. Nessuno dei tre ordinamenti ha eliminato le valvole di sicurezza per gli interessi primari: il diritto dell'Unione mantiene la flessibilità del termine ragionevole e impone la cedevolezza dei termini nazionali di fronte all'effettività del diritto europeo; il sistema francese, pur con un termine più breve di quello italiano, mantiene deroghe oggettive per frode, per il venir meno delle condizioni dell'atto e per le sovvenzioni con condizioni inosservate; il sistema tedesco ha un *dies a quo* mobile che impedisce alla decadenza di operare prima che l'amministrazione sia in condizione di conoscere il vizio.

Il sistema italiano risulta pertanto quello più esposto al rischio di produrre risultati inaccettabili nelle fattispecie in cui il vizio emerge tardivamente per ragioni strutturali indipendenti dalla diligenza del funzionario o in cui i beni coinvolti appartengono alla categoria di quelli che la Costituzione pone sotto tutela diretta della Repubblica. Questo non perché il termine italiano sia il più breve, ma perché è l'unico privo di meccanismi correttivi che gli altri ordinamenti hanno mantenuto.

5. Il nucleo indisponibile del potere di autotutela

Per verificare se la soglia costituzionale minima esista effettivamente e non sia soltanto il prodotto di un'inferenza teorica occorre affrontare il caso limite: la riduzione del termine a zero, cioè la soppressione integrale del potere di annullamento d'ufficio per i provvedimenti ampliativi. Questo esperimento concettuale non ha un corrispondente nel diritto positivo vigente, ma la sua analisi rivela, per via

contraddittoria, il nucleo indisponibile del potere di autotutela che la progressione normativa sin qui esaminata tende a nascondere.

La soppressione integrale del potere di autotutela per i provvedimenti ampliativi produrrebbe un sistema in cui l'illegittimità originaria dell'atto è rilevabile esclusivamente per via giurisdizionale; solo il giudice amministrativo, su ricorso di terzi controinteressati o dell'amministrazione stessa in via di azione, potrebbe eliminare gli effetti del provvedimento viziato. L'amministrazione sarebbe strutturalmente impossibilitata a correggere i propri errori di primo grado attraverso il proprio potere di riesame.

Questo scenario, che appare *prima facie* un'iperbole argomentativa, è in realtà la proiezione coerente della logica legislativa che ha guidato le successive riduzioni del termine. Se ogni riduzione è giustificata con le stesse ragioni e produce gli stessi effetti di quella precedente, il termine zero è il risultato logicamente coerente della serie, salvo che esista un vincolo esterno che la arresti prima.

Il primo profilo di incompatibilità costituzionale di un sistema senza autotutela attiene alla natura dei beni su cui determinati provvedimenti ampliativi incidono. Per i provvedimenti incidenti su interessi costituzionalmente protetti in modo specifico, come il patrimonio artistico e culturale (art. 9 Cost.) e la salute (art. 32 Cost.), l'amministrazione non è titolare dei beni, ma custode. La soppressione del potere di autotutela equivarrebbe a privare il custode di qualsiasi strumento di correzione degli errori commessi. Ciò non è compatibile con il vincolo funzionale che la Costituzione pone a quella custodia: un'amministrazione strutturalmente impossibilitata a correggere i propri errori in ordine a beni che appartengono alla Nazione non esercita la funzione di tutela che la Costituzione le attribuisce, ma si limita a svolgere un adempimento formale nella fase genetica, sapendo in anticipo che qualsiasi errore sarà irreversibile.

Il secondo profilo attiene al diritto dell'Unione europea che esige che il potere di autotutela sopravviva come strumento attivabile in presenza di violazioni qualificate del diritto europeo indipendentemente dalla scadenza dei termini interni. Un Ordinamento privo di autotutela per i provvedimenti ampliativi sarebbe strutturalmente inadempiente agli obblighi di leale cooperazione *ex* art. 4, co. 3, TUE nei settori in cui il diritto dell'Unione richiede l'eliminazione di atti nazionali illegittimi. Il legislatore ordinario non può adottare norme incompatibili con tali obblighi *ex* art. 117, co. 1, Cost.

