



Diritto e Processo Amministrativo

I “tempi” dell’annullamento d’ufficio (Nota a C.g.a.r.s., sez. I, 26 maggio 2020, n. 325)

di Giordana Strazza

23 giugno 2020

Sommario:

I “tempi” dell’annullamento d’ufficio (nota a C.g.a.r.s., sez. I, 26 maggio 2020, n. 325)

di Giordana Strazza

Sommario: 1. Premessa - 2. L’annullamento (o gli annullamenti) “a più tempi” - 3. Conclusioni

1. Premessa

“Whether it’s the best of times or the worst of times, it’s the only time we’ve got”[\[1\]](#).

Allo stato attuale, la pubblica Amministrazione che intenda procedere all’annullamento d’ufficio [\[2\]](#) sembrerebbe dover muovere da questa consapevolezza.

Il potere posto a fondamento degli atti di ritiro non è immune dal fluire del tempo[\[3\]](#) che – tramite il veicolo della legge – lo regola, lo condiziona e lo limita.

L’inconfutabilità dell’assunto deve fare i conti, però, con il distinguo, tutt’altro che agevole, tra le “manifestazioni” diverse e le variabili di (uno stesso) annullamento e le eventuali ipotesi che celano (o sembrerebbero celare), invece, annullamenti in tutto o in parte differenti.

Del resto, la stessa disciplina generale dell’annullamento d’ufficio, contenuta nell’art. 21-*nonies*, l. 7 agosto 1990, n. 241, si biforca ormai in due modelli: quello sottoposto “solo” al limite temporale indeterminato ed elastico (comunque ancorato al canone della ragionevolezza), e quello ulteriormente circoscritto da un riferimento temporale massimo predeterminato in modo puntuale e rigoroso (che viene meno in caso di falso accertato con sentenza penale passata in giudicato[\[4\]](#)).

L’art. 6, l. 7 agosto 2015, n. 124[\[5\]](#) (c.d. legge Madia) ha previsto, infatti, un “nuovo paradigma”[\[6\]](#) nei rapporti tra privato e p.A. caratterizzato da un termine rigido, pari a diciotto mesi, accanto a quello “ragionevole”, per l’esercizio dell’annullamento d’ufficio sui “provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”, nonché in caso di silenzio-assenso e di intervento tardivo sulla segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.)[\[7\]](#).

Senza dubbio l’introduzione del termine massimo di diciotto mesi per l’esercizio dell’annullamento d’ufficio (o dei poteri conformativi, inibitori e repressivi “posticipati” sulla s.c.i.a.) rafforza il vincolo sul “quando”, a salvaguardia della stabilità della situazione di vantaggio conseguita.

Le certezze si sgretolano, però, già sull’esatta portata dell’espressione “provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici”[\[8\]](#) (si pensi, ad esempio, alla *querelle* sulla possibilità di ricomprendervi anche l’aggiudicazione[\[9\]](#)) e si riducono ulteriormente a causa della lettura riduttiva dell’articolo 21-*nonies*, co. 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, ormai invalsa nella giurisprudenza prevalente[\[10\]](#), che richiede il giudicato penale, per superare il limite dei diciotto mesi, solo in caso di dichiarazione falsa o mendace e non anche in caso di falsa rappresentazione.

Senza contare gli annullamenti “travestiti”, ossia le reazioni – di fatto – di autotutela caducatoria *ex tunc* al conseguimento *ab origine* illegittimo del vantaggio/del beneficio che, seppur non formalmente qualificate come “annullamento”, ne mutuano la sostanza (ma non i limiti).

A tale riguardo, il monito dei pareri del Consiglio di Stato[\[11\]](#) sull’uso improprio delle “etichette” “revoca”, “risoluzione” e “decadenza” (e sul conseguente divieto di aggirare la disciplina del 21-*nonies*) è stato “tranchant”, ma non sembra sia stato recepito con la fermezza adeguata[\[12\]](#).

Il tema si complica ulteriormente se si considerano i rapporti tra il citato art. 21-*nonies* e le altre fattispecie di annullamento (testualmente qualificate come tali) previste da discipline di settore o, più in generale, disseminate nell’ordinamento giuridico.

