

CITTADINANZA EUROPEA E
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

collana diretta da
LUIGI MOCCIA



Europapers n. 12, 2001



Università degli Studi ROMA TRE - Cattedra Jean Monnet

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

CORSO DI PERFEZIONAMENTO IN
"CITTADINANZA EUROPEA E AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

CATTEDRA JEAN MONNET DI DIRITTO E ISTITUZIONI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

ANTONIO ESPOSITO

LA REVOCA DEGLI ATTI
AMMINISTRATIVI COMUNITARI

EUROPAPERS n. 12, 2001

Redazione e fotocomposizione a cura del Laboratorio informatico e di supporto didattico del Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze sociali.

Coordinamento: Alessandro Truini, Salvatore Bonfiglio.

ANTONIO ESPOSITO

LA REVOCA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI COMUNITARI

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il fondamento e l'oggetto del potere di revoca. - 3. La revoca di atti amministrativi legittimi. - 4. La revoca di atti amministrativi illegittimi. - 5. Cause legittime di revocazione. - 6. Condizioni generali di legittimità. - 6.1. Regole di forma e procedura. - 6.2. Il concetto di "periodo di tempo ragionevole". - 6.3. La tutela del legittimo affidamento. - 7. Conseguenze dell'annullamento delle decisioni di revoca. - 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La disciplina della revoca degli atti amministrativi nell'ordinamento comunitario si è delineata, analogamente alla maggior parte degli istituti di diritto amministrativo europeo,¹ in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

I giudici del Lussemburgo, in assenza di espresse disposizioni normative in materia, hanno fatto ricorso ai principi generali "comuni" ai sistemi amministrativi nazionali, applicando il metodo della "valutazione comparativa."

Ai fini della definizione dei presupposti e i limiti del potere di revoca delle amministrazioni comunitarie, infatti, la giurisprudenza ha richiamato e combinato principi e regole che, pur non essen-

¹ Sui principi generali di diritto amministrativo comuni agli Stati membri e sulla costruzione di un diritto amministrativo europeo: M.AIROLDI, *Lineamenti di diritto amministrativo comunitario*, Milano 1990; G.FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (RIDPC), 1991, p. 351; S.CASSESE, *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?*, in RIDPC, 1992, p. 23; C.FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova 1992, soprattutto pp. 1-26; J.BELL, *Convergences and Divergences in European Administrative Law*, in RIDPC, 1993, p. 3; E.PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, RIDPC, 1994, p. 321; S.CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in M.CHITI, G.GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, p. 15; A.MASSERA, *I principi generali*, in M.CHITI, G.GRECO, *op.ult.cit.*, p. 431; A.WEBER, *Sviluppi nel diritto amministrativo europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* (RIDPC), 1998, p. 589.

do effettivamente comuni a tutti gli ordinamenti, risultassero i più adeguati alla struttura e al funzionamento del sistema giuridico europeo.²

In linea generale, i sistemi amministrativi degli Stati membri ammettono che un'amministrazione possa procedere, a prescindere dalla presentazione di istanze o reclami da parte dei soggetti interessati, al riesame e alla eventuale caducazione di propri atti. Tale potere segue automaticamente la competenza sostanziale dell'autorità amministrativa e non presuppone, pertanto, una specifica ed ulteriore attribuzione di competenza in capo alla medesima autorità.³

La giurisprudenza ha conseguentemente riconosciuto in capo alle istituzioni comunitarie un analogo potere generale di revisione e di caducazione dei propri provvedimenti amministrativi, che tuttavia ha assunto gradualmente caratteri originali e autonomi rispetto alle esperienze nazionali.⁴

In questa trattazione, procederemo all'esame degli elementi essenziali della disciplina del potere di revoca delle amministrazioni

² Sul metodo della valutazione comparativa, cfr. G.FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, cit., p. 360; A.ADINOLFI, *I principi generali della giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in RIDPC, 1994, p. 521.

³ Nel nostro ordinamento il potere di riesame viene considerato quale esplicazione di un'attività amministrativa attiva di "secondo grado" e viene ricondotto dalla dottrina prevalente all'autotutela amministrativa. Sul tema cfr. F.BENVENUTI, *Autotutela (dir.amm.)*, in *Enciclopedia del diritto.*, IV, Milano 1959, p. 537; V.CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino 2000, p. 666.

⁴ Particolarmente chiara al riguardo è la prima pronuncia della Corte in tema di revoca, la sentenza 12 luglio 1957, *Algera ed altri c. Assemblea Comune*, cause congiunte 7/56 e 3-7/57, in *Raccolta*, p. 81. La pronuncia affermò che il principio generale della revocabilità degli atti amministrativi illegittimi era riconosciuto in tutti gli ordinamenti degli allora sei Stati membri, sebbene le modalità della sua applicazione variassero in ciascuno Stato. Cfr. anche la sentenza 9 marzo 1978, causa 54/77, *Herpels/Commissione*, in *Raccolta 1978*, pag. 585, punto 38; CGCE, sentenza 17 aprile 1997, *De Compte contro Parlamento europeo*, causa C-90/95 P, in *Raccolta 1997*, pagina I-1999, punto 35; Tribunale di primo grado, sentenza 10 luglio 1997, *AssiDomän Kraft Products AB contro Commissione*, causa T-227/95, in *Racc.*, 1997, II-1185 (punti 89 e 90); Tribunale di primo grado, sentenza 21 luglio 1998, *Mellet contro Corte di Giustizia*, cause riunite T-66/96 e T-121/97, in *Raccolta 1998*, II-1305, punti 120-121.

comunitarie, quali sono emersi dall'elaborazione giurisprudenziale.⁵

Non saranno, invece, oggetto di una specifica analisi le fattispecie tipiche di revoca, previste e disciplinate dai trattati o dal diritto derivato, né le questioni connesse all'esercizio dei poteri di riesame esercitati dalle autorità nazionali nell'attività di esecuzione "indiretta" della disciplina comunitaria.⁶

2. Il fondamento e l'oggetto del potere di revoca

Elemento di base della ricostruzione operata dalla giurisprudenza comunitaria è la configurazione del potere di riesame quale attribuzione che accede alle competenze amministrative sostanziali delle autorità comunitarie, senza necessità di una ulteriore disposizione legislativa di conferimento.

La codificazione in alcune norme di diritto derivato di specifici presupposti e condizioni sostanziali e procedurali del potere di revoca non discende, pertanto, dalla esigenza di attribuire all'amministrazione competenze di riesame di cui essa sarebbe altrimenti del tutto priva.⁷ La *ratio* dell'adozione di tali disposi-

⁵ Sulla nascita e lo sviluppo del potere di revoca amministrativa in diritto comunitario si rinvia all'ampia analisi di J.SCHWARZE, *European Administrative Law*, London 1992, (edizione in lingua inglese di *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1988), pp. 979 ss.. Per un'agile ricostruzione dell'istituto: A.DAMATO, *Revoca di decisione illegittima e legittimo affidamento nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/1999, p. 299.

⁶ Per questi ultimi aspetti: E.M. BARBIERI, *Diritto comunitario ed istituti generali del diritto amministrativo nazionale*, in *RIDPC*, 1994, p. 24; R.CARANTA, *La "comunitarizzazione" del diritto amministrativo: il caso della tutela dell'affidamento*, in *RIDPC*, 1996, pp. 439 ss.; P.MENGOZZI, *Évolution de la méthode suivie par la jurisprudence communautaire en matière de protection de la confiance légitime: de la mise en balance des intérêts, cas par cas, à l'analyse en deux phases*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 4/1997, pp. 13 ss. (pubblicato anche in lingua italiana con il titolo *Da un case by case balance of interest a un two step analysis approach nella giurisprudenza comunitaria in materia di legittimo affidamento?*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, vol. II, p. 633).

⁷ Poteri tipizzati di revoca sono previsti soprattutto da disposizioni in materia di concorrenza, le quali attribuiscono alla Commissione la facoltà di revocare esenzioni dal divieto di pratiche restrittive da essa stessa accordate. In particolare, si richiamano l'articolo 65, paragrafo 2, del Trattato CECA e l'articolo 8,

zioni risiede piuttosto nel fatto che il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno disciplinare specificamente il procedimento e gli effetti di del potere di revoca, in alcuni settori, quali, ad esempio, la concorrenza, il pubblico impiego, in cui le istituzioni comunitarie dispongono di poteri esclusivi di amministrazione diretta. In alcuni casi, inoltre, l'espressa previsione normativa è resa necessaria dalla scelta di attribuire alle amministrazioni la possibilità di ritirare, in presenza di determinati presupposti normativamente prefissati, propri provvedimenti in deroga al principio generale per cui le misure amministrative attributive di posizioni di vantaggio per i destinatari non possono essere revocate retroattivamente.⁸

Una rilevante peculiarità della disciplina del potere di autotutela definita dalla giurisprudenza comunitaria consiste nell'assenza di una distinzione tra autonome categorie di provvedimenti eliminatori.⁹ Mentre nella maggior parte degli ordinamenti

paragrafo 3 del Regolamento CE 17/62, adottato in base all'articolo 81 (ex 85), paragrafo 3 del Trattato CE. Norme espresse in materia sono contenute nello Statuto del Personale comunitario (cfr. gli articoli 50, 51, 86). Significativa è, inoltre, la previsione di cui all'articolo 4, n. 3 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, il quale dispone che "gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso". Per un quadro generale dei poteri di revoca tipici si rinvia a J.SCHWARZE, *op.cit.*, p. 980 ss..

⁸ Esemplare al riguardo è la previsione del già richiamato articolo, 8, paragrafo 3, del regolamento n. 17/62, il quale consente alla Commissione di revocare o modificare le dichiarazioni di esenzione in materia di intese restrittive della concorrenza, se: a) cambia la situazione di fatto relativa ad un elemento essenziale della dichiarazione; b) gli interessati non osservano un onere imposto dalla dichiarazione; c) la dichiarazione è stata rilasciata in base a indicazioni inesatte ovvero ottenuta con frode; d) gli interessati abusano dell'esenzione dalle disposizioni dell'articolo 81 del trattato CE. L'ultimo capoverso della medesima disposizione specifica che nei casi di cui alle lettere b), c) e d), la dichiarazione può essere revocata anche con effetto retroattivo.

⁹ In talune pronunce risulta utilizzato il termine "annullamento" per designare il ritiro dell'atto da parte dell'amministrazione, ma in senso del tutto equivalente a quello di revoca. Peraltro, M. AIROLDI, *op.cit.*, osserva che nel corso della sua evoluzione la giurisprudenza ha dato spesso l'impressione di richiamarsi alla distinzione, tipica del sistema francese, tra *retrait*, vale a dire la rimozione

amministrativi nazionali tali provvedimenti assumono una diversa denominazione e disciplina in base alla natura della causa su cui si fonda la decisione di revoca e ai relativi effetti,¹⁰ a livello comunitario il regime del potere di revoca risulta unitario, sia sotto il profilo terminologico che sotto quello sostanziale.¹¹

D'altra parte, nel corso della sua evoluzione, la giurisprudenza ha operato alcune differenziazioni in merito ai presupposti e ai limiti del potere di revoca, fondate sulla natura degli atti oggetto di riesame e delle cause della caducazione degli stessi.

