

Atti e provvedimenti delle università italiane

Relatore
Gaetano TELESIO

SALERNO, 22 OTTOBRE 2015

Definizione di provvedimento amministrativo

ASSENZA DI UNA
DEFINIZIONE LEGISLATIVA



IL RILIEVO DEGLI ARTT. 26,
R.D. N. 1954 DEL 1924 E 1, COMMA 1 *BLS*, L. N. 241 DEL 1990

**ART. 26 R.D. N. 1954 DEL
1924** (abrogato dall'art. 4,
comma 1, n. 4, dell'all.to 4 al
d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104)

Prevede che il G.A. può decidere
"sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere
o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti
di un'autorità amministrativa che abbiano per oggetto
un interesse di individui o di cenni morali giuridici"
così chiarendo che l'atto o il provvedimento amministrativo,
come tale ricorribile dinanzi al G.A., deve connotarsi
per la sua riferibilità ad un'amministrazione.

**ART. 1, COMMA 1*BIS*,
L. N. 241 DEL 1990**

Gli atti e i provvedimenti sono adottati nell'esercizio di
un'attività rivolta per legge alla realizzazione di uno scopo o
fine pubblico, cioè alla cura di un interesse pubblico.
L'art. 1, comma 1 *bis*, stabilisce poi che l'amministrazione
agisce di regola secondo le norme del diritto privato
"nell'adozione di atti di natura non autoritativa"
evidentemente contrapposti a quelli muniti di autoritatività
e sottoposti a regime pubblicistico.

**L'atto amministrativo deve essere adottato da una
pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa
riconosciuta dalla legge per la cura di un interesse pubblico.**

Definizione di provvedimento amministrativo

ATTO AMMINISTRATIVO

"Ogni dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio, compiuta da un soggetto dell'amministrazione pubblica nell'esercizio di una potestà amministrativa" (ZANOBINI).

Vi rientrano anche gli atti endoprocedimentali, quali pareri valutazioni tecniche, proposte, intimazioni, certificazioni, con funzione non di rado accessoria strumentale rispetto al provvedimento



PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

"Il provvedimento consiste in una manifestazione di volontà, adottata dall'amministrazione all'esito del procedimento, volta alla cura di un concreto interesse pubblico e diretta a produrre, unilateralmente, effetti giuridici nei rapporti esterni con i destinatari.

Il provvedimento è lo strumento attraverso il quale la p.a. cura concretamente interessi pubblici in modo tale da produrre effetti giuridici, indipendentemente dalla validità dello stesso provvedimento, e senza bisogno di una collaborazione da parte del destinatario.

CARATTERISTICHE DEL PROVVEDIMENTO

- Imperatività
- Esecutività
- Procedimentalità
- Tipicità
- Nominatività

Teorie sull'atto amministrativo

TEORIE SULL'ATTO AMMINISTRATIVO

Teoria formale: nozione molto ampia di atto amministrativo, fino a ricomprendere addirittura gli atti normativi del potere esecutivo come decreti legge e decreti Legislativi delegati: atto amministrativo è ogni atto adottato in virtù di un potere pubblicistico.

Teoria formale-sostanziale: individua nell'atto amministrativo una caratteristica di tipo formale, costituita dalla riferibilità dello stesso ad un'autorità amministrativa che lo adotta e una di tipo sostanziale, l'atto dovendo essere emanato per la cura di un interesse pubblico.

Teoria negoziale: l'atto amministrativo è da considerare alla stregua del negozio giuridico, di cui deve presentare gli stessi elementi costitutivi.

Teoria funzionale procedimentale: tale teoria, ora **prevalente**, spiega il provvedimento amministrativo in base al principio procedimentale. Il provvedimento è lo sbocco di un procedimento al cui interno, in vista della cura di un interesse pubblico, si acquisiscono notizie e interessi pubblici e privati inerenti la situazione concreta relativa all'interesse stesso.
L'atto è preparatorio al provvedimento



Teorie sull'atto amministrativo

FUNZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

'La qualificazione degli atti amministrativi va effettuata con esclusivo riferimento al loro effettivo contenuto sostanziale e indipendentemente dalla loro connotazione formale, essendo irrilevante il *nnmen juris* adottato dall'amministrazione:
la sostanza prevale sulla forma e sulle ,eventuali qualificazioni.

Classificazioni

Distinzione in base alla natura dell'attività

DISTINZIONE IN BASE ALLA NATURA DELL'ATTIVITÀ ESPLETATA.

Atti di amministrazione attiva

Atti di amministrazione di controllo

Atti di amministrazione consultiva



PARERI

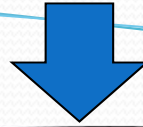
OBBLIGATORI: se la P.A. procedente è obbligata a richiederli.

FACOLTATIVI: se tale obbligo non esiste.

IN BASE ALL'EFFICACIA



Classificazioni



IN BASE ALL'EFFICACIA

Vincolanti: se la RA. procedente deve decidere adeguandosi al contenuto del parere richiesto.

Parzialmente vincolanti: se la P.A. procedente può decidere in senso diverso, osservando tuttavia una certa procedura.

Conformi: se la P.A. può scegliere tra il non decidere e il decidere, dovendo in tal caso farlo in modo conforme al parere richiesto.

ATTI CONFERMATIVI

CONFERMA PROPRIA

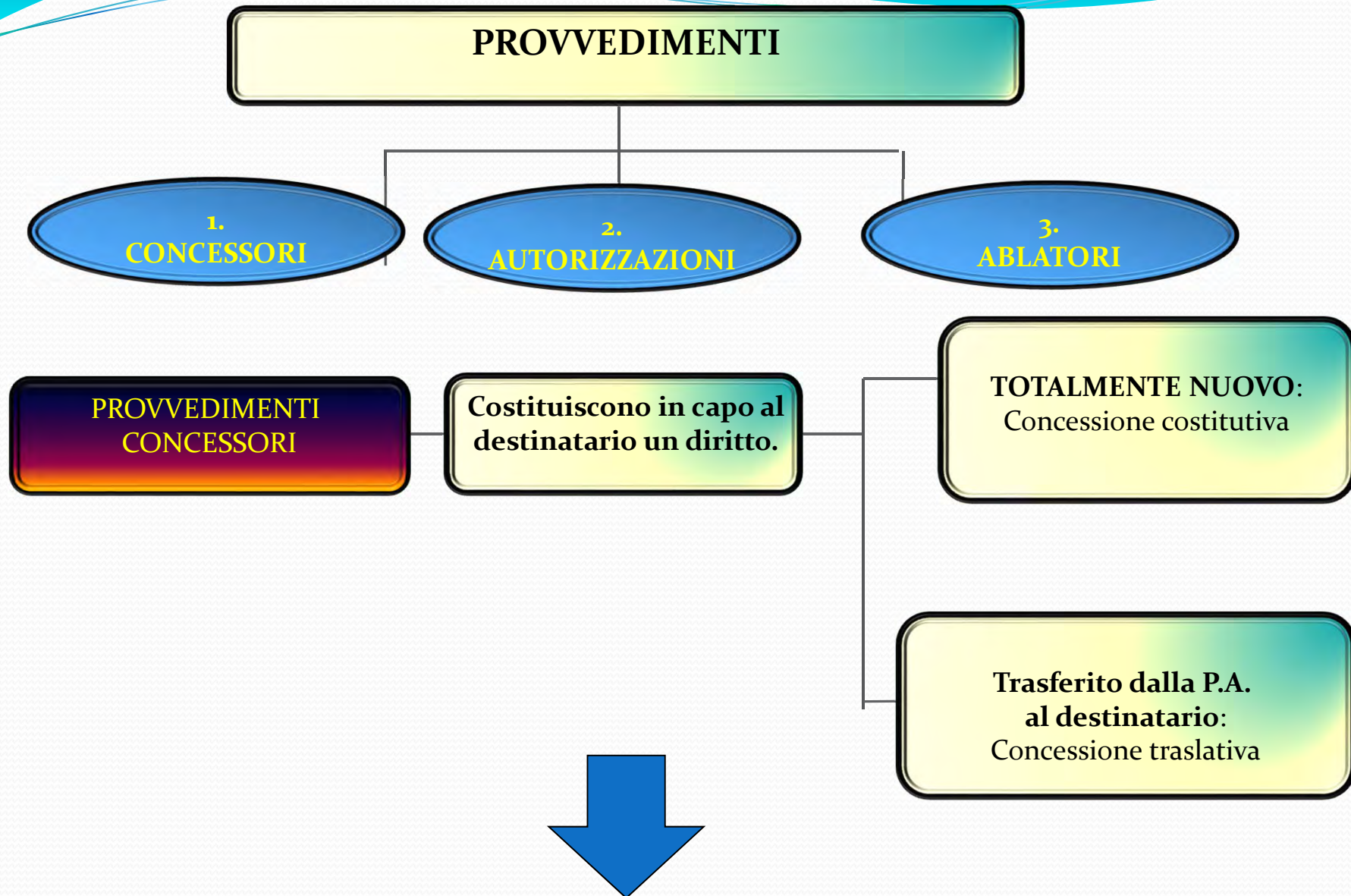
La conferma propria presuppone una nuova valutazione dell'interesse pubblico.
La conferma è adottata all'esito di una nuova istruttoria e di una riponderazione dei presupposti di fatto e di diritto sottesi all'emanazione del provvedimento originario.
*«(...) solo l'esperimento di un ulteriore adempimento istruttorio sia pure attraverso la rivalutazione degli interessi in gioco ed un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, può dar luogo ad un atto propriamente confermativo in grado, **come** tale, di dar vita ad un provvedimento diverso dal precedente e, quindi, suscettibile di autonoma impugnazione»:*
(da ultimo Cons. St., sez. IV, , 25 giugno 2013, n. 3457)

CONFERMA IMPROPRIA

Ricorre l'atto meramente confermativo (cd. conferma impropria) quando l'amministrazione, a fronte di un'istanza di riesame, si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento, senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione (cfr. Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2012, n. 5196).

Conferma in senso proprio e atto meramente confermativo (conferma in senso improprio) hanno in comune il fatto che si tratta, in ogni caso, di atti che provengono dalla stessa amministrazione che ha già emanato il provvedimento oggetto di conferma.

Definizione in base all'efficacia



Definizione in base all'efficacia

PROVVEDIMENTI

1. CONCESSIONE



Atto che crea in capo al destinatario un diritto di cui il destinatario non era titolare.

DI BENI

È quella che attribuisce al privato diritti di natura personale o reale su un bene.

DI SERVIZI

Ha ad oggetto trasferimenti di un servizio riconducibile alla P.A

TRASLATIVA

Attribuisce al privato un diritto preesistente in capo alla P.A. concedente.

SOSTITUTIVA

Fa sorgere *ex novo* un diritto in capo al concessionario di cui la PA non poteva avere la titolarità.

PROVVEDIMENTI

2. AUTORIZZAZIONE

Rimuove un limite legale all'esercizio di un diritto già preesistente nella sfera giuridica del destinatario.

3. PROVVEDIMENTI ABLATORI

Provvedimenti a contenuto negativo destinati ad incidere sulla sfera giuridica del privato privandolo di un diritto o di una facoltà, ove ciò sia ritenuto necessario al fine di tutelare o soddisfare l'interesse pubblico.

PERSONALI

ORDINI: con cui la P.A.' impone ad un soggetto un determinato comportamento.