2. L’annullamento (o gli annullamenti) “a più tempi”

Ai fini che qui rilevano, valga l’esempio dell’annullamento regionale di cui all’art. 39, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (t.u. edilizia)[\[13\]](#).

Si tratta di un potere di annullamento straordinario, avente ad oggetto le deliberazioni e i provvedimenti comunali non conformi alle norme urbanistiche ed edilizie, sottoposto a un duplice termine perentorio, in quanto esercitabile entro dieci anni dalla loro adozione e comunque non oltre diciotto mesi dall’accertamento del vizio[\[14\]](#).

Premesso che il più risalente antecedente di tale disposizione, ossia l’articolo 27, l. 17 agosto 1942, n. 1150[\[15\]](#) (c.d. legge urbanistica) ammetteva tale potere caducatorio “*in qualunque tempo*” (cosicchè la successiva perimetrazione decennale ha realizzato un annullamento “a tempo” *ante litteram*), permangono ancora dubbi sulla sua qualificazione giuridica.

Di conseguenza, i presupposti e le condizioni che ne regolano l’esercizio sono, tuttora, incerti.

In alcuni casi, qualificato come strumento di controllo; in altri come meccanismo sostitutivo[\[16\]](#), secondo la tesi prevalente si tratterebbe di un potere da ricondurre all’art. 118 Cost., ai sensi del quale le Regioni hanno competenza amministrativa nelle materie a legislazione concorrente[\[17\]](#).

Ai fini che qui rilevano, occorre domandarsi se il potere caducatorio di cui al citato art. 39, che consente alla Regione di partecipare alla complessiva azione di “*governo del territorio*”[\[18\]](#) (art. 117, co. 3, Cost.) sia comunque assimilabile o riconducibile, in un rapporto di *species a genus*, a quello di cui all’art. 21-*nonies*, l. n. 241 del 1990.

La giurisprudenza più recente[\[19\]](#) sembrava orientata a negare l’ascrivibilità dell’art. 39 allo schema dell’autoannullamento, che, per espressa previsione di diritto positivo, è sottoposto – tra l’altro – al principio del bilanciamento dei contrapposti interessi[\[20\]](#), ma – da ultimo – il C.g.a. della Regione siciliana, con la sentenza del 26 maggio 2020, n. 325, resa dalla prima sezione, ne ha sostenuto la riconducibilità alla cornice del 21-*nonies*[\[21\]](#).

Secondo il Collegio, infatti, si tratta sempre di un potere di autoannullamento, seppur speciale, perché l’atto non è “dovuto” in caso di riscontrata illegittimità, ma resta rimesso a una

valutazione discrezionale, come si desume dall’espressione “*possono essere annullati*”, e non è “coercibile” da parte del privato o da altro organo dell’Amministrazione.

L’art. 39 si riferisce, dunque, a un potere di amministrazione attiva, “*di secondo grado, coerente con l’art. 21-novies l. n. 241/1990*”, per cui l’annullamento dell’atto amministrativo illegittimo può essere esercitato non solo dall’Amministrazione che lo ha adottato, ma anche “*da altro organo previsto dalla legge*”[\[22\]](#).

Ad ogni modo, per il C.g.a., anche a voler classificare tale potere nel novero della “*vigilanza-controllo*”, rientrerebbe comunque all’ambito di applicazione dell’art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990, che concerne “*tutti i casi in cui la legge attribuisca ad un organo di amministrazione attiva il potere di annullamento di atti amministrativi, a prescindere dalla qualificazione della natura del potere*”.

Di conseguenza, il Collegio ha prospettato una tendenziale *reductio ad unum* degli annullamenti di atti amministrativi (purchè adottati da organi di amministrazione attiva).

Con riguardo ai termini per l’esercizio del potere, tuttavia, la sentenza ha evidenziato che l’art. 39 si pone in rapporto di specialità e, pertanto, di prevalenza, rispetto all’art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990[\[23\]](#), ad esso sopravvenuto.

La norma sull’annullamento regionale non risulta, infatti, espressamente abrogata né sussistono i presupposti esegetici per ravvisare una abrogazione tacita, in conformità del brocardo “*lex posterior generalis non derogat priori speciali*”.

