

## Introduzione

La trattazione del tema che ci occupa impone di ripercorrere la parabola evolutiva della disciplina degli atti attraverso i quali la Pubblica Amministrazione ritorna sulle proprie decisioni.

Revoca e annullamento d'ufficio hanno da sempre rappresentato un inscindibile binomio i cui presupposti e limiti hanno tenuto costantemente occupato il dibattito scientifico. Non è un caso infatti che il rapporto tra annullamento d'ufficio e revoca sia stato considerato come “uno dei punti più incerti e controversi della dottrina amministrativa”<sup>1</sup>.

La ragione di quanto affermato ha origini “antiche” ed è strettamente legata alla formazione e all'elaborazione del concetto di revoca. A tal riguardo uno dei maggiori studiosi dell'annullamento d'ufficio ebbe a evidenziare come il limite di chi si era apprestato alla ricostruzione della revoca fosse stato quello di non aver tenuto presente che essa è un istituto di carattere generale e non esclusivo del diritto amministrativo e come ciò “abbia dato spesso luogo a inesatte conclusioni, rendendo difficile distinguerlo dall'annullamento d'ufficio, nonostante l'essenziale diversità”. In particolare, adattando l'istituto immediatamente al diritto pubblico, “senza aver prima adeguatamente scervato i caratteri essenziali da quelli accidentali e caratteristici del diritto privato (...), si è giunti in tal modo a una nozione incompleta di essa (*revoca*<sup>2</sup>) che ne ha resa assai difficile, se non impossibile, la distinzione dall'annullamento e in particolare da quello d'ufficio”<sup>3</sup>.

La difficoltà di operare un distinguo tra le due figure si rinviene, inoltre, nel significato generico attribuito alla revoca dalla risalente dottrina, che non esitò ad affermare che con tale termine si fosse soliti indicare sia (in senso lato) qualsiasi forma di rimozione degli atti amministrativi validi o invalidi, sia (in senso stretto) la rimozione degli atti amministrativi validi o a prescindere da ogni considerazione in merito alla loro validità<sup>4</sup>. I riflessi di questa costruzione

---

<sup>1</sup> V.M. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, 68.

<sup>2</sup> Corsivo nostro.

<sup>3</sup> G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milano, 1939, 117.

<sup>4</sup> O. RANELLETTI, *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia amministrativa*, Milano, 1939, 241.

condussero, pertanto, a un utilizzo improprio dell'accezione di revoca, che venne ad assumere dunque una valenza onnicomprensiva, indicando con essa le forme di ritiro degli atti amministrativi *tout court*.

Alla luce di quanto evidenziato non si può che constatare come la tesi richiamata fosse destinata non solo ad avere rilevanza sotto il profilo terminologico, quanto piuttosto ad avere risvolti concettuali, tanto da indurre a ritenere che l'annullamento d'ufficio fosse riconducibile nella nozione di revoca<sup>5</sup>, lasciando così supporre che le due figure costituissero due aspetti di uno stesso istituto, "quasi due specie di un genere solo"<sup>6</sup>.

Una maggior lucidità in merito all'individuazione del raggio di applicazione degli istituti si configurò nel momento in cui prevalse quell'impostazione teorica<sup>7</sup>, avallata dalla giurisprudenza, secondo la quale l'annullamento d'ufficio avrebbe avuto luogo in presenza di vizi di legittimità dell'atto e la revoca in presenza di vizi di merito.

Senonché la chiarezza di tale ricostruzione venne ben presto "offuscata" quando avanzarono quelle teorie volte a ricondurre nell'area dell'invalidità l'annullamento per vizi di merito, alimentando così di nuovo l'incertezza dei confini tra gli istituti.

Al di là dell'ascrizione dei rispettivi ambiti di operatività nell'alveo dei vizi di legittimità o di merito, ciò che ha impegnato costantemente la scienza del diritto amministrativo, a partire dalla enucleazione della nozione di autotutela<sup>8</sup>, è stata la necessità di trovare il fondamento dei poteri di ritiro che non intaccasse il principio di legalità. Non è un caso che dalle critiche mosse alla suddetta categoria si sia poi proposto di ricostruire i poteri di ritiro come riesercizio della funzione, o riesercizio del potere, compreso in quello esercitato in primo grado e come tale inesauribile<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> O. RANELLETTI, *Le garanzie amministrative e giurisdizionali della giustizia amministrativa*, cit., 241, spec. nota 2.

<sup>6</sup> G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 118, il quale muove la critica alla ricostruzione di O. Ranelletti.

<sup>7</sup> A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 387; C. VITTA, *La revoca degli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1930, IV, 33; A. MAURO, *Annulamento d'ufficio, revoca e revocazione*, in *Circolo giuridico*, 1932, I, 195.

<sup>8</sup> Tale nozione è stata poi corroborata dalla giurisprudenza, in tal senso cfr. Tar Piemonte, sez. II, 3 aprile 1987, n. 130, in *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 1804; Tar Campania, II, 16 dicembre 1988, n. 485, in *Trib. amm. reg.*, 1988, I, 666; Tar Puglia Lecce, 29 maggio 1989, n. 461, in *Trib. amm. reg.*, 1988, I, 3703.

<sup>9</sup> Occorre tuttavia evidenziare che nel presente scritto non si vuol accedere a un "classico" approccio volto ad aderire o confutare le ricostruzioni dottrinali sul tema, quanto piuttosto leggerle con occhio "asettico". Si utilizzeranno pertanto le accezioni quali poteri di ritiro e/o di

Le considerazioni che precedono non possono che confermare il legame simbiotico della revoca e dell'annullamento d'ufficio che, nelle rammentate elaborazioni teoriche, ha assunto sempre la veste di una loro raffigurazione unitaria.

L'aver focalizzato per molto tempo l'attenzione sull'individuazione del fondamento legale dei poteri di ritiro, oggi peraltro risolto, e sul *genus* (autotutela, poteri di riesame), piuttosto che sulla *species* (annullamento, revoca) non ha consentito però di indagare un ulteriore aspetto: quello relativo alla continua sovrapposizione e ai labili confini che da sempre hanno connotato i due istituti. Ed invero, attenta dottrina ha puntualmente evidenziato come “le argomentazioni e le affermazioni della giurisprudenza sono spesso riferite ai due istituti senza distinguerli, ovvero identificando l'uno o l'altro in maniera non impegnativa (...)”, individuando, tuttavia, le ragioni di tale procedere non nella “originaria minor chiarezza della distinzione”, ma semmai nella circostanza che “nella ricostruzione e nell'applicazione giurisprudenziale i due istituti effettivamente rispondono a principi comuni”<sup>10</sup>.

L'emanazione della legge n. 241/90, con la conseguente estensione dei principi in essa contenuti anche ai procedimenti di ritiro, ha poi contribuito a fortificare il legame tra i poteri in esame.

Se pur la tipizzazione normativa della revoca e dell'annullamento d'ufficio ha consentito di superare definitivamente quei nodi critici che avevano per molto tempo occupato il dibattito scientifico, inducendo a ritenere che entrambi i poteri vadano oggi considerati come distinti e autonomi rispetto al primo provvedere, non è stato tuttavia risolto il problema delle sovrapposizioni che vengono effettuate tra le due figure.

La stessa giurisprudenza, anche di recente, ha utilizzato gli istituti in modo spesso disinvolto e intercambiabile, sino a classificare la stessa fattispecie ora come annullamento d'ufficio, ora come revoca. Anche il legislatore delle ultime riforme non si è sottratto a tale tendenza, riconducendo all'interno della revoca aspetti che sarebbero invece propri dell'annullamento d'ufficio (*infra*, cap. V).

Nonostante le criticità che involgono gli istituti e pur nella difficoltà di un loro distinguo, si ritiene tuttavia che un ordine possa essere raggiunto. Se si analizzano, correlandoli, gli elementi costitutivi di entrambe le figure, si osserva come esse potrebbero essere ricondotte nell'alveo di una nuova categoria unitaria, la quale consentirebbe di superare quei problemi che costantemente hanno accompagnato i poteri di ritiro, derivanti dall'incerta linea di demarcazione.

A questa finalità tende il presente lavoro.

---

ritorno dell'amministrazione sulle proprie decisioni, impiegando le espressioni autotutela, poteri di secondo grado o riesercizio del potere soltanto in riferimento alla dottrina che le ha coniate.

<sup>10</sup> E. FERRARI, *Revoca*, (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 335.