Il terzo profilo di incompatibilità costituzionale attiene al rapporto tra irretrattabilità del provvedimento e responsabilità del funzionario. L'art. 21-*nonies*, co. 1, ultimo periodo, l. n. 241 del 1990 dispone che l'irretrattabilità del provvedimento operi "ferme restando le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo". La Corte costituzionale, nella sentenza n. 88/2025, ha valorizzato questa clausola come elemento di chiusura del sistema: la certezza del diritto,

quale “elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto”¹⁰⁴, prevale sull’interesse al ripristino della legalità una volta scaduto il termine, ma le responsabilità del funzionario che ha adottato l’atto illegittimo o ha omissso di annullarlo in tempo utile rimangono intatte.

In un sistema senza autotutela, questa clausola di responsabilità residuale diventerebbe il solo presidio della legalità amministrativa nei confronti del provvedimento favorevole viziato; non più uno strumento correttivo, ma unicamente sanzionatorio e soltanto verso il funzionario, non verso il provvedimento. La questione è se tale sostituzione sia sufficiente a soddisfare le esigenze di legalità che la Costituzione impone.

La risposta negativa si ricava dalla struttura stessa dell’Ordinamento. La responsabilità dell’amministrazione per mancato annullamento del provvedimento illegittimo è una tutela per il privato leso dall’atto, non un rimedio che ripristina la legalità dell’azione amministrativa. L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le pronunce del 29 novembre 2021¹⁰⁵, ha affermato la risarcibilità della lesione dell’affidamento del privato derivante dall’adozione di un provvedimento illegittimo, ma il risarcimento presuppone, appunto, che l’annullamento sia avvenuto. Sostituire il potere correttivo con la sola tutela risarcitoria significa accettare strutturalmente che la legalità dell’azione amministrativa rimanga violata, compensando il danno individuale invece di eliminare l’atto illegittimo. Questo non soddisfa il principio di legalità dell’azione amministrativa nel suo contenuto essenziale.

Questi tre profili convergono nel dimostrare che la riduzione del termine a zero è costituzionalmente preclusa. Il paradosso della soppressione non ha soltanto il valore di una *reductio ad absurdum*; esso rivela, per via contraddittoria, il contenuto del nucleo indisponibile. Tale nucleo non è un’entità astratta riconducibile al dogma dell’inesauribilità, ma è l’insieme delle funzioni costituzionalmente necessarie che il potere di autotutela assolve: la tutela residuale della legalità dell’azione amministrativa quando la fase genetica si rivela insufficiente; la custodia effettiva dei beni costituzionalmente protetti; il rispetto degli obblighi derivanti dall’Ordinamento europeo. Queste funzioni non possono essere interamente sostituite dalla responsabilità del funzionario, dalla tutela giurisdizionale del privato leso o dalla pressione reputazionale sull’amministrazione; esse richiedono che esista almeno uno spazio temporale entro cui l’amministrazione possa correggere i propri errori attraverso il proprio potere di riesame.

La constatazione che il termine zero è costituzionalmente precluso non risolve tuttavia il problema pratico che il test della riducibilità ha posto: a quale soglia numerica si colloca il limite? La risposta non può essere fornita in astratto e in termini uniformi per tutte le categorie di provvedimenti. Essa dipende dalla funzione concreta che il potere di autotutela assolve per ciascuna categoria: per i provvedimenti ampliativi

¹⁰⁴ Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88, par. 4.2.

¹⁰⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 novembre 2021, nn. 19, 20 e 21.

generali il nucleo indisponibile coincide con la necessità che il potere non sia nominalmente esistente ma praticamente inesercibile; per i provvedimenti incidenti su interessi sensibili la soglia si innalza perché l'emersione tardiva del vizio è fisiologicamente più problematica. È precisamente questo secondo profilo che espone il termine semestrale introdotto dalla l. 182/2025 al rischio di violare la soglia costituzionale minima. Il legislatore ha generalizzato un termine breve senza differenziare tra categorie di provvedimenti e senza introdurre i meccanismi correttivi che avrebbero potuto garantire l'effettività del potere in presenza di vizi a emersione tardiva. La dottrina ha a più riprese evidenziato l'esigenza di riequilibrare i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione di fronte alla stabilità del provvedimento¹⁰⁶, ma tale riequilibrio presuppone che l'amministrazione abbia avuto la possibilità effettiva di intervenire, non che sia stata strutturalmente privata di tale possibilità per ragioni indipendenti dalla sua diligenza.