A partire da una delle più risalenti pronunce in materia, la sentenza *Algera*¹² del 1957, la Corte ha accolto e progressivamente

retroattiva di atti illegittimi, e *abrogation*, intesa come eliminazione per il futuro dell'atto anche legittimo, fatti salvi i diritti quesiti.

¹⁰ Nell'ordinamento italiano, in generale, si distingue tra: annullamento di atti amministrativi illegittimi; revoca degli atti divenuti inopportuni o non più rispondenti all'interesse pubblico primario; rimozione (o abrogazione) per la sopravvenienza di circostanze di fatto o di diritto che rendono illegittima la permanenza di un provvedimento; mero ritiro di atti preparatori o non ancora resi esecutivi dall'autorità di controllo. Sul punto: A.M.SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli 1989, vol. I, pp. 718 ss.; A.CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo*, Napoli 1991; CAVALLO, *Provvedimenti ed atti amministrativi*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, Padova 1993, pp. 351 ss.; V.CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., pp. 660 e ss. Per un'ampia ricognizione dei presupposti e delle forme dei poteri di riesame negli ordinamenti degli altri Stati membri si rinvia a J.SCHWARZE, *op.cit.*, p. 874 ss. .

¹¹ Una distinzione tra diverse tipologie di provvedimenti eliminatori è operata, invece, da alcune specifiche disposizioni di diritto derivato. In particolare, il regolamento della Commissione 3318/85, il quale disciplina i poteri di autotutela delle autorità doganali nazionali con riferimento alle autorizzazioni di trasformazione sotto controllo doganale, prevede: l'annullamento dell'autorizzazione rilasciata in base ad elementi inesatti o incompleti forniti dal richiedente, ove quest'ultimo conoscesse o dovesse ragionevolmente conoscere il carattere inesatto o incompleto dei dati e l'autorizzazione non avrebbe potuto essere rilasciata al richiedente sulla base di elementi esatti e completi. L'annullamento ha carattere retroattivo, producendo il suo effetto dalla data di emanazione dell'autorizzazione; la revoca dell'autorizzazione che ha luogo qualora, in casi diversi da quelli per cui è previsto l'annullamento, non sia più soddisfatta una delle condizioni alle quali la concessione era subordinata, o il suo titolare non adempia un obbligo che su di esso incombe nell'ambito del regime. La revoca non ha carattere retroattivo, avendo effetto dalla data della sua notificazione.

¹² Sentenza *Algera*, cit.. La Corte accolse l'impostazione proposta nelle ampie ed articolate conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange. Per un esame approfondito della pronuncia si rinvia a J.SCHWARZE, *op.cit.*, pp. 986 ss..

rielaborato la distinzione, consolidata in alcuni ordinamenti nazionali, tra il regime dei provvedimenti amministrativi legittimi attributivi di diritti e quello dei provvedimenti illegittimi, affermando per i primi la regola della irrevocabilità, e, per i secondi, quella opposta della revocabilità anche *ex tunc*.

Questa classificazione, inoltre, si è intersecata, soprattutto nella giurisprudenza più risalente, con l'ulteriore distinzione tra i provvedimenti favorevoli che creano nuove posizioni di vantaggio in capo ai destinatari (costitutivi) e gli atti meramente dichiarativi. Tale ultima distinzione, come meglio si vedrà, appare superata dalle pronunce più recenti.

La determinazione del fondamento e dell'estensione del potere di revoca richiede, pertanto, un'analisi specifica dell'esplicazione delle competenze di riesame con riguardo alle distinte categorie di atti individuate dalla giurisprudenza. In un secondo momento, procederemo alla individuazione delle condizioni generali di legittimità delle decisioni di revoca.

3. La revoca di atti amministrativi legittimi

La giurisprudenza consolidata esclude tassativamente la revocabilità con effetti retroattivi degli atti amministrativi legittimi che conferiscono diritti soggettivi o altri vantaggi giuridici, a meno che non sussistano alcune circostanze eccezionali alle quali si farà successivamente riferimento.

Sin dalle prime pronunce in materia, infatti, è stata affermata, per un verso, la regola generale per cui, ai fini della revoca di un atto, è necessario contemperare il principio di legittimità dell'azione amministrativa con quello di certezza del diritto, mediante la ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco;¹³ per altro verso, è stato specificato che, trattandosi di atti legittimi, "dal momento che un diritto soggettivo è stato conferito, il bisogno di salvaguardare l'affidamento nella stabilità della situa-

¹³ Sentenza 22 marzo 1961, *Snupat c. Alta Autorità*, cause congiunte 42 e 49/59, in *Raccolta* 1961; in particolare, cfr. il paragrafo 99, dove si afferma che "il principio della certezza del diritto, per quanto importante, non va applicato in modo assoluto, ma in concomitanza col principio di legittimità; la decisione se l'uno o l'altro di detti principi debba prevalere nel caso singolo dipende dal confronto fra l'interesse pubblico e gli interessi privati in contrasto".

zione così creata prevale sugli interessi di un'amministrazione a revocare la propria decisione".¹⁴ In tal caso, l'atto di revoca con efficacia *ex tunc* risulterebbe contrario "ai principi giuridici generali" e suscettibile quindi di annullamento in via giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 230 (ex articolo 173) del trattato CE.¹⁵

In sostanza, la giurisprudenza ha statuito la prevalenza automatica del legittimo affidamento del destinatario di un provvedimento legittimo favorevole rispetto ad ogni interesse confliggente dell'autorità amministrativa, senza la necessità di quella previa ponderazione degli interessi coinvolti, richiesta nel caso di revoca dei provvedimenti illegittimi.

Queste regole hanno ricevuto, soprattutto nella pronunce meno recenti, una applicazione parzialmente differenziata con riguardo alla distinzione tra provvedimenti che creano situazioni soggettive (c.d. attributivi o costitutivi) e atti meramente dichiarativi (o ricognitivi), elaborata dalla Corte ricorrendo soprattutto a categorie proprie del diritto e della giurisprudenza amministrativa francese, che distingue, appunto, le *décisions attributives* dalle *décisions récognitives*.¹⁶

Con la prima tipologia di provvedimenti, una istituzione o organo comunitario, nell'esercizio di un potere discrezionale attribuito dai trattati o dal diritto derivato, disciplina un rapporto giuridico con un altro soggetto attribuendo ad esso una posizione di vantaggio, la quale pertanto trova la sua fonte nel provvedimento amministrativo stesso. È il caso, ad esempio, del rilascio di un'autorizzazione o della nomina di un funzionario.

¹⁴ C.G.C.E., sentenza *Algera*, cit.; nello stesso senso C.G.C.E., sentenza 22 settembre 1983, *Verli-Wallace c. Commissione*, C 159/82, in *Raccolta* 1983, p. 2711, punti 8 e 9; Tribunale I grado, sentenza 27 marzo 1990, *Chomel c. Commissione*, causa T-123/89, in *Raccolta* 1990, II, p. 131.

¹⁵ C.G.C.E., sentenza 22 settembre 1983, *Verli-Wallace c. Commissione*, C 159/82, in *Raccolta* 1983, p. 2711; Tribunale I grado, sentenza 27 marzo 1990, *Chomel c. Commissione*, causa T-123/89, in *Raccolta* 1990, II-131, paragrafo 34.

¹⁶ Sul punto BRAIBANT, *Le droit administratif français*, Paris 1984, pp. 256 ss.. Anche la giurisprudenza e la dottrina italiana attribuiscono natura ricognitiva agli atti amministrativi nell'ipotesi in cui un rapporto giuridico sia già costituito *ex lege* e l'amministrazione si limiti a verificare, senza alcun margine di discrezionalità, l'esistenza dei relativi presupposti. Sul punto R.CARANTA, *Brevi note su atti ricognitivi e giurisdizione del giudice ordinario*, in *Giurisprudenza italiana*, 1994, III, p. 246.

Con gli atti meramente dichiarativi l'autorità amministrativa si limita, invece, a tradurre in pratica disposizioni di diritto primario o derivato, verificando la sussistenza nel caso concreto dei presupposti, oggettivamente verificabili, richiesti dalle norme per il prodursi di effetti giuridici. Poiché l'amministrazione non ha alcuna discrezionalità in merito all'adozione dell'atto, la posizione di vantaggio dell'amministrato discende direttamente dal trattato o dal diritto derivato.¹⁷ Rientrano, tra gli altri, in questa categoria di provvedimenti i pagamenti, il riconoscimento di specifiche indennità ai funzionari comunitari, e, più in generale, gli atti attinenti alle relazioni finanziarie delle istituzioni con i terzi.

I giudici comunitari hanno costantemente affermato l'applicazione relativamente agli atti legittimi, sia costitutivi che dichiarativi, del principio dell'inammissibilità della revoca con effetti retroattivi, salvo casi eccezionali, quali, ad esempio, quello in cui il provvedimento sia stato emanato sulla base di false o incomplete informazioni fraudolentemente fornite dai soggetti interessati.

Con specifico riguardo agli atti dichiarativi, l'orientamento giurisprudenziale in parola sembra avere accolto il rilievo per cui tali atti, ove legittimi, non possono essere revocati *ex tunc* dall'istituzione, in quanto quest'ultima non dispone di alcuna discrezionalità in merito alla loro emanazione e, conseguentemente, alla loro caducazione.¹⁸

Per quanto attiene invece alla revocabilità senza effetti retroattivi, la giurisprudenza più risalente ha differenziato la disciplina applicabile agli atti ricognitivi e quelli costitutivi, con particolare riferimento all'ipotesi di modificazione delle circostanze del caso concreto e delle situazioni di diritto.

In presenza di tali modificazioni, è stato ritenuto ammissibile il ritiro *ex nunc* del provvedimento, senza necessità di una previa ponderazione degli interessi dell'amministrazione e dei destinatari.¹⁹

¹⁷ In questo senso, con particolare chiarezza, le conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange nella causa 14/61, *Hoogovens c. Alta Autorità*, 1962.

¹⁸ Sentenza 1 giugno 1961, *Simon c. Corte di Giustizia*, causa 15/60, in *Raccolta*, 1961, p. 239

¹⁹ Cfr. sentenza *Simon, cit.*, p. 220.

Sottesa a tale impostazione sembra essere l'argomentazione secondo la quale, poiché in presenza di atti ricognitivi il vantaggio per il destinatario deriva direttamente dalla normativa di base, ove essa sia modificata o diversamente interpretata, ovvero mutino gli elementi di fatto che rendono la fattispecie concreta riconducibile ad essa, dovrebbe cessare ogni affidamento del destinatario stesso nella stabilità della propria situazione soggettiva.

