



L'estratto che stai visualizzando
è tratto da un volume pubblicato su
ShopWKI - La libreria del professionista

[VAI ALLA SCHEDA PRODOTTO](#)

INDICE

Introduzione. Oggetto dello studio e sua partizione.....	pag.XXXIX
--	-----------

PARTE PRIMA

IL PROBLEMA DEL METODO NELLA SCIENZA DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO. DALLA DOGMATICA GIURIDICA ALL'ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO

CAPITOLO I

IL METODO NELLA DOTTRINA CLASSICA

1. Premessa di metodo.....	pag. 3
2. Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando sul metodo del diritto amministrativo. <i>(Criteri tecnici per la ricostruzione del metodo giuridico nel diritto amministrativo. Dalla formulazione all'applicazione del metodo giuridico: aporie e contraddizioni in V.E. Orlando. La distanza dalla pandettistica. Fra Stato e diritto: il problema di V.E. Orlando. Il lascito orlandiano alla scienza del diritto amministrativo e la formazione della Scuola giuridica nazionale)</i>	» 8
3. L'eredità di Vittorio Emanuele Orlando. Il metodo giuridico in Oreste Ranelletti e Santi Romano.....	» 15
3.1. Il metodo induttivo di Oreste Ranelletti negli studi di diritto amministrativo. <i>(Gli studi romanistici alla scuola di V. Scialoja. L'approdo al diritto amministrativo e l'applicazione del metodo pandettistico. L'idea di sistema giuridico nel metodo induttivo. Le riflessioni sul concetto di "pubblico" nel diritto e la teoria ranellettiana di Stato)</i>	» 16

- 3.2. La postpandettistica e l'istituzionismo nella riflessione giuridica di Santi Romano.
(La risposta di S. Romano al formalismo giuridico nei Principi di diritto amministrativo italiano. L'ordinamento giuridico oltre la supremazia della legge: la teoria dell'istituzionismo. Il metodo romaniano tra realismo e formalismo)..... » 21
4. Il problema del diritto amministrativo come "insufficienza di problematica". Il nodo del metodo e l'idea di sistema giuridico in Massimo Severo Giannini.
(Gli studi sull'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione e sul potere discrezionale dell'amministrazione. La crisi della scienza italiana di diritto amministrativo ovvero il falso problema del metodo. Le ragioni della crisi nei Profili storici della scienza del diritto amministrativo: l'insufficienza delle problematiche. La scienza giuridica e l'apertura ai criteri economici di analisi della realtà nelle "divergenze e convergenze fra diritto ed economia". Sull'idea di sistema giuridico dai Profili storici alle Lezioni di diritto amministrativo. L'approccio sistematico del giurista e il diritto amministrativo come "corpo di norme formanti sistema". Il confronto con la tradizione e il giudizio di V.E. Orlando)..... » 27
5. L'immanenza sociale del diritto e l'apertura ai saperi sociologici nella visione gianniniana di metodo giuridico.
(Osservazioni sullo stato delle scienze sociali in Italia. La natura sociale del diritto e il confronto con la "purezza" del metodo giuridico. Il ruolo della sociologia e dei saperi sociologici nelle prospettive di sviluppo delle scienze giuridiche. Il giurista fra analisi sociologica e analisi giuridica. Le prospettive del sincretismo metodologico nel diritto amministrativo e l'accusa di "sociologismo")..... » 37
6. Storicismo e realismo nella metodologia giuridica di Massimo Severo Giannini.
(Dalla teoria romaniana del pluralismo degli ordinamenti giuridici agli sviluppi dello storicismo. Dal concetto giuridico universale alla realtà giuridica particolare nella visione storicizzante della scienza del diritto. Antiformalismo e antiteoreticismo: gli aspetti del realismo in M.S. Giannini. L'eredità del

	<i>razionalismo giuridico negli sviluppi del pensiero gianniniano. Dogmatismo, realismo, sociologismo nella théorie générale du droit. Il contributo di M. S. Giannini all'evoluzione del dibattito sul metodo).</i>	»	43
7.	Il diritto come ordinamento della realtà sociale nel metodo di Feliciano Benvenuti. <i>(Il metodo giuridico concreto, pratico e casistico nella "realtà" della scienza del diritto amministrativo. L'autonomia del diritto e la necessaria inclusione del dato giuridico nel fenomeno sociale. Tra autorità e libertà: gli appunti benvenutiani intorno al metodo del diritto come ordinamento uniformatore della realtà sociale).</i>	»	48
8.	La libertà della persona al centro del metodo di Feliciano Benvenuti. <i>(L'idea benvenutiana di ordinamento come creazione teorica dell'intellettuale. Il nuovo cittadino ovvero sulla centralità della libertà della persona nell'ordinamento. Il metodo della relativizzazione della conoscenza nella riformulazione dei rapporti tra persona e amministrazione. Il metodo storico in funzione di tutela della "libertà attiva" della persona).</i>	»	51
9.	Il metodo nel "disegno" benvenutiano: dinamicità, paritarietà e imparzialità. <i>(La tradizionale concezione "statica" del procedimento e la negazione dei diritti delle persone nella "libertà passiva". La funzione "dinamica" del procedimento e l'assolvimento dei diritti delle persone secondo il principio costituzionale di imparzialità. La paritarietà della persona come presupposto per l'effettiva imparzialità. Il continuo divenire della realtà sociale e la necessaria apertura agli altri saperi alla base del metodo giuridico).</i>	»	54
10.	Il metodo di Benvenuti e l'elaborazione di una teoria della funzione amministrativa.	»	57
	10.1. L'influsso del metodo filosofico: Kelsen, Husserl, Rickert e Mach. <i>(La teoria della funzione quale processo di trasformazione del potere assegnato dall'ordinamento giuridico all'amministrazione. Analogie e divergenze con l'impostazione metodologica kelseniana: strutturalismo, funzionalismo e normativismo. La vicinanza al metodo normativista nella similitudine fra la Grundnorm di Kelsen e il potere come energia giuri-</i>		

- dica in Benvenuti. Il punto di contatto con la fenomenologia di Husserl nel parallelismo fra la distinzione di atto mentale-giudizio e potere-provvedimento. L'influenza di Rickert e Mach e la distanza dalla teoria di S. Romano del potere come cura in concreto dell'interesse pubblico).* » 57
- 10.2. L'amministrazione oggettivata e l'influsso del metodo sociologico.
(La teoria della funzione e la visione "partecipata" del procedimento come garanzia della persona. L'utilità della partecipazione "dinamica" della persona al procedimento: legittimità, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. L'obiettivizzazione della funzione e il contraddittorio fra interessi delle persone. Il valore sostanziale del contraddittorio e gli apporti procedurali delle persone nella desoggettivizzazione della decisione amministrativa. La recezione delle tesi di Weber e Rickert). » 60
- 10.3. La visione costituzionale dell'amministrazione e la costituzionalizzazione del procedimento.
(La visione costituzionale dell'amministrazione oggettivata per la realizzazione dei principi di libertà, eguaglianza e solidarietà. Il procedimento quale forma di cooperazione delle persone all'esercizio della funzione amministrativa come esplicazione del principio democratico. La partecipazione agli atti di programmazione generale: la pianificazione territoriale. Il metodo dell'oggettivizzazione e della proceduralizzazione dell'attività amministrativa in risposta al soggettivismo statale). ... » 64
11. Il metodo giuridico nell'ultimo Benvenuti.
(Dalle origini all'ultimo Benvenuti: il metodo ne "L'istruzione nel processo amministrativo" e la validità dei dati extraprocessuali. Il principio di relatività giuridica; l'impostazione benvenutiana di tipo normativista, il principio di indeterminazione giuridica e l'esclusione del funzionalismo; il metodo giuridico "puro" e la validità dei dati interni al sistema. Il metodo di Benvenuti alla luce della sua complessiva opera: critica al diritto come logica pura e insufficienza del sistema chiuso ad esprimere la realtà; ri-