Il paradosso dell'abolizione consente infine di precisare la tesi del presente contributo in termini che vanno oltre la mera critica alla l. 182/2025. Il problema non sta nell'aver ridotto il termine, ma nell'averlo fatto senza affrontare la questione strutturale che il test della riducibilità pone. Se la logica del bilanciamento iterato non contiene al proprio interno alcun limite verso il basso, il sistema ha bisogno di un meccanismo che identifichi e preservi il nucleo indisponibile, differenziando la disciplina in ragione della natura degli interessi in gioco. Il legislatore del 2025 disponeva degli strumenti per farlo: il medesimo *corpus* normativo della l. n. 241 del 1990 contiene già, in altri istituti, le differenziazioni per gli interessi sensibili che in sede di autotutela sono assenti. La scelta di non replicare quelle differenziazioni nell'art. 21-*nonies* non è stata imposta dalla logica del sistema, ma è stata una scelta consapevole, le cui implicazioni costituzionali il sistema è ora chiamato ad affrontare.

6. Conclusioni

Il presente contributo ha preso avvio da una domanda che la progressione normativa sull'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 rendeva sistematicamente urgente: se la logica del bilanciamento tra certezza del diritto e legalità dell'azione amministrativa giustifica la riduzione del termine da diciotto a dodici mesi, e da dodici a sei, quale vincolo impedisce che essa giustifichi un'ulteriore riduzione a tre mesi, a uno o a zero? L'analisi del paradosso della soppressione consente ora di precisare i termini della tesi e di identificarne le implicazioni sistematiche.

Sotto un primo profilo la disamina svolta ha dimostrato che la curva discendente del termine di autotutela incontra limiti di tre ordini. Il primo è di natura costituzionale interna. L'applicazione del test della riducibilità alle due principali teorie dottrinali sull'autotutela - quella dell'inesauribilità e quella

¹⁰⁶ M. RAMAJOLI, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca...*, cit., pp. 99 ss. V. anche G. BARONE, *Autotutela amministrativa...*, cit., pp. 689 ss.; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere...*, cit., p. 195.

dell'esauribilità del potere amministrativo - ha prodotto una convergenza, per itinerari argomentativi opposti, sulla medesima conclusione: esiste un nucleo del potere di autotutela indisponibile per il legislatore ordinario. La teoria dell'inesauribilità individua tale nucleo nella natura stessa del potere, corollario necessario di una funzione amministrativa permanente che non può essere privata dello strumento correttivo che ne è proiezione necessaria, pena la contraddizione ontologica. La teoria dell'esauribilità lo individua nel vincolo costituzionale funzionale: gli artt. 9 e 32 Cost. impongono allo Stato non soltanto di esercitare funzioni di custodia di determinati beni primari, ma di mantenerle effettive, il che è incompatibile con una struttura normativa che renda quella custodia nominale. La convergenza delle due teorie su questo risultato non è casuale, essa deriva dal fatto che entrambe riconoscono, attraverso fondamenti distinti, che la funzione amministrativa di correzione degli errori di primo grado non è nella piena disponibilità del legislatore ordinario.

Il secondo ordine di limiti è di natura sistemica. La sentenza n. 88/2025 della Corte costituzionale ha dichiarato non manifestamente irragionevole il termine di dodici mesi, costruendo la propria *ratio decidendi* sull'equilibrio tra due componenti: la tutela rafforzata nel procedimento di primo grado, valorizzata come presidio prioritario dell'interesse culturale, e l'autotutela entro un termine ragionevole, operante come strumento residuale di correzione degli errori sfuggiti al controllo genetico. Questo bilanciamento spiega perché il termine di dodici mesi fosse ritenuto sostenibile, era il punto di equilibrio tra le due componenti del sistema. La l. 182/2025 ha dimezzato la seconda componente senza modificare la prima; il bilanciamento che reggeva la decisione della Corte risulta pertanto già alterato nella sua struttura. La sentenza n. 88/2025 non può essere intesa come una validazione implicita del termine semestrale, essa aveva dichiarato ragionevole un termine in un contesto sistematico che non è più quello vigente.

