



LA COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE DEL TERMINE PERENTORIO DI DODICI MESI PER L'ANNULLAMENTO D'UFFICIO DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Il presente articolo esamina in dettaglio la compatibilità costituzionale del termine di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi, come sancito dall'articolo 21-nonies della legge n. 241/90. Viene analizzato il quadro normativo e giurisprudenziale, approfondendo i fondamenti costituzionali del principio di autotutela e le possibili criticità derivanti dalla rigidità del limite temporale. Vengono esaminati i più recenti orientamenti giurisprudenziali e le eccezioni riconosciute, nonché le implicazioni di una possibile revisione normativa. L'analisi si conclude con un'ampia riflessione sulle possibili soluzioni interpretative e legislative per garantire un equo bilanciamento tra certezza del diritto e interesse pubblico.

di **Maria Federica Santoli**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Pubblicato, Martedì 6 Maggio 2025



Abstract ENG

This article provides an in-depth analysis of the constitutional compatibility of the twelve-month time limit for the ex officio annulment of unlawful administrative measures, as established by Article 21-nonies of Law No. 241 of 1990. The study examines the legislative and jurisprudential framework, focusing on the constitutional foundations of administrative self-protection and the potential issues arising from the rigidity of this time limit. Recent judicial interpretations and exceptions are discussed, along with the implications of possible legislative revisions. The analysis concludes with a broad reflection on potential interpretative and legislative solutions to ensure a fair balance between legal certainty and public interest.

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'annullamento d'ufficio e il vincolo temporale nei provvedimenti amministrativi; 3. L'orientamento giurisprudenziale e le applicazioni pratiche del termine perentorio; 4. Profili di legittimità costituzionale e criticità applicative del termine perentorio; 5. Prospettive di riforma e possibili soluzioni interpretative; 6. Verso una riforma dell'annullamento d'ufficio: criticità e scenari evolutivi.

1. Introduzione

L'istituto dell'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi costituisce un pilastro fondamentale dell'azione amministrativa, rappresentando uno strumento di autotutela che consente alla pubblica amministrazione di rimediare a errori o illegittimità nei propri atti senza necessità di un intervento giudiziale. La sua regolamentazione si colloca nell'ambito del principio di legalità, che impone agli organi amministrativi di conformare la propria azione alle norme vigenti, e del principio di buon andamento ed imparzialità, sancito dall'articolo 97 della Costituzione italiana.

Accanto a questi principi costituzionali, l'ordinamento giuridico italiano è oggi chiamato a confrontarsi anche con il diritto dell'Unione europea, che riconosce espressamente il diritto fondamentale a una buona amministrazione.

L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta giuridicamente vincolante con il Trattato di Lisbona, garantisce a ogni persona il diritto a che le proprie istanze siano trattate in modo imparziale, equo e in tempi ragionevoli. Tali garanzie, sebbene rivolte alle istituzioni europee, si riflettono anche sull'attività amministrativa interna, soprattutto nei settori in cui l'amministrazione agisce in attuazione

del diritto dell'Unione. Ne deriva un obbligo crescente di conformazione ai parametri europei in materia di legalità procedimentale, trasparenza e rispetto del contraddittorio. Tuttavia, l'esercizio di tale potere incontra specifici limiti, tra cui il termine massimo di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio, introdotto dall'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990.

L'introduzione di questo termine ha suscitato un dibattito particolarmente acceso nella dottrina e nella giurisprudenza, poiché da un lato si vuole garantire stabilità e certezza nei rapporti giuridici, evitando che i cittadini possano essere esposti indefinitamente al rischio di revoca di atti amministrativi, ma dall'altro si rischia di pregiudicare la possibilità per l'amministrazione di correggere provvedimenti viziati, anche quando ciò sia necessario per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Il tema diventa ancora più complesso se si considera che la pubblica amministrazione opera in settori particolarmente sensibili, come l'urbanistica, il pubblico impiego, la concessione di benefici economici e le autorizzazioni amministrative. In tali ambiti, la tempestività dell'intervento amministrativo per rimuovere atti illegittimi può risultare determinante per evitare pregiudizi irreparabili all'interesse pubblico o a terzi. T

uttavia, la rigidità del limite temporale impone all'amministrazione una rapidità di azione che, in alcuni casi, potrebbe rivelarsi incompatibile con i tempi fisiologici dell'accertamento dell'illegittimità di un atto.