<i>valutazione del principio di indeterminazione secondo il postulato di Heisenberg e richiamo all'epistemologia di Popper e Kuhn. Il diritto come fatto dell'uomo).</i>	»	68
--	---	----

CAPITOLO II

IL DIBATTITO CONTEMPORANEO SUL METODO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO E L'ANALISI ECONOMICA

1. All'origine del dibattito sull'autonomia ed eteronomia del metodo giuridico. <i>(La metodologia giuridica tra continuità di forme e novità di contenuti. La polemica sul metodo del diritto amministrativo: le premesse in limine della rivista Diritto pubblico. La critica al dogmatismo e l'affermazione della pluralità dei metodi giuridici. Autonomia della scienza giuridica, autosufficienza del metodo, formalismo sistematico: una riflessione sul metodo giuridico).</i>	pag.	75
2. Pluralità di metodi e unità del sistema giuridico. <i>(La teoria del pluralismo metodologico nella scienza giuridica. La realtà storico-sociale come oggetto dell'analisi del giurista. Ricostruzione sistematica della realtà sociale e coesione metodologica del discorso giuridico).</i>	»	80
3. L'ermeneutica come metodo giuridico. La precomprensione e il condizionamento del soggetto-interprete. <i>(Il meccanismo della precomprensione: la polemica tra Hans-Georg Gadamer ed Emilio Betti. Le nozioni di sistema e di ordinamento contro gli eccessi del relativismo. Il giurista-interprete, intermediario tra mondo delle idee e mondo della realtà).</i>	»	85
4. Il discorso sul metodo tra razionalismo costruttivistico e fallibilismo relativistico. <i>(Le dimensioni della realtà e la relativizzazione dello strumento metodologico. L'individuazione delle "costanti sistemiche" di trasformazione della realtà e il metodo sincretico di analisi giuridica. Due criteri di conoscenza e interpretazione del reale: la sequenza logica "norma-potere-effetto" e la sequenza epistemologica "problema-congettura-confutazione").</i>	»	93
5. Dall'osservazione alla ricostruzione della realtà giuridica.		

- (L'osservazione della realtà nello strumentario metodologico del cultore del diritto. La "seconda vista" del giurista, ovvero la capacità di cogliere le necessità giuridiche nella realtà fenomenica. Ricostruzione della realtà osservata e traduzione in concetti giuridici).* » 96
6. Argomentazione e invenzione giuridica nella riflessione sul metodo.
(Un bilancio del dibattito contemporaneo sul metodo del diritto amministrativo: superamento della dogmatica giuridica e affermazione dell'eclettismo metodologico. Un nuovo confronto fra opposte visioni: "pensiero debole" e "pensiero forte" nel dibattito sul metodo. Ricomposizione delle prospettive e scelta di una "soluzione intermedia"). » 99
7. Oltre l'analisi giuridica: il metodo dell'analisi economica del diritto.
(I problemi del diritto e le prospettive per nuove soluzioni. L'apporto degli studi non giuridici al metodo tradizionale del diritto. Il metodo dell'AED e la questione dell'efficienza nel diritto amministrativo. Il metodo dell'AED come strumento di verifica dell'efficienza dell'azione amministrativa. Il metodo dell'AED e la teoria dell'amministrazione orientata al "risultato". Il metodo dell'AED come strumento di ottimizzazione delle scelte dell'amministrazione. Soluzioni operative e spazi di disponibilità del metodo dell'AED nell'ambito del diritto amministrativo. Il metodo dell'AED come tecnica ermeneutica "orientata alle conseguenze"). » 102

PARTE SECONDA

IL TEMPO COME FATTORE DELL'EFFICIENZA

CAPITOLO I

TEMPO, TERMINE ED EFFICIENZA
NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. Introduzione..... pag. 127

SEZIONE I

CERTEZZA E ACCELERAZIONE NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

2. Il metodo dell'AED e il tempo come parametro dell'efficienza del procedimento amministrativo.
(L'emersione dell'efficienza come canone del buon andamento dell'amministrazione. Il ritardo come fattore di inefficienza del procedimento. Un caso pratico: il danno da ritardo per perdita di chances alternative. La certezza del tempo del procedimento come bene della persona meritevole di autonoma tutela). . . . pag. 128
3. Oltre la certezza. La normativa sull'accelerazione del procedimento come fattore dell'efficienza amministrativa.
(Il New Public Management come modello di amministrazione efficiente. Le riforme sulla semplificazione e sulla accelerazione del procedimento e i loro limiti. La normativa sull'accelerazione dei procedimenti: l'art. 4 della l. n. 124/2015 e il d.P.R. 194/2016 e il meccanismo della fast track procedure. Critica)..... » 137

SEZIONE II

LA RILEVANZA GIURIDICA DEL TEMPO NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

4. Introduzione. La rilevanza giuridica del tempo nel diritto amministrativo e l'autonomia del fenomeno procedimentale sotto l'aspetto temporale..... pag. 145
5. La concezione del tempo nella dottrina classica del diritto amministrativo e l'emersione del termine come tempo del procedimento.
(Romagnosi e Garelli e il limitato rilievo del tempo per le persone nella concezione del procedimento come momento di riesame contenzioso degli atti. Il tempo indefinito nella concezione di Orlando e Borsi come assenza di un obbligo di provvedere. Il contributo di Cammeo e Montagna sullo studio del tempo in relazione agli istituti della prescrizione e decadenza e al silenzio. L'insufficienza del procedimento come riesame contenzioso degli atti in Ranalletti e Amorth e l'emersione del tempo come termine del procedimento nell'intuizione di Lucifredi. Giannini e la rilevanza giuridica del tempo nella distinzione dei termi-

- ni del procedimento. La funzione dei termini perentori in Benvenuti quale tutela della posizione di diritto della persona nei confronti dell'amministrazione).*... » 148
6. Il tempo nella legislazione e nella giurisprudenza precedente alla legge sul procedimento amministrativo.
(L'assorbimento della questione temporale nell'istituto del silenzio. L'elaborazione giurisprudenziale del silenzio-rigetto e del silenzio-inadempimento. Il recepimento legislativo del silenzio-rigetto e l'introduzione del silenzio-assenso ad opera della legge Nicolazzi. Verso un nuovo ruolo del tempo nella mutata concezione dell'amministrazione come garante dei diritti della persona. Rinvio). » 156

