

Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.

L’esercizio di qualsiasi attività imprenditoriale – ove si eccettuino quelle convenzionalmente ricomprese nella cd. “nuova economia” – interseca in modo più o meno diretto il territorio, il cui “governo” condiziona non solo la proprietà ma, soprattutto, l’iniziativa economica privata. La ricerca affronta i nodi problematici più rilevanti inerenti al processo di semplificazione dell’attività amministrativa nell’ordinamento sezione dell’edilizia, avviato da alcuni anni e spinto fino alla de-costruzione dell’attività amministrativa di settore nell’intento di agevolare il dispiegarsi dell’iniziativa dei privati e, più in generale, delle imprese, al fine di fronteggiare la recente crisi economica globale. Nell’ambito di una regolamentazione definita multilivello la semplicità dell’azione amministrativa evolve profondamente: da metodologia volta ad indurre comportamenti virtuosi dell’Amministrazione, a principio degli ordinamenti dell’Unione europea e di diritto interno, preordinato al risultato del sostegno allo sviluppo.

Lo studio prende le mosse dall’analisi della disciplina “semplificata” del governo del territorio e si snoda attraverso la ricostruzione, estesa anche a profili comparatistici, dei tentativi di efficientamento dell’azione amministrativa in materia, affidati a tecniche giuridiche di compattezza delle fasi procedurali o al potenziamento di fattispecie legali tipiche surrogatorie di valutazioni e accertamenti amministrativi preventivi (silenzio-assenso e s.c.i.a.), evidenziandone le criticità; per approdare al tema dell’ineffettività di istituti che, piegati da discipline giuridiche oggetto di continui interventi legislativi ad esigenze di inveroimento della competitività delle imprese, paiono piuttosto risolversi nel ridimensionamento, fino alla mera elisione, dell’esercizio di poteri pubblici che intersechino attività economiche. L’adeguata considerazione dei costi amministrativi ed imprenditoriali indotti dalla “corsa alla semplificazione” dovrebbe indurre a forme di razionalizzazione dell’agire pubblico incentrate sull’efficacia delle strutture organizzative. Ed è nella riscoperta e nel potenziamento della buona organizzazione che – come l’esperienza di taluni Stati europei conferma – sembrano risiedere i cardini essenziali di un rinnovato percorso che, anche nei settori di maggiore impatto economico come l’edilizia, restituisca centralità ad una funzione amministrativa idonea a coniugare tempi e risultato.

ISBN 978-88-6611-712-4



9 788866 117124

€ 32,00



G. Guzzardo

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

32

Giovanni Guzzardo

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



CACUCCI
EDITORE

Giovanni Guzzardo è ricercatore confermato di Diritto amministrativo e professore aggregato di Diritto urbanistico nel Politecnico di Bari. Già dottore di ricerca in Diritto pubblico dell’economia (curriculum Jus/10) nell’Università degli studi di Bari, assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Foggia, è Professore supplente di Diritto urbanistico nella Facoltà di Architettura dell’Università di Roma La Sapienza. Ha conseguito un premio di studi in memoria del Prof. Enrico Dalfino.

Ha svolto attività di docenza, anche *post-lauream*, nell’ambito del Dottorato di ricerca in Ingegneria edile del Politecnico di Bari, nella Univesitat de Cantabria, nella National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, nella Scuola di specializzazione per le professioni legali dell’Università di Bari, in Scuole di specializzazione e master interuniversitari, nella Scuola superiore della pubblica Amministrazione locale.

Componente dell’Associazione italiana dei professori di Diritto urbanistico, ha partecipato a progetti di Ateneo e di rilevanza nazionale, curando altresì l’esperienza teorico-applicativa dell’“amministrazione di risultato” quale componente del Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici della Regione Puglia.

Interventore e relatore in convegni nazionali e internazionali, è autore di saggi, articoli e note a sentenza su temi di Diritto amministrativo e di Diritto urbanistico.