Del resto, la mancata abrogazione sembra confermata dal fatto che l’art. 6, co. 2, della c.d. legge Madia ha abrogato testualmente l’altra disposizione parimenti espressione di un annullamento d’ufficio “a tempo”, ossia l’art. 1, co. 136, l. 30 dicembre 2004 (c.d. legge finanziaria 2005)[\[24\]](#). Ciò senza contare che in occasione del c.d. decreto s.c.i.a. 2 è stato compiuto un *drafting* del co. 5-bis [\[25\]](#) dell’art. 39, t.u. edilizia[\[26\]](#).

3. Conclusioni

Tale pronuncia sembra confermare, dunque, i dubbi sul difetto di coordinamento tra la nuova versione di cui all’art. 21-nonies e l’art. 39 già sollevati dalla dottrina.[\[27\]](#)

Senza considerare poi la sussistenza di leggi regionali che non solo hanno attribuito tale potere di annullamento ad altri enti sub-regionali (come la provincia[\[28\]](#)), ma ne hanno anche

modificato i termini di esercizio (ad esempio, nel Veneto il termine è ridotto a due anni).[\[29\]](#)

L’individuazione del tempo dell’annullamento[\[30\]](#) risulta, così, non sempre agevole e immediata e sembra più opportuno constatare che si è al cospetto di ipotesi di annullamento (o di annullamenti) degli atti amministrativi “a più tempi”[\[31\]](#), con ripercussioni sulle prerogative delle p.A. e (soprattutto) sulla stabilità delle situazioni giuridiche dei privati.

I tempi dell’annullamento sembrano moltiplicarsi se si considera, peraltro, quanto stabilito dal nuovo art. 264, d.l. 19 maggio 2020, n. 34[\[32\]](#) (c.d. decreto Rilancio).

Al comma 1, la disposizione introduce, infatti, un “annullamento a tempo”, sia pure in via temporanea.[\[33\]](#)

L’art. 264, co. 1, lett. b), riduce, infatti, il termine massimo per l’annullamento d’ufficio a tre mesi dall’adozione/formazione del provvedimento o del silenzio-assenso; il co. 1, lett c), estende lo stesso limite temporale all’intervento “tardivo” sulla s.c.i.a.[\[34\]](#)

Si segnalano, però, alcune peculiarità rispetto al contenuto e alla formulazione dell’art. 21-*nonies*, l. n. 241 del 1990.

L’art. 264 ribadisce, infatti, la necessità della sussistenza delle ragioni di interesse pubblico ai fini dell’annullamento, ma manca un richiamo “*agli interessi dei destinatari e dei controinteressati*” (che, a scanso di equivoci, potrebbe essere aggiunto in sede di conversione).

Nella disciplina dell’emergenza, inoltre, l’“annullamento a tempo” non è testualmente riferito ai provvedimenti “*di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici*”, ma a quelli illegittimi ex art. 21-*octies*, l. n. 241 del 1990 (senza aggiungere l’esclusione espressa, probabilmente data per implicita, ai “*casi di cui al medesimo articolo 21 octies, comma 2*”, prevista dall’art. 21-*nonies*, co. 1) “*adottati in relazione all’emergenza Covid-19*”[\[35\]](#).

Da una lettura sistematica dell’art. 264, si ricava che, invece, il nuovo (e altrettanto temporaneo) limite al potere di revoca di cui all’art. 21-*quinquies*, l. n. 241 del 1990, è riferito testualmente ai procedimenti di cui all’art. 264, co. 1, lett. a)[\[36\]](#).

Il quadro si complica ulteriormente se si considera anche la nuova “revoca” dei “*benefici già erogati*”, prevista dall’art. 264, co. 2, del c.d. decreto Rilancio, in caso di dichiarazione mendace, che del potere di cui al citato art. 21-*quinquies* ha ben poco[\[37\]](#).

Si tratta, infatti, di un potere di rimozione del beneficio con effetto *ex tunc*, introdotto "a regime" [38] e senza limiti di tempo, in caso di dichiarazione mendace, che, insieme al divieto biennale di accesso a "contributi, finanziamenti e agevolazioni" e all'incremento della correlata sanzione "ordinariamente prevista dal codice penale" [39], si aggiunge alla "decadenza" dal beneficio (già) stabilita dall'art. 75, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

A ulteriore conferma, però, che l'aforisma indicato in premessa dovrebbe assumere, più propriamente, le sembianze di un'interrogativa: "*Whether it's the best of times or the worst of times, is it the only time we've got?*".