## Capitolo I

# Revoca e annullamento d'ufficio nelle ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali

SOMMARIO: 1. Da una genesi comune all'individuazione dei distinguo sul vizio. – 2. La ricostruzione dogmatica del potere di revoca nella dicotomia tra autonomia e unitarietà con l'annullamento d'ufficio. – 3. L'evoluzione degli istituti nella giurisprudenza antecedente alla loro positivizzazione e la progressiva affermazione della reciproca indipendenza. – 3.1. *Segue*: e l'individuazione, al contempo, nella comune natura discrezionale del fattore aggregante. – 3.2. *Segue*: dalla chiarezza dei limiti degli istituti all'incertezza dei confini nelle pronunce del giudice amministrativo. – 4. La *reductio ad unitatem* operata dalla sistemazione benvenutiana dell'autotutela e le critiche a tale nozione. – 5. La compatibilità degli istituti con il principio di legalità. – 6. Le ragioni della difficoltà del differenziare.

### 1. Da una genesi comune all'individuazione dei distinguo sul vizio

In principio fu la revoca.

Tale affermazione costituisce l'origine dalla quale si sono poi diramati i successivi e spesso contrapposti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali che, su autonomi percorsi, hanno ricostruito entrambi gli istituti<sup>1</sup>.

Il vivace dibattito scientifico sviluppatosi nella prima decade del secolo scorso, volto a ricostruire dogmaticamente le due figure della revoca e dell'annullamento d'ufficio aveva incontrato non poche difficoltà nell'individuare soluzioni univoche per conferire agli istituti un contenuto definitorio e in particolare per evidenziare i relativi distinguo e peculiarità, tanto da giungere all'elaborazione di tesi che pervenivano ora a una loro antitetività, ora a una loro sovrapposizione.

L'indagine non può che prendere le mosse da quella figura, che qui si denomina come “macro – categoria” della revoca e che la dottrina dell'epoca

---

<sup>1</sup> G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004, 48.

aveva definito come quel “generico potere di ritiro dei propri atti da parte dell'amministrazione”, all'interno del quale si era poi soliti ricondurre, non senza difficoltà, la revoca e l'annullamento d'ufficio<sup>2</sup>.

Nessun soccorso all'opera degli studiosi proveniva dal quadro normativo esistente, atteso che definizioni legislative concernenti i poteri in esame erano pressoché sconosciute al nostro ordinamento.

Gli unici riferimenti, peraltro non esaustivi ai fini descritti, si rinvenivano per l'annullamento, nell'art. 107, reg. com. e prov. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, sull'annullamento Governativo (poi recepito dall'art. 6, R.D. 3 marzo 1934, n. 383, T.U. sulla legge comunale e provinciale)<sup>3</sup>, per la revoca, nel dettato di cui all'art. 4, comma 2, allegato E, legge n. 2248/1865, dove si affermava che “L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei tribunali in quanto riguarda il caso deciso”. Appare palese però come la disposizione richiamata non fornisse alcun ausilio per tracciare caratteristiche e limiti della revoca, attenendo piuttosto ai confini tra amministrazione e giurisdizione<sup>4</sup>. Non è un caso, allora, che la dottrina si fosse spinta a ritenere

---

<sup>2</sup> G. RESTA, *Le revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1935, 35. In realtà l'autore riprende una precedente definizione di Cammeo che descriveva la revoca come “quella manifestazione di volontà con la quale si intende togliere di mezzo, agli effetti giuridici una manifestazione di volontà precedente”, distinguendo nell'ambito di quest'ultima fra revoca per opportunità (la revoca in senso proprio), revoca per illegittimità (una sorta di autoimpugnazione che appare molto vicina all'odierno annullamento d'ufficio) e, infine, revoca per sopravvenuti fatti nuovi (assimilata ad una risoluzione o rescissione), cfr. F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, in *Archivio giuridico*, LV, 1895. Sulla stessa scia si pone anche Raggi, il quale definisce la revoca come “la dichiarazione, fatta da un organo amministrativo, che più non sussiste una precedente manifestazione di volontà dello stesso o di altro organo ...”, cfr. L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904.

<sup>3</sup> “Il Governo ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di leggi o di regolamenti generali e speciali”. Successivamente alla legge n. 2248/1865 all. E), altre leggi avevano poi previsto ipotesi di annullamento e in particolare in tutte le riforme del 1923: in quella della legge comunale (art. 114), in quella degli ordinamenti sanitari (art. 87), in quella della legge di beneficenza (art. 43). L'art. 6, della legge di pubblica sicurezza, aveva poi affermato che: “la definitività del provvedimento del prefetto non esclude la facoltà di annullamento di ufficio spettante al ministro”.

Sull'annullamento governativo cfr. P. BODDA, *Osservazioni sulla potestà governativa di annullamento degli atti amministrativi*, in *studi in onore di F. Cammeo*, 1932, I, 88-122; G. GIACOBELLI, *Sul fondamento e i limiti del potere di annullamento e di revoca dell'atto amministrativo illegittimo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1939, I, 102.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione dell'origine della revoca si rinvia a G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 48.

che “poche nozioni sono oggi, nel diritto amministrativo, tanto controverse”<sup>5</sup>.

Fu così che, per legittimare l'esistenza di tale potere di ritiro in capo all'amministrazione, si affermò la trasposizione della revoca civilistica nell'ambito del diritto amministrativo<sup>6</sup>. Si evidenziò infatti che la “revocabilità degli atti amministrativi discende dall'istituto della revoca proprio di alcuni negozi giuridici del diritto privato, (...) che ha fatto da passaggio già da tempo non recente nel diritto pubblico” e che pertanto non vi fossero ostacoli “alla possibilità di revoca degli atti amministrativi”<sup>7</sup>.

In effetti i primi contributi scientifici sulla *figura iuris* in questione presero le mosse proprio dal diritto comune e, segnatamente, dalla teoria del negozio giuridico cui l'atto amministrativo veniva accostato: il negozio di diritto privato altro non è se non la manifestazione di volontà volta a costituire, modificare o estinguere un rapporto giuridico; l'atto amministrativo è la manifestazione della volontà statale diretta a modificare unilateralmente lo *status quo ante*.

Il parallelismo così creato tra atto amministrativo e negozio di diritto privato aveva condotto a concludere per l'ammissibilità della revoca in entrambe le discipline, stante la loro reciproca “vicinanza” ontologica<sup>8</sup>.

La revoca si raffigurava pertanto, alla stessa stregua della dottrina privatistica, come “manifestazione di volontà con la quale si intendeva togliere di mezzo, agli effetti giuridici, una manifestazione di volontà precedente”<sup>9</sup>. D'altro canto

---

<sup>5</sup> R. LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, Milano, 1941, 196.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione della revoca in termini privatistici cfr. F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1903, 93, il quale ricostruisce la revoca ispirandosi alla teoria del negozio giuridico a cui l'atto amministrativo è inizialmente accostato: “si considerano come negozi giuridici le manifestazioni di volontà lecite, dirette a creare o a sciogliere e modificare rapporti giuridici” (...). Queste definizioni si adattano perfettamente al concetto di atto amministrativo, sia nel suo aspetto originario e suriettivo di manifestazione di volontà statale, sia nel suo intento di stabilire un rapporto giuridico con altri soggetti in un caso concreto, sia nel suo limite egualmente segnato dal diritto obiettivo”.

Sul tema della revocabilità cfr. F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, cit., 585, sulle concessioni dei servizi pubblici.

<sup>7</sup> L. RAGGI, *La revocabilità degli atti amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917, I, 316.

Per un'esegesi dogmatica e un inquadramento sistematico della figura della revoca, cfr. A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, Milano, 2013, 12 ss.

<sup>8</sup> Sul punto cfr. anche G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 117 ss. In particolare, l'autore pone l'accento sulla circostanza che la revoca non sia un istituto, per così dire, di esclusivo appannaggio del diritto amministrativo, essendo, anzi, una figura giuridica di portata generale, propria di una molteplicità di branche del diritto, ivi inclusa quella privatistica.

<sup>9</sup> F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 450; L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1898, 144.

si riteneva che il concetto di revoca dovesse essere unitario e mantenere le medesime caratteristiche, tanto nel diritto privato, quanto nel diritto pubblico<sup>10</sup>.

Occorre tuttavia sottolineare come nell'ambito di quest'ultimo veniva in evidenza l'interesse generale che con la revoca (amministrativa) si mirava a realizzare. E infatti, se nel diritto privato la revoca poteva essere disposta eccezionalmente o nei casi previsti dalla legge, nel diritto amministrativo essa "rappresenterebbe la regola per mantenere l'ordine giuridico dell'amministrazione"<sup>11</sup>. In sostanza, nella dottrina risalente, la revocabilità veniva legata "al carattere autoritativo dell'atto amministrativo e alla sua funzionalità alla realizzazione dell'interesse pubblico"<sup>12</sup>, pur riconoscendo tuttavia rilevanza agli interessi dei privati destinatari del provvedimento revocato per i quali si prevedeva, come nel caso dei concessionari di pubblici servizi, la corresponsione di un'indennità<sup>13</sup>.

