



**Università
degli Studi
di Ferrara**



IL PROVVEDIMENTO

1. Premessa: la definizione



- Il provvedimento è la manifestazione del potere amministrativo volta a disciplinare un rapporto giuridico tra la pubblica amministrazione e un soggetto privato e avente per oggetto un bene della vita.
- Consiste in una *manifestazione di volontà* unilaterale (e in ciò si differenzia da dichiarazioni di scienza e valutazioni), che produce effetti nei confronti dei destinatari
- È l'esito del procedimento amministrativo.

2. Caratteri del provvedimento



- Tipicità
- Imperatività
- Esecutorietà
- Esecutività
- Inoppugnabilità (oltre il termine decadenziale breve)

3. La tipicità



- I poteri e i provvedimenti devono trovare fondamento espresso nella legge (nominatività).
- Dunque non sono ammessi poteri impliciti (anche se per la giurisprudenza è sufficiente un fondamento generico).
- La legge deve determinare i presupposti, il contenuto e gli effetti giuridici (il tipo).
- È un corollario del principio di legalità.

N.B.: Le ordinanze contingibili e urgenti sono nominate, ma non tipiche

4. L'imperatività



- Consiste nell'unilateralità della produzione dell'effetto giuridico.
- Deroga al principio civilistico della produzione dell'effetto mediante accordo.
- Non presuppone la validità (principio di equiparazione dell'atto valido a quello invalido).
- Solo il provvedimento nullo non è imperativo.
- Sono imperativi sia provvedimenti ampliativi che provvedimenti restrittivi.

5. L'esecutorietà (art.21-ter l. 241/90)



- Si tratta del potere della p.a. di procedere in autotutela all'esecuzione coattiva del provvedimento in caso di inottemperanza.
- Deve essere di volta in volta prevista dalla legge.
- Garantisce l'adempimento degli obblighi di fonte provvedimento e negoziale (se prevista dalla legge).
- Presuppone l'efficacia e l'esecutività del provvedimento.

6. L'efficacia (art. 21-bis l. 241/90)



- I provvedimenti producono effetti nel momento in cui si perfezionano
- Solo i provvedimenti limitativi sono *recettizi* (= diventano validi solo nel momento in cui sono portati a conoscenza del destinatario).
- I provvedimenti limitativi cautelari ed urgenti (ma non sanzionatori) possono essere dichiarati immediatamente efficaci.

7. L'esecutività (art. 21-quater l. 241/90)



- In linea di principio, ogni provvedimento efficace deve essere immediatamente eseguito, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento stesso.

N.B.: Non tutti i provvedimenti necessitano di esecuzione (ad es.: autorizzazioni, attribuzioni di *status*).

8. L'inoppugnabilità



- Consiste nell'esaurimento delle possibilità di tutela del privato nei confronti del provvedimento e garantisce la stabilità del rapporto giuridico amministrativo (per contestazioni del privato).
- Può determinarsi in quanto:
 - ① sono decorsi i termini di decadenza per l'esercizio delle azioni;
 - ② il privato ha prestato acquiescenza (dichiarazione espressa o tacita di assenso all'effetto del provvedimento).

9. Gli elementi strutturali dell'atto amm.



- **SOGGETTO** → organo deputato ad emanare l'atto;
- **VOLONTA'** → in senso oggettivato (volontà procedimentale);
- **OGGETTO** → cosa, attività o situazione soggettiva determinata o determinabile cui il provvedimento si riferisce;
- **CONTENUTO** → ciò che con il provvedimento l'autorità intende disporre, ordinare, permettere, attestare, certificare

9. Gli elementi strutturali dell'atto amm.



- MOTIVI → ragioni sostanziali che stanno alla base dell'atto e si desumono dalla motivazione
- FORMA → di regola scritta

N.B.: la causa è irrilevante, per via della tipicità.

10. L'obbligo di motivazione (art. 3 l. 241/90)



- Enuncia i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche della decisione della p.a., in relazione alle risultanze istruttorie.
- Di recente è stato introdotto anche per gli accordi tra privati e p.a. (con la legge anticorruzione n.190/2012).
- Funzioni:
 - ① trasparenza;
 - ② agevole interpretazione del provvedimento;
 - ③ giustiziabilità.

N.B.: non c'è obbligo di motivare gli atti normativi e quelli a contenuto generale

11. Classificazione dei provvedimenti in base al contenuto

- **PROVVEDIMENTI LIMITATIVI**
- **PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI**
- **PROVVEDIMENTI DICHIARATIVI**

12. Provvedimenti limitativi o ablatori



Restringono la sfera patrimoniale e personale del destinatario, estinguendo o modificando una situazione giuridica soggettiva, attraverso l'imposizione di prestazioni o obblighi di fare o di non fare.

Possono consistere in limitazioni:

- ① reali (es.: espropriazione per p.u., occupazione temporanea, requisizione, imposizione di servitù pubbliche)
- ② personali (ordinatori: ordini e divieti)
- ③ obbligatori.