SEZIONE III

IL TERMINE DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO
TRA EFFICIENZA E GARANZIA DELLA PERSONA

7. La giuridificazione del fattore tempo e l'introduzione dell'istituto del termine nella legge sul procedimento amministrativo.
(L'oggettività heideggeriana del tempo come garanzia dei diritti della persona nell'amministrazione "oggettivata". Il risultato 'economico' della pubblica amministrazione tra efficienza e imparzialità. Cenni. Certezza, tempestività, congruità dell'azione amministrativa). pag. 162
8. Efficienza e garanzia dell'istituto del termine nella relazione tra amministrazione e persona..... » 166
- 8.1. Premessa.
(Ragioni dell'applicazione del metodo dell'AED all'indagine sull'istituto del termine per verificare le varie configurazioni del criterio di efficienza. Necessità dell'indagine sull'istituto del termine e sua interpretazione come elemento costitutivo della validità dell'azione amministrativa). » 166
- 8.2. Obbligo di provvedere e fissazione dei termini di conclusione del procedimento.
(Conclusione del procedimento mediante provvedimento espresso. Previsione del termine di competenza delle amministrazioni statali e de-

- gli enti pubblici nazionali e delle autorità amministrative di garanzia e vigilanza. Previsione del termine residuale)*..... » 167
- 8.3. Rigidità del termine in funzione efficientistica. *(Previsione del termine massimo in funzione di certezza e tempestività dell'azione amministrativa nell'ambito delle attività economiche. Rischi legati alla libera quantificazione del termine: ingiustificata dilatazione del tempo per provvedere. Il metodo dell'AED e i rimedi della principal-agent theory all'opportunismo dell'amministrazione)*..... » 169
- 8.4. Flessibilità del termine in funzione garantistica. *(Flessibilità del termine in base ai procedimenti cc.dd. ordinari, straordinari ed eccezionali. Adeguamento del termine agli interessi delle persone nelle fonti regolamentari secondo le recenti tecniche normative di soft law e droit souple)*..... » 172
- 8.5. Termine come predeterminazione del tempo necessario per il soddisfacimento dei diritti nella relazione tra amministrazione e persona. *(Scadenza del termine e diritto della persona alla definizione del procedimento. Sussistenza della "discrezionalità nel quando" solo in funzione di maggiore flessibilità per la tutela della persona. Interpretazione delle norme sul termine del procedimento in funzione di favore dell'amministrazione. Critica. Interpretazione delle norme sul termine in conformità degli artt. 2 e 3 Cost.)*..... » 177
- 8.6. Sul concetto giuridico di efficienza. Rinvio. *(Efficienza 'economica' del termine del procedimento mediante assoggettamento dell'azione amministrativa ad una predeterminazione temporale. Flessibilità del termine, limitazione delle esternalità e assoggettamento delle attività economiche alla regolazione amministrativa. Indifferenza fra interessi di diverso tipo nel perseguimento dell'interesse pubblico secondo i principi di buon andamento e imparzialità. Declinazione del criterio di efficienza di tipo economico in funzione della misurazione del risultato amministrativo. Critica. Ricostruzione di*

- un concetto giuridico di efficienza in funzione della garanzia dei diritti delle persone in conformità degli artt. 2 e 3 Cost. Rinvio).....*
- » 181
9. Scadenza del termine e qualificazione del silenzio. *(Permanenza dell'obbligo di provvedere in ragione dell'interesse della persona all'adempimento di tale obbligo. Relazione tra amministrazione e persona come relazione di diritto soggettivo-obbligo e qualificazione del silenzio come inadempimento. Tesi della corrispondenza strutturale fra obbligo dell'amministrazione di emanare il provvedimento e obbligo del debitore di eseguire la prestazione. Procedimenti d'ufficio, potere-dovere della pubblica amministrazione di esercitare la funzione e interesse legittimo oppositivo della persona. Critica. Scadenza del termine nei procedimenti d'ufficio e tesi della nullità dell'atto emanato fuori termine per sopravvenuta carenza di potere).....*
- » 183
10. Scadenza del termine e tutela giurisdizionale della persona avverso il silenzio-inadempimento. *(Inefficienza degli atti stragiudiziali per la tutela della persona nelle ipotesi di silenzio-inadempimento. Previsione legislativa del termine e superfluità degli atti stragiudiziali della diffida e messa in mora nel ricorso avverso il silenzio ex art. 117, comma 1 c. p.a. Codificazione dell'azione avverso il silenzio ex art. 31 c.p.a. come: i) azione dichiarativa dell'obbligo di provvedere; ii) azione di condanna all'adempimento dell'amministrazione. Estensione del sindacato del giudice amministrativo alla verifica della fondatezza sostanziale dell'istanza in funzione di effettività della tutela della persona nelle fattispecie di silenzio-inadempimento).....*
- » 189

CAPITOLO II

TEMPO E RESPONSABILITÀ NELLA PROSPETTIVA DELL'EFFICIENZA

SEZIONE I

IL DANNO DA RITARDO

1. Il danno da ritardo nella concezione efficientistica dell'azione amministrativa.

(Centralità del danno da cattivo uso del tempo nella visione efficientistica del procedimento. La disciplina della l. n. 124/2015 e del d.P.R. n. 194/2016 sull'accelerazione dei tempi e i danni da ritardo nei procedimenti attinenti alle vicende economiche delle persone. Gli effetti sistemici del danno da ritardo sul sistema amministrativo: i fenomeni della selezione avversa e dell'azzardo morale come causa di diminuzione dei diritti delle persone e del fallimento del mercato pubblico. Il caso degli appalti. Cenni)...... pag. 198

2. L'autonoma risarcibilità del danno da ritardo e la tutela giurisdizionale del bene "tempo" come diritto soggettivo della persona.
(L'inquadramento teorico del danno da mero ritardo nella responsabilità contrattuale e l'indennizzabilità automatica. Rinvio. L'Ad. plen. C.d.S. nn. 6 e 7/2005 e l'irricoscibilità del diritto della persona al risarcimento del danno da ritardo slegato dalla spettanza del bene della vita. La l. n. 69/2009 e il tempo quale bene della vita della persona indipendente dall'utilità finale. Il recente indirizzo del C.d.S. n. 1371/2016 contrario al riconoscimento del danno da mero ritardo. Critica. La tesi del danno da "incertezza" come ipotesi di risarcibilità del bene tempo per la persona)...... » 204

3. I danni da ritardo e da incertezza nel silenzio-inadempimento e i rimedi di tipo efficientistico.
(Ritardo e incertezza come lesione dei diritti della persona. Comportamenti amministrativi inefficienti e applicazione della teoria dei giochi non-cooperativi secondo il metodo dell'AED. La razionalità illimitata e la scelta ottimale delle persone come base per la ricostruzione efficientistica del procedimento. Critica. Il noto studio di Simon sul comportamento amministrativo e la razionalità limitata)...... » 212

SEZIONE II

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI FUNZIONARI PER DANNO DA RITARDO

4. Il termine come parametro di valutazione dell'efficienza amministrativa e la sua inosservanza come fonte di responsabilità dei funzionari pubblici nei confronti delle persone.