Negli ultimi anni, la questione ha assunto ulteriore rilevanza a seguito di numerose pronunce giurisprudenziali che hanno sollevato il dubbio sulla compatibilità di un termine così stringente con i principi costituzionali. In particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2856/2024, ha sottolineato che la rigidità del limite temporale può impedire la correzione di atti manifestamente illegittimi e pregiudicare la corretta attuazione delle norme di diritto pubblico.

Per questo motivo, la questione è stata sottoposta alla Corte costituzionale, che dovrà pronunciarsi sulla sua compatibilità con la Carta fondamentale. L'obiettivo del presente articolo è analizzare approfonditamente il quadro normativo e giurisprudenziale relativo all'annullamento d'ufficio, valutare le principali criticità derivanti dall'attuale assetto normativo e proporre possibili soluzioni che permettano di bilanciare le esigenze di certezza del diritto con quelle di tutela dell'interesse pubblico. Verranno esaminati i più recenti orientamenti giurisprudenziali e dottrinali, per comprendere se la rigidità del termine di dodici mesi rappresenti un vincolo necessario o se, al contrario, sia possibile prevedere una maggiore flessibilità che consenta di superare le rigidità attuali in casi specifici.

2. L'annullamento d'ufficio e il vincolo temporale nei provvedimenti amministrativi

L'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi è uno degli strumenti più rilevanti attraverso cui la pubblica amministrazione può correggere i propri errori e garantire la conformità dell'azione amministrativa ai principi di legalità e buon andamento. Questo potere, tuttavia, incontra limiti stringenti, imposti per bilanciare l'interesse pubblico con la necessità di assicurare stabilità giuridica e tutela dell'affidamento dei cittadini.

La normativa di riferimento è l'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, che disciplina le condizioni per l'annullamento d'ufficio e introduce il limite temporale di dodici mesi dall'adozione dell'atto amministrativo. L'introduzione di questo termine perentorio con la riforma del 2005 aveva l'obiettivo di evitare che l'amministrazione potesse esercitare il proprio potere di autotutela in modo indefinito, creando incertezza nei destinatari degli atti amministrativi.

Il legislatore ha cercato di garantire un punto di equilibrio tra due esigenze contrapposte: da un lato, permettere alla pubblica amministrazione di correggere provvedimenti viziati da illegittimità; dall'altro, impedire interventi tardivi che potrebbero compromettere la sicurezza giuridica di coloro che fanno affidamento sugli atti amministrativi. Tuttavia, questa previsione normativa ha suscitato un ampio dibattito, poiché in molti casi l'illegittimità di un atto emerge solo dopo un lungo processo di verifica, rendendo impossibile il suo annullamento in autotutela a causa del decorso del termine.

Le criticità connesse all'applicazione del termine di dodici mesi emergono in modo particolare nei procedimenti amministrativi più complessi, come quelli relativi agli appalti pubblici, alle concessioni edilizie, alla gestione di finanziamenti pubblici o agli atti di pianificazione territoriale. In questi settori, l'accertamento di vizi e irregolarità può richiedere tempi superiori a quelli imposti dalla normativa, con il risultato che, una volta scaduto il termine, la pubblica amministrazione si trova nell'impossibilità di intervenire per rimuovere l'atto viziato, anche quando il mantenimento dello stesso nell'ordinamento giuridico comporti un evidente pregiudizio per l'interesse pubblico.