[1] Aforisma di A. Buchwald, riportato da R. Scott, *I don't have time*, Filament Publishing, 2010, 26.

[2] Fra i tanti, si rinvia a F. Benvenuti, voce *Autotutela* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 537 ss.; E. Cannada Bartoli, voce *Annnullabilità e annullamento*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, 484 ss. G. Codacci, Pisanelli, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939. Per i riferimenti più recenti sull'autotutela, si v. *infra*, in particolare note 3, 5 e 6.

[3] A tal proposito, il Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, con commento di M.A. Sandulli, G. Strazza, *L'autotutela tra vecchie e nuove incertezze: l'Adunanza Plenaria rilegge il testo originario dell'art. 21-nonies, l. n. 241 del 1990*, in S. Toschei (a cura di), *L'attività nomoflattica del Consiglio di Stato*, Roma, 2019; E. Zampetti, *Osservazioni a margine della Plenaria n. 8 del 2017 in materia di motivazione nell'annullamento d'ufficio*, in *Riv. giur. ed.*, 2, 2018, 404 ss.; C. Pagliaroli, *La "storia infinita" dell'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi: nessun revirement da parte dell'Adunanza plenaria*, ivi, 1, 2018, 92 ss.; N. Posteraro, *Annnullamento d'ufficio e motivazione in re ipsa: osservazioni a primissima lettura dell'Adunanza Plenaria n. 8 del 2017*, ivi, 5, 2017, 1103 ss.; G. Manfredi, *La Plenaria sull'annullamento d'ufficio del permesso di costruire: fine dell'interesse pubblico in re ipsa?*, in *Urb. e app.*, 1, 2018, 52 ss., ha negato la "teoria dell'inconsumabilità del potere", altrimenti nota come "perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi", con la conseguenza che il decorso del tempo "onera l'amministrazione del compito di valutare motivatamente se l'annullamento risponda ancora a un effettivo e prevalente interesse pubblico di carattere concreto e attuale". Per un approfondimento, si v., tra gli altri, M. Trimarchi, *L'inesauribilità del potere amministrativo*, Napoli, 2018, 277 ss.; F. Francario, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, in *Federalismi.it*, 2017.

[4] Art. 21-nonies, co. 2-bis, l. n. 241 del 1990.

[5] “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”. Per un approfondimento, tra gli altri, si 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*, 17, 2015; Id., *Postilla all'editoriale “Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, ivi, 20, 2015; F. Francario, *Autotutela amministrativa e principio di legalità (nota a margine dell'art. 6 della l. 7 agosto 2015, n. 124)*, ivi; M. Lipari, *La SCIA e l'autotutela nella legge n. 124/2015: primi dubbi interpretativi*, ivi; M. Macchia, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 634 ss.; F. Volpe, *L'annullamento del silenzio assenso e della s.c.i.a. Riflessioni di teoria generale a seguito dell'abrogazione dell'art. 21, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241*, in *Giustamm.it*, 10, 2015; S. D'Ancona, *L'annullamento d'ufficio dopo la Riforma Madia*, in *Giur. it.*, 2015, 2748 ss.; V. Di Iorio, *Osservazioni a prima lettura sull'autotutela dopo la l. n. 124/2015: profili di incertezza nell'intreccio tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Federalismi.it*, 21, 2015; G. Manfredi, *Il tempo è tiranno: l'autotutela nella legge Madia*, in *Urb. app.*, 2016, 5 ss.; P.L. Portaluri, *Il nuovo diritto procedimentale nella riforma della p.A.: l'autotutela (profili interni e comunitari)*, in *Federalismi.it*, 20, 2016; F. Francario, *Riesercizio del potere amministrativo e stabilità degli effetti giuridici*, cit.; Id., *Profili evolutivi dell'autotutela (decisoria) amministrativa*, in A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali*, Napoli, 2016, 9 ss.; A. Rallo, *L'inserimento del termine certo nell'esercizio dell'autotutela: appunti per una discussione*, ivi, 53 ss.; A. Carbone, *Il termine per esercitare l'annullamento d'ufficio e l'inannullabilità dell'atto amministrativo*, in *Giustamm.it*, 11, 2016; M. Trimarchi, *Decisione amministrativa di secondo grado ed esaurimento del potere*, in *Pers. e Amm.*, 2017, I, 189 ss.; Id., *Stabilità del provvedimento e certezze dei mercati*, in *Dir. amm.*, 2016, 321 ss.; F. Costantino, *L'annullamento d'ufficio del provvedimento*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 869 ss.; L. Carbone, *La riforma dell'autotutela come nuovo paradigma dei rapporti tra cittadino e amministrazione pubblica*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017; C. Deodato, *L'annullamento d'ufficio*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 1173 ss.; Id., *Il potere amministrativo di riesame per vizi originari di legittimità*, in *Federalismi.it*, 7, 2017; A. Gualdani, *Il tempo nell'autotutela*, ivi, 12, 2017; R. Caponigro, *Il potere amministrativo di autotutela*, in *Federalismi.it*, 23, 2017; C.P. Santacroce, *Tempo e potere di riesame: l'insopportanza del giudice amministrativo alle “briglie” del legislatore*, ivi, 21, 2018; Id., *Annnullamento d'ufficio e tutela dell'affidamento dopo la legge n. 124 del 2015*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 1145 ss.