Per l'ammissibilità della revoca *ex nunc* degli atti costitutivi legittimi, invece, è stata ritenuta necessaria non soltanto l'esistenza di ragioni specifiche, quali il mutamento di circostanze di fatto rilevanti o del quadro normativo di riferimento,²⁰ ma anche la previa ponderazione di tutti interessi pubblici e privati coinvolti e l'osservanza dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

La giurisprudenza più recente non ha avuto modo di affrontare specificamente la questione della revoca non retroattiva di atti dichiarativi legittimi. Ove si tenga peraltro conto tenore delle recenti pronunce in materia di ritiro di provvedimenti illegittimi, cui si farà riferimento nel paragrafo successivo, la distinzione tra le due tipologie di atti appare ormai superata. In ogni caso, risulterebbe difficile continuare ad affermare la compatibilità della libera revocabilità *ex nunc* degli atti dichiarativi con il principio della certezza del diritto e con la tutela del legittimo affidamento, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in merito ai presupposti e ai contenuti dei principi in parola che sarà richiamata nel prosieguo della trattazione.

4. La revoca di atti amministrativi illegittimi

La giurisprudenza consolidata ha affermato il principio generale della revocabilità, anche con effetti retroattivi, degli atti amministrativi illegittimi da parte dell'istituzione o dell'organo che li

²⁰ Cfr. ancora la sentenza *Simon*, cit. Al riguardo, appaiono molto chiare le argomentazioni formulate dall'Avvocato generale Roemer nelle conclusioni relative alla medesima causa (in *Raccolta* 1961, p. 276). In particolare, l'Avvocato generale sostenne che ove l'atto amministrativo sia legittimo, solo una modifica delle disposizioni normative sulla base delle quali esso è stato adottato può giustificare la revoca.

ha emanati.²¹ L'esercizio del potere di revoca è stato, tuttavia, assoggettato, anche in tal caso, ad una serie di presupposti e condizioni sempre più rigorosi, allo scopo di garantire la certezza del diritto e di tutelare l'affidamento dei destinatari dell'atto.

Anche in presenza di un provvedimento illegittimo, infatti, il principio di legalità dell'azione amministrativa deve essere temperato con quelli della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento legittimo.²² Nelle pronunce più risalenti, i criteri di composizione di tali principi confliggenti erano stati elaborati tenendo conto della richiamata distinzione tra provvedimenti costitutivi e atti dichiarativi.

Con riguardo alla prima tipologia di atti, la Corte di Giustizia ha fissato, a partire dalla sentenza *SNUPAT* del 1959, la regola per cui la revoca *ex tunc* è legittima solo ove intervenga in un "periodo di tempo ragionevole" dalla data di adozione dell'atto oggetto di riesame. Se tale periodo è da ritenersi trascorso, la garanzia della certezza del diritto e dell'affidamento legittimo del beneficiario prevalgono sull'interesse alla rimozione della misura illegittima.

L'annullamento degli atti dichiarativi è stato subordinato, invece, ad una più ampia ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, nell'ambito della quale il passaggio del "periodo di tempo ragionevole" è soltanto uno dei vari elementi che l'amministrazione deve tenere in considerazione ai fini dell'esercizio dei propri poteri di riesame. Secondo tale orientamento, pertanto, anche nel caso in cui il periodo in questione fosse trascorso, l'amministrazione potrebbe comunque procedere all'eliminazione dell'atto illegittimo, affermando la prevalenza

²¹ C.G.C.E., sentenza 13 luglio 1965, *Lemmerz-Werke c. Alta Autorità*, causa 111/63, in *Raccolta* 1965, p. 972; sentenza 3 marzo 1982, *Alpha Steel c. Commissione*, causa 14/81, in *Raccolta* 1982, p. 749; sentenza 26 febbraio 1987, *Consorzio Cooperative. D'Abruzzo c. Commissione*, causa 15/85, in *Raccolta* 1987, p. 1005, punti 12-17; sentenza 20 giugno 1991, *Cargill c. Commissione*, causa C-248/89, in *Raccolta* 1991, p. I-2987, punto 20; sentenza 17 aprile 1997, *De Compte c. Parlamento*, in causa C-90/95, in *Raccolta* 1997, p. I-1999, punto 35; Tribunale di primo grado, sentenza *Mellet, cit.*, punti 120-121.

²² In questo senso C.G.C.E., sentenza 17 luglio 1959, *Snupat c. Alta Autorità*; *cit.*; sentenza *Lemmerz-Werke, cit.*

dell'interesse pubblico alla restaurazione della legalità su quelli dei destinatari del provvedimento.²³

Per quanto riguarda il ritiro *ex nunc* degli atti illegittimi, la giurisprudenza ha escluso perentoriamente la libera revocabilità degli atti costitutivi, sulla base dell'affermazione per cui l'esercizio del potere di riesame è subordinato, anche in tal caso, al rispetto del principio del legittimo affidamento e deve intervenire entro un lasso di tempo ragionevole.²⁴

Le pronunce più risalenti sembravano, invece, affermare non solo il potere ma anche il dovere dell'amministrazione di procedere al ritiro non retroattivo degli atti meramente dichiarativi, soprattutto nel caso in cui la mancata caducazione degli atti in questione avesse potuto determinare una lesione delle posizioni giuridiche di soggetti terzi.²⁵

²³ In questi termini la sentenza *Hoogovens, cit.*. Questo differente trattamento giuridico delle due categorie di atti, come evidenziato nelle conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange nella causa *Hoogovens*, è stato mutuato essenzialmente dal diritto francese, per quanto riguarda la disciplina della revoca degli atti attributivi e dai diritti tedesco ed olandese, per quanto attiene agli atti ricognitivi.

²⁴ Cfr. le citate sentenze *Simon e Hoogovens, e*, in termini ancora più perentori, la sentenza 23 giugno 1976, *Elz c. Commissione*, causa 56/75, in *Raccolta* 1977, pp. 1097 ss, punti 18-20.

Un orientamento opposto sembra, invece, essersi formato nel settore del pubblico impiego comunitario: cfr., tra le altre, la sentenza 9 marzo 1978, *Herpels c. Commissione*, causa 54/77, in *Raccolta*, 1978, p.585. La pronuncia, in particolare al punto 38, statuisce che "l'abrogazione per il futuro di un atto viziato o errato risulta sempre possibile", rilevando (punto 39) che "in ogni caso nel diritto del pubblico impiego, l'attribuzione o la continuazione irregolare di elementi della retribuzione non possono creare diritti quesiti tali da ostare all'abrogazione", nonostante tale attribuzione nel caso di specie avesse avuto una durata di circa sette anni. Tale impostazione, come meglio si vedrà, sembra fondata sull'affermazione di una presunzione di conoscenza, da parte dei dipendenti, delle disposizioni dello Statuto del personale (punti 40-41) applicabili al caso concreto, presunzione che impedirebbe appunto la formazione di un legittimo affidamento.

²⁵ In particolare, secondo tale orientamento, l'autorità amministrativa, qualora riconosca che un provvedimento favorevole sia stato emanato in conseguenza dell'errata interpretazione di una norma, avrebbe non solo il potere ma addirittura il dovere di revocare o quanto meno modificare il provvedimento stesso: cfr. sentenza *Simon, cit.*.

In altri termini, veniva statuito l'obbligo dell'amministrazione di annullare gli atti dichiarativi illegittimi, rimettendosi al potere discrezionale dell'amministrazione stessa la sola decisione relativa alla retroattività o meno della revoca, in base alla ponderazione degli interessi in gioco.

La distinzione tra le due categorie di atti appare ormai superata dalla giurisprudenza più recente con la costruzione di un regime sostanzialmente unitaria del potere di ritiro degli atti illegittimi.²⁶ A partire, infatti, dalla sentenza *Alpha Steel*, la Corte di giustizia ha statuito, riferendosi a qualsiasi tipologia di atto illegittimo, che la revoca è subordinata al passaggio di un periodo di tempo ragionevole e al rispetto del legittimo affidamento del destinatario del provvedimento.²⁷

L'accertamento del passaggio del periodo di tempo ragionevole sembra essere stato configurato quale limite al potere di revoca persino nelle ipotesi in cui gli interessati siano stati coscienti del venir meno dei presupposti di fatto o diritto su cui si fonda il provvedimento che attribuisce ad essi una posizione di vantaggio.²⁸

Quest'ultimo sviluppo giurisprudenziale assume un particolare rilievo, in quanto, come meglio si vedrà, sembra fondato sull'acquisita consapevolezza della autonomia della tutela del legittimo affidamento rispetto alla garanzia della certezza e stabilità delle relazioni giuridiche.

La Corte ha, inoltre, escluso che l'amministrazione possa procedere alla revoca dell'atto illegittimo, ove la medesima abbia

²⁶ In senso sostanzialmente analogo A.DAMATO, *Revoca di decisione illegittima*, cit., p. 301, nt. 9.

²⁷ La sentenza *Alpha Steel*, cit., punti 10 e ss., individua, infatti, il regime di revocabilità degli atti illegittimi richiamando sia pronunce relative ad atti costitutivi (*Algera*) che pronunce concernenti atti dichiarativi (*Hoogovens e Lemmerz-Werke*). Cfr. anche sentenza 12 novembre 1985, *Ferriere San Carlo c. Commissione*, causa 344/85, in *Raccolta* 1987, p. 4435; sentenza 17 novembre 1987, *RVS c. Commissione*, causa 223/85, in *Raccolta* 1987, p. 4617.

²⁸ Sentenza *RVS*, cit. La giurisprudenza costante ha affermato, tuttavia, che il legittimo affidamento non può essere invocato in caso di violazione manifesta della normativa vigente: CGCE, sentenza 12 dicembre 1985, *Sideradria c. Commissione*, causa 67/84, in *Raccolta*, p. 3983, paragrafo 21; Tribunale di primo grado, sentenza 24 aprile 1996, *Transacciones Maritimas SA c. Commissione*, causa T-551/93, in *Raccolta* 1996, p. II-247, paragrafi 59 e 116.

commesso "un errore sostanziale nel valutare il diritto dell'interessato di fare affidamento sulla stabilità della situazione ovvero abbia dato prova, nel suo comportamento verso l'interessato, di negligenza o d'imprecisione".²⁹

Una ulteriore limitazione dell'estensione del potere di revoca con riferimento agli atti illegittimi è stata operata mediante l'applicazione del principio generale *utile per inutile non vitiatur*, in base al quale se il provvedimento amministrativo è solo parzialmente illegittimo, esso non può essere revocato nella sua integrità, ma solo nella parte viziata, sempre che esso resti idoneo a conseguire lo scopo per il quale era stato emanato.³⁰

L'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale sinora compiuta, quindi, evidenzia il delinearsi per la revoca dei provvedimenti che attribuiscono posizioni di vantaggio ai destinatari, siano essi costitutivi o dichiarativi, di una disciplina giuridica tendenzialmente unitaria, l'esatta portata della quale presuppone un'analisi specifica:

- delle ragioni specifiche che legittimano l'esercizio del potere *de quo*, in particolare in via retroattiva: le false o incomplete informazioni, i mutamenti nella situazione giuridica o nelle circostanze di fatto rilevanti;
- delle condizioni di legittimità attinenti alla forma ed alla procedura;
- delle condizioni di legittimità "sostanziali", attinenti in particolare al concetto di "periodo di tempo ragionevole", e alla tutela garantita al legittimo affidamento ed alla certezza delle relazioni giuridiche.