REALI

ESPROPRIAZIONI

REQUISIZIONI

CONFISCA

SEQUESTRO

Definizione in base ai destinatari

PROVVEDIMENTI

PARTICOLARI

PLURIMI

COLLETTIVI

GENERALI

Se il destinatario è un solo soggetto.

Se i soggetti sono tanti ma l'atto, pur unico, è formalmente scindibile in tanti atti per quanti sono i soggetti.

Se i soggetti sono, invece, unitariamente considerati.

Se i destinatari sono solo determinabili in un momento successivo all'emanazione.

I destinatari dell'atto, pur essendo molteplici, sono comunque identificabili *a priori*.

L'identificazione dei destinatari è possibile solo in un momento successivo rispetto all'emanazione.

PROVVEDIMENTI



Cons. St., A.P., 4 maggio 2012, n. 9, ha tratteggiato anche la differenza tra atto generale ed atto normativo. Un atto può essere qualificato normativo anche se non si indirizza, indistintamente, a tutti i consociati, e ciò in quanto la "generalità" e l' "astrattezza" devono essere intesi come idoneità alla ripetizione nell'applicazione (generalità) e come capacità di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza). Pertanto, al fine di distinguere tra atto normativo e atto amministrativo generale, occorre fare riferimento al requisito dell'indeterminabilità dei destinatari, nel senso che atto normativo è quello i cui destinatari sono indeterminabili sia *a priori* che *a posteriori* (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell'astrattezza), mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili *a priori*, ma certamente determinabili *a posteriori* in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare e/o una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti.

Atti di alta amministrazione e atti politici

ATTI POLITICI

Elemento Soggettivo

L'atto deve provenire da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica.

Elemento Oggettivo

L'atto deve riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione.



INSINDACABILITA' degli ATTI POLITICI
Art. 7. C.p.a

ATTI DI ALTA AMMINISTRAZIONE



Si pongono in una funzione di raccordo tra il momento politico e quello amministrativo. Sono atti connotati da una forte discrezionalità, quasi parificabile a quella degli atti politici, ma non altrettanto liberi nei fini: il che li distingue dall'atto politico, comportandone l'assoggettamento al sindacato del giudice.

ATTI NON PROVVEDIMENTALI

Atti consistenti in manifestazioni di volontà

ATTI PARITETICI

ATTI che si inseriscono nella fase preparatoria del procedimento amministrativo

ATTI DI CONTROLLO

Ulteriori categorie di atti, elaborate da dottrina e giurisprudenza

ATTI PROPULSIVI

ACCERTAMENTI COSTITUTIVI

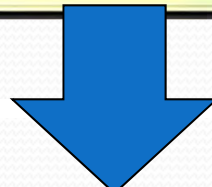
ATTI PROVVISORI
(Cons. St., sez IV, 9 maggio 2013, n. 2511)

Atti non consistenti in manifestazioni di volontà.

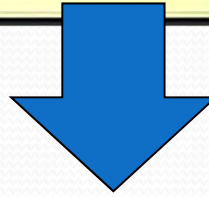
ATTI RICOGNITIVI

ATTI DI VALUTAZIONE

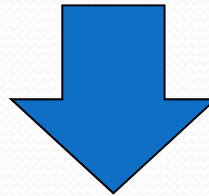
INTIMAZIONI



ATTI NON PROVVEDIMENTALI



DISCIPLINA PROCESSUALE



Gli atti non provvedimentali si connotano per non essere direttamente impugnabili, in quanto ad efficacia meramente interna al procedimento amministrativo e come tali insuscettibili di ledere situazioni soggettive facenti capo a terzi.

Fanno eccezione taluni atti che, pure endoprocedimentali assumono carattere di immediata lesività (es. pareri vincolanti negativi che non lasciano all'interessato alcun dubbio sul contenuto della decisione finale).

I caratteri del provvedimento amministrativo.

I CARATTERI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

Imperatività o autoritarità: consistente nella capacità del provvedimento di produrre effetti giuridici in capo a terzi senza che sia necessario il consenso o la collaborazione degli stessi.

Esecutività: è l'idoneità a produrre gli effetti in modo automatico ed immediato una volta divenuto efficace, indipendentemente dal fatto che lo stesso sia valido o invalido (art. 21 *quater*, l. n. 241 del 1990).

Esecutorietà: è l'attitudine ad essere portati ad esecuzione coattivamente, ossia anche contro la volontà del destinatario e senza la necessità di ottenere preventivamente una conforme pronuncia giurisdizionale (art. 21 *ter*, l. n. 241 del 1990).



I caratteri del provvedimento amministrativo.

I CARATTERI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

Inoppugnabilità: L'impossibilità che destinatari ricorrano contro il provvedimento stesso, una volta decorsi i termini decadenziali.

Anche se inoppugnabile il provvedimento amm. è ancora:

- impugnabile da soggetti terzi;
- ritirabile dalla stessa p.a. che l'ha emanato (art. 21 *quinquies*, l. n. 241/90);
- annullabile dalla p.a. che l'ha emanato in autotutela (art. 21 *nonies*, l.n. 241/90).

Legalità e nominatività. Ogni provvedimento risponde ad una causa tipica prevista dalla norma che ne definisce il contenuto.

Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo.

GLI ELEMENTI ESSENZIALI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

LA FIRMA "La sottoscrizione è considerata l'insieme dei segni grafici ed autografi idonei a riferire un determinato documento ad un distinto soggetto il quale se ne assume la paternità.(...J La sottoscrizione svolge tre funzioni essenziali: indicativa, dichiarativa e probatoria". (Cons St., sez. V, 31 ' , maggio 2007, n. 2817).

IL CONTENUTO, che sarà variabile a seconda dell'atto in cui viene trasfuso e dello scopo che si vuole raggiungere, deve essere *ex art. 1346 c.c.*, lecito, possibile, determinato o determinabile.

L'OGGETTO: gli artt. 7 e 8, 1. n. 241 del 1990 impongono di indicare nel provvedimento elementi quali l'autorità emittente, il termine per ricorrere, l'autorità cui ricorrere, l'oggetto del procedimento, l'ufficio competente e il responsabile del procedimento.

La FORMA. L'art. 3 della 1. n. 241 del 1990 prescrive che il procedimento deve concludersi con un provvedimento espresso, ponendo, quindi, la regola generale della forma scritta. Tale regola può soffrire notevoli eccezioni: ad esempio i casi in cui il silenzio della p.a. assume un significato provvedimentale. Quando il provvedimento è redatto in forma scritta, esso si compone, di regola di: a) intestazione; b) preambolo; c) motivazione; d) dispositivo; e) data e luogo; f) sottoscrizione.

La **VOLONTÀ**. In dottrina non vi è unanimità:

I TESI. Aderendo alla tesi negoziale, considera la volontà come elemento essenziale dell'atto, sul rilievo per cui anche l'atto amministrativo deve essere consapevolmente voluto dal soggetto che lo ha emanato.

II TESI. Nega l'assimilazione agli schemi privatistici, sostenendo che ciò che rileva con riferimento all'atto amministrativo è la statuizione e la sua rispondenza a finalità di interesse pubblico.

I REQUISITI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

a) Requisiti di LEGITTIMITÀ

I requisiti di legittimità importanti sono quelli concernenti l'elemento, soggettivo, di solito indicati nella compatibilità, nella Legittimazione e nella competenza.
«La misura dell'attribuzione del potere" (GIANNINI).

b) Requisiti di EFFICACIA

I requisiti di efficacia sono le condizioni richieste perché l'atto, venuto ad esistenza, possa spiegare i suoi effetti.

1) Requisiti di ESECUTIVITA'

Destinati a produrre effetti *ex tunc*.

- Atti di controllo.
- Verificarsi della condizione sospensiva.

2) Requisiti di OBBLIGATORIETA'

Destinati a produrre effetti *ex nunc*.

- Atti notiziari.

LEGGI PROVVEDIMENTO

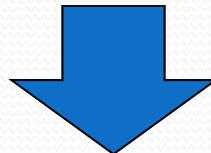
Le leggi-provvedimento sono atti formalmente legislativi che, tuttavia, tengono luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto provvedono concretamente su casi e rapporti specifici

AMMISSIBILITA' COSTITUZIONALE

La Corte cost. ha ripetutamente riconosciuto la compatibilità costituzionale della categoria delle leggi provvedimento, sulla base di un duplice rilievo:

1. l'insussistenza di una riserva di amministrazione posto che la Cost. non garantisce ai pubblici poteri l'esclusività delle pertinenti attribuzioni gestorie;
- 2, l'inconfigurabilità per il legislatore di limiti diversi da quelli — formali - dell'osservanza del procedimento di formazione delle leggi, atteso che la Cost. omette di prescrivere il contenuto sostanziale e di caratteri essenziali dei precetti legislativi.

(Si v. *Corte cost.*, 20 novembre 2013, n. 275, secondo cui le leggi-provvedimento sono quelle leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, o incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze, e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa: tale tipologia di legge deve ritenersi compatibile con l'assetto dei poteri previsto dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto).



LEGGI PROVVEDIMENTO



I regime dei rimedi
esperibili avversala
legge-provvedimento



Il giudice costituzionale riconosce che il valore ed il regime giuridico della legge derivano unicamente dalla sua qualificazione formale e prescindono del tutto dalla natura generale ed astratta delle disposizioni in essa contenute.

Anche quando esprime un contenuto particolare e concreto la legge mantiene le caratteristiche di tale atto normativo, restando assoggettato al relativo regime.

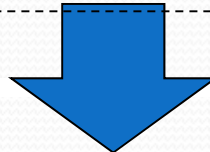
PROBLEMATICHE

Leggi provvedimento di approvazione di atti amministrativi

Interessanti spunti di novità sembrano, invece, offerti dalla recente sentenza della Grande Sezione della *Corte di Giustizia* 18 ottobre 2011, secondo cui allorché la legge-provvedimento impedisca l'accesso alla giustizia in materia **ambientale**, perché il sistema giurisdizionale interno non consente il sindacato diretto dell'atto legislativo, il giudice comune può **disapplicare** quest'ultimo (in senso conforme cfr. *Corte di Giustizia* 16 febbraio 2012)

La Corte costituzionale ha osservato che con riguardo ai diritti di difesa del cittadino, in caso di sopravvenuta approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono, secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto, dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

Il sistema di tutela segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere sindacata solo dal suo giudice naturale, ossia dalla Corte costituzionale, previa intermediazione del giudice remittente.



PROBLEMATICHE

Approvazione delle leggi-provvedimento durante la pendenza del ricorso avverso l'atto amministrativo

DUE LE IPOTESI

La sola pendenza del ricorso impedisce l'approvazione delle leggi-provvedimento.

Solo la formazione del giudicato può paralizzare un intervento legislativo contrastante con il *dictum* giurisdizionale.

Tale soluzione:

è stata ritenuta coerente con l'assetto dei poteri delineato dalla Cost. individuando nel giudicato l'unico limite ammissibile ad un'iniziativa legislativa confliggente con il *decisum*., è parsa finalizzata ad evitare l'irrimediabile sacrificio delle garanzie di tutela giurisdizionale ed a contemperare in modo equilibrato i due valori costituzionali di riferimento.

I PROFILI SOSTANZIALI

La motivazione del provvedimento: nozione e funzione

**LA MOTIVAZIONE
ATTESTA IL LEGAME TRA
PROCEDIMENTO E
PROVVEDIMENTO**

Il provvedimento deve necessariamente costituire la risultante logica e coerente del procedimento da cui promanano, compresi tutti gli elementi, le osservazioni e le deduzioni oggetto di analisi e confronto in sede procedimentale.

