



**Concorso RIPAM
MIT e MINISTERO
del LAVORO e delle
POLITICHE SOCIALI**

160 FUNZIONARI (Cod. C)
130 Amministrativi
giuridico-legali
30 Giuridici

MANUALE di TEORIA e QUIZ
per la **prova scritta**



abbiano influito sul contenuto dispositivo del provvedimento: questo sarebbe stato adottato, quindi, con lo stesso contenuto anche se la norma in concreto violata fosse stata osservata.

La disposizione citata prevede **due ipotesi** in cui il provvedimento illegittimo non è annullabile.

Per la **prima**, il provvedimento **non** può essere annullato se sussistono tre condizioni:

- che siano violate *norme sul procedimento o sulla forma* degli atti;
- che il provvedimento abbia *carattere vincolato*;
- che sia palese che il *contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso* da quello adottato.

La **seconda ipotesi** ricorre quando, essendo stata *omessa la prescritta comunicazione dell'avvio del procedimento*, l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Se, quindi, nella **prima ipotesi**, ai fini della mancata annullabilità dell'atto, è necessario che il provvedimento sia **vincolato** e che, pertanto, sia palese l'obbligatorietà del suo contenuto, la **seconda ipotesi** disciplinata (relativa peraltro al solo vizio dovuto alla mancata comunicazione di avvio del procedimento) trova applicazione anche con riguardo all'attività amministrativa **discrezionale**, sempre che l'amministrazione (a cui spetta l'onere della prova) dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

8. I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni: l'autotutela

Un atto amministrativo viziato può essere:

- **conservato**, con l'adozione, da parte della pubblica amministrazione, di un provvedimento che elimini i vizi di legittimità del provvedimento medesimo;
- **eliminato**, con sentenza dell'autorità giurisdizionale amministrativa (T.A.R. e Consiglio di Stato), decisione amministrativa provocata da un ricorso dell'interessato o atto amministrativo spontaneo della P.A., diretto a ritirare l'atto viziato.

Nelle ipotesi in cui l'amministrazione interviene al fine di conservare ovvero eliminare un provvedimento amministrativo viziato, si parla di **autotutela**.

L'autotutela amministrativa è il **potere dell'amministrazione di rimuovere unilateralmente ed autonomamente** gli ostacoli che impediscono la realizzazione dell'interesse pubblico per cui il potere è conferito dalla legge all'amministrazione. Esercitando il potere di autotutela l'amministrazione può intervenire autonomamente per risolvere i conflitti che possono insorgere in relazione a propri provvedimenti o proprie pretese. Pertanto, l'amministrazione può adottare, in via di autotutela, un provvedimento amministrativo che incida su provvedimenti precedentemente emanati, nei casi in cui – a seguito di un riesame e di un nuovo contemperamento degli interessi pubblici e privati venuti in rilievo in sede di istruttoria – sussista una nuova valutazione delle situazioni di fatto e di diritto che sono alla base di un determinato provvedimento amministrativo avente natura discrezionale.

PER APPROFONDIRE

Atti di ritiro e legittimo affidamento

Ove la pubblica amministrazione, nell'esercizio del potere di autotutela, intervenga a ritirare un provvedimento amministrativo precedentemente adottato deve tenere conto dell'affidamento ingenerato nel cittadino circa la validità e l'efficacia del provvedimento da ritirare, oggetto dell'autotutela amministrativa.

Pertanto, l'interesse pubblico a ritirare un determinato provvedimento deve necessariamente essere bilanciato con l'interesse privato alla conservazione del provvedimento stesso.

Tale interesse è tanto più forte quanto maggiore è il lasso di tempo in cui il provvedimento oggetto del ritiro ha esplicitato la sua efficacia.

► 8.1. Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio

A seguito del riesame di un determinato provvedimento amministrativo, la pubblica amministrazione può decidere di adottare **un atto di ritiro**.

Tra le diverse tipologie di atti di ritiro, i più rilevanti sono: l'annullamento d'ufficio e la revoca.

A. L'annullamento d'ufficio

L'**annullamento d'ufficio** è disciplinato dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

È un provvedimento amministrativo di secondo grado con il quale è ritirato, **con efficacia retroattiva (ex tunc)**, ossia dalla data della sua emanazione, un atto amministrativo illegittimo, affetto sin dalla sua adozione da vizi di legittimità. Pertanto – senza che sia necessario un provvedimento giudiziale – in questa ipotesi la pubblica amministrazione interviene autonomamente e su propria iniziativa per provvedere all'annullamento di un provvedimento amministrativo illegittimo, esercitando il proprio discrezionale potere di autotutela. L'art. 21-*nonies* dispone che un provvedimento amministrativo illegittimo (per violazione di legge, eccesso di potere o incompetenza) può essere annullato d'ufficio dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge, alle seguenti condizioni:

- sussistano **ragioni di interesse pubblico** al ritiro dell'atto;
- non siano decorsi più di **dodici mesi** dall'emanazione del provvedimento da annullare;
- si tenga adeguatamente conto **degli interessi di destinatari e controinteressati**.

Da ultimo, la **L. 2 dicembre 2025, n. 182** (c.d. Legge **Semplificazioni**) ha modificato, riducendoli, i tempi dell'annullamento d'ufficio prevendendo che la P.A. possa esercitare il potere entro 6 mesi.