5. La revoca di provvedimenti sfavorevoli

Nel ricostruire l'evoluzione della giurisprudenza in materia di revoca amministrativa si è fatto sinora riferimento ai soli provvedimenti che attribuiscono posizioni di vantaggio ai destinatari.

Per quanto riguarda il riesame e l'annullamento degli atti che impongono esclusivamente oneri ai destinatari, i giudici del Lus-

²⁹ Sentenza *Lenmerz-Werke c. Alta Autorità*, cit..

³⁰ CGCE, sentenza *Algera*, cit..

semburgo hanno avuto modo, naturalmente, di pronunciarsi in un numero esiguo di casi, relativi soprattutto all'obbligo dell'amministrazione di procedere alla rimozione di decisioni in esecuzione di sentenze di annullamento. A tale ultimo profilo, si farà specifico riferimento in seguito quando tratteremo degli effetti di precedenti sentenze sul potere di revoca.

Al di fuori dell'ipotesi di ottemperanza al giudicato, si può ritenere che l'amministrazione nell'esercizio dei suoi generali poteri di autotutela possa procedere alla rimozione di provvedimenti, legittimi o illegittimi, sfavorevoli per i destinatari in presenza di quelle cause legittime di revoca cui si farà riferimento in seguito, e ferma restando, in ogni caso, la garanzia della certezza del diritto. La Corte, in particolare, ha affermato il dovere generale dell'amministrazione di procedere alla caducazione o alla modifica dei provvedimenti preesistenti, ove occorra "rettificare qualsiasi errore giuridico o di fatto e qualsiasi valutazione di cui l'esperienza abbia dimostrato l'imprecisione o la lacunosità".³¹

La giurisprudenza si è, inoltre, pronunciata sulla revocabilità di provvedimenti di natura "duale", vale a dire produttivi al tempo stesso di effetti favorevoli per alcuni soggetti e sfavorevoli per altri.³² In tal caso, la Corte di giustizia ha ritenuto di dovere applicare, a tutela dell'affidamento dei beneficiari, i principi elaborati con riguardo alla revoca di provvedimenti favorevoli.

6. Cause legittime di revocazione.

A) Atti espressamente soggetti a revocazione

L'esistenza di specifiche disposizioni normative che attribuiscono espressamente ad un'amministrazione comunitaria il potere di revocare i propri provvedimenti risponde, come rilevato in pre-

³¹ Cfr. CGCE, sentenza 3 marzo 1971, *Acciaierie Riva contro Commissione*, causa 2/70, *Raccolta* 1971, p. 97, paragrafo 7.

³² È il caso, come riportato da J.SCHWARZE, delle richiamate sentenze *Snupat* e *Hoogovens*, le quali avevano entrambe ad oggetto le decisioni con cui l'Alta autorità esentava dal c.d. regime di perequazione del rottame a favore le imprese *Hoogovens* e *Breda*. L'impresa SNUPAT aveva chiesto la revoca di tali esenzioni asserendo il carattere pregiudizievole delle stesse nei suoi confronti

cedenza, all'esigenza di definire specificamente la disciplina procedimentale e gli effetti delle decisioni di revoca in settori, quali, ad esempio, la concorrenza, del pubblico impiego o del mercato del carbone e dell'acciaio, in cui le istituzioni comunitarie dispongono di poteri esclusivi di amministrazione diretta.³³

La presenza di una espressa previsione normativa non sembra escludere che l'amministrazione possa procedere, in conformità ai principi e ai criteri elaborati dalla giurisprudenza, alla revoca di un atto per cause e con modalità non codificate espressamente dalla norma in questione. Al di fuori delle fattispecie tipizzate dal legislatore, infatti, dovrebbe rimanere inalterato il generale potere di autotutela dell'amministrazione, in coerenza con le considerazioni che sono state riportate in premessa.

La questione dei rapporti tra disposizioni scritte e principi e regole non scritte in materia di revoca non è stata sinora affrontata direttamente dai giudici comunitari. Alcune interessanti considerazioni sul punto sono, tuttavia, formulate nelle conclusioni dell'Avvocato generale Roemer nella causa *Sorema*.³⁴ L'Avvocato generale ritenne che, pur in presenza di una espressa disciplina delle cause di revoca, di cui all'articolo 65, paragrafo 2 del trattato CECA, l'Alta autorità potesse procedere alla revoca di una decisione di autorizzazione di un'intesa tra imprese, sulla base di presupposti distinti da quelli fissati dal medesimo articolo, in coerenza con i principi generali affermati dalla giurisprudenza.³⁵ La Corte di Giustizia, tuttavia, non si pronunciò direttamente sul merito della questione, in quanto ritenne che nel caso di specie la decisione di revoca adottata dall'Alta autorità fosse configurabile

³³ Per l'illustrazione di alcune fattispecie tipizzate di revoca si rinvia alla nota 7.

³⁴ Conclusioni dell'11 marzo 1965, causa 36/64, *Sorema contro Alta autorità*, in *Raccolta* 1965, p. 408.

³⁵ L'articolo 65, paragrafo 2 del trattato CECA consente all'Alta Autorità (ora Commissione) di autorizzare, in deroga al divieto di intese restrittive della concorrenza di cui al paragrafo 1 del medesimo, determinati accordi di specializzazione o accordi d'acquisto o di vendita in comune. L'autorizzazione è subordinata all'accertamento di una serie di requisiti e condizioni indicati dallo stesso paragrafo 2. La Commissione, tuttavia, può revocare l'autorizzazione, o modificarne i termini, se riconosce che, per effetto di cambiamento nelle circostanze, l'accordo non risponde più ai requisiti in questione, oppure che le conseguenze effettive di questo accordo o della sua applicazione sono contrarie alle condizioni richieste per la sua approvazione.

quale esercizio di un potere di revoca tipizzato, essendo essa conforme ai presupposti fissati dal richiamato articolo 65, paragrafo 2.³⁶

Un distinto rilievo rispetto alle fattispecie sopra richiamate assume l'ipotesi in cui il provvedimento amministrativo, in assenza di una specifica disposizione normativa, rechi esso stesso l'indicazione della propria revocabilità. In tal caso, occorre verificare se e in quale misura l'amministrazione possa qualificare come revocabili i propri atti e definirne eventualmente i presupposti e le modalità, avuto riguardo dei principi generali individuati dalla giurisprudenza in materia

Anche su questo profilo i giudici del Lussemburgo non hanno avuto sinora occasione di pronunciarsi, sebbene nella prassi non manchino decisioni recanti una clausola espressa di revocabilità.³⁷

In dottrina è stato autorevolmente osservato che, ove il potere di emanare un provvedimento favorevole sia vincolato, l'amministrazione non può legittimamente dichiararlo revocabile, in assenza di una apposita disposizione legislativa in tal senso. Al contrario, se l'adozione del provvedimento è discrezionale, l'amministrazione può qualificare le proprie determinazioni come revocabili.³⁸ Tale qualificazione espressa dovrebbe escludere o, quanto meno, limitare la formazione di diritti acquisiti o di legittime aspettative in merito al mantenimento dell'assetto creato dal provvedimento.³⁹

Appare, tuttavia, opportuno rilevare che, al di là della configurabilità del legittimo affidamento, anche nell'ipotesi in discussione il potere di revoca deve ritenersi soggetto al rispetto del principio generale della certezza delle relazioni giuridiche, stante la sua ormai acquisita distinzione rispetto alla tutela del legittimo affidamento stesso. Il ritiro del provvedimento, pertanto, nonostante

³⁶ CGCE, sentenza 2 giugno 1965, *SOREMA c. Alta Autorità*, in causa 36/64, in *Raccolta* 1965, p. 408.

³⁷ È il caso, ad esempio, della decisione n. 3/62 dell'Alta Autorità CECA, adottata sulla base del richiamato articolo 65, paragrafo 2 del Trattato CECA. L'articolo 2, paragrafo 2, infatti, faceva espressamente salva la facoltà dell'Alta Autorità di revocare la medesima decisione con cui si autorizzava un accordo restrittivo della concorrenza.

³⁸ J.SCHWARZE, *op.cit.*, p. 1011.;

³⁹ In questo senso J.SCHWARZE, *op.cit.*, p.1012.

la sua espressa revocabilità, dovrebbe comunque avvenire in un periodo di tempo ragionevole dalla sua emanazione.

B) False o incomplete informazioni

La giurisprudenza consolidata ha affermato il principio della revocabilità anche *ex tunc* degli atti amministrativi, sebbene legittimi e creatori di posizioni soggettive favorevoli, ove tali atti siano stati emessi sulla base di false o incomplete informazioni fornite fraudolentemente dalle parti interessate.⁴⁰ In tal caso, infatti, è evidente l'assenza dei presupposti per la formazione di un legittimo affidamento dei destinatari del provvedimento.

Nell'ipotesi in cui le informazioni siano state fornite senza un intento fraudolento deve invece ritenersi che la revoca retroattiva sia subordinata alla previa valutazione dell'affidamento legittimo delle parti interessate in buona fede.

In questo senso, risulta significativo evidenziare che il paragrafo 2 dell'articolo 8 del regolamento n. 17/62, dopo aver individuato la comunicazione fraudolenta di false o incomplete informazioni quale causa di revocabilità retroattiva delle decisioni che autorizzano intese restrittive in deroga all'articolo 81 del trattato CE, specifica che nell'ipotesi in cui le informazioni in questione siano state fornite in buona fede, la Commissione può procedere al ritiro della decisione con effetti *ex tunc* solo dopo aver considerato il legittimo affidamento delle parti.

C) Modificazioni della normativa

Le disposizioni normative sulla cui base è stato adottato un atto amministrativo possono essere modificate o caducate per effetto di un successivo intervento legislativo, ovvero di una sentenza di annullamento del giudice comunitario.

Nel caso in cui la disciplina normativa sia stata modificata o abrogata da un nuovo atto normativo, si pone il problema dell'individuazione dei limiti al potere dell'amministrazione di ritirare *ex tunc* le misure amministrative legittime che erano state emanate sulla base di tale disciplina.

⁴⁰ CGCE, sentenza *SNUPAT*, cit.; sentenza *De Compte c. Parlamento*, cit. Nella sentenza *SNUPAT*, la Corte dichiara espressamente di avere ricostruito il principio in questione richiamandosi agli ordinamenti degli Stati membri.

