

Indice sommario

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla seconda edizione</i>	VII
<i>Prefazione alla prima edizione</i>	IX

Introduzione

1. Oggetto dell'indagine	1
2. La genesi della figura	3
3. Approccio metodologico	6
4. Le problematiche sottese al provvedimento amministrativo «ora per allora»	11

Capitolo primo

Lo stato dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e quello della legislazione sul provvedimento «ora per allora»

1. Premessa generale	17
<i>Sezione prima: Orientamenti contrari all'ammissibilità del provvedimento amministrativo «ora per allora»</i>	
2. Deduzione dell'inammissibilità di un provvedimento amministrativo «ora per allora» a) dalle caratteristiche delle norme di diritto pubblico	21
3. Segue: b) dalla configurazione dell'attività amministrativa come meramente esecutiva della legge	24

	<i>pag.</i>
4. Segue: c) dal principio <i>tempus regit actum</i> ; d) dal principio di legalità dell'azione amministrativa	27
5. Segue: e) da alcune disposizioni normative	29
<i>Sezione seconda: Orientamenti favorevoli all'ammissibilità del provvedimento amministrativo «ora per allora»</i>	
6. Elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali dalle quali si desume implicitamente la configurazione del provvedimento amministrativo «ora per allora»	33
7. Disposizioni legislative che delineano un provvedimento amministrativo «ora per allora»	33
8. L'orientamento che desume implicitamente, dall'esistenza di un termine certo, entro il quale l'amministrazione sia tenuta a provvedere, la prospettazione del provvedimento amministrativo «ora per allora»	34
9. Prospettazioni teoriche che desumono la configurazione del provvedimento amministrativo «ora per allora» dall'esistenza di un obbligo a provvedere e dal correlato diritto soggettivo	38
10. Deduzione della adattabilità di un provvedimento amministrativo «ora per allora» dalla tesi secondo la quale la disciplina di riferimento dell'emanando atto sia quella esistente al momento del formarsi di un obbligo a provvedere	42
11. Conclusioni e considerazioni critiche riassuntive	44

Capitolo secondo

Profili ricostruttivi

del provvedimento amministrativo «ora per allora»

1. Premessa	47
2. La caratteristica strutturale di base del provvedimento amministrativo «ora per allora»	50
3. Il provvedimento «ora per allora» per mutamento della situazione di fatto	53
4. Il provvedimento «ora per allora» determinato da un fenomeno di successione di norme	55
5. Il provvedimento «ora per allora» di diritto transitorio	56
6. Il provvedimento «ora per allora» di diritto intertemporale	57
7. Gli ambiti in ordine ai quali può configurarsi un provvedimento «ora per allora»: il procedimento e l'atto amministrativo unisussistente	59

pag.

8. Segue: l'attività amministrativa di diritto privato e il procedimento atipico	60
9. Conclusioni	61

Capitolo terzo

Le sopravvenienze di fatto e di diritto

1. Premessa	63
2. Il concetto di sopravvenienza	64
3. Le sopravvenienze di fatto	71
4. Le sopravvenienze di fatto in senso stretto indotte da mutazione esogena e quelle indotte da mutazione endogena. Le sopravvenienze di fatto esterno	76
5. Le sopravvenienze di fatto principale, di fatto secondario e di fatto irrilevante	77
6. Le sopravvenienze di fatto non materiale o psichico	79
7. Sopravvenienze di fatto ed eccezioni	82
8. La nozione di sopravvenienza di diritto	84
9. Il tempo del verificarsi e quello di operatività della sopravvenienza	87
10. La distinzione fra disposizione e norma	88
11. La sopravvenienza di diritto prodotta da un fenomeno abrogativo: <i>jus superveniens</i>	90
12. I fattori che condizionano il tempo di operatività dello <i>jus superveniens</i> : a) l'efficacia della norma abrogatrice	92
13. Segue: b) la fase procedimentale in pendenza della quale interviene la modificazione	93
14. La sopravvenienza di diritto connessa a una declaratoria di incostituzionalità	94
15. I fattori che determinano la dimensione temporale dell'operatività delle sopravvenienze, prodotte da una declaratoria di incostituzionalità	96
16. Segue: a) la natura delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale	97
17. Segue: b) l'efficacia delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale: la così detta retroattività. Rinvio	99
18. Segue: c) il potere della Corte Costituzionale di delimitare gli effetti nel tempo delle sue pronunzie	102

	<i>pag.</i>
19. Segue: d) il ruolo svolto dalla fase procedimentale o da quella processuale in pendenza della quale interviene la modificazione	106
20. Il tempo di avveramento o produzione delle sopravvenienze prodotte da una sentenza di accoglimento emessa dalla Corte Costituzionale	106
21. Vicende che non producono sopravvenienze di diritto	108
22. Conclusioni	109

