

## *Indice*

*pag.*

### *Introduzione*

1.	L'oggetto della ricerca	3
2.	I problemi che pone la nozione di provvedimento amministrativo	5
3.	Approccio metodologico	7
4.	Rappresentazione sintetica delle linee evolutive della ricerca	10

### Parte Prima

#### *L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo*

#### Capitolo Primo

##### *La genesi dell'atto amministrativo nell'Ottocento*

1.	Introduzione alla prima parte	17
2.	L'origine della nozione di atto amministrativo in Francia	18
3.	L'elaborazione della nozione di atto amministrativo in Germania nella prima metà del XIX secolo	21
4.	L'atto amministrativo in Italia nella prima metà del XIX secolo	28
5.	La distinzione fra atti di imperio e atti di gestione	32
6.	L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo nella seconda metà del XIX secolo in Germania	36
7.	L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo nella seconda metà del XIX secolo in Italia	38

	<i>pag.</i>
8. Considerazioni sul metodo giuridico di Otto Mayer	42
9. La teoria dello Stato di Otto Mayer	43
10. La teoria mayeriana dello Stato contesta ogni costruzione giuridica dello Stato	46
11. La divisione dei poteri nella concezione mayeriana dello Stato	48
12. Le subcategorie del potere esecutivo: amministrazione e giurisdizione	51
13. L'idealizzazione del modello statale monarchico costituzionale	52
14. Il diritto amministrativo nella teoria di Otto Mayer	58
15. Il provvedimento amministrativo nella teoria di Otto Mayer	62
16. L'elaborazione della nozione di provvedimento in Italia sul finire dell'Ottocento sino ai primi del Novecento	65
17. Provvedimento e tutela giurisdizionale in Italia nella seconda metà dell'Ottocento	71

### Capitolo Secondo

#### *L'elaborazione della nozione di provvedimento amministrativo dai primi del Novecento sino ai giorni nostri*

1. Introduzione	73
2. Le prime formulazioni della nozione di atto amministrativo	75
3. L'elaborazione della nozione di atto e di provvedimento amministrativo sulla base della teoria del negozio giuridico	77
4. Le delimitazioni della nozione di atto e di provvedimento amministrativo alla stregua della teoria del negozio giuridico	80
5. Considerazioni sulle elaborazioni della nozione di atto e di provvedimento amministrativo alla stregua della teoria del negozio giuridico	82
6. La Repubblica di Weimar e i suoi effetti sul diritto amministrativo	84
7. La critica metodologica all'assunzione della teoria del negozio giuridico come modello per l'elaborazione di una teoria degli atti amministrativi	85
8. I contributi sulla rilevanza dell'interesse pubblico e sul problema dell'impugnabilità degli atti amministrativi	88
9. L'elaborazione di M.S. Giannini	89
10. Le formulazioni di assenso e i rilievi critici della dottrina alla tesi di M.S. Giannini	91

pag.

11. La nozione di provvedimento amministrativo nella Repubblica federale di Germania e nella Repubblica democratica tedesca dopo il secondo conflitto mondiale	92
12. La tesi che nega natura di provvedimenti a quelli ampliativi della sfera giuridica soggettiva del destinatario	96
13. La tesi che nega natura di provvedimento a quelli vincolati	98
14. La delimitazione del provvedimento amministrativo dagli atti consensuali	103
15. La ricostruzione operata da F.G. Scoca	104
16. La nozione corrente di provvedimento amministrativo	105

## Parte Seconda

### *Profili ricostruttivi Analisi strutturale e funzionale del provvedimento amministrativo*

#### Capitolo Terzo

##### *Premesse teoriche di riferimento*

1. Introduzione	111
2. Gli elementi di base del fenomeno giuridico	112
3. La relazione di rilevanza giuridica quale fonte esclusiva della giuridicità del fatto	114
4. La tesi che individua nella norma la fonte esclusiva degli effetti giuridici	120
5. L'elaborazione di F.G. Scoca	121
6. La relazione di efficacia giuridica	124
7. L'analisi funzionale: rinvio	125