Tra il procedimento e il provvedimento si stabilisce, quindi, un legame imprescindibile, di cui la motivazione è l'espressione formale.

Art. 3, l. n. 241 del 1990

L'art. 3 nel sancire l'obbligo di motivazione di ogni provvedimento amministrativo, prescrive che "la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria".

La motivazione del provvedimento: nozione e funzione

**L'amministrazione
non può prescindere
nella motivazione**



- dal riferimento alla fase istruttoria;
- dall'esplicitare i parametri seguiti nel valutare gli esiti dell'istruttoria;
- dalle ragioni, giuridiche e fattuali sottese all'assunta determinazione finale.

La motivazione alla luce della l. n. 241 del 1990

L'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE E' GENERALIZZATO ED ESTESO A TUTTI I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI, SALVE LE IPOTESI ESPRESSAMENTE PREVISTE DALLLO STESSO LEGISLATORE.

Il legislatore ha rimarcato la necessità che siano motivati i provvedimenti riguardanti:

A) Gli atti organizzativi

B) Gli atti concernenti lo svolgimento dei pubblici concorsi

C) Gli atti concernenti il personale

La motivazione dell'ordine militare di trasferimento

TRE TESI

1. L'ordine militare di trasferimento non deve essere motivato.

2. E' necessaria la Motivazione.

3. È necessaria la motivazione solo in casi eccezionali.

Gli obblighi motivazionali nei procedimenti selettivi.

L'OBLIGO MOTIVAZIONALE PUÒ RITENERSI SODDISFATTO CON L'INDICAZIONE DEL SOLO PUNTEGGIO NUMERICO OPPURE È NECESSARIO UN GIUDIZIO ESPRESSO, CHE ESPLICITI CHIARAMENTE GLI ELEMENTI VALUTATI DALL'AMMINISTRAZIONE

1. E sufficiente il punteggio numerico

Il punteggio numerico si configura come formula sintetica di esternazione della valutazione tecnica compiuta dalla commissione esaminatrice

È sufficiente il voto numerico in presenza di criteri rigidi (arresti pretori).
Ad esempio nel caso in cui lo stesso elaborato sia giudicato in maniera notevolmente differente dai singoli commissari.

2 È sempre necessaria una autentica motivazione

Il punteggio numerico costituisce esternazione del risultato e non già della motivazione del giudizio valutativo, mostrandosi inadeguato a porre il candidato in condizioni di conoscere i motivi sottesi al giudizio di segno negativo.

3. La motivazione può essere svolta con segni grafici

Al punteggio numerico devono accompagnarsi ulteriori elementi sulla scorta dei quali sia consentito ricostruire *ab externo* la motivazione del giudizio valutativo: formulazione dettagliata e puntuale dei criteri di valutazione fissati dalla commissione, l'apposizione di note a margine dell'elaborato o l'uso di segni grafici che consentano di individuare gli aspetti della prova non valutati positivamente dalla commissione.

LE ECCEZIONI ALL'OBBLIGO DI MOTIVAZIONE

LE ECCEZIONI PREVISTE DALLA LEGGE

a) Gli atti normativi.

Gli atti a contenuto generale.
Es. Gli atti di pianificazione urbanistica; varianti generale al p.r.g.

LE ECCEZIONI PRETORIE

a) I provvedimenti favorevoli.

b) Atti di alta amministrazione.

c) Atti vincolati.

LA STRUTTURA DELLA MOTIVAZIONE

A) IL CONTENUTO

1. I presupposti di fatto.

2. I presupposti di diritto.

B) I CARATTERI

La congruità e la sufficienza.

C) LA PROVENIENZA

L'indicazione del termine e dell'autorità.

L'art. 3, comma 3, L. n. 241 del 1990 ammette anche la
motivazione per relationem

Conseguenze dell'omessa o insufficiente motivazione.

a) OMESSA MOTIVAZIONE

Prima della L. n. 241 del 1990:
eccesso di potere.

Art. 3, L. 241 del 1990:
violazione di legge

b) INSUFFICIENTE MOTIVAZIONE

Il giudice deve accertare 'se la motivazione è congrua e sufficiente: valutazione da svolgere tenendo conto della natura dell'atto e della rispondenza tra la situazione finale e le risultanze dell'istruttoria

PROVVEDIMENTI DI NATURA DISCREZIONALE: Difetto di motivazione

Mancanza di Presupposti giustificativi.

VIOLAZIONE DI LEGGE

Mancanza di valutazioni discrezionali compiute

ECCESSO DI POTERE

c) MOTIVAZIONE
CONTRADDITTORIA
O PERPLESA

ECCESSO DI POTERE
riguardando il concreto esercizio del potere nella
fattispecie considerata.

L'integrazione ex post della motivazione

INTEGRABILITA IN GIUDIZIO DELLA MOTIVAZIONE INSUFFICIENTE

**1. NON E AMMESSA LA
MOTIVAZIONE POSTUMA**

a) La natura demolitoria
del giudizio amministrativo.

b) Il principio di
parità delle armi.

c) La degradazione
ad irregolarità del
vizio.

**2. E' AMMESSA
L'INTEGRAZIONE
IN GIUDIZIO**

**3. L'IMPATTO
DELL'ART. 21 OCTIES
L. N. 240 DEL 1990**

**Il principio del raggiungimento
dello scopo**

L'AUTORIZZAZIONE

Nozione, natura giuridica e struttura

AUTORIZZAZIONE

- È il provvedimento con cui l'amministrazione consente all'istante lo svolgimento di un'attività privata dopo averne accertata la compatibilità con gli interessi pubblici coinvolti.
- Presenta carattere ampliativo ma non attributivo *ex novo* di una situazione giuridica postulando la necessaria preesistenza di un diritto soggettivo o di una potestà pubblica.

STRUTTURA

ELEMENTI COSTITUTIVI SONO:

La preesistenza di un diritto soggettivo o di un potere in capo al privato.

L'esistenza di un limite legale che ne impedisce l'esercizio

RAPPORTO TRA AUTORIZZAZIONE E ATTO AUTORIZZATORIO

1. Teoria dell'atto complesso.

2. Teoria dell'atto di controllo.

3. Teoria del Presupposto di validità.

CLASSIFICAZIONI

STRUTTURA

In relazione
all'oggetto

Autorizzazioni ad atti

Autorizzazioni ad attività

In relazione
alla forma

Autorizzazioni espresse

Autorizzazioni tacite

In relazione
al contenuto

Autorizzazioni modali

Autorizzazioni non modali

In relazione al
carattere vincolato
o discrezionale

Autorizzazioni vincolate

Autorizzazioni discrezionali



CLASSIFICAZIONI



In relazione
all'oggetto
dell'accertamento

Autorizzazioni personali

Autorizzazioni reali

Autorizzazioni appropriate

Autorizzazioni indicative

Autorizzazioni correttive

STRUTTURA

In relazione
agli effetti

Autorizzazioni ad effetti diretti

Autorizzazioni ad effetti integrati

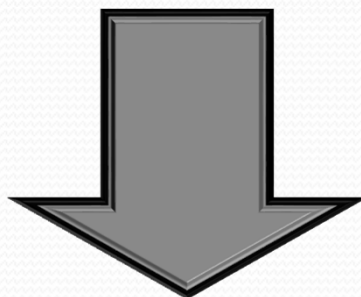
Nozione e caratteri fondamentali

LA CONCESSIONE

CONCESSIONE

•È il provvedimento amministrativo con il quale La P.A. attribuisce ai destinatari diritti di cui è titolare o che sorgono con la concessione.

-A fronte del potere concessorio il privato vanta un mero interesse legittimo pretensivo all'ottenimento del provvedimento con il quale sono, quindi, attribuiti allo stesso ex uovo diritti o facoltà di pertinenza dell'autorità concedente.



Concessione costitutiva:

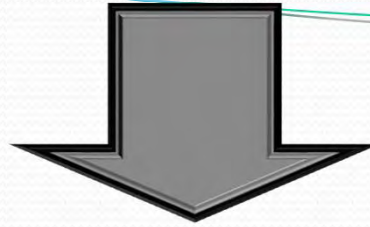
si ha quando la situazione giuridica attribuita è totalmente nuova, della stessa non essendo titolare neppure la Pubblica amministrazione.

Concessione traslativa:

si ha quando la pubblica amministrazione trasferisce al privato alcune potestà delle quali la stessa è titolare.

Nozione e caratteri fondamentali

LA CONCESSIONE



NATURA GIURIDICA

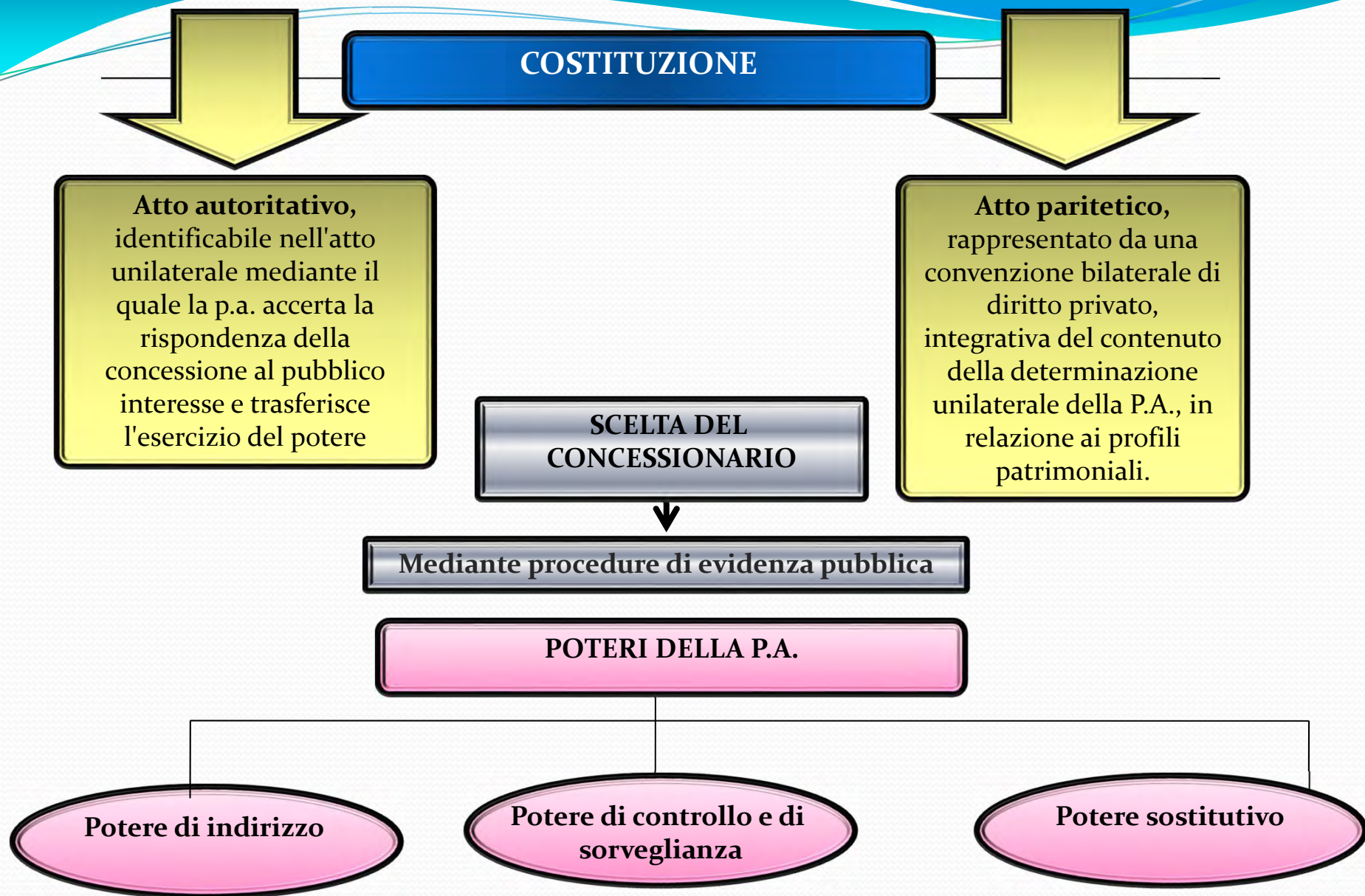
1. Natura di contratto di diritto pubblico