Il terzo ordine di limiti è di natura comparata. Il confronto con l'Ordinamento dell'Unione europea, con quello francese e con quello tedesco ha dimostrato che nessun sistema giuridico avanzato ha eliminato tutti i meccanismi correttivi a presidio della legalità. Il diritto dell'Unione mantiene la flessibilità del termine ragionevole e impone la cedevolezza dei termini nazionali di fronte all'effettività del diritto europeo. Il sistema francese, pur con un termine di quattro mesi, mantiene deroghe oggettive per frode, per il venir meno delle condizioni dell'atto e per le sovvenzioni con condizioni inosservate. Il sistema tedesco ha un *dies a quo* mobile che computa il termine dalla conoscenza effettiva del vizio, impedendo alla decadenza di operare prima che l'amministrazione sia in condizione di esercitare il potere.

L'Italia è il sistema che ha mantenuto il minor numero di meccanismi correttivi. Questa specificità non costituisce di per sé un vizio di incostituzionalità, ma rappresenta la caratteristica strutturale che rende il sistema italiano quello più esposto al rischio di produrre risultati inaccettabili nelle fattispecie in cui il vizio emerga tardivamente o in cui i beni coinvolti appartengano alla categoria di quelli che la Costituzione

pone sotto tutela diretta della Repubblica. Il problema non è la direzione della riforma, ma la mancata differenziazione nella struttura del limite; un termine uniforme e indifferente alla natura degli interessi coinvolti non è il risultato di un bilanciamento tra valori costituzionali di pari rango, ma l'applicazione meccanica di un canone di certezza a fattispecie strutturalmente eterogenee.

Permangono poi delle questioni irrisolte. La prima riguarda l'assetto sanzionatorio del funzionario pubblico come presidio residuale della legalità in un sistema che comprime al minimo le correzioni postume. L'art. 21-*nonies*, co. 1, ultimo periodo, l. n. 241 del 1990 dispone che l'irretrattabilità del provvedimento operi "ferme restando le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo". La riduzione del termine accentua il rischio che, nella realtà operativa di amministrazioni strutturalmente gravate da istruttorie complesse e carichi di lavoro non uniformi, il termine semestrale scada senza che il vizio sia emerso nel corso dell'attività ordinaria. In questo scenario, la responsabilità del funzionario che non ha annullato in tempo utile non è il prodotto di una sua negligenza, ma di condizioni strutturali indipendenti dalla sua diligenza.

Il problema sistematico è poi che la responsabilità del funzionario è uno strumento di deterrenza e di compensazione patrimoniale individuale, non elimina il provvedimento viziato. Sostituire il potere correttivo con la sola tutela risarcitoria e sanzionatoria significa accettare che la legalità dell'azione amministrativa rimanga violata, compensando il danno individuale invece di eliminarne la causa.

In un sistema che ha ridotto il termine a soli sei mesi questa sostituzione diventa tanto più frequente quanto più le condizioni strutturali dell'amministrazione rendono fisiologicamente impossibile la scoperta del vizio in quel lasso di tempo. La questione se l'attuale assetto della responsabilità sia adeguato a svolgere questa funzione residuale e se il legislatore debba considerare un rafforzamento dei meccanismi di responsabilità contestualmente alla compressione dei termini di autotutela rimane aperta.