Un altro punto critico riguarda i casi in cui il provvedimento sia stato adottato sulla base di informazioni false, dichiarazioni mendaci o condotte fraudolente da parte del destinatario dell'atto. In tali situazioni, la rigidità del termine perentorio impedisce all'amministrazione di annullare l'atto anche quando vi sia la prova che esso sia stato ottenuto in modo fraudolento. La giurisprudenza ha cercato di mitigare gli effetti di questa rigidità, individuando ipotesi eccezionali in cui l'annullamento può avvenire anche oltre il

limite temporale, ad esempio nei casi di dolo del privato o di errori di fatto non rilevabili entro i dodici mesi. Tuttavia, tali interpretazioni giurisprudenziali non sono ancora consolidate e il problema della rigidità normativa rimane aperto. La questione assume un rilievo ancora maggiore se si considera la compatibilità del termine perentorio con i principi costituzionali, in particolare con l'articolo 97 della Costituzione, che impone alla pubblica amministrazione di operare secondo criteri di buon andamento ed efficacia. Se da un lato la certezza del diritto è un valore imprescindibile, dall'altro la previsione di un termine così rigido può ostacolare il perseguimento dell'interesse pubblico, limitando la possibilità di correggere atti amministrativi manifestamente illegittimi.

Questa tensione tra esigenze di stabilità giuridica e necessità di garantire la legalità dell'azione amministrativa ha portato il Consiglio di Stato a rimettere la questione alla Corte costituzionale, affinché valuti la compatibilità del limite temporale con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Un ulteriore elemento di confronto deriva dall'analisi delle soluzioni adottate in altri ordinamenti europei. In Francia e in Germania, ad esempio, il potere di autotutela è disciplinato in modo più flessibile, consentendo all'amministrazione di intervenire oltre un determinato termine in presenza di un interesse pubblico prevalente.

Questa elasticità normativa permette di evitare situazioni in cui la rigidità della norma impedisce la rimozione di atti palesemente illegittimi, compromettendo il buon andamento della funzione amministrativa. Il confronto con questi ordinamenti ha alimentato il dibattito sulla possibilità di modificare la disciplina italiana, introducendo eccezioni che consentano di superare il termine in casi specifici senza ledere la certezza del diritto. Alla luce di queste problematiche, il dibattito sulla revisione del termine perentorio appare sempre più attuale. Da un lato, vi è la necessità di mantenere un limite temporale ragionevole per tutelare l'affidamento dei cittadini; dall'altro, emerge la consapevolezza che una regolamentazione troppo rigida rischia di impedire all'amministrazione di correggere errori gravi, compromettendo il principio di legalità e la tutela dell'interesse pubblico. Il tema è quindi destinato a rimanere centrale nel dibattito giuridico, anche in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, che potrebbe aprire la strada a una riforma della disciplina vigente.

2. L'orientamento giurisprudenziale e le applicazioni pratiche del termine perentorio

La giurisprudenza ha progressivamente modellato l'applicazione del termine perentorio di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio, cercando di bilanciare la necessità di certezza giuridica con l'interesse pubblico alla rimozione di atti illegittimi. Il confronto tra le diverse pronunce ha fatto emergere interpretazioni differenziate che rispondono alle

esigenze di flessibilità richieste dai casi concreti, senza tuttavia scardinare la previsione normativa dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990. Un aspetto centrale delle controversie giudiziarie riguarda il momento in cui il termine inizia a decorrere. L'orientamento tradizionale considera il dies a quo coincidente con la data di adozione del provvedimento, ma in alcune circostanze i giudici hanno riconosciuto la possibilità che il termine cominci a decorrere dal momento in cui l'amministrazione ha piena consapevolezza del vizio dell'atto.