La questione in esame è strettamente connessa a quella della ammissibilità e della natura delle disposizioni legislative comunitarie con efficacia retroattiva, relativamente alla quale la giurisprudenza comunitaria ha ritenuto opportuno richiamare la distinzione, già elaborata in alcuni ordinamenti nazionali, tra retroattività "reale" e retroattività "apparente" delle nuove disposizioni normative.⁴¹

La prima si configura quando la nuova norma è intesa a disciplinare fatti che si sono già esauriti prima della sua entrata in vigore, e, nel rispetto dei principi della certezza giuridica e della tutela del legittimo affidamento, è ammessa solo in circostanze eccezionali. La seconda, invece, consiste nell'applicare la nuove disposizioni a rapporti giuridici che hanno origine anteriore alla loro entrata in vigore, ma che non si sono ancora esauriti, ed è, in linea di principio, considerata come una manifestazione legittima della discrezionalità legislativa.

La rimozione retroattiva dei provvedimenti attributivi di vantaggi dovrebbe essere considerata generalmente ammissibile soltanto ove la nuova previsione legislativa sia fornita di efficacia retroattiva "reale" e sempre che i principi di certezza e legittimo affidamento siano rispettati.

Se l'intervento normativo è dotato, invece, soltanto di un'efficacia retroattiva "apparente", la revoca *ex tunc* deve considerarsi senz'altro illegittima, violando essa i diritti acquisiti dei destinatari dell'atto, i fatti generatori dei quali fossero esistenti, appunto, prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

D) *Obbligo di esecuzione di sentenze di annullamento*

Le pronunce di annullamento di atti comunitari, ai sensi dell'articolo 231 (ex articolo 174) del Trattato CE, esplicano efficacia *ex tunc* ed *erga omnes*.

Ai fini della determinazione dell'ambito oggettivo del giudicato di annullamento, occorre, peraltro, distinguere tra effetti giuridici diretti e indiretti delle pronunce in questione.⁴² I primi concernono le posizioni giuridiche derivanti direttamente dal provvedimento

⁴¹ Per un'ampia analisi del tema si rinvia a J.SCHWARZE, *op.cit.*, pp. 1119 ss..

⁴² Cfr. PAULIS, *Les effets des arrêts d'annulation de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Cahiers de droit européen*, 1987, pp. 243 e ss.; AIROLDI, *op.cit.*, p. 204)

annullato, le quali vengono senz'altro meno *ex tunc* in conseguenza della sentenza. I secondi, invece, riguardano i diritti e gli obblighi che scaturiscono dai provvedimenti adottati sulla base dell'atto annullato, i quali non sono eliminati direttamente dalla sentenza di annullamento, essendo necessario a tal fine necessaria un'autonoma impugnazione dell'atto derivato o la revoca del medesimo da parte dell'amministrazione competente.

La caducazione della disposizione normativa su cui un atto amministrativo si fonda dovrebbe, pertanto, consentire la revoca, anche retroattiva, del medesimo atto. Anzi, l'obbligo di esecuzione del giudicato, ai sensi dell'articolo 233 (ex articolo 176), impone alle amministrazioni la rimozione di tutti gli atti adottati sulla base del provvedimento annullato ovvero divenuti incompatibili con il nuovo assetto giuridico derivante dalla pronuncia.⁴³

D'altra parte, la portata degli obblighi di esecuzione del giudicato può essere parzialmente temperata dalla stessa sentenza di annullamento, la quale, secondo la previsione di cui all'articolo 231, paragrafo 2, può precisare "gli effetti del regolamento annullato che devono considerarsi definitivi". In base a tale disposizione, il giudice comunitario può escludere o limitare la retroattività delle proprie pronunce, facendo così salve determinate decisioni amministrative adottate sulla base di un regolamento da esso annullato, al fine di salvaguardare la certezza del diritto o i diritti quesiti dei soggetti che abbiano tratto, direttamente o indirettamente, beneficio dall'atto annullato.

Il potere-dovere dell'amministrazione di adottare provvedimenti di revoca *ex tunc* per dare esecuzione alla sentenza trova, inoltre, un limite generale nel rispetto del principio di certezza del diritto e, ove si tratti di provvedimenti favorevoli al destinatario, anche del principio di tutela del legittimo affidamento.⁴⁴ In altri

⁴³ L'attività di ottemperanza al giudicato, ai fini del ripristino dello *status quo ante*, implica sia l'emanazione di atti negativi, eliminatori, che di atti positivi, a carattere restitutorio o integrativo. Inoltre, l'amministrazione è tenuta a revocare o, quanto meno, a non applicare un atto successivo, puramente confermativo di quello annullato in via giurisdizionale: cfr. sentenza 26 maggio 1971, *Bode contro Commissione*, cause riunite 45 e 49/70, in *Raccolta* 1971, p. 465, paragrafo 12.

⁴⁴ Sentenza *Hoogovens*, cit. paragrafi 2 e 3. La pronuncia aveva ad oggetto una decisione di revoca retroattiva di una esenzione in materia di concorrenza, adottata dall'Alta autorità in esecuzione della richiamata sentenza nella causa *SNUPAT*, cit..

termini, anche in questo caso è necessario che l'amministrazione proceda alla consueta ponderazione degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Va evidenziato al riguardo che, secondo la giurisprudenza consolidata, l'amministrazione tenuta all'esecuzione di una sentenza dispone per l'adozione degli atti necessari all'ottemperanza di un termine ragionevole, che deve essere commisurato alla natura dei provvedimenti da adottare nonché alle circostanze contingenti del caso di specie.⁴⁵

Con specifico riguardo all'accertamento del legittimo affidamento, la Corte di giustizia ha distinto chiaramente il termine per l'esecuzione della sentenza dal termine entro il quale è in via di principio consentita la revoca dell'atto illegittimo da parte dell'istituzione da cui esso promana.⁴⁶ La formazione dell'affidamento legittimo va valutata, infatti, avendo riguardo esclusivamente del tempo trascorso dal passaggio in giudicato della sentenza di annullamento, non dovendosi, invece, tenere conto del tempo trascorso tra l'adozione dell'atto annullato e la sentenza stessa.⁴⁷

Una specifica considerazione merita l'ipotesi in cui la norma su cui si fonda una decisione amministrativa sia stata disapplicata dal giudice comunitario ai sensi dell'articolo 241 (ex 184) del trattato CE. Tale ultima disposizione consente al soggetto che abbia impugnato un provvedimento che lo concerne direttamente e individualmente, di eccepire la invalidità e di chiedere conseguentemente la disapplicazione di un regolamento o di atti di natura

⁴⁵ In questo senso, tra le altre, CGCE, sentenza 12 gennaio 1984, *Turner c. Commissione*, causa 266/82, in *Raccolta* 1984, p. 1, paragrafi 5 e 6; sentenza 5 luglio 1995, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-21/94, in *Raccolta* pag. I-1827, paragrafo 33.

⁴⁶ In questo senso Tribunale di primo grado, sentenza 19 marzo 1997, *Estabelecimentos Oliveira SA contro Commissione*, causa T-73/95, in *Raccolta* 1997, II-381, paragrafi 41 e ss.. Nel caso di specie, il Tribunale statò che un termine di 38 mesi tra la pronuncia della sentenza che aveva annullato una decisione della Commissione di riduzione di un contributo del Fondo sociale europeo per un'azione di formazione professionale e l'emanazione della decisione che la sostituiva, ancorché lungo, non poteva considerarsi irragionevole, dato che, essendo divenute dubbie l'esattezza e la sufficiente completezza dei dati utilizzati nella prima decisione, occorreva ricostituire la pratica, in particolare mediante l'organizzazione di una missione di controllo nello Stato membro, l'esame dei dati acquisiti e varie consultazioni delle autorità nazionali.

⁴⁷ Sentenza *Estabelecimentos Oliveira SA, cit.*, paragrafi 43-44.

analoga, che costituiscano il fondamento giuridico del provvedimento impugnato.⁴⁸

L'accertamento in via incidentale dell'invalidità del regolamento, secondo la giurisprudenza consolidata,⁴⁹ ha efficacia di *res iudicata* soltanto tra le parti, essendo inteso ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata. Dalla relativa sentenza non discende, pertanto, alcun obbligo per l'amministrazione di rimuovere i provvedimenti eventualmente adottati sulla base del regolamento in questione.

In tal caso, secondo autorevole dottrina,⁵⁰ si configurerebbe piuttosto un potere discrezionale di revoca degli atti in questione, il quale andrebbe comunque esercitato previa la consueta ponderazione degli interessi pubblici e privati in gioco, con particolare riferimento ai principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

E) Mutamento delle circostanze di fatto

Negli ordinamenti degli Stati membri il mutamento delle circostanze di fatto rilevanti ai fini dell'adozione di un determinato provvedimento amministrativo è considerato, in linea generale, quale causa legittima di rimozione, con effetti non retroattivi, del provvedimento stesso.⁵¹

Nel diritto comunitario derivato, il mutamento delle circostanze è espressamente previsto come causa di revocabilità *ex nunc*

⁴⁸ Sui presupposti e l'ambito di applicazione dell'articolo 241 è particolarmente chiara la sentenza 6 marzo 1979, *Sinmenthal contro Commissione*, causa 92/78, in *Raccolta* 1979, p. 777, punti 34-41. Per un'ampia trattazione dell'istituto B.MARCHETTI, *L'eccezione di illegittimità del provvedimento amministrativo (un'indagine comparata)*, Trento, 1996, pp. 123 e ss.;

⁴⁹ Cfr. CGCE, sentenza 21 febbraio 1974, *Kortner e altri contro Consiglio e Commissione e Parlamento europeo*, cause riunite 15 a 33, 52, 53, 57 a 109, 116, 117, 123, 132 e 135 a 137/73, in *Raccolta* 1974, p. 177, paragrafi 36-39.

⁵⁰ J.SCHWARZE, *op.cit.*, pp. 1021 e ss..

⁵¹ In particolare, nel nostro ordinamento la sopravvenienza di circostanze di fatto o di diritto che rendono illegittima la permanenza di un provvedimento viene considerata, come già ricordato, quale causa di rimozione o abrogazione del provvedimento stesso.

dall'articolo 8, paragrafo 4, lettera c) del Regolamento 17/62⁵², e da alcune disposizioni dello Statuto dei funzionari CE e CECA.

Anche in assenza di disposizioni *ad hoc*, la Corte ha affermato la legittimità del ritiro non retroattivo di un atto, anche favorevole al destinatario, allorquando, per effetto della modificazione delle circostanze di fatto, esso divenga incompatibile con la fattispecie normativa su cui essa si fonda.⁵³

D'altra parte, deve ritenersi che il potere di revoca incorra anche in tal caso nel generale limite della tutela del legittimo affidamento dei destinatari, non potendosi far ricadere solo su di essi le conseguenze del mutamento indipendente dal loro comportamento.⁵⁴

6. Condizioni generali di legittimità

6.1. Regole di forma e procedura

La revoca di un atto di un'istituzione comunitaria "può essere determinata soltanto da un atto della medesima istituzione che annulli espressamente la decisione anteriore, ovvero contenga una nuova decisione che sostituisca quella precedente".⁵⁵ Ciò deriva dal fatto che la revoca è configurabile quale esercizio di un potere che accede alla medesima competenza sostanziale esercitata con l'adozione dell'atto caducato.