2. Concessione-contratto

3. Contratto costitutivo del rapporto concessorio

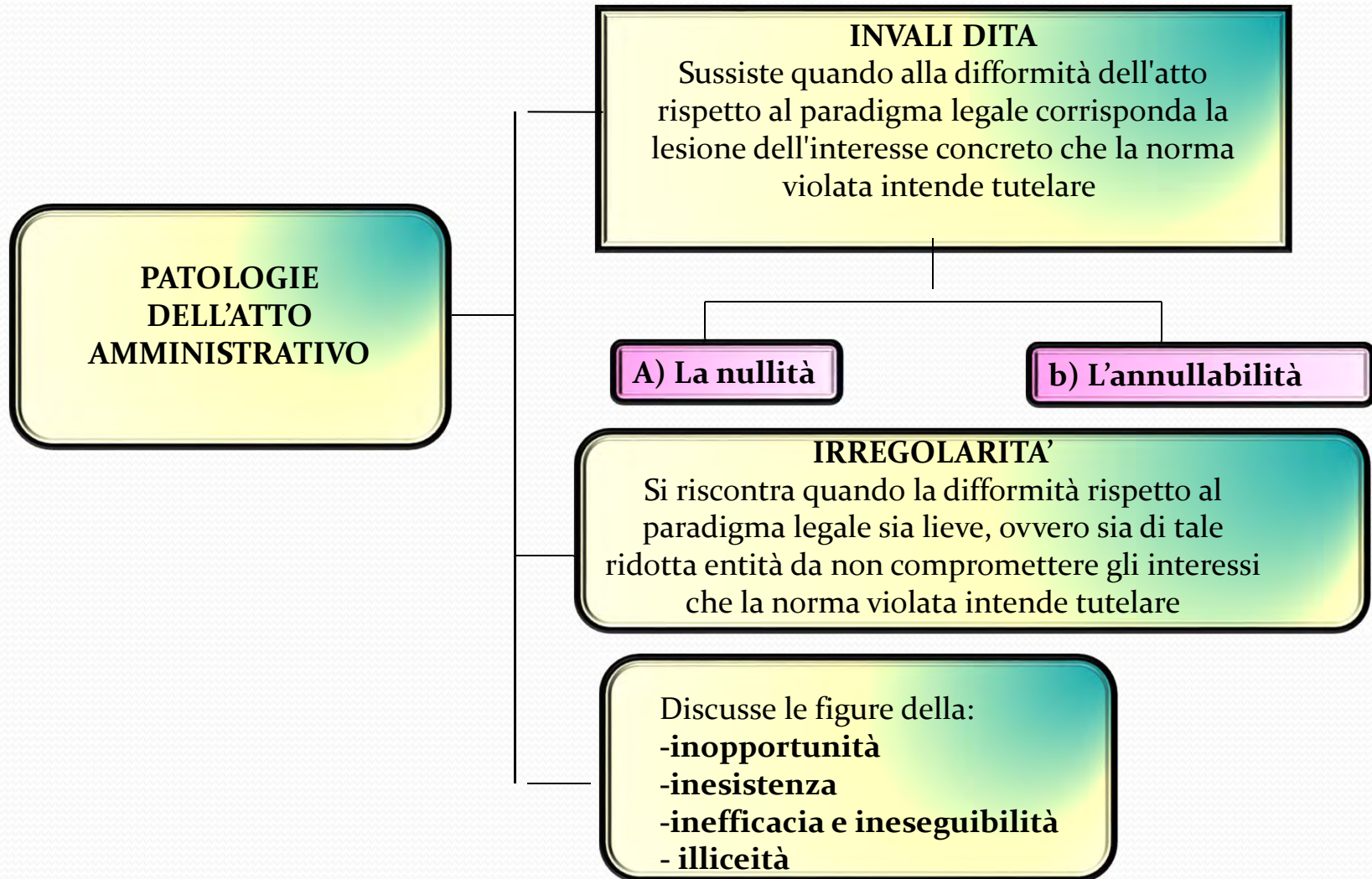
4. Concessioni a struttura provvedimento pura

IL RAPPORTO DI CONCESSIONE

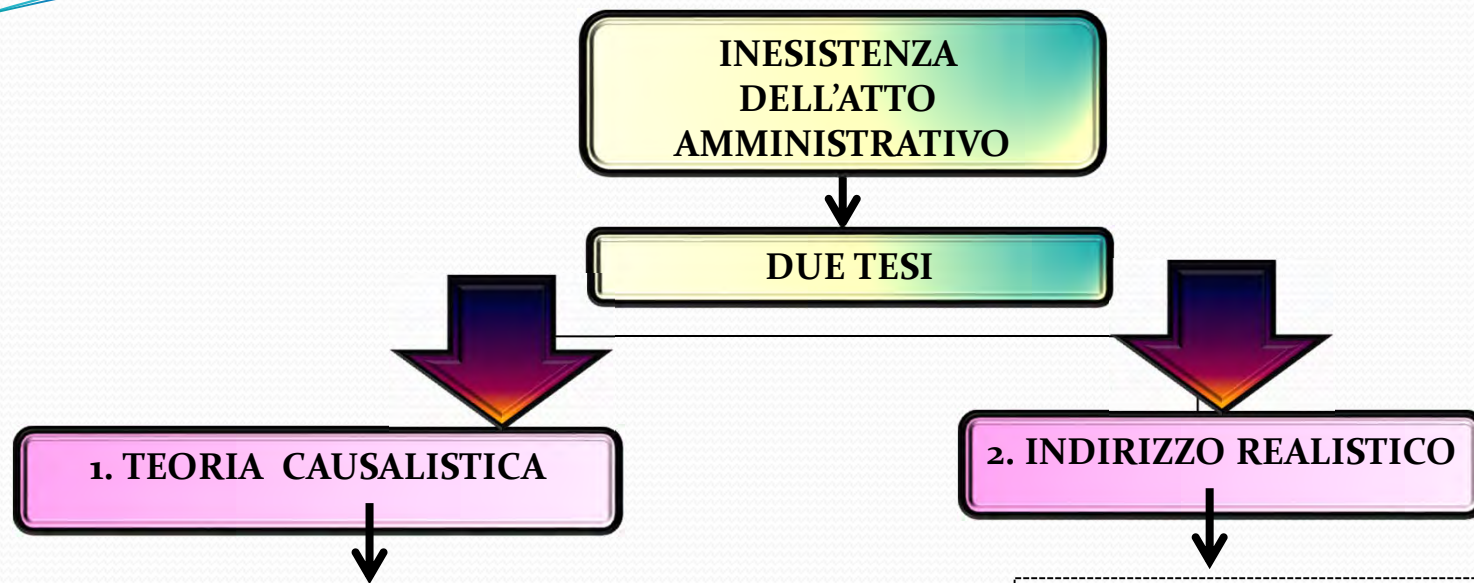


L'INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La patologia dell'atto amministrativo.



L'inesistenza dell'atto amministrativo. I discussi rapporti tra inesistenza e nullità.



Tesi contraria alla distinzione tra nullità ed inesistenza. Essa muoveva dal presupposto che un atto può ritenersi giuridicamente rilevante soltanto se l'ordinamento vi ricollega la produzione di effetti. Se l'atto non è idoneo a produrre effetti, sia che l'inefficacia derivi dall'inesistenza materiale dell'atto, sia che derivi da una scelta dell'ordinamento di sanzionare una grave anomalia che lo caratterizza, esso deve ritenersi parimenti inesistente. Tale tesi instaura una relazione di consequenzialità necessaria tra efficacia dell'atto ed esistenza, sulla base della quale l'atto esiste in quanto idoneo a produrre effetti. Se l'atto è inefficace lo stesso non può che ritenersi inesistente.

Aderendo all'indirizzo realistico la dottrina più recente ritiene di separare il profilo dell'esistenza da quello dell'efficacia dell'atto, ammettendo così una distinzione concettuale tra nullità ed inesistenza. Occorre tener distinta — si afferma — la giuridica esistenza dell'atto dalla sua efficacia: l'esistenza giuridica non è conseguenza, ma al contrario, è causa dell'efficacia dell'atto.





La cd. RILEVANZA DEL PROVVEDIMENTO

Così definita l'esistenza giuridica o rilevanza della fattispecie, l'inesistenza è definita in termini negativi come "*inqualificazione*", ossia come impossibilità di riconduzione della fattispecie concreta nello schema astratto definito dalla norma.



L'esistenza giuridica dell'atto deriva dalla sua "rilevanza" per l'ordinamento, ossia dalla sua sussumibilità nello schema astratto definito dalla norma giuridica che lo prevede, indipendentemente dalla sua idoneità concreta a produrre effetti. Si è definita l'esistenza giuridica o rilevanza come "*efficacia potenziale*" dell'atto per contrapporla all'efficacia reale dello stesso, che può conseguire o meno alla sua giuridica esistenza.

Sussiste una chiara distinzione concettuale tra **nullità** ed **inesistenza**, pure entrambe caratterizzate dall'improduttività originaria di effetti giuridici; la nullità attiene alla disciplina degli effetti di un atto esistente, l'inesistenza attiene alla ricorrenza della stessa fattispecie

La rilevanza pratica della distinzione tra nullità ed inesistenza

La dicotomia **inesistenza-nullità** assume rilievo conducendo a soluzioni differenziate circa l'ammissibilità dell'autotutela decisoria, della sanatoria dell'atto, del diritto di resistenza del privato nei confronti della sua esecuzione, circa la configurabilità della responsabilità per le conseguenze dannose dell'atto in capo alla P.A.

AUTOTUTELA

Il potere di autotutela può esercitarsi sull'atto nullo

Il potere di autotutela non può esplicarsi nei confronti del provvedimento inesistente che per definizione non assume alcuna rilevanza né sul piano materiale né su quello giuridico.

SANATORIA

L'atto inesistente si considera insuscettibile di sanatoria dovendo la p.a. in tal caso adottare un atto del tutto nuovo.

Una parte della dottrina ritiene ammissibile la sanatoria del provvedimento nullo valorizzando il particolare ruolo che il principio di conservazione assume nell'ambito del diritto amministrativo.

DIRITTO DI RESISTENZA DEL PRIVATO

Il diritto di resistenza del privato sussiste sicuramente nei confronti dell'atto inesistente.

Atto nullo come manifestazione del potere amministrativo: diritto di resistenza inammissibile.

Atto nullo non come manifestazione del potere amministrativo: diritto di resistenza ammissibile.

RESPONSABILITÀ DELLA P.A.

L'atto nullo è comunque soggettivamente riferibile alla P.A.