#### Capitolo Quarto

##### *Il fondamento del provvedimento amministrativo*

1. Introduzione	127
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. L'effetto causante come fondamento teorico del provvedimento	127
3. Individuazione del fondamento del provvedimento amministrativo nella nozione di sovranità	132
4. Individuazione del fondamento del provvedimento amministrativo nella soggezione del privato all'amministrazione	133
5. Individuazione del fondamento del provvedimento amministrativo nella funzionalizzazione dell'amministrazione al perseguimento del fine pubblico	134
6. Individuazione del fondamento del provvedimento amministrativo nel diritto, nella legge e nella riserva di legge	137
7. Il rapporto fra la legge e il provvedimento amministrativo nello Stato di diritto	138
8. Le Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, i diritti fondamentali e lo Stato costituzionale di diritto	143
9. Il ruolo condizionante svolto dai diritti fondamentali e la funzione promozionale del diritto	147
10. Lo Stato costituzionale di diritto e la funzione di condizionamento del potere e del provvedimento amministrativo	151
11. Poteri amministrativi e funzioni amministrative nella Costituzione italiana	155

### Capitolo Quinto

#### *Analisi strutturale del provvedimento amministrativo: a) profili statici*

1. Introduzione all'analisi strutturale e ripartizioni tradizionali	161
---	-----

#### Sezione Prima

##### *Il procedimento di produzione giuridica del provvedimento*

2. Dal provvedimento atto singolo al provvedimento esito di procedimento	164
3. La legge sul procedimento amministrativo in Italia	166
4. La nozione di procedimento amministrativo	169
5. Il processualprocedimento	171
6. La connotazione del procedimento amministrativo come atipico e come modalità generale di esercizio del potere	178
7. Le funzioni del procedimento amministrativo	182

pag.

8. Gli istituti introdotti dalla legge sul procedimento amministrativo alterano la connotazione unilaterale del provvedimento amministrativo 184

## Sezione Seconda

*Gli elementi del provvedimento quale atto giuridico*

9. Gli elementi del provvedimento amministrativo 186  
 10. Profili metodologici specifici 187  
 11. Profili strutturali statici del provvedimento amministrativo 188  
 12. Le diverse tipologie di elementi del provvedimento amministrativo 191  
 13. La volontà 192  
 14. La causa 196  
 15. La motivazione 202  
 16. Il contenuto della motivazione 207  
 17. La patologia della motivazione 209  
 18. L'oggetto e il contenuto del provvedimento 210  
 19. La forma 215  
 20. La natura formale e costitutiva del provvedimento 221  
 21. La forma del provvedimento amministrativo nel suo assetto dogmatico 224  
 22. Gli elementi accidentali del provvedimento amministrativo: condizione, termine e modo 228  
 23. Il limite rappresentato dal principio di tipicità 231  
 24. Rappresentazione sintetica degli elementi del provvedimento 234

## Capitolo Sesto

*Analisi strutturale del provvedimento amministrativo:**b) profili dinamici*

1. Introduzione al capitolo 236

## Sezione Prima

*Le diverse tipologie di effetti nel tempo e nello spazio*

2. Introduzione alla prima sezione 239  
 3. L'efficacia soggettiva del provvedimento 239

	<i>pag.</i>
4. Efficacia nel tempo del provvedimento	241
5. Il provvedimento amministrativo a effetti immediati: esecutività o eseguibilità	242
6. Il provvedimento amministrativo a effetti differiti	246
7. Il provvedimento amministrativo a effetti retroattivi	246
8. I limiti all'efficacia retroattiva del provvedimento amministrativo	253
9. Il provvedimento retrodatato	255
10. Il provvedimento con effetti istantanei, quello con effetti di durata (a scadenza, a termine) e quello con effetti permanenti	256
11. L'efficacia del provvedimento nello spazio	257
 Sezione Seconda	
<i>Le diverse tipologie del contenuto degli effetti del provvedimento amministrativo</i>	
12. Introduzione alla seconda sezione	259
13. L'efficacia oggettiva del provvedimento	259
14. I provvedimenti dichiarativi	260
15. I provvedimenti a efficacia costitutiva	263
16. I provvedimenti a efficacia preclusiva	265
 Sezione Terza	
<i>La determinazione precettiva del contenuto dell'efficacia del provvedimento amministrativo</i>	
17. Introduzione alla terza sezione	267
18. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo fondate sulle regole e le strategie fondate su principi, su concetti giuridici indeterminati e su clausole generali	268
19. Le strategie legislative di configurazione del potere decisionale della amministrazione	273
20. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo come sfera di libertà, come soggetto a vincoli procedimentali e come vincolato	275
21. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo come sfera di discrezionalità contraddistinta dalla comparazione degli interessi	277
22. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo come mera interpretazione di norme giuridiche	280

pag.