Pur concependo la revoca come un privilegio dell'amministrazione nei confronti degli amministrati fondata sul principio di imperatività degli atti amministrativi, venne però progressivamente eroso quel retaggio ereditato dal passato della revocabilità *ad nutum*<sup>14</sup>. La stessa assimilazione dell'atto amministrativo all'atto di diritto privato, entrambi produttivi "di una situazione giuridica subiettiva obbligatoria per le parti", valse sì a negare la revocabilità *ad nutum*, ma servì anche a riconoscere in via generale la revocabilità in presenza di giustificati motivi di pubblico interesse<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> SALV. ROMANO, *La revoca degli atti giuridici privati*, Padova, 1935, 6.

<sup>11</sup> E. LOMBARDO PELLEGRINO, *Teoria giuridica delle deliberazioni amministrative*, Milano, 1898, 49.

<sup>12</sup> In tal senso A. CORPACI, *Revoca e abrogazione del provvedimento amministrativo* (voce), in *Dig. disc. pubbl.* 1987, 325. L. RAGNISCO, *Revoca ed annullamento degli atti amministrativi*, in *Foro it.*, 1907, 283, rileva come la revoca trovi il proprio fondamento nell'imperatività dell'atto amministrativo e nella circostanza che essa è sempre finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico.

<sup>13</sup> F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, cit., 585.

<sup>14</sup> A tal proposito M. IMMORDINO, *La revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999, 96, ha evidenziato come: "la revoca che lo Stato di diritto ha ereditato dagli ordinamenti precedenti, dove, come è noto, era tradizionalmente consentito alla pubblica amministrazione, intesa come apparato servente della Corona e del Governo, il "privilegio" sovrano di ritirare *ad nutum* un atto precedente, ha infatti mantenuto il carattere di "privilegio" anche negli ordinamenti ad atto amministrativo successivamente affermatasi. E ciò nonostante la perdita di "sovranità" dell'esecutivo e il progressivo affermarsi del principio di legalità, con conseguente mutamento dei rapporti amministrazione-legge.

<sup>15</sup> Cfr. L. RAGNISCO, *Revoca ed annullamento degli atti amministrativi*, cit., 282-283 e A. CORPACI, *ult.op. cit.*, 325. Si rammenta che O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni*



Il continuo accostamento agli istituti privatistici (disdetta, revoca nelle donazioni e nel testamento) e la necessità della compresenza del motivo del revocare (vizio), obiettivamente accertato, conduceva inoltre a utilizzare l'accezione di revoca come sinonimo di ritiro di un atto giuridico "per motivi sostanziali all'emanazione dell'atto"<sup>16</sup>.

Dunque la revoca veniva descritta in un'accezione molto lata, operante tanto in presenza di un errore o di una violazione di legge, quanto al sopravvenire di nuove circostanze che suggerivano il ritiro di un precedente atto<sup>17</sup>; di qui l'evidente onnicomprensività della figura, "la cui ampia portata definitoria portò poi a distinguere la revoca c.d. in senso stretto, dall'annullamento"<sup>18</sup>.

Le osservazioni che precedono inducono a chiedersi quale sia stato il momento in cui le due figure giunsero ad una scissione, acquisendo così una loro autonomia.

Sul punto occorre evidenziare che i termini annullamento d'ufficio e revoca non vennero impiegati con un significato costante, attribuendo talvolta ad essi un valore anche improprio<sup>19</sup>. E infatti, sia nella pratica delle amministrazioni, sia in talune fonti normative, veniva denominata revoca "il ritiro di un atto da parte della stessa autorità che lo ha emanato qualunque sia il motivo, di legittimità o di merito di tale provvedimento" e, in contrapposto, veniva detto "annullamento l'atto di un'autorità superiore e anche di un'autorità giurisdizionale, diretto a eliminare un precedente provvedimento, sia che a ciò esse addivengano per vizi di legittimità, oppure per imperfezioni di merito"<sup>20</sup>.

La sovrapposizione così effettuata, accompagnata dall'assenza di una previsione legislativa che descrivesse i due istituti, non mancò di creare forti incer-

---

*e concessioni amministrative. Parte I, Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, XLVI; 1984, oggi in *Scritti scelti*, III, *Gli atti amministrativi*, Napoli, 1992, aveva affermato la revocabilità delle concessioni *ad nutum*, mentre F. CAMMEO, *I monopoli comunali*, cit., 539, aveva affermato la revocabilità delle concessioni solo in presenza di motivi di pubblica utilità da apprezzarsi in seguito ad un giudizio.

<sup>16</sup> In tal senso A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, cit., 16, che riprende l'espressione di M. Immordino-A. Contieri, *L'omessa comunicazione di avvio del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2006,

<sup>17</sup> L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, cit., 88.

<sup>18</sup> In tal senso, G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 50.

<sup>19</sup> Tale significato delle due espressioni è accolto da U. BORSI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1941, 36-37; L. RAGNISCO-M. ROSSANO, *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954; R. ALESSI, *revocabilità*, cit., 31. A tal riguardo si rileva come L. RAGNISCO, *Revoca e annullamento di atti amministrativi*, cit., 282, evidenzia che la revocabilità degli atti amministrativi ha molti punti in contatto con l'annullamento d'ufficio.

<sup>20</sup> G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Milano, 1958, 319-320.

tezze, tanto da condurre la dottrina a elaborare diverse teorie fondate su differenti criteri (soggettivo e oggettivo), al fine di perimetrarne gli ambiti<sup>21</sup>.

I fautori del dato soggettivo affermarono che il *discrimen* tra revoca e annullamento d'ufficio sarebbe stato proprio tracciabile in relazione al soggetto (organo) competente ad adottare il provvedimento di ritiro<sup>22</sup>: nel caso di revoca il relativo potere sarebbe stato esercitato dalla medesima autorità che aveva emanato l'atto<sup>23</sup>, mentre nel caso di annullamento d'ufficio il potere di ritiro del provvedimento sarebbe appartenuto a un altro soggetto, in genere gerarchicamente sovraordinato rispetto a quello che lo aveva adottato<sup>24</sup>.

L'istituto in esame, infatti, veniva così costruito su di un elemento soggettivo, nel senso che la revoca veniva considerata in linea di principio come una prerogativa della stessa autorità emanante il provvedimento revocando, con la conseguenza che un'altra autorità di pari grado sarebbe stata da considerarsi come incompetente, mentre una di grado inferiore non avrebbe potuto ingersi in ragione del principio gerarchico<sup>25</sup>.

Dunque la dottrina dell'epoca subordinava al concetto di competenza la distinzione tra revoca e annullamento d'ufficio, non ponendo mente alla ragione che avesse condotto alla rimozione dell'atto. E così si continuava a denominare revoca il ritiro per illegittimità se proveniente dalla stessa autorità che aveva adottato il provvedimento, atteso che il potere di annullare presupponeva sempre e comunque il giudizio di un organo superiore<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Per una rassegna delle diverse posizioni della dottrina, cfr. P. SALVATORE, *Revoca degli atti. III) revoca degli atti amministrativi* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1991, vol. XXVII, 4; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 473.

<sup>22</sup> In tal senso G. LIGUNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 50, che rileva che il riferimento al soggetto emanante l'atto debba in realtà identificarsi con l'organo, atteso che "altrimenti risulterebbe difficile configurare una relazione gerarchica che sta alla base del criterio considerato".

<sup>23</sup> Sul punto cfr. G. LA ROSA, *La revoca del provvedimento amministrativo*, Milano, 2013, 6. Tra i fautori della concezione soggettiva si annovera F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 450, il quale pur ammettendo la revoca sia per motivi di legittimità che per motivi di merito, la limita alla stessa autorità che ha adottato l'atto. Infatti la revoca di un atto da parte dell'autorità superiore è riconducibile tra le attribuzioni della supremazia gerarchica o della vigilanza governativa.

<sup>24</sup> In tal senso U. BORSI, *La giustizia amministrativa*, cit., 36; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, 1949, 202; U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano* vol. II, Parte II, 851.

<sup>25</sup> C. VITTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 3.

<sup>26</sup> In tal senso A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, cit., 18.

Revoca e annullamento d'ufficio venivano pertanto a configurarsi come “due effetti simili di uno stesso fenomeno specifico, da distinguersi non per la loro intrinseca natura, ma per il semplice mutamento materiale della volontà agente, nell'ambito della medesima persona giuridica”<sup>27</sup>. La distinzione fra l'uno e l'altro istituto sembrava dunque fondarsi unicamente sul mero profilo soggettivo della fonte della nuova manifestazione di volontà.

Il *discrimen* basato sull'autorità competente ad esercitare il potere di ritiro non apparve tuttavia esaustivo. Fu così che la riflessione si spinse sino a toccare i profili strutturali dei poteri attraverso i quali l'Amministrazione ritornava sulle proprie decisioni, ponendosi così l'accento sulla dicotomia legittimità/opportunità e dunque sulla tipologia del vizio<sup>28</sup>.