13. I provvedimenti sanzionatori



- Tra i provvedimenti limitativi vanno annoverati anche quelli che reprimono illeciti amministrativi:
 - ① Sanzioni in senso proprio → con funzione punitiva afflittiva e valenza dissuasiva.
 - ② Sanzioni ripristinatorie → con funzione di reintegrazione dell'interesse pubblico leso dall'illecito
- Analogia (e fungibilità) con le sanzioni penali → applicazione principi tipicamente penalistici (artt. 1 e ss. l. n. 689/81)
- Le sanzioni possono essere pecuniarie, interdittive, disciplinari, c.d. accessorie.

14. I provvedimenti ampliativi



- Autorizzazioni: rimuovono limiti all'esercizio di un diritto in attesa di espansione
- Concessioni: attribuiscono un nuovo diritto soggettivo in capo al destinatario, costituendolo o trasferendolo

Definizioni classiche, attente alle situazioni giuridiche soggettive

14. I provvedimenti ampliativi



- **Superamento delle definizioni tradizionali per:**
 - ① incertezze circa situazioni giuridiche soggettive coinvolte;
 - ② dubbi sull'imperatività ed autoritatività dei provvedimenti ampliativi;
 - ③ influenza del diritto europeo (direttiva servizi 2006/123/CE recepita con d.lgs. n. 59/2010);
 - ④ superamento della distinzione diritti soggettivi/interessi legittimi quanto alle forme di tutela (risarcibilità degli interessi legittimi).

15. Provvedimenti dichiarativi



- Hanno funzione meramente ricognitiva e dichiarativa, finalizzata alla produzione di certezze
- Principali provvedimenti dichiarativi:
 - ① Certificazioni
 - ② Verbalizzazioni

16. Il condizionamento pubblico sulle attività private. Verso la liberalizzazione



- Attività private condizionate
- In linea di principio è permesso tutto ciò che non è vietato, entro i limiti dell'ordinamento civile.
- Questo principio può essere limitato in base (e proporzionalmente) alle esigenze di tutela degli interessi pubblici, mediante tre forme di intervento pubblico:
 - ① vigilanza → repressione di condotte (libere) difformi dalla legge;
 - ② controllo *ex ante* → provvedimenti ampliativi.
 - ③ controllo *ex post* → attività liberalizzate verificate successivamente grazie alla SCIA;

17. La SCIA (art. 19 l. 241/90)



- Sostituisce autorizzazioni *vincolate* (escluse attività contingentate e materie sensibili).
- Comunicazione di inizio di un'attività *libera* (non è un'istanza) → sollecita la p.a. a controllare la conformità dell'attività alla legge.
- Se è difforme, la p.a. può adottare entro 60 gg. provvedimenti conformativi o, eventualmente, il divieto di proseguire l'attività e l'ordine di rimuoverne gli effetti.

17. La SCIA (segue)



- Oltre i 60 gg., la p.a. esercita potere di vigilanza, prevenzione e controllo (se previsto) e, con talune limitazioni, potere di autotutela (annullamento d'ufficio e revoca).
- In realtà non si tratta di vera e propria autotutela visto che manca il provvedimento iniziale su cui intervenire
- Il controinteressato può sollecitare la p.a. a intervenire per vietare l'avvio e la prosecuzione dell'attività difforme (eventualmente azionando il silenzio).

18. L'autocertificazione



- L' autocertificazione esiste dalla l. 15/ 1968, come strumento di semplificazione a disposizione del cittadino
- in realtà sono solo le leggi Bassanini che - dietro minaccia di sanzione - riescono a farla davvero applicare all'amministrazione
- Consente di sostituire certificati o atti di notorietà con una dichiarazione del diretto interessato, che ha la stessa forza di questi atti di certezza pubblica.
- In particolare, la legge Bassanini (poi il d.lgl 445/00) consente che un fatto, stato o qualità, la cui fonte di conoscenza/certezza è nella disponibilità della PA, sia sostituita da una dichiarazione del privato (dichiarazione sostitutiva di certificazione)

18. L'autocertificazione



- Allo stesso modo la legge consente che un fatto, stato o qualità, la cui fonte di conoscenza/certezza NON è nella disponibilità della PA ma di altre fonti che la PA non può consultare autonomamente (altrimenti sarebbe tenuta a farlo), sia sostituita da una dichiarazione del privato interessato (dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà).
- L'ordinamento consente insomma una sostituzione di atti di certezza pubblica con atti privati, utilizzando una tecnica di auto-amministrazione e scommettendo sulla veridicità di quanto il privato dichiarerà (salvo naturalmente imporre alle amministrazioni di effettuare controlli a campione sulle dichiarazioni, in una misura minima).

19. Altri criteri di classificazione dei provvedimenti



- **DESTINATARI:**
 - Atti generali
 - Atti collettivi
 - Atti plurimi (contengono tanti provvedimenti)
- **NATURA DELLA FUNZIONE/AMPIEZZA DISCREZIONALITA':**
 - Atti politici (art. 7 c.p.a.),
 - Atti di alta amministrazione
 - atti discrezionali
 - atti vincolati
- **PROVENIENZA SOGGETTIVA:**
 - Atto di organo monocratico
 - Atto complesso
 - Atto collegiale