L'atto inesistente non è imputabile alla stessa

I casi di inesistenza

PROVVEDIMENTO
ABNORME

Si riscontra quando il provvedimento presenti una deficienza strutturale talmente radicale ed eclatante da essere evidentemente ed intuitivamente privo di rilevanza giuridica.
INESISTENZA.

I CASI DI
INESISTENZA

PROVVEDIMENTO
PRIVO DI
SOTTOSCRIZIONE

La giurisprudenza ha oscillato tra l'inesistenza, sull'assunto che l'atto non sottoscritto non è riferibile ad alcuna autorità, e la mera irregolarità, quando il difetto di sottoscrizione non comprometta l'identificabilità dell'autore.

A seguito della riforma del 2005 deve ritenersi refluato dalla categoria dell'inesistenza a quella della nullità, il difetto di sottoscrizione, quando la stessa sia richiesta come forma *ad substantiam* dalla legge. Negli altri casi esso non comporta neppure la nullità dell'atto, ma la sua mera irregolarità, purchè ne sia identificabile l'autore

I CASI DI INESISTENZA



USURPATORE DI PUBBLICHE FUNZIONI

Atto adottato dall'usurpatore di pubbliche funzioni, ex art. 347 c.p., ossia dell'atto adottato dal soggetto privato che si arroga un potere pubblicistico di cui è assolutamente privo, agendo per finalità personali in contrasto con quelle proprie dell'ente.

- Atto inesistente.
- Atto nullo per carenza di potere.
- Atto nullo o inesistente in relazione all'idoneità in concreto dell'atto a produrre effetti materiali.

ATTO IN VIOLAZIONE DI GIUDICATO

Sono nulli i provvedimenti posti in essere in violazione o elusione di giudicato (art. 21 septies, l. n. 241/90)

La nullità del provvedimento amministrativo.

L'art 21 septies, L. n 241/90

Art 21 septies

L. n 241 del 1990

Introdotta dalla L. n 15/2005

"E' nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge".

TESI MEDIANA.

Il legislatore ha accolto la tesi mediana propugnata da prevalente giurisprudenza riconoscendo cittadinanza alla nullità testuale ed alla nullità strutturale e prevedendo come cause di nullità la violazione ed elusione del giudicato ed il difetto assoluto di attribuzione.

RAPPORTI TRA NULLITÀ E ANNULLABILITÀ

'La nullità dell'atto amministrativo costituisce una forma speciale di invalidità, che si ha nei soli casi (meglio definiti dal legislatore nell'art .21 septies, l.n. 241 del 1990) in cui sia specificamente sancita dalla legge, mentre l'annullabilità costituisce la regola generale di invalidità, a differenza di quanto avviene nel diritto civile, dove la regola generale in caso di violazione di norme imperative è quella della nullità".
(Cons St., sez. VI, 13 giugno 2007, n 3173)

Cons. St, sez III, 2 settembre 2013, n 4364, ha chiarito che, diversamente da quanto accade nel diritto privato, al diritto amministrativo è estranea la differenza tra norme dispositive e norme imperative: l'ambito della discrezionalità della Pubblica Amministrazione è ben definito dai limiti posti dalle norme pubblicistiche, ai quali il pubblico potere non può derogare, neppure nel perseguimento di un interesse generale

La carenza di potere

La ricostruzione della nozione nel dibattito anteriore alla L. n 15/2005

1) Cass. Civ Sez.Un. 4 luglio
1949 n. 1657

PRIMA RICOSTRUZIONE DELLA FIGURA DELLA CARENZA DI POTERE.

Il provvedimento adottato in carenza di potere — si affermava — era inidoneo ad affievolire l'originaria consistenza del diritto, dal momento che l'Autorità emanante è sfornita della relativa potestà. Pertanto, si ritenne configurabile la carenza di potere allorquando il provvedimento sia stato adottato da un'amministrazione totalmente priva del potere o perché appartenente ad altro plesso amministrativo o perché il potere di provvedere è riservato ad altro potere dello Stato.

2) Carenza in astratto e
Carenza in concreto

La *corte di cassazione* ha esteso l'ambito della carenza di potere aggiungendo alla figura originaria di carenza per inesistenza del potere (carenza in astratto) l'ipotesi della carenza di potere in concreto, la quale ricorre nei casi in cui la norma attributiva del potere sussista, ma l'amministrazione l'eserciti travalicandone i confini, i limiti e le condizioni di esistenza previsti dalla legge.

La carenza di potere



CONS. ST. AD. PL.
N 4/2003

“Da tempo le Sezioni Unite della Cassazione avevano fatta propria una nozione ampia di carenza di potere, ritenendo che il potere non sussistesse non solo nei casi di mancata attribuzione di esso all'amministrazione, ma anche quando mancasse o fosse viziato un c.d. presupposto per il suo esercizio, stabilito in finzione del diritto soggettivo, tuttavia, ancorché gli orientamenti del Cons. St. e delle Sezioni Unite si siano consolidati nel ritenere che gli atti emessi in carenza di potere ranno considerati nulli e perciò non produttivi di effetti, gli stessi, però, si sono mantenuti divergenti con riferimento all'ambito della nozione di carenza di potere”

La nullità per difetto assoluto di attribuzione

NULLITA' PER DIFETTO ASSOLUTO DI ATTRIBUZIONE

1) La contrapposizione con il difetto relativo di Attribuzione ed il tramonto della figura della carenza di potere in concreto come causa di nullità

Secondo una prima ricostruzione il legislatore con l'espressione "difetto assoluto di attribuzione" ha inteso escludere dalle cause di nullità le ipotesi in cui il difetto di attribuzione dell'autorità che ha adottato l'atto sia soltanto "relativo". Tale circostanza ricorrerebbe quando l'amministrazione, nell'adottare il provvedimento, abbia esercitato il potere in assenza dei presupposti e delle condizioni cui la legge subordina il suo esercizio, cioè nelle ipotesi che la giurisprudenza della Cassazione riconduce alla nozione di "carenza di potere in concreto".



Il difetto assoluto di attribuzione dovrebbe riscontrarsi in sole due ipotesi:

- *Carenza di potere in astratto*
- *Incompetenza assoluta*

2) Nel difetto assoluto di attribuzione rientra solo la carenza di potere in astratto

Una parte minoritaria della dottrina ha individuato il difetto assoluto di attribuzione unicamente nella carenza di potere in astratto, lasciando fuori dai casi di nullità *ex art. 21 septies* anche la figura dell'incompetenza assoluta. Rimarrebbe così ricompresa nel novero delle cause di nullità la sola ipotesi della mancanza radicale di un fondamento normativo del potere esercitato dall'amministrazione.

3) La carenza di potere in astratto come ipotesi di inesistenza

Con l'espressione "difetto assoluto di attribuzione" per altra opzione, il legislatore ha inteso riferirsi non al caso in cui nessuna amministrazione abbia un potere, ma al caso in cui siano state violate le regole che disciplinano la distribuzione del potere. Con la locuzione "difetto assoluto di attribuzione" l'art. 21 *replies* si riferirebbe solo all'incompetenza assoluta, non anche alla carenza di potere in astratto.

La nullità strutturale: la controversa individuazione degli elementi essenziali

NULLITA' STRUTTURALE

Individuazione degli elementi essenziali

a) La VOLONTÀ.

Mentre la sua mancanza è causa di nullità, il vizio che la colpisce va inquadrato tra le cause di annullabilità, costituendo la deviazione del processo formativo della volontà dell'organo pubblico un'ipotesi tradizionale di eccesso di potere.

b) La FORMA.

La forma costituisce elemento essenziale solo se richiesta dalla legge a pena di nullità; negli altri casi è sufficiente che essa sia idonea a manifestare la volontà dell'ente e a far emergere la riferibilità soggettiva dell'atto all'amministrazione.

c) La CAUSA.

La causa, identificata nel fine pubblico per la cui cura è attribuito il potere amministrativo, è certamente elemento essenziale del provvedimento. Non costituisce tuttavia causa di nullità strutturale l'ipotesi in cui manchi il fine pubblico perseguito perché l'atto è adottato in assenza di una norma attributiva del potere. In tal caso il provvedimento dovrà ritenersi inesistente, o nullo per "difetto di attribuzione", a seconda dell'ampiezza che si assegni a tale categoria

d) IL SOGGETTO.

Con riguardo al soggetto attivo, cioè l'autorità che ha emanato l'atto, la mancanza dell'investitura pubblica dà luogo all'usurpazione di potere, che determina la riconduzione dell'atto alla categoria della nullità o dell'inesistenza a seconda che l'esercizio di poteri da parte dell'usurpatore abbia o non abbia ingenerato un legittimo affidamento nel destinatario sulla provenienza dell'atto da un pubblico ufficiale.

e) L'OGGETTO.

Non invece a nullità ma ad annullabilità dà luogo la diversità dell'oggetto per qualità o quantità rispetto a quello preso in considerazione dall'atto.

Nullità del provvedimento e riparto di giurisdizione e riparto di giurisdizione.

L'espressa previsione della giurisdizione esclusiva del G.A. per la sola ipotesi di nullità dell'atto adottato in violazione o elusione del giudicato impone di individuare la giurisdizione negli altri casi di nullità del provvedimento.

1. LA PATOLOGIA DELLA NULLITÀ COME 'CRITERIO DI GIURISDIZIONE.

La giurisdizione sulle controversie in cui venga in rilievo un provvedimento nullo, dovrebbe radicarsi sempre in capo al G.O.
A fronte del provvedimento nullo sussisterebbe sempre un diritto soggettivo all'accertamento della nullità da far valere innanzi al G.O.

2. IL RIPARTO DI GIURISDIZIONE E FONDATO SULLA POSIZIONE GIURIDICA SOGGETTIVA.

Per risolvere il problema di giurisdizione occorrerebbe verificare l'incidenza del provvedimento nullo sulla posizione giuridica soggettiva del privato.
Se il provvedimento nullo incide su interessi legittimi oppositivi, l'inefficacia originaria del provvedimento lascia impregiudicata la consistenza di diritto soggettivo della posizione giuridica vantata dal privato.
In base alla regola di riparto fondata sul *petibim* sostanziale la cognizione resta incardinata in capo al G.O. Nel caso di interessi pretesivi l'inefficacia dell'atto lascia residuare l'originaria posizione soggettiva di interesse legittimo della quale dovrà conoscere il G.A.

La posizione vantata dal privato a fronte dell'esercizio del potere amministrativo sarebbe sempre di interesse legittimo; ciò giustificherebbe sul piano costituzionale la devoluzione al G.A. delle relative controversie, indipendentemente dal tipo di vizio da cui è affetto l'atto con il quale il potere è esercitato (annullabilità o nullità).
Il G.A., come giudice della funzione, sarebbe chiamato a giudicare sul suo esercizio sia che si contesti la nullità che l'annullabilità del provvedimento su interessi pretesivi o oppositivi.