	<i>(La responsabilità da ritardo dei funzionari come incentivo per l'efficiente conclusione del procedimento nella prospettiva del metodo dell'AED. La responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile come disincentivo ai comportamenti dilatori e ostruzionistici dei funzionari. La valutazione negativa della performance e il meccanismo reputazionale di blame and shame come incentivi per il buon andamento dell'azione amministrativa e dell'iniziativa economica. La responsabilità civile e penale dei funzionari come ulteriori meccanismi di incentivo al rispetto del termine di conclusione del procedimento).</i>	pag. 219
5.	La rivalutazione dell'effettiva portata della responsabilità civile dei funzionari per l'efficienza amministrativa. <i>(L'assorbimento delle varie tipologie di responsabilità dei funzionari, di cui all'art. 28 Cost., nella responsabilità civile. Risultati negativi sul piano dell'efficienza amministrativa. Rinvio).</i>	» 225
6.	La funzione correttiva e deterrente della responsabilità civile secondo il metodo dell'AED. <i>(I paradigmi della responsabilità civile secondo la dottrina dell'AED fra irrogazione della sanzione, reintegrazione per equivalente del patrimonio del danneggiato e minimizzazione dei costi del danno. Le tesi di Coase e Calabresi. Cenni. I limiti del risarcimento come meccanismo che non elimina il danno, ma lo trasferisce incrementando il costo complessivo per la collettività).</i>	» 227
7.	Risvolti critici.....	» 229
7.1.	Il punto di partenza. La responsabilità diretta e solidale dell'amministrazione e del pubblico funzionario nell'art. 28 Cost., reinterpretato alla luce del principio solidaristico dell'art. 2 Cost.....	» 229
7.2.	Due problemi e un limite.....	» 230
7.2.	i) La maggiore solvibilità dell'amministrazione e l'assorbimento della responsabilità del funzionario in quella dell'ente.....	» 230
7.2.	ii) Gli inconvenienti processuali: la difficile individuazione del funzionario responsabile del danno da ritardo e l'onere della prova sull'elemento soggettivo.....	» 231
7.2.	iii) Il limite: l'allargamento della responsabili-	

- tà da parte delle norme risarcitorie e il rischio di inerzia dei funzionari..... » 231
- 7.3. La soluzione della Corte costituzionale al ragionevole riparto della responsabilità dei funzionari fra deterrenza ed efficienza..... » 233
8. Brevi considerazioni sulla responsabilità dei funzionari alla luce di un concetto di efficienza di tipo (solo) 'economico'.
(Rivalutazione dell'effettiva portata della responsabilità civile dei funzionari a costituire validi incentivi per l'efficienza dell'azione amministrativa a beneficio delle persone)...... » 235

SEZIONE III

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELL'AMMINISTRAZIONE
PER DANNO DA RITARDO. ITINERARI PER L'EFFICIENZA

9. La tesi della responsabilità extracontrattuale secondo la giurisprudenza..... pag. 236
- 9.1. L'autonomia del danno da ritardo e la sua riconduzione all'illecito aquiliano..... » 236
- 9.2. I presupposti della responsabilità per danno da ritardo: ingiustizia del danno, nesso causale ed elemento soggettivo..... » 238
- 9.3. L'assenza di concorso del privato nella verifica del danno da ritardo..... » 239
10. La conferma della natura extracontrattuale della responsabilità da parte del Consiglio di Stato nell'attuale disciplina dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990. Critica. *(Le sentenze del C.d.S. n. 2675/2011 e n. 5143/2015 e la qualificazione della posizione soggettiva della persona nelle fattispecie di danno da ritardo come interesse legittimo pretensivo. Tesi dell'illecito aquiliano e non idoneità all'assolvimento dell'efficienza per la soddisfazione dei diritti delle persone).*..... » 240
11. La rilettura dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990, secondo il metodo dell'AED. Ovvero sulle norme di responsabilità come incentivi a concludere tempestivamente il procedimento.
Sull'art. 2-bis come norma che rende efficiente l'azione amministrativa per le persone nel momento in cui incentiva l'ente a concludere tempestivamente

	<i>il procedimento sotto la minaccia del risarcimento del danno da ritardo</i>	» 241
12.	La funzione deterrente dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990 e i suoi limiti: quantificazione del danno, regime d'imputazione della responsabilità, azione risarcitoria e analisi costi-benefici. <i>(Sull'art. 2-bis come norma che consente all'amministrazione di internalizzare i danni subiti dalle persone in conseguenza dell'intempestiva conclusione del procedimento. Un limite ulteriore: il rischio di "cattura del regolatore" e l'incentivo al rispetto del termine commisurato all'interesse economico sotteso al procedimento. Esempificazione)</i>	» 243
13.	Vantaggi e svantaggi dell'art. 2-bis come modello di responsabilità soggettiva. Il confronto con il modello di responsabilità oggettiva. <i>(La non incentivazione delle condotte diligenti del danneggiato alla base dell'inefficienza della responsabilità oggettiva nei casi di violazione di regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione da parte dell'apparato. L'apparente efficienza della responsabilità soggettiva per i diritti delle persone: i) problemi normativi e giudiziali per la definizione di un grado ottimale di precauzione; ii) ininfluenza, sub-ottimalità e inefficienza per le attività; iii) indifferenza per i vincoli perequativi; iv) onerosità a livello probatorio; v) difficoltà, errore e incertezza nella fissazione di un efficace paradigma legale di diligenza)</i>	» 245
14.	La tesi della responsabilità contrattuale dell'art. 2-bis, l. n. 241/1990.....	» 248
	14.1. Il rapporto ex lege tra persona e amministrazione.....	» 248
	14.2. L'inversione dell'onere della prova a favore della persona.....	» 249
	14.3. Una conferma normativa: l'indennizzabilità automatica del danno da ritardo.....	» 250
15.	Conclusioni. La persistente utilità della responsabilità civile per la soddisfazione dei diritti delle persone nella costruzione dell'efficienza come concetto giuridico.....	» 251