[6] La locuzione è tratta dal parere del Cons. Stato, 30 marzo 2016, n. 839. Per un approfondimento, si rinvia ad A. 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.*”, cit. Si v. anche C. Napolitano, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Napoli, 2018.

[7] Il computo dei diciotto mesi decorre dal momento dell'adozione di tali provvedimenti; in caso di s.c.i.a., invece, prende avvio dalla cessazione della fase di primo controllo.

[8] Con la precisazione che, ai fini della perimetrazione della norma, l'art. 12, l. n. 241 del 1990, rubricato proprio "*Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*", assume un ruolo-chiave. Sul punto, si v. M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Giustamm.it*, 6, 2016; il legame tra le due disposizioni è stato già evidenziato anche da G. Strazza, *Il g.a. al cospetto del nuovo "tempo" dell'annullamento d'ufficio*, seminario interdisciplinare sull'Autotutela e sindacato del giudice amministrativo (coordinato dalla Prof.ssa M.A. Sandulli), Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza, 14 aprile 2016.

[9] Su cui, da ultimo, si v. G. Gianni, *Profili critici sull'applicabilità all'aggiudicazione definitiva di un appalto pubblico del termine di diciotto mesi per l'annullamento in autotutela*, in www.giustizia-amministrativa.it.

[10] Nel solco del Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2018, n. 3940, con nota di M.A. Sandulli, *L'autotutela perde i limiti temporali imposti dalla «Madia»*, in *Il sole 24 ore*, 9 luglio 2018; Id., *Autoannullamento dei provvedimenti ampliativi e falsa rappresentazione dei fatti: è superabile il termine di 18 mesi a prescindere dal giudicato penale?*, in *lamministrativista.it*.

[11] Cons. Stato, 30 marzo 2016, n. 839, cit. e Id., 4 agosto 2016, n. 1784.

[12] Sul tema si v., da ultimo, C.P. Santacroce, *Tempo e potere di riesame: l'insofferenza del giudice amministrativo alle "briglie" del legislatore*, in *Federalismi.it*, 21, 2018. Si v. anche *infra*, par. 3.

[13] Per un approfondimento, si rinvia a P.L. Portaluri, *Commento all'art. 39*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 925 ss.

[14] “*Quanto alla decorrenza del termine a quo, per giurisprudenza consolidata, il termine di 18 mesi per l'esercizio del potere di annullamento delle concessioni edilizie illegittime da parte della Regione decorre non dalla mera presa di cognizione da parte della Regione dei necessari elementi di fatto, ma dalla conclusione dello svolgimento, sia pure sommario, dell'esame ragionato dei*

medesimi e delle pertinenti valutazioni tecnico-giuridiche. Per cui, tale termine iniziale coincide con quello di deposito della relazione del funzionario che ha svolto i necessari accertamenti tecnici". Così T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 9 giugno 2016, n. 362. Sul procedimento che deve precedere l'annullamento d'ufficio, si v. il comma 2 del citato art. 39. Per un approfondimento, si v. anche R. Fusco, *I limiti al potere di autotutela decisoria in materia edilizia: il difficile equilibrio tra il contrasto all'abusivismo edilizio e la tutela dell'affidamento dei privati*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2020.