Emerse così una prima diversità ontologica tra i due istituti, non più meramente estrinseca e soggettiva. Si ammise pertanto la revoca in presenza di motivi di opportunità<sup>29</sup>, distinta dalla revoca per illegittimità (o invalidità), che venne denominata annullamento<sup>30</sup>.

Tale teoria che ebbe ampio seguito sia in dottrina, sia in giurisprudenza, ricevette l'approvazione anche dal legislatore, prevedendo il T.U. 3 marzo 1934, n. 383, sulla legge comunale e provinciale, che, sulle deliberazioni del Podestà non soggette a speciale approvazione, il Prefetto potesse pronunciare l'annullamento per motivi di legittimità o rifiutare l'approvazione per motivi di merito (art. 98, 3° cpv)<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 64.

<sup>28</sup> L. RAGNISCO, *Revoca ed annullamento degli atti amministrativi*, cit., 284. L'autore sostiene che si abbia revoca quando l'atto amministrativo è messo nel nulla per motivi di merito o di convenienza, indipendentemente dal fatto che la nuova manifestazione di volontà provenga dal medesimo organo che ha emesso l'atto revocando o da un organo gerarchicamente sovraordinato. Controverta rimane, però, la concreta possibilità di revoca, in qualsiasi tempo, da parte dell'autorità superiore a quella che ha emesso l'atto quando esista un ordinamento gerarchico in senso proprio. A tal proposito egli distingue fra gli organi facenti parte dell'amministrazione diretta dello Stato, rispetto ai quali l'esercizio del potere di revoca viene consentito solo in casi eccezionali e gli organi appartenenti all'amministrazione indiretta dello Stato, rispetto ai quali la possibilità di revoca degli atti emanati dagli organi inferiori è totalmente esclusa, vantando essi una sola facoltà di annullamento.

<sup>29</sup> A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, cit., 387.

<sup>30</sup> L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, cit., 88, aveva evidenziato che la revoca potesse essere adottata indifferentemente sia da parte della stessa autorità che ha emanato il provvedimento revocato, sia da parte di un'autorità superiore; se però il provvedimento è posto nel nulla per ragioni di legittimità si ha l'annullamento d'ufficio.

<sup>31</sup> A tal riguardo tuttavia G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi*, cit., 121, nota 22, rileva che: “altri testi legislativi, tuttavia, ammettono, come già si è osservato, l'annullamento per vizi di merito e la norma ricordata non appare bastevole a dimostrare che viga nel sistema legislativo italiano un opposto principio”.

Tale visione, ulteriormente raffinata, condusse a configurare l'annullamento d'ufficio in caso di vizi di legittimità, la revoca in presenza di vizi di merito<sup>32</sup>. Tuttavia la rammentata distinzione non fu scevra da criticità, attesa la spuria assimilazione che la dottrina era solita effettuare dei concetti di illegittimità con quello di invalidità<sup>33</sup>.

Tra i due criteri descritti quello oggettivo fu senz'altro quello che ebbe maggior seguito, anche se si profilavano ipotesi ibride, volte a combinare le componenti delle due tesi rammentate, in una terza formula, definita "eclettica"<sup>34</sup>.

Si giunse pertanto ad affermare che se l'annullamento sarebbe ricorso sempre nelle ipotesi di atto illegittimo, la revoca si sarebbe tuttavia configurata sia nel caso di atto di ritiro da parte dello stesso organo che ha emanato l'atto, sia da parte di organo diverso, sempreché non si trattasse di atto illegittimo<sup>35</sup>; e ancora che la revoca avrebbe potuto operare sia per vizi di legittimità<sup>36</sup>, (denominando revoca quello che oggi viene classificato come annullamento d'ufficio), sia per ragioni di merito da parte della medesima autorità che ha emanato l'atto che si intende eliminare<sup>37</sup>. E così si ammetteva l'esistenza di "due specie di re-

<sup>32</sup> Sul punto L. RAGNISCO, nota a parere Cons. Stato del 14 febbraio 1907, in *Foro it.*, 1907, III, 281, il quale evidenzia la necessità "di fare interamente astrazione degli organi ai quali è attribuita la competenza di revocare o annullare e che si abbia la revoca quando l'atto amministrativo è posto nel nulla per motivi di merito o di convenienza e si abbia, invece, annullamento quando l'atto è messo nel nulla per motivi di legittimità". In tal senso anche P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 437; A. DE VALLES, *Elementi di diritto amministrativo*, Padova, 1956, 187; C. VITTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 1.

Sulla distinzione fra criterio soggettivo e oggettivo v. anche R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 63. A proposito della revoca F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, cit., 93, ebbe ad affermare che la revoca degli atti amministrativi doveva essere pronunciata in forma espressa, poiché l'atto revocando è sorretto da una presunzione di legittimità.

<sup>33</sup> L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, cit., 325: "si parla ancora di revoca, quando l'atto sia tolto di mezzo da un organo gerarchicamente superiore all'organo che lo ha posto in essere, ancorché la revoca non avvenga (si intende) per motivi di invalidità.

<sup>34</sup> P. SALVATORE, *Revoca degli atti* (voce), cit., 1 ss.

<sup>35</sup> L. RAGGI, *ult. op. cit.*, 325.

<sup>36</sup> "La revoca può essere fondata anzitutto sulla illegittimità dell'atto, cioè su un vizio iniziale, che ne produce l'illegittimità", sul punto, O. RANELLETTI, *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia amministrativa*, cit., 166.

<sup>37</sup> S. ROMANO, *Corso di diritto Amministrativo*, Padova, 1937, 287. Secondo l'autore, il concetto di revoca rappresenterebbe un ampio *genus* nel quale sono distinguibili due *species*: la revoca cosiddetta propria avente efficacia *ex tunc*, e la revoca impropria, denominata – onde scongiurare equivoci – abrogazione, con effetto *ex nunc*. "Una revoca che non produca effetti

voca”: quella fondata su ragioni di invalidità dell’atto amministrativo e quella fondata su semplici ragioni di opportunità, “in quanto è cambiato quello stato di fatto che aveva indotto l’organo amministrativo a emanare quel dato atto”<sup>38</sup>.

La commistione illegittimità e invalidità era destinata a riverberarsi inevitabilmente sulla nozione di vizio di merito. E invero, laddove quest’ultimo fosse stato considerato causa di invalidità, ne sarebbe derivato che nessun distinguo vi sarebbe stato tra i vizi di legittimità e di merito, in particolare con riguardo agli effetti prodotti dal ritiro da parte dell’amministrazione, con conseguente attrazione della revoca nell’annullamento d’ufficio.

L’assorbimento dei vizi di merito nell’area dell’invalidità sarà oggetto di trattazione nel prosieguo, basti tuttavia qui ricordare che la dottrina del tempo utilizzava più argomentazioni per giustificare la loro riconducibilità in tale ambito. Infatti, consistendo l’inopportunità in violazione di norme, anche non giuridiche, nulla avrebbe impedito di annoverare il vizio di merito nell’ambito dell’invalidità<sup>39</sup>.

Il distinguo tra annullamento d’ufficio e revoca, considerato “uno dei punti più incerti e controversi della dottrina amministrativa” fu altresì da alcuni rintracciato nel binomio validità/invalidità. “L’atto amministrativo deve essere opportuno e conveniente per l’amministrazione, perché vi è un principio giuridico che lo esige”, imponendo a quest’ultima, nell’esercizio dei propri poteri, di perseguire l’interesse pubblico. Accade però che la legge non descriva analiticamente le modalità con cui la pubblica amministrazione deve raggiungere tale fine; in questo caso allora essa non può procedere arbitrariamente “per attuare il comando generale”, dovendo far ricorso a norme non giuridiche<sup>40</sup>.

Se dunque l’azione amministrativa è volta al miglior soddisfacimento dell’interesse pubblico, essa non potrà che essere rispondente al principio di legalità, “sia quella che di solito viene chiamata legittimità dell’atto, sia il suo merito”, racchiudendo, così, nell’area della legalità (coincidente con la nozione di validità) sia i vizi di legittimità, sia quelli di merito<sup>41</sup>.

---

*ex tunc* non è una vera revoca, ma un atto a sé che, essendo contrario e incompatibile con quello precedente, l’abroga”. La revoca, al pari dell’annullamento ha un’efficacia retroattiva che, invece, non è dato riconoscersi all’abrogazione. La differenza fra revoca e annullamento dovrebbe, dunque, rinvenirsi nella struttura degli atti: tale prospettiva accorda la propria preferenza alla discriminante basata sui concetti di legittimità e di merito.

<sup>38</sup> L. RAGGI, *Atti amministrativi. Giustizia amministrativa*, Genova, 1950.