PARTE TERZA

L'EFFICIENZA COME META DELLA SEMPLIFICAZIONE

CAPITOLO I

L'EFFICIENZA DEGLI ISTITUTI DI SEMPLIFICAZIONE

SEZIONE I

L'EFFICIENZA DEGLI ISTITUTI DI SEMPLIFICAZIONE
NELLA PROSPETTIVA DEL METODO DELL'AED E I SUOI LIMITI

1. Introduzione. La disciplina della semplificazione amministrativa nel disegno di efficienza.
(L'evoluzione legislativa della semplificazione e l'accentuarsi dei profili di riduzione, standardizzazione e omologazione delle procedure in funzione dell'efficienza dell'amministrazione. La prevalente attenzione al "risultato" amministrativo rispetto alla garanzia di partecipazione al procedimento della persona nelle recenti tendenze della semplificazione)..... pag. 258
2. La riduzione della complessità del procedimento in funzione dell'efficienza.
(La complessità del procedimento e la sua difficile semplificazione tra compiti del responsabile dell'istruttoria, fabbisogni dell'attore economico e tutela dei diritti delle persone. L'approccio dell'AED e l'utilità delle decisioni amministrative nella valutazione dell'efficienza del procedimento. L'analisi giuseconomica della concessione e le criticità dell'efficienza c.d. allocativa. L'affinità epistemologico-giuridica tra il metodo dell'AED e il metodo del diritto amministrativo nella tendenza dell'amministrazione al "risultato". Critica)..... » 267
3. Il metodo dell'AED e l'efficienza degli istituti di semplificazione.
(L'AED come misura degli effetti giuridici ed economici degli istituti di semplificazione. Il concetto di efficienza c.d. allocativa va oltre il concetto di efficienza c.d. produttiva e postula l'ottimale allocazione delle risorse secondo la teoria della scelta razionale. Critica. L'introduzione degli istituti di semplificazione e la prevenzione del rischio di fallimento del mer-

- cato derivante dalla sottoposizione delle attività delle persone al regime amministrativo. Una conseguenza estrema: l'esercizio del potere amministrativo come ostacolo all'iniziativa economica privata).* .. » 276
4. Efficienza mediante s.c.i.a. Rinvio.
(La sostituzione del provvedimento con la segnalazione privata e l'avvio immediato dell'attività alla base dell'efficienza dell'istituto. La funzione amministrativa di controllo e vigilanza e i connessi poteri inibitori alla base della garanzia dei terzi)..... » 278
5. Efficienza mediante accordi.
(La determinazione del contenuto discrezionale, la sostituzione del provvedimento e l'uso di moduli privatistici alla base dell'efficienza dell'istituto. Il metodo dell'AED e la preferenza per l'agire amministrativo "per consenso" rispetto a quello "ex auctoritate" nella prospettiva dell'efficienza. Negoziazione della decisione e aumento di benessere per persone e amministrazione. Buon andamento e imparzialità: forma scritta, motivazione esaustiva, controlli, determinazione dell'organo e partecipazione al procedimento consensuale come garanzia delle posizioni di diritto e di interesse dei terzi). » 281
6. Efficienza mediante silenzio-assenso.
(L'inerzia della pubblica amministrazione con valore di atto tacito di assenso alla base dell'efficienza dell'istituto. Le eccezioni al silenzio-assenso e la tutela degli interessi cc.dd. sensibili come valori superiori alle esigenze di efficienza dell'azione amministrativa. La semplificazione del silenzio-assenso in funzione di incentivo all'iniziativa economica. La riforma dell'istituto nella l. n. 124/2015 e la concentrazione dei regimi nel d.lgs. 222/2016)..... » 289
7. La nuova disciplina dell'annullamento d'ufficio e la previsione del termine massimo in funzione dell'efficienza degli istituti di semplificazione.
(La querelle interpretativa sul "termine ragionevole", l'art. 6, l. n. 124/2015 e l'introduzione del limite di diciotto mesi per l'esercizio del potere caducatorio a tutela dell'affidamento di privati e imprese. Il requisito del pubblico interesse come incentivo alla dialettica tra destinatari e controinteressati dell'atto e non come mero ripristino della legalità violata. Analisi della giurisprudenza. Tesi della irragionevolezza del termine allorché l'amministrazione ha eser-

- citato il potere caducatorio prima della scadenza dei diciotto mesi, ma dopo il verificarsi di un danno per i terzi e le altre persone).....* » 296
8. I limiti degli istituti di semplificazione amministrativa. Asimmetrie informative, comportamenti opportunistici e rimedi di tipo efficientistico nel metodo dell'AED.
(Il difficile adattamento degli istituti di semplificazione al contesto di mercato e il proliferare delle asimmetrie informative fra l'amministrazione e gli attori economici. L'esempio del mercato degli appalti pubblici: opportunismo dei privati-agenti nei confronti dell'amministrazione-principale e relativi rimedi. I limiti della s.c.i.a. e gli incentivi fra potere inibitorio e conformazione dell'attività da parte del privato. I limiti degli accordi e gli incentivi fra poteri di revoca e corresponsione dell'indennizzo)..... » 303

SEZIONE II

L'EFFICIENZA DEGLI ISTITUTI DI SEMPLIFICAZIONE E L'EMERSIONE DELLE ESTERNALITÀ A DANNO DELLE PERSONE

9. La regolazione delle attività mediante gli istituti di semplificazione e il problema dei terzi controinteressati.
(Gli artt. 7 e 8, l. n. 241/1990, quali fondamenti del diritto del terzo alla partecipazione procedimentale. La necessaria plurilateralità della fattispecie giuridica di cui sono parte i terzi e l'ininfluenza della posizione – diretta o indiretta – a garanzia delle sfere soggettive delle persone. Semplificazione, esercizio illegittimo e/o illecito delle attività e produzione di esternalità a danno dei terzi. Casi pratici). pag. 310
10. L'inefficienza dei rimedi di tipo economico per la (effettiva) tutela dei terzi nell'approccio dell'AED al problema delle esternalità.
(Le soluzioni della dottrina dell'AED al problema delle esternalità nelle tesi di Pigou e Stigler. Critica. Inefficienza e indesiderabilità nei rimedi di tipo economico per la tutela del terzo nell'indagine sui casi pratici. Funzionalizzazione degli istituti di semplificazione agli interessi di mercato e marginalizzazione del terzo nella logica binaria attore economico/am-

	<i>ministrazione nel procedimento amministrativo semplificato)</i>	»	313
11.	Oltre i terzi. La tutela delle persone portatrici di interessi pubblici, privati e diffusi negli istituti di semplificazione.....	»	317
11.1.	La titolarità di un'autonoma e distinta posizione di interesse legittimo in capo al terzo e la sua estensione ai portatori di interessi pubblici, privati e diffusi ai sensi dell'art. 9, l. n. 241/1990.....	»	317
11.2.	Il rapporto giuridico "multipolare" e la permanenza della regolazione pubblicistica delle attività economiche a tutela degli interessi implicati nella semplificazione.....	»	318
11.3.	L'applicazione dell'efficienza di tipo economico agli istituti della semplificazione e il danno da esternalità per le persone portatrici di interessi pubblici, privati e diffusi.....	»	321

CAPITOLO II

L'EFFICIENZA DELLA S.C.I.A.
E LA TUTELA DELLA PERSONA FRA POTERE
DI CONTROLLO, VIGILANZA E AUTOTUTELA

SEZIONE I

LA COSTRUZIONE EFFICIENTISTICA DELLA S.C.I.A.

