I limiti alla convalida del provvedimento viziato da difetto di motivazione

Diritto amministrativo | Procedimento amministrativo

Cristina Tonola

27 | 04 | 2021

La sesta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza del 27 aprile 2021, n. 3385, ha chiarito se e in quali limiti l'amministrazione possa operare la conservazione dell'atto amministrativo mediante un nuovo atto integrativo della motivazione insufficiente.

L'art. 21-nonies, comma 2, L. 7 agosto 1990, n. 241 fa espressamente “salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole”.

Si tratta di un istituto che è espressione del fenomeno della c.d. convalescenza e più in generale della categoria dell'autotutela che trova il proprio fondamento nel principio di economicità e conservazione dei valori giuridici nonché nella garanzia del buon andamento dell’attività amministrativa. In virtù di esso, l’amministrazione ha la facoltà di convalidare i propri atti affetti da vizi di legittimità attraverso non già atti di modificazione strutturale,non configurabili in quanto la fattispecie si è già integralmente conclusa, bensì attraverso l'emanazione di nuovi e autonomi provvedimenti ad effetti retroattivi.

In termini generali, se non vi sono dubbi circa la possibilità di emendare i vizi di tipo formale e procedimentale di un atto amministrativo, ivi compreso quello di incompetenza (relativa), devono ritenersi, invece, non sanabili i vizi che possono definirsi “sostanziali”, derivanti cioè dall’insussistenza di un presupposto o requisito di legge, ovvero dall’irragionevolezza e non proporzionalità del decisum, rispetto ai quali la semplice dichiarazione dell’amministrazione di volerli convalidare non può che rimanere priva di effetto; se, infatti, l'illegittimità attiene al contenuto dell’atto, la stessa può essere eliminata solo attraverso la sua riforma.

Alla luce di tale considerazione, emergono i limiti entro i quali è possibile convalidare il vizio di insufficiente motivazione: in particolare, devono essere ancora una volta distinte le ipotesi in cui l'inadeguatezza della motivazione rifletta un vizio sostanziale ovvero equivalga ad una insufficienza meramente giustificativo-formale. Da un lato, nel primo caso, il difetto degli elementi giustificativi del potere in termini di contraddittorietà, sviamento,travisamento o mancanza dei presupposti, non può mai essere emendato e l'atto dovrà comunque essere annullato. Nel secondo caso, invece, non sussistono ragioni per non riconoscere all’amministrazione la possibilità di munire l'atto originario di una argomentazione giustificativa sufficiente lasciandone ferma l'essenza dispositiva in quanto corretta sintesi ordinatore degli interessi coinvolti nel procedimento.

Quanto alla emendabilità, tramite l'atto di convalida, del vizio di motivazione nel corso di un giudizio già instaurato per il suo annullamento, prima dell’entrata in vigore del codice del processo amministrativo si riteneva che ciò fosse precluso in ragione delle preminenti garanzie predisposte a tutela del cittadino leso dal provvedimento e del suo diritto ad ottenere una decisione di annullamento del provvedimento viziato.

Nell'impianto del nuovo processo amministrativo, tale esigenza è venuta meno con la previsione del riconoscimento, in capo al privato, della possibilità di impugnare, mediante la proposizione di motivi aggiunti, tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti e connessi all'oggetto del ricorso stesso, essendo ben possibile in tal modo domandare anche l'annullamento dell'atto come convalidato adducendone la persistente illegittimità.

Questa soluzione risulta, peraltro, conforme ai principi di effettività e concentrazione della tutela di cui all'art. 7, comma 7, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104, in virtù dei quali sono fatti confluire all'interno dello stesso rapporto processuale tutti gli aspetti della materia controversa dalla cui definizione possa derivare una risposta definitiva alla domanda del privato di acquisizione o conservazione di un certo bene della vita, consentendo di focalizzare l'accertamento sull'intera vicenda di potere.

© Copyright 2026. All Rights Reserved • La Tribuna srl • Largo Erfurt 7 - 29122 Piacenza • Registrazione ROC 24492 • Pagina 1/2

E ciò, evidentemente, anche in un'ottica deflattiva del contenzioso.

Riferimenti Normativi:

- art. 21-nonies, L. 7 agosto 1990, n. 241
- art. 7, D.L.vo 2 luglio 2010, n. 104

© Copyright 2026. All Rights Reserved • La Tribuna srl • Largo Erfurt 7 - 29122 Piacenza • Registrazione ROC 24492 • Pagina 2/2