<sup>39</sup> In tal senso G. CODACCI PISANELLI, *L’invalidità come sanzione di norme non giuridiche*, Milano, 1940 e A. AMORTH, *Il merito dell’atto amministrativo*, Milano, 1939 e ora in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1939, 369.

<sup>40</sup> A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, cit., 7 ss.

<sup>41</sup> V.M. ROMANELLI, *L’annullamento degli atti amministrativi*, cit., 79. Secondo questa rico-

Non v'è chi non veda tuttavia come, così opinando, la linea di demarcazione tra gli istituti si configurasse alquanto debole. Di qui la necessità, al fine di superare le criticità in essa insite, di avvalersi, sulla scorta di alcuni spunti privatistici<sup>42</sup>, dell'elemento temporale<sup>43</sup>.

Si ritennero pertanto annullabili gli atti amministrativi affetti da vizi originari, sia di legittimità, che di merito, revocabili gli atti perfettamente validi o comunque esenti da vizi riconducibili al tempo della loro adozione<sup>44</sup>.

Tale tesi però incontrava un limite nel momento in cui non considerava che l'invalidità avrebbe potuto non essere originaria, ma successiva all'adozione dell'atto<sup>45</sup>. Si giunse così ad affermare l'operatività dell'annullamento in caso di atti invalidi, di revoca in presenza di atti validi o in cui solo in un secondo momento si fossero palesati vizi<sup>46</sup>.

In sostanza si sarebbe configurato il potere di revoca quando l'amministrazione, in presenza di cause sopravvenute, avesse inteso disciplinare diversamente una determinata fattispecie, con effetto *ex nunc* e il potere di annullamento d'ufficio in presenza di un vizio originario sia di legittimità, che di merito, con efficacia *ex tunc*<sup>47</sup>.

Questa ricostruzione tuttavia, se da una parte svincolava definitivamente la revoca dall'invalidità, dall'altra, ritenendo possibile l'annullamento per vizi di merito, contribuiva vieppiù a creare sovrapposizione tra due istituti, i cui distinguo stentavano ad affermarsi<sup>48</sup>.

struzione, se l'azione amministrativa conduce all'adozione di un atto che non è "opportuno", avendo contravenuto alla sua *mission*, in ossequio al superiore principio di legalità, essa sarà da considerarsi viziata.

<sup>42</sup> SALV. ROMANO, *La revoca degli atti giuridici privati*, Padova, 1935, 6.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 48 ss.

<sup>44</sup> V.M. ROMANELLI, *ult. op. cit.*, 79. O. RANELLETTI, *Le guarentigie*, cit., 137. *Contra* G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 124.

<sup>45</sup> A. LUPO, *ult. op. cit.*, 27, che richiama la posizione di P. GASPARRI, *L'invalidità successiva degli atti amministrativi*, Pisa, 1939.

<sup>46</sup> S. ROMANO, voce *Annullamento (teoria dell')* nel *diritto amministrativo*, in *Scritti minori*, Milano, 1990, 390.

<sup>47</sup> Sulla efficacia temporale, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, II, Milano, 1993, 601. Invero, il maestro ha sostenuto che tale tema non meritasse troppa attenzione, atteso che "il principio è che tutti i provvedimenti amministrativi agiscono *ex nunc*, e al principio non si sottrae la revoca (...). Da tale argomentazione ne deriva che: l'annullamento ha efficacia retroattiva perché tale carattere possiedono tutti gli atti del genere annullamento e quindi anche l'annullamento amministrativo, che è una specie del genere".

<sup>48</sup> Tra coloro che ritenevano ammissibile l'annullamento per vizi di merito: S. ROMANO, *Annullamento (teoria dell')* voce, *Diritto amministrativo*, in *Nuovo dig. it.*, voce aggiornata da G.

## 2. La ricostruzione dogmatica del potere di revoca nella dicotomia tra autonomia e unitarietà con l'annullamento d'ufficio

Gli studi successivi al dibattito descritto si incentrarono per lo più sull'istituto della revoca con l'intento non solo di conferire alla medesima un'autonomia dogmatica (svincolandola per la prima volta dal contiguo istituto dell'annullamento d'ufficio)<sup>49</sup>, ma anche per "liberarla" dall'esistenza di un vizio dell'atto<sup>50</sup>.

In particolare il nodo da sciogliere atteneva alla necessità di rinvenire una giustificazione che legittimasse il ritiro di un atto valido.

Occorre infatti rammentare che, sebbene la revoca dell'atto amministrativo fosse stata ricostruita sul modello civilistico del negozio giuridico e in esso si fosse costruita la sua ammissibilità, parte della dottrina (diversamente dalla giurisprudenza) propendeva per l'irrevocabilità dell'atto amministrativo, questione che veniva ad assumere maggior rilievo laddove si discettasse del ritiro di un atto valido<sup>51</sup>.

Non è un caso allora che uno dei maggiori studiosi della revoca, basandosi sulle categorie dogmatiche della validità e dell'efficacia – da intendersi come astratta attitudine alla produzione di effetti giuridici, la prima, ed effettiva capacità di produzione dei medesimi, la seconda<sup>52</sup> – avesse affermato che la revoca potesse essere riferita ai soli atti discrezionali e a efficacia continuata e avesse altresì individuato, quale presupposto di tale ritiro, "un mutamento sopravveniente" (e dunque posteriore a quello dell'emanazione), il quale "reg-

---

MIELE, e in *Nss. dig. it.*, I, Torino, 1957, 642. G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 56 ss; V. M. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 82.

<sup>49</sup> In particolare di Resta e Alessi.

<sup>50</sup> In tal senso G. LIGUGNANA, *ult op. cit.*, 54.

<sup>51</sup> R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1956, il quale a proposito dell'irretrattabilità dell'atto giuridico afferma: "gli atti giuridici contengono un comando, un atto di volizione che logicamente non può essere diretto a provvedere per il passato". Sulla irretrattabilità R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 11, afferma che il principio di irretroattività della legge dovrebbe comportare a pena di inammissibile contrasto, anche l'irretroattività dei comandi singoli contenuti negli atti giuridici, che sono una specie di ordine inferiore rispetto alla norma da cui attingono forza ed efficacia. Per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale sulla revoca cfr. A LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, cit., 52 ss.

<sup>52</sup> R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 21, l'autore riconduce tanto la revoca, quanto l'annullamento d'ufficio nel più ampio *genus* del ritiro e, sposando la tesi oggettiva, ricollega l'una all'atto perfetto (*id est* suscettibile di produrre effetti non solo in astratto, ma anche in concreto), l'altro all'atto invalido.

gendo sulla causa, porta al ritiro dell'atto (valido ed efficace) dal mondo giuridico<sup>53</sup>. Tale mutamento, al fine di giustificare il ritiro dell'atto, doveva incidere altresì nella valutazione dell'interesse pubblico.

L'autore, oltre a configurare la revoca per sopravvenienze, si spinse poi sino ad ammettere la revoca *jus poenitendi*, in presenza di una mutazione della valutazione dello stato di fatto in funzione dell'interesse pubblico: "in quest'ultimo caso, l'interesse pubblico che può essere rivalutato non è quello concreto che ha condotto all'emanazione dell'atto, ma è l'interesse astrattamente considerato"<sup>54</sup>. Ben avrebbe potuto infatti l'amministrazione compiere una valutazione dell'interesse pubblico diversa da quella effettuata nel momento dell'emanazione dell'atto, laddove ciò si fosse reso indispensabile per realizzare quei fini da essa perseguiti.

Fu attraverso tali argomentazioni che la revoca per rivalutazione dell'interesse pubblico originario fece "ufficialmente" il suo ingresso nella dogmatica dell'istituto.

La coeva ricostruzione della categoria della revoca, aderendo alla tesi che riteneva inammissibile il ritiro di un atto amministrativo privo di vizi, focalizzò invece la propria attenzione sulla riconduzione nell'alveo di una categoria unitaria sia della revoca, che dell'annullamento d'ufficio<sup>55</sup>.

L'assunto da cui prese le mosse avvalorò la convinzione della difficoltà – che costantemente ha accompagnato gli studi giuridici e l'elaborazione pretoria – di scindere definitivamente il legame tra i due istituti, fomentando, attraverso un lessico non sempre coerente, confusioni concettuali. E invero la posizione richiamata definiva revoca l'annullamento dell'atto con efficacia *ex nunc*, ma utilizzava il termine annullamento d'ufficio per indicare l'eliminazione conseguente a un vizio originario dell'atto.