1.	Premessa.....	pag.	324
2.	Ambito di applicazione e natura giuridica della s.c.i. a. come istituto di semplificazione. <i>(Tesi della s.c.i.a. come istituto di liberalizzazione. Critica. Tesi della semplificazione procedimentale in base alla permanenza del potere di controllo-vigilanza e dei relativi poteri di inibizione, conformazione e repressione dell'attività illegittimamente e/o illecitamente avviata. Regime delle esclusioni dell'istituto: tassatività degli atti di assenso sostituibili, interessi sensibili, altre tipologie di atti)</i>	»	324
3.	Il potere di controllo e vigilanza dell'amministrazione.....	»	330
3.1.	L'efficienza della s.c.i.a. "ad efficacia immediata" e l'estensione della norma alle ipotesi di s.c.i.a. plurima.....	»	330

- 3.2. La doverosità della funzione di controllo per la tutela dei diritti fondamentali delle persone nell'interpretazione costituzionalmente orientata dell'istituto. » 331
- 3.3. Potere vincolato dell'amministrazione, esercizio doveroso della funzione di controllo ed emanazione dei provvedimenti inibitori e sanzionatori per la tutela delle persone. » 333
4. La riforma dell'art. 19, comma 3 e 4, ad opera della l. n. 124/2015 e del d.lgs. n. 126/2016 e il nuovo assetto dei poteri di inibizione e di sospensione dell'attività. La tesi dell'eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità. » 334
5. La configurazione della s.c.i.a. in funzione dell'efficienza dell'amministrazione, della semplificazione dei suoi compiti, della minimizzazione dei suoi costi. *(Gli esiti cui perviene la semplificazione dell'istituto mostrano come l'applicazione di un criterio di efficienza di tipo economico, secondo i postulati dell'AED, non assolve la soddisfazione dei diritti e dei bisogni degli attori economici)*. » 337
6. La perentorietà del termine per l'esercizio del potere di controllo quale garanzia dell'affidamento degli attori economici e la permanenza del potere di vigilanza quale tutela delle persone. Rinvio. *(Scadenza del termine per l'esercizio del potere di controllo e permanenza del potere di vigilanza in capo alla pubblica amministrazione)*. » 338
7. I costi della semplificazione e l'inefficienza della s.c.i.a. per privati e imprese secondo il metodo dell'AED. *(Costi di transazione, costi di adattamento e abbandono del modello di semplificazione da parte degli attori economici in favore del modello autorizzatorio. Teoria dei giochi, analisi costi-benefici fra prezzo e pena e inefficienza del regime sanzionatorio)*. .. » 341
8. La configurazione efficientistica della s.c.i.a. nel nuovo assetto dei poteri di autotutela dell'amministrazione. *(Previsione del limite massimo all'annullamento d'ufficio sine die e venir meno del richiamo al potere di revoca in funzione efficientistica. Problemi attinenti al dies a quo del termine massimo: il parere n. 839/2016 del C.d.S. e la soluzione del d.lgs. n. 222/2016. Le criticità della configurazione efficientistica dell'annullamento d'ufficio nella s.c.i.a. fra in-*

<i>centivazione delle attività private e sottovalutazione delle pretese risarcitorie dei terzi. La extrema ratio delle sanzioni penali e la possibilità di introdurre de iure condendo meccanismi incentivanti più efficienti).</i>	» 345
---	-------

SEZIONE II

L'EFFICIENZA DELLA S.C.I.A. PLURIMA, DELLA S.C.I.A. UNICA E DELLA R.I.A.

- | | |
|--|----------|
| 9. Introduzione. Dalla direttiva 2006/123/CE sulla riduzione dei regimi amministrativi ai d.lgs. nn. 126 e 222 del 2016 sulla concentrazione dei regimi. <i>(Diminuzione dei regimi autorizzatori e valorizzazione della s.c.i.a. per l'abbattimento dei costi transattivi nel sistema amministrativo. Recessione del modello precauzionale e preferenza per il modello semplificato nell'incentivazione dell'iniziativa economica privata, secondo il metodo dell'AED. Semplificazione delle procedure amministrative tramite standardizzazione e omologazione delle attività soggette a s.c.i.a. in funzione di efficienza dell'istituto).</i> | pag. 351 |
| 10. L'efficienza della s.c.i.a. plurima. <i>(La reductio ad unum delle s.c.i.a. in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni o di diverse articolazioni interne della stessa amministrazione e l'istituzione dello sportello telematico c.d. unico per la centralizzazione delle segnalazioni. L'efficienza della s.c.i.a. plurima per i privati tramite l'alleggerimento degli oneri di allegazione e per l'amministrazione tramite la riduzione dei compiti di ricezione, inoltro e smistamento della s.c.i.a.).</i> | » 354 |
| 11. L'efficienza della s.c.i.a. unica. <i>(Il modello della dichiarazione unica per le ipotesi in cui vi è necessità di altre s.c.i.a. per avviare l'attività. La s.c.i.a. unica e la previsione del termine precedente alla scadenza del procedimento di controllo per l'adozione dei provvedimenti inibitori. Natura non perentoria ed endoprocedimentale del nuovo termine).</i> | » 355 |
| 12. L'efficienza della richiesta di inizio attività. <i>(L'applicazione della r.i.a. per le ipotesi in cui l'avvio dell'attività sia subordinato all'acquisizione di</i> | |

<i>atti di assenso, pareri o verifiche preventive di altre amministrazioni. Ipotesi tipo di applicazione della r.i.a.: ottenimento di atti autorizzatori presupposti all'avvio dell'attività economica mediante s.c.i.a. Criticità e inefficienze dell'applicazione della s.c.i.a. unica per le persone).</i>	» 357
12.1. S.c.i.a. pura. <i>(Efficienza mediante l'applicazione della s.c.i.a. ai soli casi in cui l'attività dei privati non sia subordinata all'acquisizione di altri atti di assenso).</i>	» 359
12.2. S.c.i.a. non pura. <i>(Efficienza mediante l'applicazione della s.c.i.a. ai casi in cui l'attività dei privati sia subordinata all'acquisizione di altri atti di assenso. Critica).</i>	» 359
13. Efficienza per informazione. <i>(Considerazioni alla luce del metodo dell'AED: certezza, garanzia ed efficienza per privati e imprese dal sistema informativo. Critica. Mancato rilascio della ricevuta, non configurabilità di obblighi risarcitori per l'amministrazione e svuotamento della portata efficientistica della norma per privati e imprese. Il parere del C.d.S. n. 839/2016 e l'intervento correttivo del legislatore secondo cui il mancato rilascio della ricevuta non preclude l'efficacia di atti e segnalazioni, ferma restando la responsabilità del soggetto competente. Critica).</i>	» 360

SEZIONE III

LA TUTELA DELLE PERSONE NEL PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO.

LA TUTELA DEL TERZO MEDIANTE IL POTERE DI VIGILANZA

NELLA COSTRUZIONE EFFICIENTISTICA DELLA S.C.I.A.