Capitolo quarto

Limiti e preclusioni

alle sopravvenienze di fatto e di diritto

1. Premessa	111
2. Limiti e preclusioni di natura formale	112
3. Limiti di natura sostanziale	114
4. Le elaborazioni della dottrina	115
5. Considerazioni metodologiche	116
6. Gli elementi di base del processo di produzione giuridica	118
7. Relazione di rilevanza e relazione di efficacia giuridica	119
8. Segue: il fatto giuridicamente rilevante	122
9. Segue: la relazione di rilevanza quale fonte esclusiva della giuridicità del fatto	127
10. Segue: la norma fonte esclusiva degli effetti giuridici	129
11. L'autonomia concettuale delle relazioni di rilevanza e di efficacia giuridica. L'autonomia logica della relazione di rilevanza e l'autonomia logica relativa di quella di efficacia giuridica	131
12. Priorità logica della relazione di rilevanza rispetto a quella di efficacia giuridica	134
13. La relazione di rilevanza come momento esclusivo del processo di produzione giuridica in cui si instaura il rapporto fra norma e fatto	138
14. Irreversibilità della relazione di rilevanza giuridica	139
15. La così detta cristallizzazione della norma nel fatto	142
16. Il fatto nel processo di produzione giuridica	146
17. Conclusioni	147

Capitolo quinto

*Le preclusioni procedimentali e i limiti posti
dalla maturazione della funzione amministrativa*

1. Premessa	151
2. La funzione amministrativa. L'estromissione dell'attività vincolata	154
3. Segue: rilievi critici e considerazioni conclusive	159
4. Le preclusioni procedimentali espresse	164
5. Le preclusioni procedimentali implicite	165
6. La costituzione della relazione di rilevanza giuridica in presenza di norme di natura formale, procedimentale o relative alla competenza	168
7. Individuazione del momento di maturazione della funzione amministrativa in presenza di norme di natura sostanziale relative: ad attività amministrative vincolate	171
8. Segue: ad attività amministrative discrezionali	172
9. Rilevanza giuridica, maturazione della funzione amministrativa ed elaborazione della regola provvedimentale	174
10. La «questione matura per la decisione» nel diritto amministrativo della Germania	177
11. La diversa maturazione della funzione amministrativa nell'attività vincolata e in quella discrezionale	178
12. Identificazione delle sopravvenienze impedito dall'elaborazione della regola provvedimentale	180
13. Le varie tipologie di maturazione della funzione: a) l'emanazione del provvedimento e la determinazione del suo contenuto	182
14. Segue: b) l'atto incoativo di una funzione amministrativa vincolata o a bassa discrezionalità	184
15. Segue: c) gli atti che condizionano in fatto o delimitano normativamente una funzione amministrativa discrezionale	187
16. Segue: d) il silenzio rigetto e il silenzio inadempimento	189
17. Segue: e) il silenzio inadempimento al quale faccia seguito un atto di messa in mora	190
18. Segue: f) il silenzio inadempimento al quale faccia seguito un ricorso amministrativo	192
19. Riscontri giurisprudenziali	193
20. Conclusioni	196

Capitolo sesto

*Le preclusioni e i limiti sostanziali
alle sopravvenienze nella fase incoativa del processo**Premessa*

1. Considerazioni introduttive	201
2. Le sopravvenienze di fatto e di diritto che operano nel processo	203
3. Le difficoltà dell'accesso delle sopravvenienze di fatto nel processo	207
<i>Sezione prima: L'inefficacia preclusiva della vicenda processuale nel suo complesso</i>	209
4. Premessa	209
5. Il principio della <i>perpetuatio legitimationis</i>	209
6. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale	213
<i>Sezione seconda: Le preclusioni alle sopravvenienze di fatto e di diritto nella fase introduttiva</i>	220
7. Premessa	220
8. Gli effetti della sentenza non retroagiscono al momento della proposizione del ricorso	222
9. L'efficacia preclusiva degli atti della fase introduttiva del processo	228
10. La componente di fatto e quella di diritto dell'oggetto della domanda	230
11. L'oggetto del processo amministrativo	233
12. La delineazione dell'oggetto del giudizio nel processo amministrativo	235
13. Il ruolo del giudice amministrativo nella delimitazione dell'oggetto del giudizio	243
14. La componente di fatto dell'oggetto del giudizio	246
15. L'accesso del fatto nel processo: l'allegazione e l'introduzione a fini probatori	249
16. Le sopravvenienze di fatto che possono verificarsi nel corso della fase introduttiva	252
17. Le sopravvenienze di fatto non accedono nel processo automaticamente, ma vanno introdotte	253
18. Irrilevanza delle sopravvenienze di fatto estranee all'oggetto del giudizio	254
19. Rilevanza delle sopravvenienze di fatto inerenti la componente di fatto dell'oggetto del giudizio	255

pag.