Questa interpretazione è stata applicata in casi in cui il provvedimento illegittimo sia emerso solo a seguito di accertamenti complessi o di controlli successivi alla sua emanazione. Tuttavia, il riconoscimento di questa flessibilità non è uniforme e rimane un tema di dibattito nei tribunali amministrativi. Un altro nodo interpretativo riguarda la possibilità di derogare al termine perentorio in presenza di situazioni eccezionali. Il Consiglio di Stato ha chiarito che, nei casi di dolo, dichiarazioni mendaci o altri comportamenti fraudolenti, l'annullamento d'ufficio può essere disposto anche oltre i dodici mesi.

Questa posizione si fonda sul principio di equità e sulla necessità di evitare che soggetti che hanno ottenuto un provvedimento in modo illecito possano beneficiare della decorrenza del termine per legittimare un atto viziato. Tuttavia, il superamento del termine perentorio non è ammesso indiscriminatamente, ma solo in circostanze in cui la frode abbia effettivamente impedito all'amministrazione di intervenire tempestivamente. L'equilibrio tra la stabilità dei rapporti giuridici e la necessità di correggere atti viziati è stato oggetto di approfondite valutazioni nei giudizi amministrativi.

Un aspetto rilevante riguarda il caso degli atti che, pur essendo illegittimi, hanno prodotto effetti consolidati nel tempo. In queste situazioni, i tribunali hanno spesso adottato un approccio prudente, valutando se l'annullamento possa arrecare pregiudizi sproporzionati ai destinatari del provvedimento. È il caso, ad esempio, di concessioni edilizie rilasciate erroneamente, ma sulle quali siano già stati effettuati investimenti significativi. La giurisprudenza ha suggerito che l'amministrazione, prima di procedere all'annullamento d'ufficio oltre il termine perentorio, debba valutare soluzioni alternative, come l'indennizzo o la ridefinizione del provvedimento in modo conforme alla normativa. In alcuni settori particolarmente delicati, come l'urbanistica e l'ambiente, la giurisprudenza ha mostrato una maggiore apertura verso l'annullamento tardivo, qualora il mantenimento dell'atto illegittimo comporti un danno significativo per la collettività. In questi casi, il principio di proporzionalità assume un ruolo determinante: l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto deve essere bilanciato con gli effetti che l'annullamento produce sui destinatari del provvedimento.

I giudici amministrativi hanno quindi sottolineato che l'autotutela non può tradursi in un pregiudizio ingiusto per il privato, ma deve essere esercitata in modo ragionevole e proporzionato alle circostanze del caso. Il rinvio della questione alla Corte costituzionale testimonia il carattere irrisolto di alcuni aspetti interpretativi del termine perentorio.

La Corte dovrà chiarire se la previsione normativa sia compatibile con i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, stabilendo se il limite temporale di dodici mesi possa essere considerato assoluto o se, in talune circostanze, possa essere superato per garantire la legalità dell'azione amministrativa. L'esito di questa pronuncia potrebbe avere un impatto significativo sul futuro delle politiche di autotutela e sulla gestione dei provvedimenti amministrativi viziati.

4. Profili di legittimità costituzionale e criticità applicative del termine perentorio

L'introduzione del termine perentorio di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi ha sollevato questioni di compatibilità con i principi costituzionali, in particolare con quelli di buon andamento, imparzialità e tutela dell'affidamento. Il problema principale riguarda il bilanciamento tra l'esigenza di stabilità giuridica e la necessità di garantire che la pubblica amministrazione possa rimuovere atti illegittimi, specialmente quando la loro permanenza nell'ordinamento rischia di produrre effetti negativi per l'interesse pubblico. L'articolo 97 della Costituzione impone che l'amministrazione operi secondo criteri di efficienza e legalità, evitando che provvedimenti viziati possano consolidarsi per il solo decorso del tempo. Tuttavia, il principio di certezza del diritto, fondamentale per la tutela dei destinatari degli atti amministrativi, richiede che esistano limiti temporali chiari all'esercizio dell'autotutela, al fine di impedire che la pubblica amministrazione possa intervenire in modo imprevedibile e potenzialmente lesivo della stabilità giuridica. Un aspetto particolarmente delicato riguarda la ragionevolezza della fissazione di un termine unico per ogni tipologia di provvedimento, senza tenere conto della loro diversa incidenza sulla collettività.