14. Introduzione. L'eliminazione del procedimento nel regime amministrativo semplificato della s.c.i.a. <i>(L'eliminazione del procedimento come sede di garanzia delle persone nella s.c.i.a. e la "deamministrativizzazione" efficiente delle attività economiche in favore del "risultato" amministrativo. Critica. La s.c.i.a. non deamministrativizza, né privatizza le attività economiche, non fa venire meno il procedimento, né demanda le controversie fra interessati e controinteressati al giudice ordinario).</i>	pag. 363
--	----------

15. Situazioni giuridiche soggettive delle persone e loro tutela mediante i poteri dell'amministrazione.
(Interesse oppositivo del segnalante, interesse pre-tensivo del terzo ed esercizio del potere amministrativo come compito dell'amministrazione a tutela delle persone. Introduzione del comma 6-ter nell'art. 19, l. n. 241/1990 e temperamento fra interessi pariordinati delle persone nell'ordinamento)..... » 367
16. L'azione giurisdizionale del terzo controinteressato avverso il silenzio-inadempimento della pubblica amministrazione.
(Tesi del silenzio-diniego come tutela del terzo danneggiato dalla s.c.i.a. Qualificazione normativa del silenzio come inadempimento dell'amministrazione, attivazione del potere amministrativo di verifica mediante istanza del terzo e azione avverso il silenzio ex art. 31 c.p.a. Tesi dell'attivazione del potere inibitorio e del potere caducatorio dell'amministrazione. Critica)..... » 371
17. Il carattere "multipolare" del procedimento e la tutela del terzo controinteressato mediante l'attivazione del potere di vigilanza dell'amministrazione.
(Protezione delle persone portatrici di interessi nella regolazione delle attività e permanenza del potere amministrativo nel regime semplificato. Tesi dell'attivazione del potere di vigilanza da parte del terzo danneggiato dall'avvio illecito e/o illegittimo dell'attività altrui tramite s.c.i.a. Abrogazione del comma 2 e inserimento del comma 2-bis nell'art. 21 della l. n. 241/1990. Analisi della giurisprudenza)..... » 376
18. Conclusioni. Tutela giurisdizionale del terzo controinteressato tramite l'azione di accertamento dell'obbligo di provvedere e autonomia del potere di vigilanza.
(L'art. 21, l. n. 241/1990, come norma di chiusura del modello semplificato della s.c.i.a. a tutela delle persone. Componente degli interessi contrapposti nella s.c.i.a. tra efficienza dei privati e salvaguardia della sfera di libertà delle persone. La tutela del terzo avverso il silenzio-inadempimento tramite l'azione di accertamento dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività oggetto della s.c.i.a. L'attivazione della funzione di vigilanza e dei connessi provvedimenti sanzionatori come pretesa delle persone fondata sull'assetto normativo di interessi che ricevono

<i>protezione diretta per il tramite dei poteri che sono compito della pubblica amministrazione).....</i>	»	381
---	---	-----

PARTE QUARTA

L'EFFICIENZA COME CONCETTO GIURIDICO

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI EFFICIENZA
NELLA DOTTRINA CLASSICA.
PROFILI RICOGNITIVI E PUNTI CRITICI

1. Premessa. Ancora sul metodo: perché occorre costruire un concetto giuridico di efficienza.....	pag.	391
2. Introduzione.....	»	395
3. L'efficienza come "onere" di buona amministrazione. <i>(Lo studio di Resta e la nozione pubblicistica dell'onere come "regola finale" contenente un vincolo di natura economica. Superamento del concetto economico di onere tramite la sua desoggettivizzazione e funzionalizzazione all'interesse pubblico. Critica. Le cc.dd. direttive di buona amministrazione quali regole finali che rendono efficiente l'azione amministrativa. Critica. Natura meramente economica del vincolo inerente alle direttive di buona amministrazione).....</i>	»	396
4. I primi contributi della dottrina sul principio di buon andamento dopo l'entrata in vigore della Costituzione. <i>(La dottrina degli anni Cinquanta e la lettura dell'art. 97 Cost. come: principi organizzativi del potere amministrativo (Amorth); criteri generali dell'ordinamento (Mortati); principi informativi la trasparenza amministrativa (Esposito); principi di massima (Pergolesi); principi vaghi (Crosa); norme finalistiche (Bozzi). Casetta e Ballardore Pallieri sulla portata precettiva della norma. La tesi sulla giuridicità (Cantucci) e non giuridicità (Barile) del buon andamento. Le riflessioni di Benvenuti, Giannini e Lucifredi e l'impulso gianniniano all'elaborazione del buon andamento come canone dell'efficienza).....</i>	»	402
5. L'efficienza come "dovere" di buona amministrazione.		

- (Lo studio di Falzone sulla buona amministrazione come “dovere funzionale” degli enti pubblici di realizzare l’interesse collettivo con l’impiego dei mezzi più idonei a tale scopo. La nozione di buona amministrazione non si risolve in un quid medii fra la cattiva e l’ottima amministrazione: la nozione di buona amministrazione come migliore soluzione data la situazione concreta e i mezzi di cui l’ente dispone. Critica. Ricostruzione del dovere di buona amministrazione come “norma di azione” che tutela interessi generali e indistinti. Critica). » 406*
6. L’efficienza come principio di elasticità dell’azione amministrativa.
(Lo studio di Nigro sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione e l’identificazione del buon andamento con il criterio di efficienza. La distanza dalle scienze non giuridiche e l’inquadramento del criterio di efficienza nell’ambito del diritto. Il concetto giuridico di efficienza secondo il principio di “elasticità” e “puntualità” dell’azione amministrativa. Critica. Il richiamo alla tesi di Simon secondo cui il criterio di efficienza consente di individuare la soluzione in grado di produrre il massimo risultato sulla base della disponibilità di una data quantità di risorse. Critica. La relazione fra potere di autoorganizzazione ed efficienza dell’azione amministrativa nella rilettura dell’art. 97 Cost. come norma non sostanzialistica). » 415
7. L’efficienza alla luce del principio solidaristico dell’ordinamento giuridico.
Il contributo di Pastori all’emersione del concetto giuridico di efficienza. L’art. 97 Cost. come espressione di una normativa unitaria. Il Buon andamento e l’imparzialità come endiadi e la nozione unitaria di legittimità. Superamento della visione dell’efficienza come vincolo di scopo e inquadramento del criterio nel rapporto fra potere ed esercizio della funzione amministrativa. Riconsiderazione dell’efficienza alla luce del principio solidaristico: artt. 2, 3, 4 Cost. e adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e dovere di rimuovere ogni ostacolo all’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione del Paese). » 423
8. Il concetto giuridico di efficienza nella teoria della “pubblica amministrazione come organizzazione”.