L'annullabilità del provvedimento amministrativo

È **annullabile** il provvedimento adottato in violazione di legge o viziato dall'eccesso di potere o da incompetenza. (Art 21 *octies*, co. 1 L. n 241/90)

Differenze tra nullità ed annullabilità

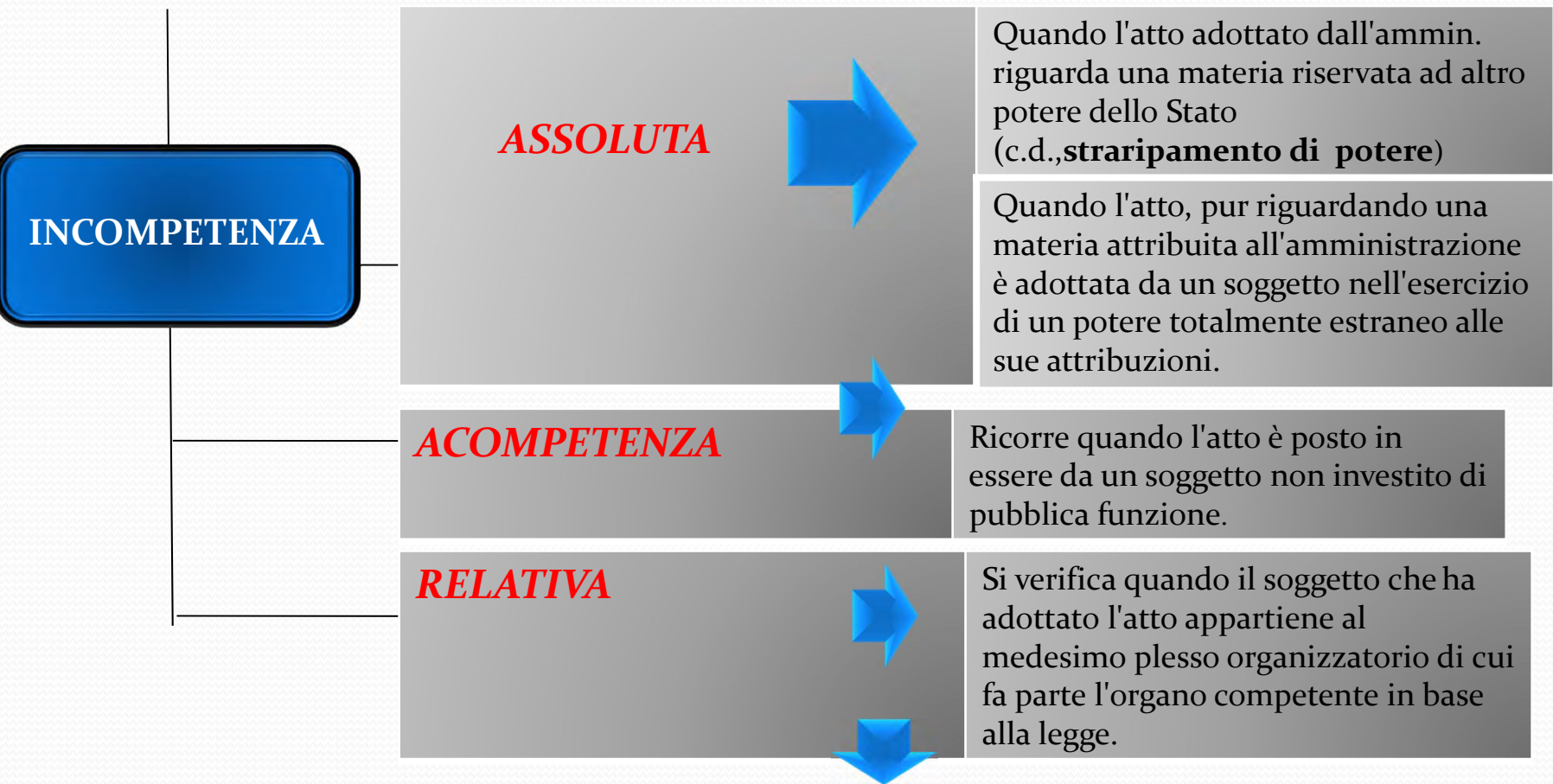
- La nullità si configura nelle ipotesi tassativamente previste dalla legge, mentre l'annullamento è rimedio generale contro i vizi di legittimità dell'atto.
- L'atto nullo è inefficace di diritto, mentre il provvedimento annullabile è provvisoriamente efficace nonostante la sua invalidità.

L'annullamento può avvenire ad opera del giudice in sede di ricorso giurisdizionale, da proporsi nel termine decadenziale di 60 giorni, oppure ad opera della stessa amministrazione in via di autotutela, o in sede di controllo, o di decisione dei ricorsi amministrativi.
L'atto illegittimo, inoltre, può essere disapplicato dal giudice ordinario chiamato a verificarne la legittimità al fine di decidere una controversia che attiene alla lesione di diritti soggettivi.

Con la riforma del procedimento amministrativo del 2005 il legislatore è intervenuto a dettare una disciplina positiva dell'annullabilità del provvedimento agli artt. 21 *octies* e 21 *nonies*, in. 241 del 1990, riconoscendo cosa natura di vizi sostanziali ai tradizionali vizi di violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza.

L'Incompetenza

L'incompetenza è il vizio che consegue alla violazione delle norme che distribuiscono la funzione amministrativa tra diversi enti, organi o uffici secondo diversi criteri (materia, valore, grado e territorio). Essa costituisce un'ipotesi particolare di violazione di legge.



Quando si fa riferimento all'incompetenza quale causa di annullabilità ci si riferisce esclusivamente all'incompetenza relativa.

L'Incompetenza

INCOMPETENZA

Per MATERIA: presuppone una ripartizione settoriale della cura degli interessi pubblici tra diversi enti o complessi organizzatori.

Per VALORE: si configura quando il legislatore ha distinto le competenze di organi diversi, nell'ambito di una stessa materia, sulla base di un criterio economico.

Per GRADO: presuppone l'omogeneità dell'ambito materiale di competenza. Si configura quando tra i diversi organi che si dividono le attribuzioni nella medesima materia sussista una relazione interorganica di lampo gerarchico.

Per TERRITORIO: si configura nel caso in cui" l'attribuzione delle funzioni venga determinata *ratione loci* e il provvedimento venga adottato in violazione del perimetro territoriale di competenza.

Riflessi processuali del vizio di incompetenza

RISVOLTI PROCESSUALI

1. RIMESIONE ALL'AUTORITÀ COMPETENTE

All'accoglimento del ricorso per motivi di incompetenza e all'annullamento dell'atto fa seguito la rimessione della questione all'autorità competente.

Tale previsione è posta a tutela del diritto al contraddittorio dell'autorità effettivamente competente che, in mancanza di tale previsione, subirebbe gli effetti di una pronuncia giudiziale formatasi *inter alios*

2. ASSORBIMENTO DEGLI ULTERIORI MOTIVI DI RICORSO

Secondo la giurisprudenza dominante il riconoscimento del vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di impugnazione *"in quanto la valutazione del merito del provvedimento si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente"*.

(Tar Basilicata n. 527/2006; Cons. St., sez. V, n. 1253/2001).

Tale regola è operante solo nel caso in cui l'organo competente appartenga ad un ente differente da quello evocato in giudizio, che sia rimasto, pertanto, estraneo alla lite. Solo in questo caso si configura la necessità di rimettere la questione all'autorità competente dato che *esclusivamente in tale fattispecie la pronuncia sulle altre censure verrebbe a porsi come un vincolo anomalo dell'attività che lo stesso dovrà espletare*.

(Tar Lombardia, n. 398/2001).

L'eccesso di potere

ECCESSO DI POTERE



Si configura quando la P.A. esercita il potere per finalità diverse da quelle stabilite dalla norma attributiva del potere.

Si sostiene che l'eccesso di potere consista nello sviamento di potere.

NATURA GIURIDICA DELL'ECCESSO DI POTERE

1) Come vizio di VOLONTÀ'

In analogia con l'omonima causa di annullabilità del negozio giuridico. Secondo tale teoria l'eccesso di potere si verificava quando il procedimento di formazione della volontà della P.A. fosse viziato da errore, violenza e dolo.

2) Come vizio della CAUSA

Tale teoria individua l'intrinseca razionalità del provvedimento amministrativo nel rispetto della legge e nella realizzazione della finalità e della causa che lo sorreggono. L'eccesso di potere consisterebbe nello sviamento del potere concretamente esercitato dal perseguimento della causa.

3) Come vizio FUNZIONE

Il vizio dell'eccesso di potere andrebbe verificato prendendo in esame la globalità dell'azione amministrativa e tutti gli interessi in gioco, sia primari e secondari, coinvolti nella sequenza procedimentale. L'azione deve svolgersi in modo da assicurare l'intima coerenza tra le singole valutazioni e tra esse e il fine pubblico perseguito.

L'eccesso di potere **il vizio proprio dell'attività discrezionale (SANTULLI)**

a) sia quando l'amministrazione persegue un fine parimenti pubblico ma diverso da quello individuato dalla legge.

b) sia quando per il perseguimento del fine previsto dalla legge utilizzi poteri diversi da quelli all'uopo individuati.

Figure sintomatiche e prova del vizio

Le figure sintomatiche sono indici della presenza dello sviamento.



Violazione dei principi di logicità, ragionevolezza, coerenza e completezza dell'iter logico.



E' un elenco aperto: il giudice può stabilire, di volta in volta, gli indici presuntivi dell'eccesso di potere più I adatti al caso concreto.

NATURA GIURICA DELLE FIGURE SINTOMATICHE



I TESI

Le figure sintomatiche hanno natura sostanziale rappresentando altrettante ipotesi di eccesso di potere.



II TESI

Le figure sintomatiche sono semplici indizi dello sviamento che non escludono la prova contraria da parte della P.A. Cons St. sez. VI, 13 ottobre 1993, n. 713.

IN CASO DI ACCERTAMENTO GIUDIZIALE DELLA LORO RICORRENZA, LA P.A. NON SAREBBE AMMESSA A FORNIRE LA PROVA DELL'ASSENZA DELLO SVIAMENTO DAL FINE PUBBLICO



A seguito della l.n. 241/90 alcune figure sintomatiche sono refluite nel vizio della violazione di legge, avendo codificato una serie di obblighi prima non scritti, ma la cui violazione era già ritenuta rilevante in via pretoria quale sintomo dell'incompletezza dell'incoerenza dello svolgimento dell'attività amministrativa.

FIGURE SINTOMATICHE

1. DIFETTO DI ISTRUTTORIA

Si realizza quando la P.A. perviene alla decisione senza aver prima accertato le condizioni di esercizio del potere e senza aver prima valutato le altre soluzioni praticabili.

2. TRAVISAMENTO DEI FATTI

Si configura quando il provvedimento è adottato sul presupposto dell'esistenza di fatti in realtà inesistenti ovvero dell'inesistenza di fatti che, al contrario, risultano esistenti.

3. CARENZA MOTIVAZIONALE

Tutti i difetti di una motivazione comunque esistente refluiscano nel vizio di eccesso di potere.

4. VIOLAZIONI DI CIRCOLARI

È intesa come violazione di norma interna: per verificarsi tale vizio è necessaria non solo la legittimità della circolare, ma anche che tra l'autorità che ha emanato la stessa e quella che ha adottato l'atto sussista un rapporto di gerarchia che consenta alla prima di vincolare la seconda.

5. MANCATA FISSAZIONE DI AUTOLIMITI O RELATIVA INOSSERVANZA

Nelle ipotesi in cui l'autovincolo non sia imposto per legge si configura l'eccesso di potere allorché la PA manchi di prefissare i parametri di riferimento per l'esercizio della discrezionalità, laddove questi risultino necessari per lo svolgimento dell'attività amministrativa.

6. CONTRADDITTORIETÀ

È inteso il contrasto tra diverse manifestazioni di volontà espresse dalla P.A.