⁵² La disposizione citata riguarda, come già accennato, la revoca delle esenzioni in materia di intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 81 del trattato CE.

⁵³ Sentenza *Simon, cit.*; nel caso di specie si trattava, invero, di un atto favorevole meramente ricognitivo.

⁵⁴ Così J.SCHWARZE, *op.cit.*, p. 1023. L'autore ritiene opportuno distinguere, con particolare riguardo ai provvedimenti dichiarativi, tra la modificazione reale delle circostanze e la mutata percezione di fatti, in realtà inalterati, da parte dell'amministrazione. Nella prima ipotesi la revoca *ex nunc* potrebbe aver luogo solo nella misura in cui ogni legittima aspettativa delle parti interessate sia adeguatamente tutelata, mentre nella seconda la revocabilità andrebbe addirittura esclusa.

⁵⁵ Cfr. CGCE, sentenza 20 maggio 1987, *Gherardi Dandolo contro Commissione*, causa 214/85, in *Raccolta* 1987, p. 2163. Nel caso di specie la Corte statui che la semplice promessa fatta dall'amministrazione di riesaminare un atto preesistente non poteva essere considerata in alcun modo come decisione di revoca.

I provvedimenti di ritiro assumono, per tali ragioni, generalmente la stessa forma dell'atto revocato⁵⁶ e devono essere adeguatamente motivati, in conformità all'articolo 253 (ex articolo 190) del Trattato CE. La motivazione acquista un rilievo peculiare in quanto consente sia alle parti che al giudice, di conoscere e ricostruire il *reasoning* delle decisioni di ritiro, con particolare riferimento alla acquisizione e alla ponderazione da parte dell'amministrazione degli interessi generalmente confliggenti.⁵⁷

In altri termini, la motivazione si pone come strumento imprescindibile di controllo dell'esercizio del potere discrezionale di riesame dell'amministrazione e, conseguentemente, di tutela individuale.⁵⁸

Resta, peraltro, fermo il principio generale, affermato dalla giurisprudenza, per il quale le decisioni di revoca, anche se non adeguatamente motivate, diventano formalmente valide e inoppugnabili se non contestate nei termini di decadenza.⁵⁹

6.2. Il concetto di "periodo di tempo ragionevole"

La giurisprudenza richiamata in precedenza ha costantemente subordinato la legittimità delle decisioni di revoca al fatto che esse siano intervenute entro un periodo di "tempo ragionevole".⁶⁰ Il rispetto di tale condizione risulta, infatti, essenziale ai fini dell'osservanza del principio della certezza del diritto, individuato sin dalle prime pronunce in materia quale limite generale al potere di revoca.

⁵⁶ Gli atti in questione, contenendo misure amministrative, hanno in genere natura di decisioni, ai sensi dell'articolo 251 (ex articolo 189) del Trattato CE (146 Trattato CEEA), ovvero di decisioni individuali ai sensi dell'articolo 33 Trattato CECA).

⁵⁷ In tal senso le conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange nella causa *Hoogovens, cit.*; inoltre la sentenza *Consorzio Coop. D'Abruzzo, cit.*.

⁵⁸ Sul punto le conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro nella causa *De Compte, cit.*, in *Raccolta* 1997, p. I-1999.

⁵⁹ Sentenza 21 febbraio 1974, *Kortner-Schots e altre contro Consiglio, Commissione e Parlamento*, in *Raccolta* 1974, in cause congiunte 15-33, 52-3, 57-109, 116-7, 123, 132 e 135-137/73, p. 177; cfr. in particolare, i paragrafi 16-19, 38 e 39.

⁶⁰ Il requisito *de quo* stato introdotto sin dalla sentenza *Algera*, in base essenzialmente alle considerazioni formulate dall'Avvocato generale Lagrange. Il concetto di tempo ragionevole, almeno nella sua configurazione originaria, sembra ricalcare l'analoga figura del diritto amministrativo francese.

La verifica della ragionevolezza della decisione di revoca sotto il profilo temporale sembra avere invece acquisito, soprattutto nella giurisprudenza più recente, una sostanziale autonomia rispetto al principio della tutela dell'affidamento.⁶¹

Al riguardo, occorre soprattutto evidenziare l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia, secondo il quale la decisione di revoca di un provvedimento illegittimo, pur intervenuta in un termine ragionevole, e quindi conforme al principio della certezza del diritto, può risultare illegittima se abbia leso il legittimo affidamento del destinatario dell'atto.⁶²

D'altra parte, il passaggio del tempo costituisce uno degli elementi essenziali di cui tenere conto nell'accertamento della formazione di legittime aspettative nella conservazione della posizione derivante da un provvedimento amministrativo, come ribadito dalla Corte in numerose pronunce.⁶³

I criteri di valutazione della ragionevolezza del lasso di tempo entro il quale è intervenuta la revoca e l'individuazione del relativo *dies a quo* non sono, peraltro, oggetto di un apprezzamento univoco.

Con riguardo al primo profilo, la Corte, respingendo il suggerimento di fissare, *praeter legem*, un preciso termine per la revoca di

⁶¹ Sulla relazione tra i due principi cfr. G.UBERTAZZI, *La tutela del legittimo affidamento e dei diritti quesiti nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1978, p. 415; A.DAMATO, *Revoca di decisione illegittima*, cit., p. 303 e ss..

⁶² Cfr. CGCE, sentenza *Alpha Steel*, cit., paragrafi 10-12; sentenza *Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commissione*, cit. paragrafi 12-17; sentenza *Cargill c. Commissione*, cit., paragrafo 20; sentenza *De Compte*, cit., paragrafo 35. Coerentemente con tale impostazione, nella richiamata sentenza *De Compte*, i giudici del Lussemburgo, accertato che la decisione di revoca aveva violato il legittimo affidamento del ricorrente, non ritenne necessario procedere alla verifica della ragionevolezza del termine entro il quale la revoca era stata operata.

⁶³ Cfr., tra le altre, la sentenza *Herpels*, cit., paragrafo 36; sentenza *RVS*, cit., paragrafo 17. Sulla base di tali considerazioni, A.DAMATO, *op.cit.*, p. 311, richiamando anche le osservazioni contenute in *Actualité juridique - Droit administratif*, 20 octobre 1997, p. 776, formula condivisibili rilievi critici in merito alla sentenza *De Compte*. In tale pronuncia, in effetti, la Corte di Giustizia ha affermato l'esistenza del legittimo affidamento, omettendo una specifica verifica della ragionevolezza del termine entro il quale la decisione di revoca impugnata era intervenuta (cfr. i paragrafi 37-4 della sentenza in parola, sui quali ci soffermeremo nel seguito della trattazione).

provvedimenti amministrativi, analogo a quello di decadenza per l'esercizio dei relativi ricorsi amministrativi o giurisdizionali,⁶⁴ ha proceduto ad una valutazione caso per caso della ragionevolezza del tempo trascorso.

A tal fine, i giudici del Lussemburgo hanno fatto ricorso ad alcuni parametri di carattere essenzialmente oggettivo, quali:

a) la complessità della raccolta e della ponderazione delle informazioni e degli interessi rilevanti nel procedimento di riesame del provvedimento, che incidono sui tempi della decisione revocatoria;⁶⁵

b) l'eventuale atteggiamento ostruzionistico delle parti, quando sia idoneo a determinare almeno in parte il ritardo nell'adozione dell'atto di ritiro;⁶⁶

c) il fatto che la revoca sia intervenuta entro un lasso di tempo inferiore al termine previsto per la presentazione da parte dei destinatari di un reclamo in via amministrativa contro lo stesso atto;⁶⁷

⁶⁴ In questo senso le conclusioni dell'Avvocato generale Lagrange nella causa *Hoogovens, cit.*, secondo le quali la fissazione di termini perentori per il ritiro degli atti amministrativi sarebbe stato l'unico mezzo per assicurare la certezza delle relazioni giuridiche. Nella sentenza relativa alla medesima causa, la Corte statò invece che il concetto di periodo di tempo ragionevole assumeva contenuto ed estensione differenti a seconda delle circostanze del caso concreto.

⁶⁵ CGCE, sentenza *Alpha Steel, cit.*; nel caso di specie tra l'adozione dell'atto amministrativo originario e la sua revoca erano intercorsi poco più di due mesi. Nella sentenza *Cooperative d'Abruzzo, cit.*, invece, la Corte ritenne non ragionevole il termine di circa due anni che era intercorso tra l'emanazione di una decisione attributiva di un sussidio FEOGA e la sua revoca, in quanto la Commissione disponeva degli elementi giustificativi del ritiro del provvedimento immediatamente dopo la sua adozione.

⁶⁶ Tribunale di primo grado, sentenza *Transacciones Maritimas, cit.*

⁶⁷ Sentenza *Algera, cit.*, nella quale si ritenne conseguentemente ragionevole un termine di sei mesi; Tribunale I grado, sentenza 26 gennaio 1995, *De Compte contro Parlamento*, cause riunite T-90/91 e T-62/92, in *Raccolta II-1*, con la quale si è affermata la ragionevolezza di un lasso di tempo di circa tre mesi. In entrambi i casi la revoca era intervenuta in un termine non superiore a quello che lo Statuto del personale prevede per la presentazione di un reclamo contro una decisione individuale da parte del destinatario.

d) la presenza di un errore manifesto che non poteva essere ignorato dagli operatori interessati.⁶⁸

Per quanto attiene alla determinazione del *dies a quo*, la giurisprudenza ritiene che il periodo ragionevole debba essere accertato avendo riguardo al momento dell'adozione dell'atto.⁶⁹ Anche sotto questo ultimo profilo emerge con evidenza l'acquisita differenziazione tra il principio della certezza del diritto e quello del legittimo affidamento. La Corte di Giustizia, infatti, ha affermato con la sentenza *De Compte* che "il momento determinante per stabilire quando nasce il legittimo affidamento del destinatario di un atto amministrativo è la notifica dell'atto e non la data dell'adozione".⁷⁰

6.3. La tutela del legittimo affidamento

La tutela del legittimo affidamento dei destinatari di un provvedimento legislativo o amministrativo costituisce uno dei principi generali di diritto affermati dalla giurisprudenza comunitaria a garanzia degli interessi degli individui nell'ordinamento comunitario.⁷¹

Nel corso della nostra trattazione è stato più volte rilevato come il principio in questione si sia configurato quale limite primario

⁶⁸ CGCE, sentenza 20 giugno 1991, *Cargill BV contro Produktschap voor margarine*, causa C-365/89, in *Raccolta*, I-3045.