- (Lo studio di Berti e l'emersione dell'efficienza come concetto giuridico. L'efficienza e l'attuazione di competenze-poteri come funzione di coesistenza dei poteri nella rispettiva realizzazione e come specificazione del limite di espansione concreta di ciascun potere. Le critiche di Nigro alla visione bertiana dell'efficienza come mezzo funzionale al coordinamento dei poteri. Oltre la nozione di buona amministrazione, l'efficienza come concetto esteso alla legittimità e non solo al merito amministrativo. Costruzione teorica del concetto di efficienza come carattere giuridico sostanziale dell'organizzazione amministrativa e sue implicazioni. La valorizzazione costituzionale del concetto giuridico di efficienza quale parametro di valutazione della proporzionalità e flessibilità dell'azione amministrativa)*..... » 426
9. Il contributo della scienza dell'amministrazione e il criterio tecnico-economico di efficienza:
(Gli anni '70 del Novecento e il ricco panorama offerto dagli studi non giuridici dell'amministrazione. L'influenza di Fayol, Taylor e Weber sugli studiosi italiani di scienza dell'amministrazione. I contributi di Bettini, Sepe e Lepore e la costruzione dell'efficienza in senso 'tecnico-economico'. La "marginalizzazione" da parte della scienza giuspubblicistica delle teorie applicative fornite dagli studi non giuridici dell'amministrazione. La rivalutazione degli studi di scienza dell'amministrazione nella riflessione di Giannini, Benvenuti, Pastori, Angiolini. Rilievi critici)..... » 434
10. L'efficienza come risultato-funzione dell'azione amministrativa nella struttura policentrica dell'ordinamento.
Lo studio di Andreani sul principio di buon andamento. La critica alla tesi bertiana della pluralità di ordinamenti composti di poteri. Il coordinamento dei poteri come operazione che dà forma al profilo organizzatorio e funzionale del buon andamento. Buon andamento e imparzialità "intersoggettiva" nella struttura "policentrica" dell'azione amministrativa. L'emersione del valore giuridico dell'efficienza come parametro per la composizione intersoggettiva degli interessi protetti emergenti dal pluralismo organizzativo. L'art. 97 Cost. quale raccordo fra momento funzionale (attività) e momento struttu-

rale (organizzazione) dell'amministrazione. Il criterio di efficienza quale risultato-funzione. Critica..... » 440

CAPITOLO II

DAL CONCETTO ECONOMICO
AL CONCETTO GIURIDICO DI EFFICIENZA

1. L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza.
(Il dibattito precedente all'emanazione della l. n. 241/1990 e la contrapposizione fra sostenitori di una legge basata sui profili di garanzia e sostenitori di una legge improntata all'efficienza dell'azione amministrativa. Benvenuti e la visione unitaria dell'azione amministrativa come garanzia ed efficienza (buon andamento e imparzialità). Il procedimento come forma di controllo della discrezionalità e strumento di partecipazione è un mezzo per raggiungere l'efficienza dell'azione amministrativa. Il concetto giuridico di efficienza come attitudine ad assolvere ai bisogni delle persone in conformità dell'ordinamento costituzionale. Il concetto giuridico di efficienza come concetto comprensivo della garanzia. Rinvio)..... pag. 447
2. Genesi e ragioni dell'introduzione del criterio di efficienza nella legge generale sul procedimento.
(Il retroterra culturale e le ragioni dell'inserimento dei criteri di matrice economica nella legge generale sul procedimento. Il "Rapporto Giannini" e le principali cause dell'inefficienza della pubblica amministrazione: i) sottovalutazione e scarso impiego delle tecniche organizzative ed economico-aziendalistiche; ii) assenza di parametri per la misurazione della produttività. L'affermarsi di una nuova concezione di efficienza declinata secondo metodi non giuridici e connotata da profili di matrice economica. Genesi di un nuovo modello di amministrazione pubblica basato sul criterio 'economico' di efficienza)..... » 452
3. L'efficienza come "risultato" dell'amministrazione: il dibattito contemporaneo sul concetto giuridico di efficienza.
(L'affermarsi dell'amministrazione di "risultato" come modello che pone al centro dell'azione amministrativa l'efficienza. Il concetto giuridico di effi-

- cienza nella dottrina amministrativistica contemporanea. Il concetto di efficienza è assorbito nel concetto di risultato. Lo scambio transattivo fra legalità ed efficienza e il limite dei valori costituzionali. Critica. Introduzione della nozione di “risultato” amministrativo e rottura dell’immedesimazione tra agire efficiente e agire legale. Critica. I presupposti per un’antinomia: l’agire efficiente può anche non essere l’agire legale. La parabola del “risultato” amministrativo. Critica).....» 457*
4. Le problematiche sulla costruzione del concetto giuridico di efficienza.
(La positivizzazione del criterio di efficienza nel diritto amministrativo e i suoi limiti: i) la Verrechtlichung delle logiche dell’economia di mercato; ii) la trasposizione nel diritto di valori extragiuridici; iii) la non univocità dei concetti tratti dalla scienza extragiuridica. Le varie accezioni del concetto economico di efficienza e la sua permeabilità all’eterointegrazione esercitata dal metodo dell’AED. La dottrina tedesca sugli unbestimmte Rechtsbegriffe e i criteri di matrice economica di cui agli artt. 1 e 3-bis, l. n. 241/1990, come concetti giuridici indeterminati o clausole generali. Gli inconvenienti per la costruzione di un concetto giuridico di efficienza funzionale all’assolvimento delle pretese delle persone nell’ordinamento amministrativo).....» 469
5. L’inquadramento dell’amministrazione in Costituzione come funzione della società e l’efficienza come concetto giuridico comprensivo della garanzia (imparzialità).
(Superamento della concezione dell’amministrazione come braccio del potere esecutivo dello Stato ed emersione dell’idea di amministrazione come funzione della società. L’affermarsi della sovranità popolare “capovolge” il modello di amministrazione come articolazione dell’apparato statale e la informa all’esercizio di poteri funzionali allo scopo di assicurare i diritti delle persone. Funzionalizzazione dell’amministrazione al perseguimento dell’efficienza secondo l’indirizzo politico. Critica. Efficienza e imparzialità in Costituzione sono principi costituzionalmente legati. Il concetto giuridico di efficienza come concetto sempre comprensivo della garanzia (imparzialità). Il valore giuridico del principio di efficienza è

- sganciato dalla sfera del potere amministrativo e del potere economico del mercato ed è attratto dalla sfera della società dove assolve la funzione di rendere rispondente l'amministrazione al godimento pieno ed eguale dei diritti delle persone)..... » 478*
6. Il concetto giuridico di efficienza.
(Il superamento dell'idea bertiana di amministrazione come funzione della società e della sovranità come spettante all'ordinamento. La tradizionale concezione del potere amministrativo nella spettanza della sovranità allo Stato. Critica. L'assoggettamento del potere amministrativo al controllo razionale del diritto. Critica. Insufficienza dell'oggettivazione e della proceduralizzazione dell'agire amministrativo alla soluzione della questione sulla sovranità. Soluzione alla questione della sovranità in base all'ordine giuridico della società e al riconoscimento dei diritti fondamentali: la sovranità delle persone. Ricostruzione del concetto giuridico di efficienza a partire dalla sovranità delle persone. Funzionalizzazione dei compiti dell'amministrazione alla sovranità delle persone in conformità della Costituzione: l'efficienza come misura della massimizzazione dei diritti delle persone)..... » 488

ABSTRACT

- Abstract in lingua inglese..... pag. 497
- Abstract in lingua francese..... » 499
- Abstract in lingua tedesca » 502



L'estratto che stai visualizzando
è tratto da un volume pubblicato su
ShopWki - La libreria del professionista

[VAI ALLA SCHEDA PRODOTTO](#)