7. ILLOGICITÀ e INGIUSTIZIA MANIFESTE

L'illogicità manifesta si ha nel caso di insanabile contrasto logico sussistente all'interno di un atto amministrativo. L'ingiustizia grave e manifesta si concretizza in una sproporzione tra la sanzione e l'illecito contestato.

La violazione di legge

**VIOLAZIONE
DI
LEGGE**



Si riscontra in ogni caso di divergenza dell'atto amministrativo del paradigma normativo di riferimento, sia essa:

- Formale
- Procedimentale
- Contenutistica



Il vizio di violazione di legge non necessita di verifiche ulteriori rispetto al mero riscontro della difformità tra paradigma legale e fattispecie concreta.

IPOTESI DI VIOLAZIONE DI LEGGE

**1. MANCATA
APPLICAZIONE DI
LEGGE**

Casi in cui la PA suppone esistenti norme in realtà non presenti nell'ordinamento o non applica una norma vigente ovvero attribuisce ad una disposizione un significato diverso da quello proprio.

**2. FALSA
APPLICAZIONE DI
LEGGE**

Ipotesi in cui la PA applica ad un caso non contemplato una norma correttamente interpretata.

**3. ALTRE
IPOTESI**

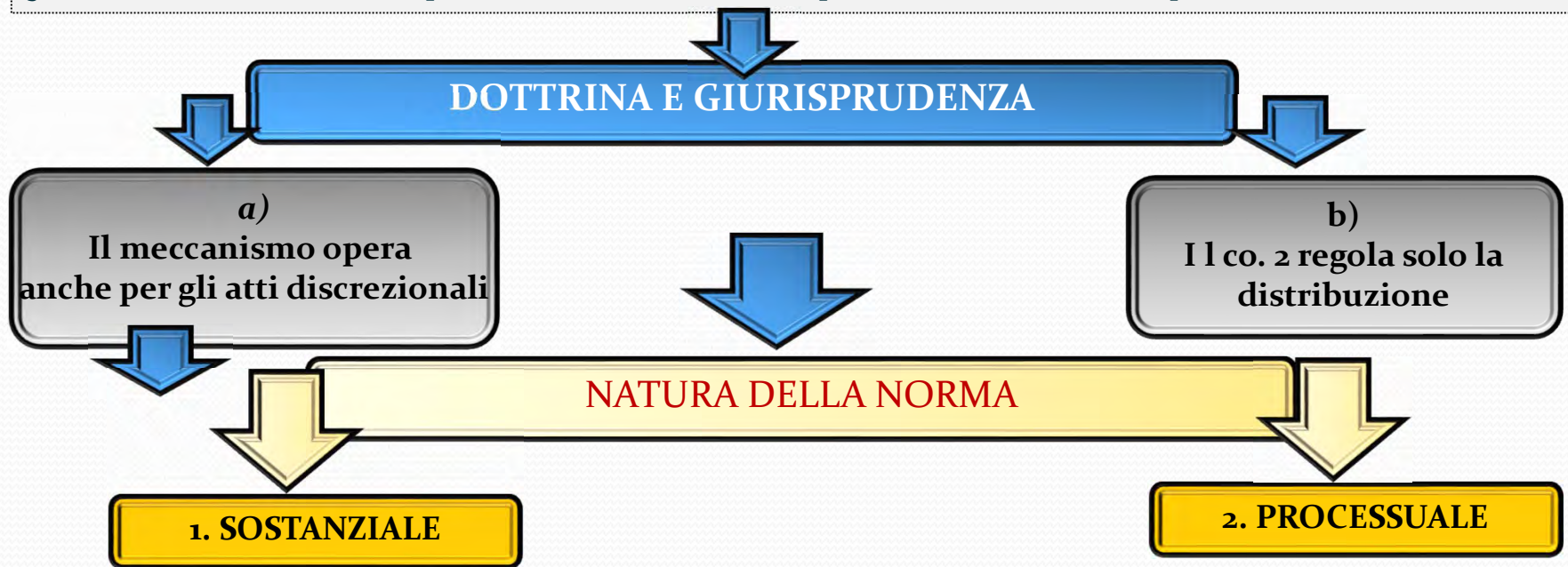
Trasfusione di fattispecie tradizionalmente ricondotte all'eccesso di potere nell'alveo della violazione di legge.

La PA omette di ricondurre la fattispecie concreta al paradigma legale sotto il quale dovrebbe sussumersi.

L'art. 21 octies, co. 2, della L. n. 241 del 1990.

Art. 21 octies, co, 2

'Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato'.





ORDINE PROBATORIO



*Cons. St., sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192. "onde evitare di gravare la Pubblica amministrazione di una probatio diabolica, il privato non può /imitarsi a dolersi della mancata comunicazione di arredo, ma deve quantomeno indicare, o allegare, anche gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione e, solo dopo che abbia adempiuto a questo onere di allegazione, che la norma pone implicitamente a **su**o carico, l'amministrazione risulta gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato«.*

Qualificazione giuridica dell'atto insuscettibile di annullamento.

**QUALIFICAZIONE
GIURIDICA
dell'ATTO
INSUSCETTIBILE
di
ANNULLAMENTO**
ai sensi dell'art. 21,
octies, co.

1. IRREGOLARITA'

Con l'art. 21 *octies* il legislatore avrebbe dequotato i vizi formali e procedurali a mere irregolarità, incapaci di inficiare la validità dell'atto, da considerare legittimo sin dall'origine.

2. PRINCIPIO DEL RAGGIUNGIMENTO DELLO SCOPO

3. PROVVEDIMENTO SANANTE

La legge connette alla correttezza sostanziale del provvedimento finale l'effetto sanante dell'illegittimità procedimentale, spostando l'accento dal procedimento al provvedimento.

4. RAGGIUNGIMENTO DEL RISULTATO (dominante)

Non sono annullabili i provvedimenti adottati in spregio di norme sulla forma o sul procedimento quando risulti che il contenuto del provvedimento finale sia sostanzialmente corretto cioè quando non avrebbe potuto essere diverso neppure in assenza di vizio.

**PRONUNCIA ADOTTABILE
PER LA DEFINIZIONE
DEL RICORSO**

- Sentenza di rigetto nel merito
- Sentenza di accertamento del vizio
- Sentenza di inammissibilità per difetto di interesse

L'invalidità derivata

**PRINCIPIO DI
DERIVAZIONE**



Sul provvedimento finale si riverberano tutti i vizi verificatisi nel corso del procedimento. Tale principio è applicabile anche nei rapporti tra atti legati dal **vincolo della presupposizione**, ma opera in maniera diversa



**INCOLO DELLA
PRESUPPOSIZIONE**

Quando un atto, detto presupposto, distinto ed autonomo rispetto ad altro atto, detto presupponente ne costituisce il fondamento condizionandone l'esistenza e la validità.



**Il principio di derivazione opera in
maniera diversa per gli atti presupposti:**



Anche se il vizio è unico si ritiene necessaria l'impugnazione distinta di entrambi gli atti sia pure ammettendosi l'impugnativa dell'atto presupposto contestualmente all'atto presupponente.

**Effetti
dell'ANNULLAMENTO
dell'ATTO
PRESUPPOSTO**

1. EFFETTO VIZIANTE

L'annullamento giurisdizionale in quanto circoscritto all'atto impugnato è in grado di produrre effetti solo su questi e mai su altro provvedimento. Gli **effetti dell'atto presupposto sull'atto presupponente sono sempre meramente vizianti.**

ONERE DI PROPORRE UN'AUTONOMA IMPUGNAZIONE CONTRO L'ATTO CONSEGUENZIALE LA CUI MANCANZA COMPORTA L'IMPROCEDIBILITÀ DEL RICORSO.

2. CADUCAZIONE AUTOMATICA

Nel caso in cui venga annullato un provvedimento l'effetto caducatorio si può estendere a tutti gli atti che sono con il primo strettamente connessi o che in esso trovano il loro logico presupposto. **ARGOMENTAZIONI:**

- A) vantaggi pratici a favore del ricorrente;
- B) opposizione di terzo come strumento di tutela dei controinteressati

3. TESI INTERMEDIA

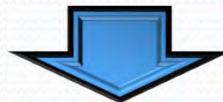
L'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse risulta configurabile nella sola ipotesi in cui il ricorrente abbia chiaramente manifestato l'intenzione, ricavabile dal testo del ricorso, di conseguire l'annullamento di tutti gli atti procedimentali successivi, ivi compreso quello finale e non anche quella in cui il gravame risulti limitato alla sola eliminazione dell'atto di arresto procedimentale unicamente impugnato.

CRITIRE DI INDIVIDUAZIONE DEL NESSO DI PRESUPPOSIZIONE



1)

L'effetto caducante si produce solo nei casi in cui l'atto consequenziale sia meramente esecutivo dell'atto presupposto annullato



2)

Il travolgimento di un atto per effetto dell'annullamento del provvedimento presupposto si verifica solo quando tra l'atto invalidato e quello presupponente sussiste un nesso di stretta consequenzialità.



3)

Se la relazione tra i provvedimenti si qualifica come presupposizione sole, eventuale, nel senso che l'atto a valle appare come una delle possibili conseguenze dell'atto a monte, l'eventuale annullamento di questo non comporta caducazione automatica dell'atto a valle ma introduce in esso un vizio.
(TAR Lombardia, Brescia, 8 marzo 2004, n. 203).



L'effetto caducante può essere ravvisto sol quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione-consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello presupposto, né di altri soggetti. Diversamente, quando l'atto successivo, pur facendo parte della stessa sequenza procedimentale in cui si colloca letto precedente, non ne costituisce conseguenza inevitabile, perché la sua adozione implica nuove e ulteriori valutazioni di interessi, specie se di terzi soggetti, la immediata impugnazione dell'atto presupponente non fa venir meno la necessità di impugnare l'atto successivo, pena l'improcedibilità del ricorso. (Cons. St. sez. VI, 23 ottobre 2007, n. 5559).

L'invalidità sopravvenuta

INVALIDITÀ SOPRAVVENUTA È IL FENOMENO PER CUI UN ATTO VALIDO AL MOMENTO IN CUI È STATO ADOTTATO PER CAUSE SUCCESSIVE ALLA SUA ADOZIONE NON RISULTA PIU' CONFORME ALL'ORDINAMENTO.

L'invalidità sopravvenuta

1) INCONFIGURABILITÀ della INVALIDITÀ SOPRAVVENUTA

L'invalidità va valutata con riguardo alla disciplina vigente al tempo della sua emanazione.

Cons. St., sez. V, 16 aprile 2013, n. 2094 ha chiarito che "la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione secondo il principio *tempus regie actum*, con conseguente irrilevanza di eventuali sopravvenienze normative che determinino "abrogazione della disciplina che aveva legittimato l'adozione del provvedimento stesso, fatta salva 'ipotesi eccezionale di invalidità successiva introdotta da una norma sopravvenuta espressamente retroattiva, nei limiti in cui ciò possa considerarsi costituzionalmente legittimo".



2)

CONFIGURABILITÀ DELL'INVALIDITÀ SOPRAVVENUTA

E' configurabile l'invalidità sopravvenuta nei casi in cui un atto amministrativo, valido al tempo della conclusione del suo ciclo di perfezionamento, diviene invalido a causa del sopravvenire di un mutamento normativo o di una circostanza fattuale.

Secondo tale orientamento **se gli atti emessi nei procedimenti eseguiti sotto l'imperio della legge precedente conservano la loro validità per il principio del *tempus regie actum*, la produzione degli effetti è disciplinata dalla normativa *medio tempore* intervenuta.**

2.A

Tesi dell'annullabilità

Rilevanza alla circostanza che la P.A. al momento dell'adozione dell'atto abbia agito sulla base di una norma attributiva del potere pienamente efficace.