[15] L'art. 38 riproduce il contenuto di tale disposizione, poi sostituita dall'art. 7, l. 6 agosto 1967, n. 765 e, infine, coordinata con l'art. 1, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8.

[16] A. Frigo, *L'annullamento dei poteri comunali in materia edilizia*, in *Venetoius*.

[17] Si v. anche G. Pagliari, *Il permesso di costruire*, in Aa. Vv., *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, 830. In tal senso, sembra anche l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza del Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, cit.

[18] P. Marzaro Gamba, *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico – edilizia: profili sistematici ed esegetici*, in *Riv. giur. urb.*, 1999, 516 ss.

[19] Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2018, n. 5277; Id., 16 agosto 2017, n. 4010. Sull'annullamento straordinario dei titoli edili illegittimi quale "espressione di mera funzione di vigilanza e controllo da parte dell'autorità sovraordinata" si v., in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 2013, n. 32; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 23 maggio 2014 n. 5521).

[20] Sul tema, si v. Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, con commento di M.A. Sandulli, G. Strazza, *L'autotutela tra vecchie e nuove incertezze*, cit.

[21] In termini, si v. T.A.R. Umbria, sez. I, 31 dicembre 2018, n. 690; Id., 7 novembre 2016, n. 691, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2016, 770. Sul punto, si v. anche C.g.a., Regione siciliana, 2 febbraio 2017, n. 667. Il Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2018, n. 4822, invece, da un lato ha affermato che il potere ex art. 39, t.u. edilizia "va distinto il potere di ritiro ex art. 21-nonies l. 241/1990 da quello in questione, costituendo il primo l'esito dell'attribuzione di un vero e proprio potere di autotutela, cioè di autoannullamento degli atti illegittimi"; dall'altro, però, ha evidenziato che le prescrizioni di cui all'art. 21-nonies "debbono essere osservate anche in caso di esercizio del potere di annullamento straordinario dei titoli edili (...) per effetto di una doverosa lettura costituzionalmente orientata della relativa disposizione e quindi rispettosa del principio generale di cui all'art. 97 Cost.".

[22] In realtà, tale argomento non sembra del tutto dirimente, perché il riferimento all'espressione "altro organo" potrebbe essere utilizzato per sostenere, *a contrario*, che tale

potere non è esercitabile da altri enti.

[23] Senza dimenticare che, prima della c.d. legge Madia, talvolta la giurisprudenza si è avvalsa del limite decennale di cui all'art. 39, t.u. edilizia per individuare il *tertium comparationis* funzionale a perimetrare la ragionevolezza del termine di cui all'art. 21-nonis, l. n. 241 del 1990. Si v., ad es., Cons. Stato, sez. IV, 3 agosto 2010, n. 5170, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 6, 1897; T.A.R. Sardegna, sez. II, 16 ottobre 2013, n.651, in www.iusexplorer.it; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 5 aprile 2013, n. 340, in *Foro amm-TAR*, 2013, 4, 1112.

[24] M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, in *Giustamm.it*, 6, 2016. Del pari, la riforma non è intervenuta sull'art. 138, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u. enti locali), che attribuisce al Governo il potere straordinario di annullare, "in qualunque tempo", gli atti illegittimamente assunti dagli enti locali. In argomento, si v. il Cons. Stato, sez. I, parere 7 aprile 2020 n. 735, con commento di N. Pignatelli, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in www.giustizia-amministrativa.it. Per un approfondimento, si v. L. Brunetti, *Considerazioni sul potere di annullamento di cui all'art.138 T.u.e.l., e sulla sua riconducibilità all'art.120, comma 2, Cost.*, in *Dir. amm.*, **3, 2006**, 721 ss.

[25] Introdotto dall'art. 1, d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 ("Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia").