- |   |     |
|---|-----|
| 23. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo consistenti nella emanazione di principi, di clausole generali e di concetti giuridici indeterminati | 282 |
| 24. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo come scelta fra più soluzioni tecniche   | 292 |
| 25. Le strategie legislative di configurazione del potere amministrativo  | 297 |

## Sezione Quarta

*Individuazione del parametro normativo di riferimento per la determinazione del contenuto degli effetti del provvedimento amministrativo*

- |   |     |
|---|-----|
| 26. Introduzione alla quarta sezione  | 299 |
| 27. Il provvedimento «ora per allora»: a) nozione e tipologie   | 300 |
| 28. Il provvedimento «ora per allora»: b) preclusioni all'operatività delle sopravvenienze                    | 304 |
| 29. Il provvedimento «ora per allora»: c) le preclusioni sorte nel procedimento                               | 307 |
| 30. Il provvedimento «ora per allora»: d) le preclusioni sorte nel processo                                   | 311 |
| 31. Ipotesi in cui l'amministrazione deve emanare un provvedimento «ora per allora» di diritto intertemporale | 315 |

## Capitolo Settimo

*Modalità di esplicazione dell'efficacia del provvedimento amministrativo*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione  | 319 |
| 2. L'imperatività del provvedimento amministrativo   | 320 |
| 3. Esecutorietà: considerazioni generali   | 323 |
| 4. L'esecutorietà e il suo fondamento nelle elaborazioni dogmatiche anteriori alla Costituzione              | 325 |
| 5. L'esecutorietà e il suo fondamento nelle elaborazioni dogmatiche successive alla Costituzione             | 329 |
| 6. L'art. 21 <i>ter</i> l. n. 241/1990 e s.m.i. come disciplina generale dell'esecutorietà                   | 334 |
| 7. Rilievi critici alla configurazione della esecutorietà come principio generale del diritto amministrativo | 335 |
| 8. Profili ricostruttivi e considerazioni di sintesi   | 338 |

## Capitolo Ottavo

*Analisi funzionale del provvedimento amministrativo*

1.	Introduzione	343
2.	L'emersione del profilo funzionale	344
3.	Il problema della collocazione della funzione nell'ambito della fenomenologia giuridica	347
4.	Il rapporto fra analisi strutturale e analisi funzionale	349
5.	Le diverse funzioni del provvedimento amministrativo	351
6.	La funzione di tutela giuridica attribuita al provvedimento	351
7.	La funzione del provvedimento quale strumento di tutela nei confronti dell'attività procedimentale	355
8.	La funzione specificativa o attuativa del provvedimento	356
9.	La funzione attributiva di un titolo esecutivo	357
10.	La funzione vincolativa interna e la funzione vincolativa esterna	358
11.	La funzione di ordine e la funzione prestazionale svolte dal provvedimento amministrativo	362
12.	La rifondazione costituzionale del provvedimento amministrativo lo configura come momento di sintesi di libertà e uguaglianza	366
13.	Il modello paradigmatico di provvedimento conforme ai principi dello Stato costituzionale di diritto: il decreto di esproprio	368

## Parte Terza

*L'invalidità del provvedimento amministrativo*

## Capitolo Nono

*L'invalidità del provvedimento amministrativo*

1.	Il concetto di invalidità	373
2.	La critica al concetto sistemico di invalidità	376
3.	L'evoluzione del concetto di invalidità: l'invalidità nello Stato di diritto	377
4.	La scissione fra validità ed efficacia	379
5.	L'invalidità nello Stato costituzionale di diritto	383



	<i>pag.</i>
6. L'inesistenza del provvedimento amministrativo	385
7. La nullità del provvedimento amministrativo	387
8. La nullità per mancanza degli elementi essenziali	388
9. La nullità per difetto assoluto di attribuzione	390
10. La nullità per violazione o elusione del giudicato	392
11. La nullità prevista dalla legge	393
12. Il regime sostanziale e processuale della nullità	394
13. L'incompetenza	397
14. La violazione di legge	400
15. L'eccesso di potere	402
16. La configurazione dell'eccesso di potere come vizio del potere discrezionale	404
17. Elementi sintomatici dell'eccesso di potere	404
18. L'eccesso di potere come vizio della funzione	406
19. Sviamento di potere	407
20. Errore o travisamento del fatto	408
21. <i>Segue</i> : difetto istruttorio	410
22. <i>Segue</i> : difetto di motivazione	410
23. <i>Segue</i> : contraddittorietà o incompatibilità	411
24. <i>Segue</i> : violazione di norme interne o di una prassi amministrativa	412
25. <i>Segue</i> : violazione di atti di autolimitazione	413
26. <i>Segue</i> : disparità di trattamento	413
27. <i>Segue</i> : la manifesta ingiustizia	417
28. L'irregolarità del provvedimento amministrativo	417
29. Considerazioni di sintesi	426
 <i>Bibliografia</i>	 429