La circostanza che tale norma sia venuta meno non consente di assimilare questa ipotesi a quella della carenza di potere in astratto. Il provvedimento divenuto invalido non è nullo, ma solamente annullabile,

2.B

Tesi della nullità sopravvenuta

Se la legge attributiva del potere è caducata con efficacia retroattiva essa, in realtà non era idonea neppure nel tempo in cui era efficace, ad attribuire il potere alla P.A.; ad es. il caso della legge dichiarata costituzionalmente illegittima o del decreto legge non convertito.

RAPPORTI TRA ORDINAMENTO NAZIONALE E ORDINAMENTO COMUNITARIO

DUE LE IPOTESI A CONFRONTO

1.

SEPARAZIONE TRA I DUE ORDINAMENTI

Sono due ordinamenti distinti ed autonomi. Secondo tale orientamento la norma nazionale in contrasto con il diritto comunitario è sole, da disapplicare.

2.

INTERAZIONE TRA I DUE ORDINAMENTI

La norma comunitaria costituisce parametro di validità e la norma nazionale, ove contrastante dovrà essere considerata invalida.

ILLEGITTIMITA' COMUNITARIA

Diretta o immediata: e il contenuto dell'atto stesso ad essere autonomamente in contrasto con una norma europea.
Evoca, inevitabilmente, il modello originario del vizio di violazione di legge, ancorché comunitaria.

Indiretta o mediata: l'atto è emanato sulla base di una norma statale, a sua volta in contrasto con il diritto europeo.
Non porta con sé una violazione né un autonomo vizio dell'atto, presupponendo, invece, il rispetto del parametro di legittimità statale, esso stesso di contenuto lesivo del diritto europeo.

Sorte dell'atto amministrativo adottato in contrasto con la normativa comunitaria

1. ANNULLABILITÀ

2. NULLITÀ

3.
Si deve distinguere a seconda del ruolo della norma nazionale

Cons. St., sez. VI, 31 marzo 2011, n. 1983 ha individuato il seguente "modello" di giustiziabilità dell'illegittimità comunitaria:

- **la regola è l'annullabilità**: quando la norma nazionale in contrasto con il diritto comunitario si limita a disciplinare l'uso del potere amministrativo, avente in un'altra disposizione la sua fonte, l'atto amministrativo adottato nel rispetto della norma nazionale e, quindi, confliggente con la previsione comunitaria, dovrà essere considerato solo annullabile;
- **l'eccezione è la nullità**: se la norma nazionale contrastante con il diritto comunitario costituisce la fonte del potere amministrativo stesso, l'atto emanato sulla sua base dovrà essere considerato nullo per carenza di potere.

4. TESI DELLA DISAPPLICAZIONE

RIPENSAMENTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA: CRITICA DELLA TESI DELLA DISAPPLICAZIONE.
(Corte Giust. Sez. VI 27 febbraio 2003, C-327/00).

L'atto contrastante con il diritto comunitario è disapplicabile anche dal G.A. e oltre il termine di decadenza.

ARGOMENTAZIONI:

- A) Coerenza con la disciplina degli atti normativi
- B) Esigenze di tutela dei singoli e parità di trattamento.

La legge di interpretazione autentica

PROBLEMA

Se il provvedimento adottato prima della entrata in vigore della legge di interpretazione autentica, sulla base di un'interpretazione difforme da quella successivamente codificata dal legislatore, possa ritenersi affetto da un vizio di invalidità sopravvenuta, o se, invece, debba ritenersi illegittimo *ab origine*, stante la natura dichiarativa della norma interpretativa



1.

L'interpretazione autentica non può determinare l'invalidità sopravvenuta del provvedimento



2.

Equiparabilità degli effetti della legge di interpretazione autentica a quelli della legge retroattiva

ARGOMENTAZIONI:

- A. Carattere innovativo della legge di interpretazione autentica
- B. Legge di interpretazione autentica come fatto sopravvenuto.



Cons. St., sez. IV, 12 luglio 2013, n. 3754 "Perché una norma interpretativa possa qualificarsi tale, è necessario che si limiti a chiarire la portata applicativa di una disposizione precedente, che non integri il precetto di quest'ultima e, infine, che non adotti una opzione ermeneutica non desumibile dall'ordinaria attività di esegesi della stessa".

Corte cost. 27 giugno 2013, n. 160 ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta, imposta dalla legge, rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, rendendo così vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore. L'eventuale portata retroattiva della disposizione non è, di per sé, contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, comma 2, Cost., non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza.



La legge di interpretazione autentica

PROBLEMA

Atto adottato sulla base di un decreto legge non convertito.



1.

INVALIDITÀ ORIGINARIA

L'atto amministrativo adottato in forza di un decreto legge non convertito è affetto da invalidità originaria.

2.

INVALIDITÀ SOPRAVVENUTA

(Indirizzo maggioritario)

La decadenza di un decreto legge per mancata conversione produce effetti meramente vizianti.



CONSEGUENZE:

- A) Illegittimità dell'atto
- A) Remissione in termini

L'autotutela

L'**autotutela** è il potere di verifica da parte della P.A. della validità dei suoi provvedimenti e di ritiro dell'atto riconosciuto invalido o non più opportuno.

AUTOTUTELA ESECUTIVA

Si identifica con l'attività dell'amministrazione diretta all'esecuzione coattiva degli atti provvedimentali.

Artt. 21 *ter* e 21 *quater*, L. n. 241/90

2.
Equiparabilità degli effetti della legge di interpretazione autentica a quelli della legge retroattiva

NECESSARIA

Si fa riferimento al potere necessariamente espletato dalla P.A. nell'ambito della funzione di controllo, funzione che si sostanzia nella verifica del rispetto dei requisiti di legittimità e di merito degli atti amministrativi ad opera di autorità diversa da quella che ha adottato l'atto sottoposto a controllo

SPONTANEA

È la vera e propria funzione di riesame, consistente nella rivalutazione delle situazioni di fatto e di diritto poste alla base di un dato provvedimento amministrativo ad opera della stessa autorità che ha adottato l'atto originario, o di autorità diversa.

L'annullamento d'ufficio.

Ai sensi dell'art. 21 nonies L. n. 241/90: «Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'art. 21 octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro il termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge':



LE REGOLE DA OSSERVARE

- A. L'obbligo della motivazione.
- B. La presenza di concrete ragioni di pubblico interesse, non riducibili alla mera esigenza di ripristino della legalità.
- C. La valutazione dell'affidamento delle parti private destinatarie del provvedimento oggetto di riesame, tenendo conto del tempo trascorso dalla sua adozione.
- D. Il rispetto delle regole del contraddittorio procedimentale
- E. L'adeguata istruttoria

Presupposto: l'illegittimità del provvedimento impugnato deve essere originaria

**RAPPORTI CON
L'ART. 21 octies, L. n. 241/90**

L'annullamento d'ufficio non può essere disposto per la sola esigenza di ristabilire la legalità dell'azione amministrativa; deve anche essere fatta la comparazione dell'interesse pubblico con altri interessi.

La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio ex art. 1, comma 136, l. n. 311 del 2004.

L'art. 1, comma 136, legge finanziaria del 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311) ha introdotto una disciplina speciale per l'annullamento d'ufficio disposto al "***fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari***". La norma presenta diversi **profili di specialità** rispetto all'art. 21 *nonies*.

Al primo periodo, la disposizione prevede che "*al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento d'ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso*".

Prevedendo che l'annullamento d'ufficio possa essere disposto "*sempre*", quando sia finalizzato a conseguire risparmi di spesa o minori oneri finanziari, ha codificato un'ipotesi di interesse pubblico *in re ipsa*.

Essendo applicabile solo per il precipuo scopo di realizzare risparmi di spesa, la giurisprudenza richiede l'indicazione specifica, nella motivazione dell'atto di ritiro, delle modalità attraverso le quali si prevede di conseguirli.

Pur mancando il riferimento al tempo, quale limite all'esercizio del potere di annullamento, si ritiene che tale potere incontri, comunque, il limite generale della tutela dell'affidamento, ormai immanente nell'ordinamento.



***La speciale disciplina dell'annullamento d'ufficio ex art. 1,
comma 136, l. n. 311 del 2004.***



Il secondo periodo prevede che "l'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante".

Si applica nelle ipotesi in cui l'annullamento sia dettato da finalità di risparmio di spesa pubblica, a condizione che incida su rapporti contrattuali o convenzionali, anche pendenti, ammettendo la possibilità per la PA di adottare un provvedimento di annullamento d'ufficio con efficacia *Ex nunc*.

È previsto un termine fisso di tre anni dall'acquisto dell'efficacia del provvedimento, trascorso il quale la P.A. non può più annullare l'atto, indipendentemente dal tipo di illegittimità e dalla verifica circa l'affidamento ingenerato nel destinatario del provvedimento.

È stabilita la corresponsione dell'indennizzo al privato che abbia subito un pregiudizio dal ritiro dell'atto, indipendentemente dalla verifica della colpa dell'amministrazione e dell'eventuale concorso di colpa dello stesso privato.

La revoca ex art. 21 quinquies, L. n. 241 del 1990 e l'obbligo di indennizzo.

Ai sensi dell'art. 21 quinquies, primo periodo del comma 1 "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge.

La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti".

La revoca può essere motivata solo da **ragioni di opportunità** (da ultimo Cons. St., sez. IV. 5 maggio 2013, n. 2485):

- la sopravvenienza di motivi di interesse pubblico;
- - il mutamento della situazione di fatto;
- la rivalutazione dell'interesse pubblico

Restano esclusi dal novero dei provvedimenti revocabili quelli ad efficacia istantanea, ossia quei provvedimenti che esauriscono la produzione dei loro effetti nel momento stesso in cui vengono emanati e sui quali la revoca non potrebbe avere nessuna incidenza.

**Novità introdotte
dalla L. n. 133 del 2008.**

Per effetto delle innovazioni introdotte dalla nuova disciplina la revoca è stata considerata strumento utilizzabile non solo "per togliere di mezzo, ma solo per il futuro" un rapporto durevole, già produttivo di effetti destinati a protrarsi nel tempo e considerato non più opportuno, secondo la costruzione classica dell'istituto, ma anche per eliminare i provvedimenti ad efficacia istantanea

L'istituto della revoca può costituire **espressione dello *jus poenitendi*** conseguente ad una nuova e diversa valutazione dell'interesse pubblico originario, fondata su un ripensamento-pentimento dell'Amministrazione relativamente alla scelta già effettuata ed ora giudicata non conveniente già al momento in cui venne formalizzata.

Ai sensi dell'art. 21 quinquies, secondo periodo del comma 1 *"se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo (di provvedere alloro indennizzo."*

La previsione, espressione della rilevanza accordata al principio dell'affidamento, ha portata generale, operando quali che siano le ragioni che inducono l'amministrazione ad esercitare il potere di autotutela. A fronte della rivalutazione della rispondenza all'interesse pubblico prevalente del provvedimento, pertanto, l'interesse del privato è sempre recessivo, ma necessariamente ristorabile attraverso l'indennizzo.

I criteri per la quantificazione dell'indennizzo sono stati positivizzati **dal** decreto-legge c.d. Bersani *bis*, d.l. n. 7 del 2007, che ha introdotto, nell'art. 21 quinquies, il comma 1 bis: ***"Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico"***.