B. La revoca

La **revoca** è un provvedimento amministrativo di secondo grado, disciplinato dall'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, con il quale la pubblica amministrazione ritira, **con efficacia non retroattiva (ex nunc)**, un atto inficiato da vizi di merito, in base ad una nuova valutazione degli interessi pubblici e privati posti alla base dello stesso. La revoca, pertanto, può essere esercitata a prescindere dall'esistenza di vizi di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza relativa) del provvedimento revocato. La pubblica amministrazione può esercitare il potere di revoca al verificarsi di uno dei seguenti tre presupposti:

- **sopravvenuti motivi di interesse pubblico**;
- **mutamento della situazione di fatto** esistente al momento dell'adozione del provvedimento da revocare, ovvero il sopravvenire di una nuova circostanza alla luce della quale il provvedimento adottato non sia più idoneo a tutelare l'interesse pubblico;
- **nuova valutazione dell'interesse pubblico originario**, diversa o contraria rispetto alla valutazione operata con il primo provvedimento.

A differenza dell'annullamento, la revoca ha efficacia non retroattiva: **gli effetti dell'atto revocato cessano dal momento della revoca**, mentre sopravvivono gli effetti prodotti in precedenza. Nei casi in cui la revoca comporti un pregiudizio in capo ai destinatari, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere all'erogazione di un **indennizzo**.

► 8.2. Il riesame con esito conservativo: convalida, ratifica, sanatoria

Nelle ipotesi in cui la pubblica amministrazione decida di non ritirare un provvedimento illegittimo, la stessa può sanarlo e mantenerlo in vita, eliminando il vizio di legittimità che inficia il provvedimento (c.d. **convalescenza** dell'atto amministrativo). Tra tali provvedimenti conservativi, possono sicuramente essere annoverate: la convalida, la ratifica e la sanatoria.

A. La convalida

La **convalida** è un provvedimento autonomo e di carattere costitutivo, con il quale la pubblica amministrazione elimina i vizi di legittimità di un atto invalido, precedentemente emanato dalla stessa autorità.

Ad esempio, con la convalida può essere: integrata la motivazione di un provvedimento, inserito un elemento mancante, eliminato un contrasto tra motivazione e dispositivo).

Il provvedimento di convalida deve contenere:

- l'atto che si intende convalidare;

- l'indicazione precisa e puntuale del vizio di legittimità dal quale l'atto è inficiato e che si intende rimuovere;
- la manifestazione della volontà dell'amministrazione di provvedere alla convalida dell'atto (c.d. *animus convalidandi*);
- una adeguata **motivazione** in ordine all'interesse pubblico che giustifica la convalida stessa.

B. La ratifica

La **ratifica** è un provvedimento autonomo e di carattere costitutivo, con il quale viene eliminato il vizio di *incompetenza relativa* di un provvedimento amministrativo. Precisamente, il provvedimento di ratifica è adottato dall'autorità competente, al fine di sanare un provvedimento emesso da un'autorità incompetente dello stesso ramo dell'amministrazione. Diversamente dalla convalida la ratifica quindi:

- è adottata **da un'amministrazione diversa** da quella che ha adottato l'atto;
- sana unicamente **l'incompetenza relativa**, non anche gli altri vizi di legittimità.

C. La sanatoria

La **sanatoria** si ha quando l'amministrazione acquisisce successivamente un atto endoprocedimentale che doveva essere emesso e acquisito prima della conclusione del procedimento amministrativo.

A differenza della convalida e della revoca, la sanatoria non costituisce quindi un provvedimento nuovo ed autonomo, ma si identifica con l'atto che è stato omesso e che viene successivamente acquisito.

9. L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo

L'atto amministrativo può essere affetto da un vizio di illegittimità costituzionale **diretta** o **mediata**:

- **L'illegittimità costituzionale diretta** si prospetta quando l'atto amministrativo viola direttamente una norma costituzionale.
- **L'illegittimità costituzionale mediata** si verifica quando l'atto amministrativo non viola direttamente la Costituzione, ma risulta emanato sulla base di una norma costituzionalmente illegittima.

Quanto ai meccanismi rimediali, devono distinguersi le due ipotesi:

- In caso di *violazione "diretta"*, è il **giudice amministrativo** a sindacare diffusamente l'illegittimità **annullando direttamente l'atto amministrativo** contrastante con la Costituzione.
- In caso di *violazione "indiretta"*, è necessario, invece, il giudizio accentuato della **Corte Costituzionale** che assumerà comunque carattere incidentale nel giudizio volto ad accettare la legittimità del provvedimento.

10. L'illegittimità dell'atto amministrativo per contrasto con il diritto europeo

Anche l'illegittimità del provvedimento amministrativo per contrasto con il diritto europeo, al pari di quella costituzionale, può manifestarsi come:

- **vizio direttamente imputabile all'atto**, nelle ipotesi in cui sia il contenuto dell'atto stesso ad essere autonomamente in contrasto con una norma comunitaria (*illegittimità comunitaria "diretta"*);
- **vizio soltanto mediato**, nell'ipotesi in cui un atto sia emanato sulla base di una norma statale, a sua volta in contrasto con il diritto comunitario (*illegittimità comunitaria soltanto "indiretta"*).

Sul piano del vizio riscontrabile:

- l'anti-comunitarietà **"diretta"** evoca inevitabilmente il modello originario del vizio di **violazione di legge**;
- l'anti-comunitarietà **"indiretta"** non porta con sé una violazione né un autonomo vizio