L'annullamento d'ufficio di un atto può avere conseguenze molto diverse a seconda della sua natura: un titolo edilizio illegittimo, ad esempio, può determinare effetti di ampia portata, incidendo sulla conformità urbanistica di un'area e sugli interessi di terzi, mentre un atto amministrativo di carattere dichiarativo può avere un impatto meno rilevante. In tale contesto, non può trascurarsi il contributo del diritto europeo, che con l'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali ha elevato il diritto a una buona amministrazione a parametro di legalità e proporzionalità.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che i principi di imparzialità,

efficienza e rispetto del contraddittorio devono orientare l'azione amministrativa anche a livello nazionale, specie laddove vi sia attuazione del diritto dell'Unione.

In questa prospettiva, la fissazione di un termine rigido e uniforme per ogni tipologia di provvedimento potrebbe risultare non solo sproporzionata, ma anche potenzialmente in contrasto con l'obbligo di assicurare un'amministrazione conforme ai valori fondanti dell'ordinamento europeo.

La previsione di un termine rigido e uniforme per tutti i provvedimenti potrebbe quindi risultare sproporzionata rispetto alla varietà di situazioni in cui si applica, rendendo necessario un ripensamento della disciplina per garantire un equilibrio più adeguato tra certezza del diritto e possibilità di intervento amministrativo. Il principio di proporzionalità, sancito dalla giurisprudenza costituzionale, impone che qualsiasi restrizione all'azione amministrativa sia giustificata da un interesse pubblico concreto e non determini limitazioni eccessive rispetto agli obiettivi perseguiti. La rigidità del termine di dodici mesi rischia di compromettere questo equilibrio, poiché potrebbe impedire l'annullamento di atti manifestamente viziati, con conseguenze potenzialmente dannose per l'ordinamento.

Ciò risulta particolarmente problematico nei casi in cui il vizio del provvedimento emerga solo dopo il decorso del termine per ragioni indipendenti dalla volontà dell'amministrazione, come avviene nei casi in cui siano necessari accertamenti tecnici complessi o quando il destinatario abbia occultato informazioni rilevanti per evitare il controllo di legittimità dell'atto. In queste circostanze, la previsione di un termine perentorio invalicabile potrebbe risultare contraria ai principi di effettività dell'azione amministrativa e di tutela dell'interesse pubblico, imponendo alla pubblica amministrazione di mantenere in vita atti illegittimi per il solo decorso del tempo. Un'ulteriore criticità si riferisce al rapporto tra il termine perentorio e il diritto di difesa dei soggetti coinvolti. Se da un lato la previsione di un limite temporale certo garantisce una protezione contro annullamenti tardivi che potrebbero ledere l'affidamento dei cittadini, dall'altro essa potrebbe tradursi in una limitazione ingiustificata del potere di autotutela quando l'amministrazione non abbia avuto la possibilità di intervenire per cause non imputabili alla propria inerzia. In questi casi, la rigidità del termine potrebbe costringere i soggetti danneggiati dall'atto illegittimo a ricorrere al giudice amministrativo per ottenerne la rimozione, con un aumento del contenzioso e un aggravio dei tempi per la definizione delle controversie.

La necessità di un intervento giurisprudenziale o normativo volto a chiarire le possibilità di deroga al termine perentorio appare dunque evidente, soprattutto alla luce dell'esigenza di garantire un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla rimozione degli atti viziati e la

tutela dell'affidamento nei confronti della stabilità amministrativa.

La Corte costituzionale, investita della questione, sarà chiamata a esaminare se la fissazione di un termine rigido per l'annullamento d'ufficio sia compatibile con il principio di buon andamento dell'amministrazione o se, al contrario, debba essere rimodulata per garantire una maggiore elasticità in presenza di circostanze specifiche.