[26] L'art. 3, co. 1, lett. r), d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 ("Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124") ha stabilito che "all'articolo 39, comma 5-bis, le parole «all'articolo 22, comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 23, comma 01»"

[27] 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*, 17, 2015 ha auspicato una modifica del citato art. 39, proprio perché il termine decennale si pone "in evidente e irragionevole contrasto con un sistema che tende invece dichiaratamente ad incentivare gli investimenti, dando massime garanzie di stabilità agli operatori"; in argomento si v. anche M. Ramajoli, *L'annullamento d'ufficio alla ricerca di un punto d'equilibrio*, cit.; G. Strazza, *Il potere di intervento "tardivo" sulla s.c.i.a. tra disciplina statale, regionale ed esigenze di certezza*, in *Riv.*

giur. ed., 1-2, 2016, 14 ss.

[28] Si v., a titolo esemplificativo, l'art. 30, l.r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, ss.mm.ii. e l'art. 9, co. 1, l.r. Abruzzo, 5 maggio 2010, n. 14.

[29] Si v. l'art. 30, cit. In argomento, si v. A. Borella, *La nuova autotutela di cui alla legge di riforma della pubblica amministrazione: annullamento d'ufficio e regolarizzazioni edilizie*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 2, 144 ss. Si segnalano, inoltre, "le peculiarità" dell'art. 27, l.r. Emilia-Romagna, 30 luglio 2013, n. 15, ss.mm.ii., rubricato "*Pubblicità dei titoli abilitativi e richiesta di riesame*": "1. I soggetti interessati possono prendere visione presso lo Sportello unico dei permessi rilasciati, insieme ai relativi elaborati progettuali e convenzioni, ottenerne copia, e chiederne al Sindaco, entro dodici mesi dal rilascio, il riesame per contrasto con le disposizioni di legge o con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ai fini dell'annullamento o della modifica del permesso stesso. 2. Il medesimo potere è riconosciuto agli stessi soggetti con riguardo alle SCIA presentate, allo scopo di richiedere al Sindaco la verifica della presenza delle condizioni per le quali l'intervento è soggetto a tale titolo abilitativo e della conformità dell'intervento asseverato alla legislazione e alla pianificazione territoriale e urbanistica. 3. Il procedimento di riesame è disciplinato dal regolamento edilizio ed è concluso con atto motivato del Sindaco entro il termine di sessanta giorni". Per un approfondimento, si v. D. Lavermicocca, B. Graziosi, *La disciplina edilizia in Emilia-Romagna*, Bologna, 2015.

[30] Nel solco del titolo scelto da M. Sinisi, *La nuova azione amministrativa: il 'tempo' dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di s.c.i.a.*, in *Federalismi.it*, 24, 2015.

[31] Valga anche quanto già osservato a proposito dell'art. 138, t.u. enti locali. Si consideri, inoltre, anche la "risoluzione" del contratto di cui all'art. 108, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ("*Codice dei contratti pubblici*") e, in particolare, al co. 1-bis, introdotto dall'art. 72, d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. correttivo al codice dei contratti pubblici), ai sensi del quale non si applicano "i termini previsti dall'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.".

[32] "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

[33] Ossia dal 19 maggio, data di entrata in vigore del decreto, fino alla fine del 2020.

[34] Come già previsto dall'art. 21-nonies, co. 2-bis, l. n. 241 del 1990, tale limite trova un'unica eccezione nel caso di "false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con

sentenze di condanna passate in giudicato”.

[35] La cui perimetrazione non sembra del tutto agevole.

[36] Ossia quelli “*avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l’erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e sospensioni*”. In tal caso, la revoca è ammessa “*solo per eccezionali ragioni di interesse pubblico sopravvenute*”.

[37] Per un approfondimento, si rinvia a M.A. Sandulli, *La “trappola” dell’art. 264 del dl 34/2020 (“decreto Rilancio”) per le autodichiarazioni. Le sanzioni “nascoste”*, in questa *Rivista*, 2 giugno 2020.

[38] Tramite l’aggiunta del nuovo comma 1-bis all’art. 75, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

[39] Con un periodo aggiunto al primo comma dell’art. 76, d.P.R. n. 445 del 2000, tale sanzione “*è aumentata da un terzo alla metà*”.