⁶⁹ CGCE, sentenza *Algera*, cit.; Tribunale di primo grado, sentenza *De Compte*, cit., paragrafi 52-53. In questo senso, inoltre, le conclusioni formulate dall'Avvocato generale Tesauro nella causa *De Compte*, cit., paragrafo 18.

⁷⁰ CGCE, sentenza *De Compte*, cit., paragrafo 36.

⁷¹ Sulla genesi e sull'evoluzione del principio *de quo* nell'ordinamento comunitario: R.CARANTA, *La comunitarizzazione del diritto amministrativo*, cit.; P.MENGOZZI, *Evoluzione del metodo*, cit.; J.SCHWARZE, *European Administrative Law*, cit., pp. 949 ss.. Appare opportuno evidenziare che l'applicazione del principio è stata estesa progressivamente dalla giurisprudenza comunitaria a tre diverse tipologie di poteri pubblici: i) nei confronti dell'attività esecutiva del diritto primario e derivato, posta in essere direttamente dalle amministrazioni comunitarie (c.d. esecuzione diretta); ii) nei confronti dell'attività esecutiva "indiretta" del diritto comunitario esplicita dalle amministrazioni nazionali (cfr., in particolare, CGCE, sentenza 3 maggio 1978, *Toepfer*, causa 112/77, in *Raccolta* 1978, p. 1019); iii) nei confronti della stessa attività legislativa comunitaria e nazionale. Per un quadro dell'evoluzione del principio in questione nel diritto amministrativo italiano si rinvia a CAVALLO, *Provvedimenti ed atti*, cit, p. 459.

all'esplicazione del potere revocatorio delle amministrazioni comunitarie. In questa sede, appare, pertanto, opportuno procedere ad un'indagine specifica dei presupposti, dei contenuti e dei mezzi di tutela che il legittimo affidamento ha acquisito nell'evoluzione della giurisprudenza relativa alla revoca degli atti amministrativi comunitari.

A) Presupposti ed oggetto

Le aspettative del singolo nei confronti dell'amministrazione sono configurabili come legittime quando egli "sia in una situazione nella quale appare che la condotta dell'amministrazione lo abbia indotto a concepire ragionevoli aspettative".⁷²

La giurisprudenza sembra, peraltro, avere definito in maniera più restrittiva e rigorosa i presupposti per la formazione del legittimo affidamento dei dipendenti delle istituzioni e degli organi comunitari, il quale sorgerebbe esclusivamente in presenza "di assicurazioni precise fornite (al dipendente) dall'amministrazione".⁷³

Tale impostazione sembra fondata sull'affermazione di una presunzione di conoscenza, da parte dei dipendenti, delle disposizioni delle disposizioni dello Statuto del personale applicabili al caso concreto, presunzione che impedirebbe appunto la formazione di un legittimo affidamento.⁷⁴

L'oggetto dell'aspettativa consiste nella stabilità della posizione derivante dall'adozione di un determinato atto amministrativo, che discende, anzitutto, dall'affidamento nella legittimità della

⁷² CGCE, sentenza 19 maggio 1983, *Mavrides c. Parlamento*, causa C 289/81, in *Raccolta* 1983, p. 1731, paragrafo 21; Tribunale di primo grado, sentenza 27 marzo 1990, *Chomel c. Commissione*, causa T-123/89, in *Raccolta* 1990, II-131, paragrafi 25 e 26.

⁷³ Sentenza *Chomel, cit.*, paragrafi 26 e ss.; Tribunale di primo grado, 23 ottobre 1990, *Pitrone c. Commissione*, causa T-46/89, in *Raccolta*, II-577, paragrafo 42; Tribunale di primo grado, sentenza 22 gennaio 1998, *Costacurta c. Commissione*, causa T-98/96, in *Raccolta*, II-49, paragrafo 72. In particolare, la sentenza *Chomel*, al paragrafo 27, rileva che il silenzio serbato dalla Commissione dopo la richiesta del dipendente di confermare i suoi diritti, "per quanto deplorabile, non equivale a una conferma di tali diritti in capo al ricorrente né può considerarsi assicurazione precisa fornita dall'amministrazione".

⁷⁴ In questo senso sembra di potersi argomentare dalla richiamata sentenza *Herpels c. Commissione* (paragrafi 40-41)

disciplina provvedimentale, determinato dal comportamento dell'amministrazione e, in particolare, dalla costante e regolare esecuzione dell'atto stesso.

Secondo la Corte di Giustizia, l'affidamento del destinatario si fonda proprio sul fatto che "così come nei diritti nazionali dei diversi Stati membri, un atto amministrativo, anche se irregolare, gode in diritto comunitario di una presunzione di validità, sino a quando non sia stato annullato o ritualmente revocato dall'istituzione da cui emana".⁷⁵ In tal modo, la tradizionale presunzione di legittimità del provvedimento amministrativo viene a configurarsi non più come un arcaico privilegio dell'amministrazione, ma, al contrario, come garanzia per l'amministrato.

L'aspettativa meritevole di protezione può, inoltre, sorgere e essere rafforzata da una prassi amministrativa consolidata, dalle informazioni fornite dall'amministrazione nel corso del procedimento e nella fase dell'esecuzione, ovvero da impegni assunti dall'organo cui spetta l'emanazione e l'eventuale revoca dell'atto.⁷⁶

Nessun dubbio in merito alla sussistenza del legittimo affidamento sussiste poi, nell'ipotesi in cui l'amministrazione non abbia proceduto al ritiro del provvedimento nonostante fosse a conoscenza di cause che ne avrebbero legittimato la caducazione. In tal caso, peraltro, deve ritenersi che il potere di revoca venga meno per acquiescenza.⁷⁷

Il legittimo affidamento non può invece trovare la propria fonte in atti o comportamenti dell'amministrazione, posti in essere successivamente all'emanazione del provvedimento oggetto di riesame, i quali non siano conformi alla normativa comunitaria primaria o derivata.⁷⁸

⁷⁵ CGCE, sentenza *Coop. D'Abruzzo*, cit.

⁷⁶ Sulla possibilità che l'amministrazione comunitaria possa assumere impegni verso i cittadini mediante atti o prassi amministrative consolidate: J.SCHWARZE, *op.cit.*, pp. 1079 ss..

⁷⁷ CGCE, sentenza *Lemmerz-Werke c. Alta Autorità*, cit.; nel caso di specie, peraltro, la Corte ritenne che non vi era stata acquiescenza da parte dell'Alta autorità.

⁷⁸ CGCE, sentenza 26 aprile 1988, *Kruecken*, causa 316/86, in *Raccolta* 1988, p 2213, paragrafo 23; Tribunale di primo grado, sentenza 16 ottobre 1996, *Efisol SA contro Commissione*, causa T-336/94, in *Raccolta* 1997, II-1343, paragrafo 36.

Perché l'aspettativa sia meritevole di protezione occorre, inoltre, che la parte interessata non abbia agito in modo incompatibile con la formazione di un affidamento legittimo, come nel caso, già esaminato, dell'allegazione di informazioni false ed incomplete⁷⁹ o di infrazione manifesta della normativa vigente da parte del destinatario del provvedimento.⁸⁰

L'affidamento deve, altresì, ritenersi escluso nelle ipotesi in cui l'interessato abbia potuto ragionevolmente prevedere la modificazione della propria posizione giuridica sulla base di elementi oggettivi, conosciuti o agevolmente conoscibili.⁸¹

Dall'esame della giurisprudenza, emergono alcune fattispecie rilevanti al riguardo:

- l'errore manifesto dell'amministrazione risultante dal provvedimento;⁸²

- l'esistenza di difficoltà di esecuzione del provvedimento, poi revocato, determinate da dubbi sulla sua legittimità, delle quali il destinatario sia stato informato dall'autorità amministrativa;⁸³

- la consapevolezza da parte del destinatario della natura illegittima dell'atto;

- l'espressa qualificazione del provvedimento come revocabile.⁸⁴

Il momento a partire dal quale va valutata la tutela dell'affidamento decorre, secondo la giurisprudenza dominante, dalla data in cui l'atto comincia a produrre i suoi effetti. A tal fine, occorre avere riguardo generalmente non alla data dell'emanazione, bensì a quella della notifica al destinatario, posto che, ai sensi dell'articolo 254, paragrafo 3, (ex 191) le decisioni individuali, nel novero delle quali rientrano i provvedimenti amministrativi, producono effetti, appunto, dal momento della

⁷⁹ CGCE, sentenza *Alpha Steel*, cit..

⁸⁰ CGCE, sentenza *Sideradria*, cit., paragrafo 21.

⁸¹ In questo senso, le conclusioni dell'Avvocato generale Mayras nelle cause congiunte 44-51/77, *Union Malt c. Commissione*, in *Raccolta* 1978, p. 57.

⁸² Cfr, la sentenza *Cargill*, cit., paragrafo 22

⁸³ Tribunale I grado, sentenza *De Compte*, cit., paragrafo 51; cfr. anche le conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro nella causa 90/95, *De Compte*, cit. (paragrafo 20), conseguente all'impugnazione della medesima sentenza del Tribunale I grado.

⁸⁴ Sul punto si rinvia al paragrafo 5 lett. A).

notifica.⁸⁵ Si intende, in tal modo, garantire un'esigenza di certezza, in quanto solo da tale data l'atto produce effetti giuridici certi, tali da poter generare un affidamento in ordine alla sua validità.

Non è stata, invece, accolta dalla Corte di Giustizia la tesi secondo la quale l'affidamento si formerebbe, ed andrebbe conseguentemente accertato, addirittura con riguardo al momento di inizio del procedimento da cui l'atto è scaturito.⁸⁶

B) Strumenti e modalità di tutela

Una volta acquisito, il legittimo affidamento non può essere sacrificato se non in presenza di un interesse pubblico inderogabile alla revoca e previo, in ogni caso, un procedimento di ponderazione degli interessi in gioco da parte dell'amministrazione.⁸⁷ Ove si tratti di caducazione *ex tunc* di provvedimenti legittimi attributivi di posizioni di vantaggio, il legittimo affidamento, come ricordato in precedenza, è considerato prevalente, senza necessità di tale ponderazione, su qualsiasi interesse pubblico alla revoca.⁸⁸

⁸⁵ CGCE, sentenza *De Compte*, cit..