L'esito della pronuncia potrebbe determinare un mutamento significativo nella disciplina dell'annullamento d'ufficio, portando a una revisione delle modalità di applicazione del termine perentorio e all'individuazione di criteri che consentano un suo superamento nei casi in cui la tutela dell'interesse pubblico lo renda necessario senza compromettere la certezza dei rapporti giuridici.

5. Prospettive di riforma e possibili soluzioni interpretative

L'analisi delle criticità connesse al termine perentorio di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio ha evidenziato la necessità di un ripensamento della disciplina vigente, al fine di garantire un equilibrio più adeguato tra la certezza del diritto e la tutela dell'interesse pubblico. Le possibili soluzioni possono articolarsi su diversi piani, comprendendo interventi legislativi mirati, orientamenti giurisprudenziali più flessibili e l'introduzione di criteri che consentano di modulare l'applicazione del termine in relazione alle specifiche caratteristiche del provvedimento amministrativo. Una delle proposte più discusse riguarda la differenziazione del termine perentorio in base alla tipologia di atto amministrativo. Attualmente, la normativa prevede un limite uniforme di dodici mesi per tutti i provvedimenti, indipendentemente dalla loro natura e dagli effetti che il loro mantenimento nell'ordinamento può comportare.

Un'impostazione più flessibile potrebbe prevedere termini diversificati a seconda dell'incidenza del provvedimento sulla collettività e della complessità dell'accertamento dell'eventuale illegittimità. Ad esempio, per atti che incidono su diritti soggettivi consolidati, il termine potrebbe rimanere invariato, mentre per provvedimenti che riguardano l'uso di beni pubblici, concessioni amministrative o materie di particolare rilevanza economica e ambientale, potrebbe essere esteso per consentire un controllo più approfondito da parte dell'amministrazione.

Un'altra ipotesi di riforma potrebbe consistere nella previsione di cause di sospensione o interruzione del termine perentorio in presenza di determinate circostanze oggettive. Nei casi in cui il vizio del provvedimento emerga solo a seguito di indagini complesse o verifiche ispettive che richiedano tempi più lunghi, il termine potrebbe essere sospeso fino al completamento degli accertamenti. Allo stesso modo, potrebbe essere interrotto quando

l'amministrazione si trovi nell'impossibilità di intervenire tempestivamente a causa di ostacoli giuridici o fattuali, come il mancato accesso a documenti essenziali per la valutazione della legittimità dell'atto. Una soluzione alternativa potrebbe consistere nell'introduzione di deroghe specifiche al termine perentorio in presenza di determinate condizioni. La normativa potrebbe prevedere la possibilità di annullamento oltre il limite temporale nei casi in cui l'atto sia stato ottenuto mediante dolo, dichiarazioni mendaci o altre condotte fraudolente, oppure quando il mantenimento del provvedimento nell'ordinamento comporti un grave pregiudizio per l'interesse pubblico.

Questa impostazione consentirebbe di evitare che atti gravemente viziati restino in vigore solo per il decorso del termine, garantendo al tempo stesso un'adeguata tutela dell'affidamento dei privati nei casi in cui l'illegittimità non sia riconducibile a condotte fraudolente o ad errori palesi dell'amministrazione. Anche la giurisprudenza potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nell'evoluzione della disciplina, attraverso un'interpretazione più elastica del *dies a quo* per il computo del termine. Alcune pronunce hanno suggerito che il termine per l'annullamento d'ufficio non debba necessariamente decorrere dalla data di adozione del provvedimento, ma dal momento in cui l'amministrazione acquisisce la conoscenza dell'illegittimità dell'atto.

Questa impostazione eviterebbe che l'applicazione rigida del termine si traduca in una tutela eccessiva della stabilità degli atti amministrativi a discapito della legalità, senza però pregiudicare l'affidamento dei privati, poiché imporrebbe comunque all'amministrazione di agire entro un periodo ragionevole dalla scoperta del vizio. Un ulteriore strumento di riequilibrio potrebbe essere rappresentato dall'introduzione di meccanismi compensativi per i privati coinvolti in procedimenti di annullamento tardivo.