20. Gli atti della fase introduttiva del processo non esplicano efficacia preclusiva: a) nei confronti delle sopravvenienze di fatto	256
21. Segue: b) nei confronti delle sopravvenienze di diritto	256
22. Ammissibilità di motivi aggiunti che censurino patologie dovute a sopravvenienze di fatto e di diritto	260
23. Conclusioni del capitolo	261

Capitolo settimo

*Le preclusioni e i limiti
alle sopravvenienze nella fase istruttoria*

1. Premessa	265
2. Le sopravvenienze di fatto che possono presentarsi nella fase istruttoria	267
3. L'accesso diretto e quello surrettizio delle sopravvenienze di fatto e le loro diverse modalità	269
4. Gli strumenti utilizzabili per l'accesso surrettizio delle sopravvenienze: le prove e i mezzi di prova	270
5. I poteri del giudice e delle parti nell'istruzione probatoria	275
6. Il potere del giudice in ordine ai fatti secondari non allegati dalle parti	279
7. Poteri delle parti e del giudice in tema di accesso delle sopravvenienze di fatto nel processo amministrativo	290
8. La titolarità del potere di introdurre le sopravvenienze di fatto e la disponibilità della componente di fatto	291
9. La conoscenza diretta da parte del giudice della realtà dei fatti	294
10. Il limite temporale posto all'accesso delle sopravvenienze di fatto nella fase istruttoria	295
11. L'eccezione della notoria sopravvenienza di fatto	297
12. Sopravvenienze di fatto ed eccezioni nel processo amministrativo	298
13. Inidoneità delle vicende istruttorie a precludere lo <i>jus superveniens</i> e le sopravvenienze di diritto prodotte da una declaratoria di illegittimità costituzionale	300
14. Conclusioni	302

Capitolo ottavo

*Le preclusioni e i limiti alle sopravvenienze di fatto e di diritto
costituiti dalle vicende del processo amministrativo diverse
dall'emanazione di una sentenza*

1. Premessa	305
<i>Sezione prima:</i> Il decorso del termine per la fissazione dell'udienza preclude l'operatività del provvedimento amministrativo sopravvenuto	307
2. Il provvedimento amministrativo sopravvenuto	307
3. Il provvedimento amministrativo sopravvenuto soddisfacente dell'interesse del ricorrente: la cessazione della materia del contendere	308
4. Il provvedimento amministrativo sopravvenuto non integralmente soddisfacente: improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse	310
<i>Sezione seconda:</i> Le preclusioni, prodotte dall'ordinanza cautelare del giudice amministrativo, alle sopravvenienze	316
5. Il problema dell'efficacia preclusiva del processo cautelare amministrativo	316
6. Gli effetti giuridici e le conseguenze materiali prodotti dall'ordinanza cautelare	318
7. Le ordinanze cautelari che sospendono un provvedimento amministrativo: superfluità della verifica	319
8. Le ordinanze cautelari nei processi volti a censurare il silenzio inadempimento, serbato dall'amministrazione nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale	321
9. Le ordinanze cautelari travolte dalla sentenza definitiva	326
10. Conclusioni del capitolo	327

Capitolo nono

*Le preclusioni e i limiti prodotti dalle sentenze
del giudice amministrativo alle sopravvenienze*

1. Premessa generale	331
<i>Sezione prima:</i> Gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sull'opponibilità delle sentenze alle sopravvenienze. Indicazioni metodologiche	334

pag.