Scindendo l'atto dal rapporto sottostante, la revoca si configurava pertanto, nella tesi in esame, come il ritiro con efficacia *ex nunc* derivante dal principio generale di irretroattività degli atti giuridici, sostanziandosi in una modificazione del rapporto sorto con l'atto originario<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> R. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, cit., 22. Secondo l'autore la revoca non opererebbe in caso di attività dovuta, atteso che "l'esistenza di un vincolo interdice ogni possibilità di revoca, poiché se la norma impone un obbligo, è inammissibile una revoca che contraddica quell'obbligo".

<sup>54</sup> G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 57.

<sup>55</sup> R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1936, 32 ss.

<sup>56</sup> Per un'ampia ricostruzione della teoria di Alessi, cfr. G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 58 e A. LUPO, *Premesse per uno studio sulla revoca degli atti amministrativi*, cit., 38.



L'esercizio del potere di revoca da parte della pubblica amministrazione non era tuttavia illimitato e incondizionato, essendo subordinato a limiti di ordine formale e sostanziale. Per quanto attiene a questi ultimi, essi venivano individuati nella sussistenza non tanto dell'interesse pubblico in sé e per sé, verso il quale deve sempre essere rivolta l'azione amministrativa, bensì nell'interesse pubblico corrispondente a quella misura minima, così come individuata dalla norma. In sostanza, l'autorità amministrativa non poteva revocare l'atto adducendo un generico interesse pubblico, ma questo doveva trarre origine da fatti che già erano previamente individuati dalla norma attributiva del potere, in modo che potesse giustificarsi la facoltà di revocare<sup>57</sup>.

Occorre tuttavia effettuare una precisazione: atteso che la revoca avrebbe potuto operare laddove vi fosse contrasto tra la situazione determinata dall'atto e l'interesse pubblico, ne derivava che essa, secondo il pensiero dell'autore, si poteva giustificare soltanto in caso di sopravvenienze<sup>58</sup>.

Rispetto alla corrispondente teorizzazione che aveva posto l'accento sul legame revoca/discrezionalità (Resta), la ricostruzione in esame si attestava su un diverso approccio. La discrezionalità che involgeva l'amministrazione nell'emanare l'atto, infatti, non doveva parimenti rinvenirsi nel momento della revoca "giacché può avvenire che l'una (discrezionalità) si esaurisca per così dire, con l'emanazione dell'atto, senza che sopravviva nell'amministrazione alcuna potestà discrezionale relativa alla modifica ulteriore del rapporto, nel qual caso è evidente (...) che l'atto in questione non potrà essere ritenuto revocabile, ancorché esso fosse discrezionale riguardo al momento della sua emanazione"<sup>59</sup>.

In questo vivace dibattito dottrinale si inserì l'autore del maggior contributo dell'epoca sull'annullamento d'ufficio, il quale, muovendo dall'assunto che un'attenta disamina di quest'ultimo non potesse in alcun modo prescindere dalla disamina del contrapposto istituto, tentò di delineare il confine fra revoca e annullamento d'ufficio<sup>60</sup>.

In particolare lo studioso prese le mosse dalla considerazione che la scarsa chiarezza che avvolgeva le due figure traesse origine dal non aver tenuto presente che la revoca è istituto di portata generale, non di esclusiva pertinenza del diritto amministrativo. Tale "trascuratezza" aveva infatti determinato (co-

---

<sup>57</sup> I limiti alla revoca andrebbero identificati "nell'interesse pubblico in quel dato grado minimo predeterminato dalla norma", in tal senso R. ALESSI, *ult. op. cit.*, 36.

<sup>58</sup> L'autore individua, dunque, tre diverse tipologie di revoca: la revoca per illegittimità, la revoca per inopportunità iniziale e la revoca per inopportunità sopravvenuta.

<sup>59</sup> R. ALESSI, *ult. op. cit.*, 26.

<sup>60</sup> G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 116.

me in precedenza rilevato) non poche difficoltà nella differenziazione degli istituti, tanto più che il vocabolo “revoca” veniva spesso utilizzato in due diverse accezioni: sia come generico potere di rimozione degli atti amministrativi, indipendentemente dalla loro validità, sia come rimozione dei soli atti validi<sup>61</sup>.

La tesi in esame evidenziava come la ricerca di un unico “*nomen*” lasciasse supporre che le due figure venissero di fatto considerate come due aspetti di un medesimo istituto.

A ben vedere, però, la questione trascendeva il mero profilo terminologico, arrivando a investire l'essenza stessa degli atti di ritiro e portando a reputare la “revoca” come un ampio *genus* nel quale sarebbero state distinguibili due *species*.

In realtà una maggiore sensibilità dogmatica, ad avviso dello studioso, avrebbe imposto di evitare una simile sovrapposizione, limitando la facoltà di revoca ai soli atti perfetti. Poter revocare invero, “vuol dire potersi ricredere, ossia avere la facoltà di tornare sul proprio volere, anche se formato e attuato in guisa perfetta”<sup>62</sup>. Infatti, sebbene la libertà di servirsi di un tale potere sia stata, spesse volte, limitata dall'ordinamento che, nell'interesse dei privati destinatari degli effetti, ne subordinava l'esercizio al verificarsi di determinate circostanze, tuttavia, queste ultime non influivano sulla struttura e, dunque, sulla validità del provvedimento revocando.

Ma se lo *ius revocandi* consisteva proprio nella facoltà di mutare la volontà anche dopo la propria determinazione, vale a dire di addivenire a un esito negativo del procedimento decisorio anche dopo che esso sembrava essersi concluso, allora non appariva scorretto inferire l'identità fra l'attività svolta nel porre in essere l'atto e quella esplicata nel revocare.

Secondo l'autore, infatti, la revoca si sarebbe risolta nella ritrattazione facoltativa, *ergo* discrezionale (non invece vincolata), di un atto amministrativo nell'esercizio di quella stessa attività di cui esso era manifestazione sensibile. Dunque la differenza con l'annullamento d'ufficio sarebbe risieduta nella circostanza che: “la revoca è esplicazione della stessa attività in base alla quale il precedente provvedimento era stato posto in essere, mentre l'annullamento costituisce esercizio di un potere di controllo”<sup>63</sup>.

Da tali argomentazioni ne discese, pertanto, che oggetto dell'annullamento sarebbero stati solo gli atti invalidi, prescindendo la revoca da qualsivoglia considerazione sulla validità degli stessi.

---

<sup>61</sup> Cfr. O. RANELLETTI, *Le garanzie amministrative e giurisdizionali della giustizia amministrativa*, cit., 241.

<sup>62</sup> G. CODACCI PISANELLI, *ult. op. cit.*, 117.

<sup>63</sup> G. CODACCI PISANELLI, *ult. op. cit.*, 134 ss.

### 3. L'evoluzione degli istituti nella giurisprudenza antecedente alla loro positivizzazione e la progressiva affermazione della reciproca indipendenza

Mentre la dottrina dei primi decenni del Novecento era impegnata nel difficile compito di collocare sistematicamente le forme di ritiro degli atti amministrativi (compito reso maggiormente arduo, come ricordato, dalle tesi sulla configurabilità della nozione di vizi di merito e dalla nozione di annullamento d'ufficio per vizi di merito), la giurisprudenza coeva, dopo un primo utilizzo sinonimico dei due vocaboli<sup>64</sup>, pareva (almeno *prima facie*) aver empiricamente individuato una propria soluzione ad alcune questioni che invece tormentavano la scienza del diritto amministrativo.

Al centro del dibattito appena descritto si colloca temporalmente una illuminante pronuncia della Corte di Cassazione del 1927<sup>65</sup>. Essa ebbe ad affermare in modo netto come l'annullamento d'ufficio si configurasse in presenza di atti illegittimi, mentre la revoca a fronte di atti legittimi, evidenziando altresì come il primo comportasse la caducazione dell'atto con efficacia retroattiva, mentre la revoca operasse per il futuro.

In sintesi il chiaro *iter* argomentativo della Suprema Corte: "L'annullamento, attenendosi a funzioni di vigilanza e di controllo esercitata da un organo amministrativo e per fini amministrativi, è regolato dalle norme di diritto pubblico, che gli sono proprie, che lo differenziano e lo distinguono dalla revoca, la quale, invece ricorre nel caso che l'atto amministrativo si ponga nel nulla per ragioni d'opportunità e di merito. Sia con l'annullamento, che con la revoca cade l'atto, ma con il primo per motivi di sola legittimità, e con la seconda per considerazioni di convenienza e di merito"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Alcune pronunce evidenziano come la giurisprudenza consideri i due concetti identici, ammettendo così un solo istituto per addivenire alla rimozione degli atti amministrativi: Cons. Stato (parere), 3 gennaio 1923, in *Riv. amm.*, 1923, 248; Cons. Stato sez. IV, 12 gennaio 1927, in *Foro it.*, 1928, III, 108; Cons. Stato, sez. V, 1 giugno 1928, in *Foro it.*, 1928, III, 169.