Qualora l'amministrazione decida di intervenire oltre il termine perentorio, si potrebbe prevedere l'obbligo di adottare misure di mitigazione del pregiudizio subito dai destinatari del provvedimento, attraverso forme di indennizzo o la possibilità di adottare provvedimenti sostitutivi che riducano l'impatto dell'annullamento. Questo approccio consentirebbe di contemperare la necessità di correggere atti amministrativi viziati con la tutela dell'affidamento dei cittadini, evitando che l'annullamento produca effetti eccessivamente penalizzanti per i soggetti coinvolti. Un'ultima ipotesi di riforma riguarda il rafforzamento delle garanzie procedurali nell'esercizio dell'autotutela amministrativa. Attualmente, la legge richiede che l'annullamento d'ufficio sia motivato da un interesse pubblico concreto e attuale, ma non prevede un iter specifico per la sua adozione oltre il termine perentorio. Un intervento normativo potrebbe introdurre un meccanismo di valutazione rafforzata nei casi di annullamento tardivo, prevedendo ad esempio l'obbligo di consultare un organo di controllo indipendente, di acquisire il parere di un'autorità garante o di adottare una motivazione particolarmente stringente che dimostri la necessità dell'intervento amministrativo. Queste misure aumenterebbero la

trasparenza del procedimento e ridurrebbero il rischio di decisioni arbitrarie o discrezionali. La questione della compatibilità del termine perentorio con i principi costituzionali e con le esigenze di efficienza amministrativa rimane aperta e oggetto di approfondimenti sia in sede giurisprudenziale che dottrinale.

La pronuncia della Corte costituzionale potrebbe rappresentare un punto di svolta nella disciplina dell'annullamento d'ufficio, fornendo indicazioni utili per orientare eventuali modifiche normative o per definire criteri interpretativi più adeguati alla realtà amministrativa. Qualunque sia l'esito di questo processo di revisione, appare evidente che il sistema attuale necessiti di un adeguamento che consenta di garantire maggiore flessibilità nella gestione dell'autotutela, senza compromettere la stabilità dei rapporti giuridici e la certezza del diritto.

6. Verso una riforma dell'annullamento d'ufficio: criticità e scenari evolutivi

L'analisi della compatibilità costituzionale del termine perentorio di dodici mesi per l'annullamento d'ufficio ha messo in luce le numerose difficoltà operative e interpretative legate a una sua applicazione rigida. Se da un lato la norma risponde all'esigenza di garantire la certezza del diritto e la stabilità dei provvedimenti amministrativi, dall'altro lato ha generato situazioni in cui la pubblica amministrazione si è trovata impossibilitata a correggere atti manifestamente illegittimi, con conseguenze potenzialmente dannose per l'interesse pubblico. Uno degli aspetti centrali di questo dibattito riguarda la compatibilità della disciplina attuale con il principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione. L'imposizione di un limite temporale rigido, senza considerare le circostanze specifiche in cui l'illegittimità di un atto può emergere, potrebbe limitare la capacità dell'amministrazione di intervenire in modo efficace e proporzionato.

La Corte costituzionale, attualmente chiamata a esprimersi sulla questione, dovrà valutare se il termine perentorio rappresenti un vincolo invalicabile o se, al contrario, vi siano spazi per un'interpretazione più flessibile che consenta di derogare al limite temporale in presenza di circostanze eccezionali. Nel contesto giurisprudenziale, si è già assistito a un'evoluzione che ha portato a una lettura meno rigida della norma, con particolare attenzione ai casi in cui l'amministrazione abbia acquisito piena conoscenza dell'illegittimità del provvedimento solo dopo il decorso del termine.