2. Premessa	334
3. L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale	334
4. Segue: rilievi critici	336
5. Indicazioni metodologiche	338
<i>Sezione seconda: Le sentenze processuali</i>	341
6. Premessa	341
7. Gli orientamenti dottrinali sull'idoneità delle sentenze processuali a precludere le sopravvenienze. Rilievi critici di natura metodologica	341
8. Il problema del giudicato sostanziale delle sentenze processuali	346
9. L'efficacia preclusiva delle sentenze processuali	349
10. Le sentenze interlocutorie o non definitive di rito	351
11. Le sentenze definitive di rito	352
12. Limiti prodotti dalle sentenze processuali	354
<i>Sezione terza: Le sentenze di merito esecutive e quelle passate in giudicato</i>	355
13. Premessa	355
14. Il percorso offerto dall'elaborazione sull'oggetto del processo	355
15. Segue: considerazioni critiche	357
16. Il percorso offerto dall'unicità o meno del potere amministrativo e dal principio della preclusione del dedotto e del deducibile. Considerazioni critiche	358
17. Le sentenze di merito con efficacia esecutiva	359
18. L'esecutività delle sentenze di primo grado del giudice amministrativo: orientamenti giurisprudenziali	361
19. Segue: elaborazioni dottrinali	366
20. Forme di estrinsecazione dell'esecutività delle pronunce	369
21. L'efficacia esecutiva	370
22. Efficacia preclusiva delle sentenze di merito esecutive. Rinvio	373
23. La natura della sentenza passata in giudicato	373
24. L'efficacia preclusiva delle sentenze esecutive	375
25. Il problema sistematico delle norme retroattive relative a fatti accertati con sentenze passate in giudicato	376
26. La sentenza esecutiva che accolga il ricorso o lo rigetti in base a motivi di merito di natura meramente formali	378
27. La sentenza esecutiva che accolga o che rigetti il ricorso in base a motivi di merito di natura sostanziali	379

<i>Sezione quarta: Irrilevanza della notifica della sentenza passata in giudicato</i>	381
28. Irrilevanza della notifica della sentenza passata in giudicato nel processo di maturazione della funzione amministrativa discrezionale	381
29. Considerazioni conclusive	383

Capitolo decimo

I fondamenti teorici e dogmatici delle preclusioni e dei limiti all'operatività delle sopravvenienze di fatto e di quelle di diritto successive all'instaurarsi di una relazione di rilevanza giuridica

1. Premessa	387
2. I fondamenti teorici delle preclusioni e dei limiti all'operatività delle sopravvenienze	388
3. I fondamenti dogmatici delle preclusioni e dei limiti all'operatività delle sopravvenienze, in presenza: a) di norme di natura formale	389
4. Segue: b) di norme procedimentali	389
5. Segue: c) di norme sulla competenza	390
6. Segue: d) di norme sostanziali. L'illegittimità per eccesso di potere del provvedimento che si basi su un assetto di fatto o su una normativa sopravvenuta	391
7. Segue: il principio di irretroattività	392
8. Conclusioni	393

Capitolo undicesimo

Casi in cui emanare un provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale e di diritto transitorio

1. Premessa	396
2. La correlazione fra il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale e gli episodi preclusivi delle sopravvenienze	396

3. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale che sostituisca un precedente provvedimento emanato prima che sopravvengano le modificazioni di fatto e/o di diritto 398
4. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa che, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, abbia comunque raggiunto un grado di elaborazione tale da determinare il contenuto dell'emanando atto 400
5. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa vincolata nel corso della quale, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, sia stata presentata una richiesta, nel concorso di tutti i presupposti e requisiti richiesti 400
6. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale contraddistinta da una situazione di fatto o da una disciplina di dettaglio che consenta all'amministrazione di compiere in concreto solo una delle tante scelte astrattamente possibili, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto 401
7. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale nel corso della quale intervenga un silenzio rigetto o un silenzio rifiuto, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto 401
8. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale nel corso della quale dopo l'intervento di un silenzio inadempimento, ma prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, su sollecitazione dell'interessato, l'amministrazione riprenda in esame la vicenda determinandosi in un qualsiasi modo 402
9. Il provvedimento amministrativo «ora per allora», per sopravvenienza di fatto, emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale nel corso della quale si sia verificata una preclusione procedimentale 402
10. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale definita con un silenzio inadempimento, impugnato innanzi al giudice amministrativo, nel corso del cui processo, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, si chiuda la fase istruttoria, impedendo l'acquisizione del fatto sopravvenuto 404

	<i>pag.</i>
11. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale definita con un silenzio inadempimento, impugnato innanzi al giudice amministrativo, nel corso del cui processo, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, decorra il termine per la fissazione dell'udienza, precludendo l'operatività del provvedimento amministrativo sopravvenuto	404
12. Il provvedimento amministrativo «ora per allora», per mutamento di fatto o di diritto, emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale, dopo la parentesi giudiziaria, nel corso della quale sia stata pronunciata una sentenza processuale generatrice di una corrispondente preclusione	405
13. Il provvedimento amministrativo «ora per allora» di diritto intertemporale emesso nell'esercizio di una funzione amministrativa discrezionale definita con un silenzio inadempimento, impugnato innanzi al giudice amministrativo, nel corso del cui processo, prima delle modificazioni di fatto e/o di diritto, venga emanata una sentenza di merito esecutiva, preclusiva dell'operatività delle sopravvenienze di fatto e/o di quelle di diritto	406
<i>Bibliografia</i>	407