<sup>65</sup> Cass. S.U., sent. 21 maggio 1927, in *Giur. it.*, 1927, I, 800.

<sup>66</sup> La pronuncia delle Sezioni Unite del 1927 prosegue il proprio *iter* argomentativo affermando che "dalla sostanziale differenza tra i due istituti consegue, che mentre la revoca rispetta i diritti quesiti, in caso di annullamento non è concepibile l'esistenza e la conservazione di un siffatto diritto. L'atto che si revoca, finché rimane in vita è perfettamente legittimo, e cadendo nel nulla, per ragioni di opportunità amministrativa e non di legalità, deve rispettare i diritti acquisiti legittimamente ed anteriormente alla revoca. Questa così non può avere efficacia retroattiva, e perciò si dice che gli atti amministrativi sono revocabili salvo i diritti quesiti, che essi hanno generato. L'annullamento invece, poiché pone nel nulla l'atto per ragioni di legittimità e

Tale decisione, senza soffermarsi su ricostruzioni dogmatiche, già risolveva con estrema linearità questioni nodali del tema che ci occupa.

Nel medesimo senso si determinò anche il Consiglio di Stato, il quale si premurò di evidenziare la diversità fra i due istituti, ponendo l'accento sull'inesattezza della terminologia impiegata, atteso che la revoca per illegittimità è in realtà annullamento d'ufficio<sup>67</sup>.

È vero però che pacifico era l'assioma della revocabilità degli atti da cui si muoveva.

L'orientamento della giurisprudenza, infatti, a differenza della dottrina, è sempre stato fermo nell'ammettere la (generale) revocabilità degli atti amministrativi<sup>68</sup>, facendo leva sulla finalità dell'amministrazione di tutelare gli interessi pubblici e "per intervenire occorrendo su provvedimenti dimostrati inconsulti e dannosi al servizio"<sup>69</sup>, salvo poi individuare dei contro limiti.

Si affermava infatti che "gli atti di carattere amministrativo sono essenzialmente revocabili in quanto non abbiano stabilito un vincolo di diritto", atteso che "la facoltà di revocare non può estendersi fino al punto di annullare i diritti accertati dei terzi"<sup>70</sup>.

Richiamando il principio elaborato da Romagnosi del minimo mezzo<sup>71</sup>, il giudice amministrativo non mancò di sottolineare che specie nella delicata materia della revoca degli atti amministrativi, deve proporsi sì di conseguire

lo considera come inesistente rispetto alla legge, non deve rispettare i diritti, che non sono potuti sorgere, giacché da atti illegittimi non si possono acquistare diritti. Il carattere facoltativo del potere di annullamento non altera la sostanza dell'istituto e non trae seco la conseguenza alla quale è pervenuta la corte di merito, cioè di circoscrivere gli effetti dell'annullamento agli atti posteriori. L'annullamento, sia pronunciato dallo stesso organo che emanò l'atto, che da quello superiore ha sempre effetto retroattivo, operando *ex tunc*, e cioè dal giorno, in cui l'atto annullato fu posto in essere, producendo gli stessi effetti, come se mai fosse esistito, nonostante qualsiasi decorso del tempo".

<sup>67</sup> Cons. Stato, sez. V, 19 gennaio 1935 (c.d. Sentenza Leone), in *Foro amm.*, 1935, I, 2, 86.

<sup>68</sup> Cons. Stato, sez. IV, 18 febbraio 1921, in *Giust. amm.*, 1921, 67; Cons. Stato, sez. IV, 20 dicembre 1924, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, II, 41; Cons. Stato, sez. V, 26 novembre 1927, in *Riv. amm.*, 1928, 205; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 1990, n. 393, in *Foro amm.*, 1990, 953; Tar Calabria, Catanzaro, 22 gennaio 1991, n. 27, in *I Tar*, 1991, 1525.

<sup>69</sup> Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 1898, n. 394, in *Giust. amm.*, 1898, I, 418, citata da A. CORPACI, *Revoca e abrogazione del provvedimento amministrativo* (voce), in *Dig. disc. pubbl.* 1997, 331.

<sup>70</sup> Cons. Stato, 27 marzo 1903, in *Man. amm.*, 1903, 212.

<sup>71</sup> G. ROMAGNOSI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, I, Milano, 1814 e *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Firenze, 1832, il quale aveva elaborato il principio del minimo mezzo in base al quale l'esercizio del potere deve comportare il minor sacrificio possibile per i privati destinatari dell'atto rispetto al pubblico interesse.

l'interesse pubblico, ma con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato<sup>72</sup>. Le condizioni connotanti l'interesse pubblico venivano poi identificate nella "attualità e sincerità", nonché nella necessità di non celare un fine diverso dell'amministrazione, quale un fine "fiscale, partigiano o privato"<sup>73</sup>.

Il tema del limite dei diritti fu sempre trattato, in linea teorica, come un elemento condizionante l'esercizio del potere di revoca, anche se non si spinse mai sino ad inficiarne l'esistenza<sup>74</sup>. Nella pratica tuttavia esso ebbe un ristretto ambito di operatività; e infatti, in quanto deroga al principio di normale revocabilità, si ritenne che le ipotesi di esclusione "dovessero risultare espressamente o dalla legge o dai principi propri a ciascun istituto"<sup>75</sup>. Anche la giurisprudenza successiva poi si assestò su tale posizione, ritenendo che la revocabilità degli atti amministrativi fosse la regola, richiedendo l'eccezione dell'irrevocabilità una espressa previsione normativa<sup>76</sup>.

L'ampiezza riconosciuta all'esercizio del potere in esame si evinceva altresì dalla circostanza che il consolidamento in capo al privato di situazioni giuridiche soggettive non fu ritenuto elemento preclusivo, sempre che la revoca fosse supportata da congrua motivazione<sup>77</sup>.

Sin dagli anni trenta la giurisprudenza dimostrò inoltre di aver delineato con chiarezza il "diverso apprezzamento" attraverso il quale veniva percepito l'interesse pubblico necessario e sufficiente a giustificare il potere di revoca. A fondamento di quest'ultimo venivano così addotte: "la mutata valutazione delle ragioni che determinarono il provvedimento"<sup>78</sup>, "la mutata valutazione dei fatti e delle circostanze che hanno determinato l'emanazione dell'atto, con la conseguenza che quest'ultimo nell'interesse dell'amministrazione deve essere

---

<sup>72</sup> Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 1940, n. 127, in *Mass. Cons. Stato*, 1932-1961, II, 3537.

<sup>73</sup> L. RAGNISCO, *Revoca e annullamento degli atti amministrativi*, cit., 284, nota a *Parere Cons. Stato*, 14 febbraio 1907.

<sup>74</sup> In tal senso A. CORPACI, *ult. op. cit.*, 331; L. RAGNISCO, *ult. op. cit.*, 292, evidenzia come gli atti amministrativi incontrino un limite alla loro revocabilità nei diritti quesiti e come il limite sia una logica conseguenza dei principi generali del nostro ordinamento: "se una legge deve rispettare i diritti quesiti, a maggior ragione tale obbligo si impone ad un atto amministrativo".

<sup>75</sup> Ad. Plen. Cons. Stato, n. 3/1961, in *Cons. Stato*, 1961, I, 8.

<sup>76</sup> Tar Liguria, 25 gennaio 1979, n. 1, in *Foro amm.*, 1979, I, 125.

<sup>77</sup> Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 1936, n. 267, in *Rass. Cons. St.*, 1936, 3538; Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2003, n.5444, in *Foro amm. Cds*, 2003, 2576. Cons. Stato, sez. VI, 13 luglio 1934, n. 461, in *Foro amm.*, 1934, 309; Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 1957, n. 379, in *Rass. Cons. Stato*, 1957, 751; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 1971, n. 334, in *Rass. Cons. Stato*, 1971, 874.

<sup>78</sup> Cons. Stato, sez. V, 30 maggio 1941.

posto nel nulla” e infine “la mutata valutazione dei motivi di merito dell’atto e i fatti e le circostanze originali ai quali la sua emanazione fu dovuta”<sup>79</sup>. Raramente poi il giudice amministrativo era giunto ad affermare che solo “ragioni obiettive” o “ragioni concrete”<sup>80</sup> potessero giustificare un differente apprezzamento<sup>81</sup>.

L’elaborazione successiva sui presupposti dell’esercizio del potere di revoca vide su fronti divergenti le tesi scientifiche e gli orientamenti giurisprudenziali.

La dottrina infatti, “ricevendo la revoca dai meno recenti ordinamenti, cercò di darle una fisionomia consona ai principi dello Stato di diritto ed elaborò la teoria dello *jus poenitendi*”. Il fondamento di tale potere si rinveniva nell’unilateralità del provvedimento e muoveva dall’assunto che la pubblica amministrazione, in quanto deputata al perseguimento dell’interesse pubblico, avesse “un diritto potestativo (o una potestà) di disvolere *melius re perpensa*”<sup>82</sup>.