Alcune pronunce hanno infatti suggerito che il computo dei dodici mesi dovrebbe partire dal momento in cui l'amministrazione è in grado di accertare il vizio dell'atto, piuttosto che dalla sua adozione. Questo approccio, sebbene non ancora consolidato, potrebbe rappresentare una via percorribile per superare gli effetti più problematici del termine

perentorio senza compromettere la stabilità dei rapporti giuridici. Alla luce di queste criticità, una possibile riforma legislativa potrebbe prevedere una differenziazione del termine di annullamento d'ufficio in base alla tipologia di provvedimento e alla rilevanza degli interessi coinvolti.

Potrebbe risultare utile distinguere tra atti che incidono su situazioni giuridiche consolidate e atti che, se mantenuti in vigore, rischiano di arrecare un danno irreparabile all'interesse pubblico. In quest'ottica, il legislatore potrebbe introdurre un sistema di termini modulabili, con possibilità di estensione nei casi in cui l'illegittimità emerga solo successivamente per cause indipendenti dall'amministrazione. Un ulteriore aspetto su cui si potrebbe intervenire riguarda la previsione di strumenti compensativi per i destinatari dell'atto in caso di annullamento oltre il termine perentorio.

Qualora si riconosca la necessità di rimuovere un provvedimento illegittimo dopo i dodici mesi, si potrebbe prevedere un meccanismo di indennizzo o altre forme di tutela che bilancino l'interesse pubblico alla legalità con la protezione dell'affidamento dei privati. Il futuro dell'istituto dell'annullamento d'ufficio dipenderà in larga parte dalle decisioni della Corte costituzionale e dall'evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale. Al tempo stesso, la dottrina giuridica avrà un ruolo chiave nel suggerire soluzioni che consentano di superare le rigidità attuali, preservando l'efficacia dell'azione amministrativa senza sacrificare il principio di certezza del diritto.

L'obiettivo rimane quello di delineare un sistema più equilibrato, capace di garantire un controllo efficace sulla legittimità degli atti senza generare incertezze o arbitrarietà nell'esercizio dell'autotutela amministrativa. In questa direzione, il diritto dell'Unione europea offre un rilevante punto di riferimento.

L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, espressione di un principio generale comune agli ordinamenti europei, impone di ripensare l'azione amministrativa non solo in termini di efficienza interna, ma anche di aderenza ai valori dell'equità procedimentale e della tutela dell'affidamento.

Il rafforzamento del diritto a una buona amministrazione, in chiave sostanziale e non meramente formale, potrebbe quindi costituire la chiave per orientare una riforma dell'autotutela amministrativa che sia coerente tanto con i principi costituzionali quanto con quelli sovranazionali.

Note e riferimenti bibliografici

CARINGELLA F., Manuale di diritto amministrativo, Dike Giuridica, Roma, 2023. CLARICH M., Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2024. FALCON G., Lezioni di diritto amministrativo, Cedam, Padova, 2023. GALLI F., L'annullamento d'ufficio tra certezza del diritto e legalità dell'azione amministrativa, in Riv. dir. amm., 2023, 2. GAROFOLI R., Manuale di diritto amministrativo, Nel Diritto Editore, Roma, 2024. GIOVAGNOLI R., Compendio di diritto amministrativo, Itaedizioni, 2024. SANDULLI A.M., Diritto amministrativo europeo, Giappichelli, Torino, ult. ed. TRAVI A., Lezioni di giustizia amministrativa, Giappichelli, Torino, ult. ed. Costituzione della Repubblica Italiana, 27 dicembre 1947. Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000. Legge 11 febbraio 2005, n. 15, Modifiche e integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007. Trattato sull'Unione europea (TUE) e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), firmati a Lisbona il 13 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 15 marzo 2024, n. 2856, in www.giustizia-amministrativa.it. Corte costituzionale, sentenza 27 febbraio 2025, n. 33, in www.cortecostituzionale.it.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11046>