⁸⁶ Cfr. ancora le conclusioni dell'Avvocato generale Tesaro nella causa *De Compte*; il ricorrente aveva sostenuto nel caso di specie che il termine avrebbe dovuto cominciare a decorrere dalla data di redazione di un rapporto da parte di una Commissione medica, sulla base del quale l'APN del PE aveva adottato una decisione che riconosceva al ricorrente una malattia professionale, con la conseguente liquidazione di una somma indennitaria in suo favore. Tale decisione era stata revocata circa tre mesi dopo la sua adozione, donde il ricorso giurisdizionale del *De Compte*. Appare opportuno rilevare che la posizione dei soggetti portatori di interessi giuridicamente rilevanti è tutelata nel corso del procedimento amministrativo soprattutto mediante l'applicazione dei principi del contraddittorio e della partecipazione, nonché, *a posteriori*, in sede di impugnazione del provvedimento finale, facendo valere l'esercizio non corretto del potere discrezionale, sotto il profilo della preterizione ingiustificata o dell'inesatta valutazione delle proprie posizioni. Sulla tutela procedimentale delle posizioni individuali in diritto comunitario si rinvia a BARBAGALLO, *I principi generali dell'ordinamento Comunitario e la tutela degli interessati del procedimento amministrativo: Ordinali aperti e comunicanti e ritorno del diritto comune Europeo*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, Torino 1997, pp. 95 ss..

⁸⁷ Sono già stati evidenziati in precedenza le diverse gradazioni e modalità di protezione che le aspettative legittime ricevono in base alla natura legittima o illegittima del provvedimento e della retroattività o irretroattività della revoca.

⁸⁸ CGCE, sentenza *De Compte*, causa C-90/95, cit.. Nel caso di specie la Corte ritenne che l'accertamento della violazione del principio della tutela del legittimo

In particolare, perché la tutela delle legittime aspettative possa essere derogata, non è generalmente ritenuta sufficiente la mera affermazione del principio di legalità dell'azione amministrativa, cioè l'esigenza di ripristinare una situazione conforme al diritto mediante il ritiro del provvedimento illegittimo. Occorre, invece, la sussistenza, nel caso concreto, di un interesse che imponga la soluzione del ritiro dell'atto rispetto alla sua conservazione, mediante la conferma o la sanatoria. La revoca potrebbe, ad esempio, configurarsi necessaria ove la conservazione del provvedimento determinasse una ingiustificata disparità di trattamento tra il suo destinatario e i destinatari di provvedimenti di contenuto analogo.⁸⁹

La decisione di revoca deve, pertanto, recare nella motivazione, come già ricordato, l'indicazione degli specifici interessi la cui tutela implica il ritiro dell'atto, nonché le ragioni della prevalenza degli interessi medesimi sul legittimo affidamento dei destinatari.

Al riguardo, la Corte di giustizia si è riservata il potere di sindacare sia l'omessa o erronea considerazione delle aspettative del singolo che gli errori di diritto compiuti dalle amministrazioni nel giudizio di ponderazione degli interessi.

Nelle pronunce più risalenti, d'altra parte, si riteneva che al ricorrente spettasse provare non soltanto l'esistenza di un affidamento legittimo, ma anche le ragioni della prevalenza di quest'ultimo sugli interessi pubblici posti dall'amministrazione alla base della revoca. L'attribuzione quasi integrale dell'onere della prova in capo all'amministrato finiva per rendere particolarmente complessa la tutela giurisdizionale delle aspettative legittime, consentendo all'amministrazione di giustificare le decisioni di revoca in base ad un generico bilanciamento di interessi pubblici e privati.

Tale impostazione rifletteva in sostanza l'assenza di una separazione logica tra l'accertamento della sussistenza del legittimo affidamento e la verifica della presenza di altri interessi più meritevoli di tutela che ne giustificano il sacrificio.

La giurisprudenza ha mutato radicalmente indirizzo a partire dalla citata sentenza della Corte nella causa *De Compte*,

affidamento era sufficiente per annullare le decisioni del Parlamento europeo impugnate dal ricorrente (paragrafo 43).

⁸⁹ CGCE, sentenze *Snupat* e *Hoogovens*, cit. .

dell'aprile 1997, adottando, come rilevato da autorevole dottrina,⁹⁰ il c.d. "two step analysis approach".

In base a tale metodo, che da un lato, riprende e sviluppa alcuni concetti già elaborati in precedenti pronunce, e, dall'altro, muove un'impostazione emersa nella giurisprudenza inglese,⁹¹ l'analisi della sussistenza del legittimo affidamento viene distinta dalla verifica della presenza di interessi pubblici prevalenti.

Si configurano in questo modo due distinti e successivi livelli di analisi, con riferimento ai quali la Corte di Giustizia ha proceduto a redistribuire gli oneri della prova tra le parti: sul ricorrente ricade esclusivamente l'onere di provare che le sue aspettative nel mantenimento della posizione favorevole derivante dall'atto annullato siano ragionevoli e fondate su basi oggettive;⁹² una volta che ciò sia stato dimostrato, spetterà all'amministrazione convenuta la prova dell'esistenza di quegli interessi pubblici prevalenti che essa ha posto alla base della decisione di revoca.

La Corte si è, peraltro, riservata la facoltà di procedere d'ufficio ad accertamenti con riguardo a entrambe i livelli di analisi.

⁹⁰ MENGOZZI, *op.cit.*, pp. 25 ss.. L'applicazione del metodo sembra emergere, in effetti, soprattutto dai punti 36-41 della sentenza *De Compte*. Per un approfondito esame della sentenza *De Compte* e del *two step analysis approach*, cfr. A.DAMATO, *op.cit.*, soprattutto pp. 305 e ss.. L'Autrice, in particolare, ritiene che l'effettiva novità della sentenza non consisterebbe nella individuazione delle due distinte fasi di accertamento, ma piuttosto nella previsione, soprattutto con riguardo alla tutela del legittimo affidamento, di criteri più rigorosi in merito all'ammissibilità della revoca *ex tunc* di atti illegittimi favorevoli.

⁹¹ Il riferimento è, in particolare, alla sentenza resa dalla *Divisional Court* del Regno Unito nella causa *R., Home Secretary, ex parte Briggs, Green, Hargreaves* del 1996. Si è determinato in tal modo un tipico fenomeno di *cross fertilization* tra la giurisprudenza nazionale e quella comunitaria; sul punto si rinvia a BARBAGALLO, *op.cit.*, p. 95.

⁹² Secondo A.DAMATO, *op.cit.*, p. 309, nella sentenza *De Compte*, la Corte di Giustizia avrebbe modificato il proprio orientamento relativamente ai canoni fissati per apprezzare il legittimo affidamento del beneficiario di un atto revocato. In particolare, i giudici avrebbero considerato la circostanza dell'assenza da parte del beneficiario di un comportamento scorretto per ottenere il provvedimento favorevole, quale elemento unico e sufficiente a stabilire la legittimità dell'affidamento del destinatario. In tal modo, si sarebbe circoscritta l'analisi relativa al primo livello del *two step approach* al mero accertamento dell'oggettività della base delle legittime aspettative, tralasciando l'aspetto della ragionevolezza delle medesime.

7. Conseguenze dell'annullamento delle decisioni di revoca

L'annullamento delle decisioni di revoca determina, in linea generale, la caducazione con effetti retroattivi del provvedimento di ritiro e il conseguente obbligo per l'amministrazione di procedere alla *restitutio in integrum*, anche mediante la ripetizione di somme indebitamente riscosse.

Più complesso è, invece, il riconoscimento di un diritto del destinatario del provvedimento illegittimamente annullato al risarcimento dei danni derivanti dalla revoca, dovendo a tal fine sussistere i presupposti della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie di cui all'articolo 288 (ex articolo 215) del trattato CE.⁹³

Sarà, quindi, necessario che il ricorrente, in conformità alla giurisprudenza consolidata in materia, provi che la norma violata dalla decisione di revoca sia attributiva di diritti agli individui, che la violazione commessa dall'amministrazione nel caducare l'atto attributivo di posizioni di vantaggio abbia un carattere grave e manifesto, nonché che sussista un nesso di causalità tra la revoca e i danni prodotti in capo al ricorrente medesimo.⁹⁴

8. Considerazioni conclusive

L'evoluzione dell'istituto della revoca degli atti amministrativi nell'ordinamento comunitario costituisce un significativo indicatore dell'avanzamento del processo di costruzione di un diritto amministrativo europeo.

⁹³ Sulla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie ex articolo 288 TCE: WAELBROECK M., WAELBROECK M., *Responsabilité (de la Communauté)*, in *Encyclopédie Dalloz, Répertoire du droit communautaire*, Paris, 1992; T. TRIDIMAS, *Liability for breach of Community law: growing up and mellowing down?*, *Common Market Law Review*, n. 38, 2001, p. 301.

⁹⁴ Sul punto, in senso critico, P. MENGOZZI, *loc. ult. cit.*, il quale rileva, in particolare, che l'interpretazione estremamente rigorosa dei presupposti della responsabilità di cui all'articolo 288 del trattato CE pregiudica la piena ed effettiva garanzia della tutela del legittimo affidamento, di cui sia già accertata la lesione.

La disciplina del potere di riesame delle amministrazioni comunitarie è stata, per un verso, definita dalla giurisprudenza essenzialmente in base ai principi affermatasi nei sistemi amministrativi degli Stati membri. Per altro verso, la Corte di Giustizia non si è limitata, alla mera ricognizione "statistica" e alla conseguente adozione dei principi presenti in tutti o quantomeno nella maggioranza degli Stati membri, ma ha applicato, di volta in volta, secondo il metodo della "valutazione comparativa", le regole che, pur riconosciute soltanto da un numero minoritario di ordinamenti nazionali, sono state da essa ritenute più adeguate alla natura del sistema amministrativo comunitario.

A quest'ultima esigenza si è aggiunta, nella giurisprudenza più recente, una crescente attenzione per la tutela delle posizioni soggettive degli amministrati destinatari dei provvedimenti oggetto di riesame, che ha portato al progressivo superamento della distinzione tra il regime degli atti costitutivi e quello degli atti dichiarativi e all'affinamento degli strumenti di accertamento e di tutela del legittimo affidamento

In tale contesto, la disciplina del potere di revoca delle amministrazioni comunitarie, inizialmente modellata soprattutto sulle figure del *rétrait* e dell'*abrogation* proprie dell'ordinamento francese, si è evoluto acquisendo ed adattando, soprattutto dal punto di vista procedimentale, elementi mutuati anche da altri sistemi nazionali. In particolare, l'adozione del "*two step analysis approach*", elaborato dalla giurisprudenza inglese, rivela la tendenza al superamento della tradizionale distinzione tra gli ordinamenti di *common law* e quelli continentali a diritto amministrativo, configurando anzi, come autorevolmente rilevato, una *cross fertilization* tra gli ordinamenti in questione.⁹⁵

Anche l'assenza di quelle distinzioni tra diverse tipologie di atti di ritiro, presenti invece nei sistemi nazionali, può essere considerata come indice dell'approccio pragmatico seguito dai giudici comunitari, i quali hanno privilegiato essenzialmente i profili connessi alla concrete esigenza di temperamento della legalità dell'azione amministrativa con la protezione degli interessi individuali.

Si è così determinata l'affermazione, sia sotto il profilo sostanziale che procedimentale, di una disciplina autonoma e, per certi

⁹⁵P.MENGOZZI, *op.cit.*, p. 634.

aspetti, peculiare rispetto a quella delle forme di esplicazione del potere di autotutela negli ordinamenti degli Stati membri.