Dal canto suo la giurisprudenza, nel timore che l’esercizio “incontrollato” del ripensamento avesse potuto sfociare nell’arbitrio dell’amministrazione, avversò tale concezione della revoca, contrapponendone una propria, definita “teoria della sopravvenienza” o “del fatto sopravvenuto”.

Prima di addivenire a siffatto convincimento, l’esame della parabola evolutiva dell’elaborazione pretoria evidenzia tuttavia come le pronunce sul tema abbiano seguito un andamento altalenante.

E invero, accanto a quell’orientamento che, muovendo dall’assunto che la revoca non dovesse necessariamente fondarsi sul mutamento della situazione di fatto, rinveniva la giustificazione dell’esercizio di tale potere in presenza di una nuova valutazione del preesistente *status quo ante*<sup>83</sup>, se ne contrapponeva un altro, poi risultato dominante, che limitava l’operatività della revoca alle ipotesi di “sopravvenienze” e il cui esordio fu inaugurato dal Consiglio di Sta-

<sup>79</sup> Entrambe le ultime fattispecie descritte furono individuate da Cons. Stato, par. III, n. 1702/1938.

<sup>80</sup> Parere Ad. gen. n. 237/1936. Tale ricostruzione dell’elaborazione giurisprudenziale è stata effettuata da S. STAMMATI, *La revoca degli atti amministrativi. Struttura e limiti: linee dell’evoluzione, con una parentesi sull’annullamento d’ufficio*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1980, 616.

<sup>81</sup> Cons. Stato, sez. V, n. 84/1936.

<sup>82</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 597.

<sup>83</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1958, n. 69, in *Cons. Stato*, 1958, 39; Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 1960, n. 690, in *Cons. stato*, 1960, 1557; Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 1973, n. 582, in *Cons. stato*, 1973, 706; Cons. stato, sez. V, 10 novembre 1978, n. 1120, in *Cons. Stato*, 1978, 1713.

to con la pronuncia n. 211/1970<sup>84</sup>. Non è un caso che la dottrina a tal riguardo ebbe ad affermare come la posizione accolta dal supremo organo della giustizia amministrativa si ponesse in parallelo a quello “costituente invece la prosecuzione di un indirizzo ormai consolidato, nel quale il potere di revoca veniva posto nella dipendenza dal diverso apprezzamento dell’interesse pubblico positivamente qualificato”<sup>85</sup>.

Il richiamato convincimento accoglieva una nozione ristretta di sopravvenienze, limitandolo, *sic et simpliciter*, al solo mutamento delle circostanze di fatto, escludendo dunque i sopravvenuti motivi di pubblico interesse<sup>86</sup>.

Non v’è chi non veda allora come la limitazione della revoca ai c.d. “fatti nuovi” avesse come fine precipuo quello di garantire la conservazione per il privato delle situazioni soggettive di vantaggio sorte in virtù del provvedimento originario, tenendolo indenne da “inaspettati” ripensamenti della pubblica amministrazione.

La dottrina, come si darà conto nel prosieguo, ha poi ritenuto entrambi i presupposti legittimanti il corretto esercizio del potere di revoca, basti qui solo anticipare che la *querelle* sui medesimi ha “accompagnato” il dibattito scientifico sino a risolversi con la codificazione dell’istituto ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Oggetto di precipua attenzione da parte del giudice amministrativo è stata poi riservata all’interesse pubblico con riguardo alle ipotesi di revoca sopra richiamate. Un primo risalente orientamento ebbe ad affermare l’identità tra l’interesse perseguito con la revoca e quello curato con il provvedimento ori-

---

<sup>84</sup> Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 1970, n. 211, in *Cons. Stato*, 1970, I, 507, avente ad oggetto la revoca dell’autorizzazione alla costruzione di un teatro pensile in una zona nella quale erano stati rinvenuti reperti archeologici, proveniente dalle autorità statali per entrambi gli atti competenti, aveva affermato che quella revoca dovesse ritenersi illegittima atteso che, contrariamente a quanto dovuto, essa non si fondava su elementi e fatti sopravvenuti rispetto al primo provvedimento, essendosi l’amministrazione limitata ad esaminare e a diversamente apprezzare i medesimi fatti e le medesime circostanze già valutate; Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 1971, n. 316, in *Cons. Stato*, 1971, I, 520; Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 1972, n. 265, in *Cons. Stato*, 1972, I, 1142.

<sup>85</sup> S. STAMMATI, *La revoca degli atti amministrativi. Struttura e limiti: linee dell’evoluzione, con una parentesi sull’annullamento d’ufficio*, cit., 649.

<sup>86</sup> In tal senso si esprime G. LA ROSA, *La revoca del provvedimento amministrativo*, cit., 132, il quale con riferimento alle posizioni della giurisprudenza rileva che: “in base a questa impostazione, pertanto, non si sarebbe mai potuta configurare la revoca come esercizio di *jus poenitendi*, con la conseguente illegittimità del provvedimento di riesame che fosse unicamente giustificato da un diverso apprezzamento degli elementi già precedentemente valutati. Non solo: il richiamato orientamento, lungi dall’accogliere una accezione ampia di sopravvenienze, finiva con il configurare le stesse nel solo mutamento delle circostanze di fatto, non contemplando il sopravvenire di ragioni di pubblico interesse”.

ginario, anche se oggetto di un diverso apprezzamento<sup>87</sup>, derivante da una nuova valutazione della situazione di fatto originaria<sup>88</sup>.

La giurisprudenza non mancò poi di utilizzare il parametro dell'appartenenza all'amministrazione o alla collettività dell'interesse posto alla base del provvedimento di secondo grado<sup>89</sup>, giungendo ad affermare che "un interesse di natura sociale potrebbe maggiormente giustificare una revoca adottata in ragione di un diverso apprezzamento della situazione di fatto"<sup>90</sup>.

A partire dagli anni settanta del secolo scorso, inoltre, andò consolidandosi quell'orientamento che, ponendo in relazione l'interesse pubblico a revocare il provvedimento con il mutamento della situazione di fatto con le sopravvenienze, o con entrambi<sup>91</sup>, affermò che "l'interesse pubblico diversamente valutato doveva essere collegato all'apprezzamento comparativo delle situazioni dei soggetti che, dall'atto revocando, avevano ottenuto un vantaggio"<sup>92</sup>.

Con riguardo all'annullamento d'ufficio tradizionalmente identificato come quel potere che consente all'amministrazione, laddove ricorra un interesse pubblico attuale e concreto, di procedere all'eliminazione del provvedimento iniziale<sup>93</sup>, si osserva come questa affermazione oggi "scontata" sia stata postulata grazie a una raffinata opera del giudice amministrativo che, precorrendo il dibattito scientifico, enucleò alcuni limiti all'esercizio di tale potere, al fine di contenere l'arbitrio della pubblica amministrazione (il tempo trascorso, l'esecuzione data all'atto<sup>94</sup>, la sopravvivenza di circostanze idonee a ratificare o convalidare l'atto stesso<sup>95</sup>).

<sup>87</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1958, n. 69, in *Cons. Stato* 1958, I, 39; Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 1960, n. 690, in *Cons. Stato*, 1960, I, 1557.

<sup>88</sup> In tal senso G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, cit., 91.

<sup>89</sup> S. STAMMATI, *ult. op. cit.*, 647.

<sup>90</sup> A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo*, Napoli, 1991, 155, che richiama tale orientamento.

<sup>91</sup> Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 1970, n. 211, in *Cons. Stato*, 1970, I, 507; Cons. Stato, sez. V, 30 marzo 1971, 316, in *Cons. Stato*, 1971, 520; Trib. Sup. Acque, 25 febbraio, 1998, n. 17, in *Cons. Stato*, 1998, II, 225.

<sup>92</sup> S. STAMMATI, *La revoca degli atti amministrativi. Struttura e limiti: linee dell'evoluzione, con una parentesi sull'annullamento d'ufficio*, cit., 643.

<sup>93</sup> In tal senso U. BALDI PAPINI, *L'annullamento d'ufficio degli atti amministrativi invalidi*, Firenze, 1956, G. CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, cit., 23; A. JEMOLO, *L'interesse come presupposto dell'annullamento degli atti illegittimi*, in *Foro it.*, 1931, III, 113.

<sup>94</sup> Sul punto cfr. Cons. Stato, 17 luglio 1924, in *Riv. amm.*, 1924, 581; Cons. Stato, 28 luglio 1924, in *Riv. amm.*, 1924, 581; Cons. Stato, 12 gennaio 1923, in *Giustamm.*, 1923, 18.

<sup>95</sup> Cons. Stato, sez. V 30 maggio 1931, *Riv. dir. pubbl.*, 1931, II, 337.