La seconda questione irrisolta riguarda la mancata differenziazione del regime decadenziale in ragione della natura degli interessi coinvolti. L'art. 21-*nonies* si applica con identica rigidità tanto alle autorizzazioni commerciali quanto agli atti incidenti sul patrimonio artistico e culturale, sull'ambiente e sulla salute. Tale uniformità contrasta con la tecnica normativa adottata in molti altri istituti della l. n. 241 del 1990 in cui vengono in rilievo gli stessi interessi sensibili. L'assenza di una clausola di salvaguardia per tali interessi nell'art. 21-*nonies* non può essere ascritta a una svista, poichè la questione era stata esplicitamente sollevata dal Consiglio di Stato nella citata ordinanza di rimessione e la Corte costituzionale vi aveva dato risposta valorizzando la tutela di primo grado. Il legislatore del 2025 era pertanto consapevole del problema e ha scelto di non affrontarlo.

La differenziazione per categorie di interessi non è una soluzione originale, il diritto tedesco la realizza strutturalmente attraverso il *dies a quo* mobile; il diritto francese la realizza parzialmente attraverso le

deroghe oggettive; il diritto dell'Unione europea la realizza attraverso il termine ragionevole. L'opzione di introdurre termini differenziati per categorie di provvedimenti sul modello di quanto già realizzato in altri istituti della l. n. 241 del 1990 è una soluzione che il sistema conosce e che non richiederebbe innovazioni strutturali, ma soltanto la volontà di applicare alla sede dell'autotutela la stessa tecnica legislativa già impiegata altrove.

La terza questione irrisolta riguarda la compatibilità del termine semestrale con i tempi fisiologici dell'azione amministrativa italiana. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 88/2025, ha affermato che un termine perentorio incentiva l'amministrazione a una maggiore accuratezza nella fase genetica del procedimento. Se in linea di principio è vero che la consapevolezza che gli errori di primo grado non potranno essere corretti oltre una certa soglia temporale costituisce un incentivo alla cura nella fase istruttoria; tuttavia, ciò presuppone che il termine sia sufficientemente ampio da consentire all'amministrazione di individuare il vizio prima della scadenza. Quando il vizio emerge da fatti sopravvenuti - un restauro, una perizia tecnica, un controllo incrociato con banche dati di altri enti - la brevità del termine non incentiva la cura nella fase genetica, ma semplicemente cristallizza l'errore rendendolo irreversibile, indipendentemente dal comportamento del funzionario.

La questione se una finestra di soli sei mesi sia strutturalmente compatibile con i vizi che emergono tardivamente nei provvedimenti incidenti su interessi sensibili è una questione che l'analisi giuridica non può risolvere in astratto, ma che il sistema è chiamato ad affrontare attraverso l'applicazione concreta della norma e, eventualmente, attraverso un nuovo scrutinio di costituzionalità costruito sul termine semestrale anziché su quello annuale. La sfida che il sistema ha davanti non è quella di scegliere tra certezza del diritto e legalità dell'azione amministrativa come se fossero valori incompatibili; entrambi hanno rango costituzionale, entrambi contribuiscono alla tenuta dello Stato di diritto. La sfida è quella di costruire una disciplina dell'autotutela che garantisca certezza al privato che ha fatto affidamento incolpevole su un provvedimento favorevole e al contempo preservi la capacità correttiva dell'amministrazione nelle fattispecie in cui la scoperta tardiva del vizio è strutturalmente inevitabile.

I tre sistemi esaminati dimostrano che questa compatibilità è raggiungibile; non attraverso un'unica formula universale, ma attraverso la combinazione di meccanismi differenziati - termini variabili per categoria di interesse, *dies a quo* mobile in funzione della conoscenza effettiva del vizio, deroghe oggettive per il venir meno dei presupposti dell'atto - che il legislatore italiano ha già impiegato altrove e che potrebbe estendere all'art. 21-*nonies* senza che ciò richieda un ripensamento strutturale dell'istituto.

L'analisi sviluppata in questo contributo ha l'obiettivo di dimostrare che la riduzione progressiva del termine non è un'operazione normativa neutrale e iterabile all'infinito, ma un'operazione che incontra limiti strutturali i quali, raggiunti, trasformano la compressione temporale in soppressione funzionale. Se



il termine di sei mesi si collochi ancora al di sopra di tale soglia o l'abbia già superata lo dirà la prassi applicativa, la giurisprudenza amministrativa e, eventualmente, un nuovo scrutinio costituzionale.