Giovanni Guzzardo

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio



CACUCCI
EDITORE
2018

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

1. Francesco Mastroberti (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

5. Aurelio Arnese

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

6. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

7. Andrea Buccisano

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

8. Stefano Vinci

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

9. Francesco Mastroberti

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

10. Mario Angiulli

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

11. Salvatore Antonello Parente

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

12. Antonio Felice Uricchio (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

13. Paolo Pardolesi

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

14. Danila Certosino

Mediazione e giustizia penale

15. Piergiuseppe Otranto

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

17. Claudio Sciancalepore

Cambiamenti climatici e *green taxes*

18. M.T. Paola Caputi Iambrenghi

La funzione amministrativa neutrale

19. Francesco Scialpi

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

20. Michele Indelicato

Neuroscienze e scienze umane

21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

22. Nicolò Carnimeo

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

23. Aurelio Arnese

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

24. Paola Marongiu

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

25. Angelica Riccardi

Disabili e lavoro

26. Filippo Varazi

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

27. Laura Costantino

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

28. Giovanna Mastrodonato

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

29. Laura Tafaro

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

30. Piergiuseppe Otranto

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

31. Ignazio Lagrotta

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

32. Giovanni Guzzardo

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Sede di Taranto**

1. Antonio Incampo

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

2. Antonio Uricchio

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

3. Paola Pierri

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

4. Concetta Maria Nanna (a cura di)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

5. Marta Basile

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

6. Antonio Uricchio (a cura di)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

7. Paolo Pardolesi (a cura di)

Seminari di diritto privato comparato

8. Nicola Triggiani (a cura di)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

9. Salvatore Antonello Parente

I modelli conciliativi delle liti tributarie

10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio (a cura di)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

11. Antonio Uricchio

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

12. Antonio Uricchio (a cura di)

I percorsi del federalismo fiscale

13. Francesco Fratini

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

14. Paolo Pardolesi

Contratto e nuove frontiere rimediali. Disgorgement v. Punitive damages

15. Annamaria Bonomo

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni

16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

17. Sławomir Kursa

La diseredazione nel diritto giustiniano

18. Concetta Maria Nanna

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

19. Umberto Violante

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

20. Filippo Rau

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

21. Nicolò Carnimeo

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

22. Giuseppe Ingraio

La tutela della riscossione dei crediti tributari

23. Antonio Incampo

Filosofia del dovere giuridico

24. Nicolò Carnimeo

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

25. Daniela Caterino

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

26. Giuseppina Pizzolante

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

27. Vincenzo Caputi Jambrenghi (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

28. Antonio Perrone

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

29. Maria Concetta Parlato

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

30. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

31. Maria Rosaria Piccinni

Il tempo della festa tra religione e diritto

32. Gianluca Selicato

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

ad Anna e Giulio

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direttore: Bruno Notarnicola

Comitato Direttivo: Bruno Notarnicola, Ferdinando Parente, Michele Indelicato, Giuseppe Losappio, Umberto Violante, Fabio Calefato, Carlo Cusatelli, Luigi Iacobellis (Resp. Redazione), Pietro Alexander Renzulli.

Comitato Scientifico: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Ferdinando Parente, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Uricchio, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Aurelio Arnese, Giovanni Bianco, Annamaria Bonomo, Mario Aulenta, Lucianna Cananà, Nicolò Giovanni Carnimeo, Maria Casola, Ernesto Cianciola, Carlo Cusatelli, Annunziata de Felice, Gabriele Dell’Atti, Cira Grippa, Nicolaia Iaffaldano, Michele Indelicato, Antonio Leandro, Stella Lippolis, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Patrizia Montefusco, Francesco Perchinunno, Armando Regina, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Luigi Santacroce, Maria Laura Spada, Paolo Stefanì, Maurizio Sozio, Giuseppe Tassielli, Stefano Vinci, Umberto Violante.

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

Sommario

CAPITOLO I

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA CRISI ECONOMICA GLOBALE

1. Pubblici poteri e crisi economica: premesse per una riflessione sulla semplificazione amministrativa 15
2. *Good regulatory governance* e *red tape* nella legislazione multilivello: “comunitarizzazione” e globalizzazione dei criteri di *semplicità* amministrativa. 34
3. L’attività amministrativa *semplice* per il mercato nell’ordinamento italiano 41
 - 3.1 Modelli giuridici e tecniche di semplificazione: efficacia ed efficienza tra metodologia ed obiettivi 54
4. Trasformazioni del territorio: semplificazione, de-provvedimentalizzazione e liberalizzazione amministrativa dei titoli abilitativi in edilizia. Profili generali 60
5. Cenni su alcune ipotesi applicative: A) il silenzio significativo in materia di rilascio del permesso di costruire; B) l’autodichiarazione del privato e gli interventi edilizi “pesanti”; C) la segnalazione certificata di inizio attività; D) l’attività edilizia libera; E) la liberalizzazione delle variazioni di destinazioni d’uso degli immobili esistenti; F) il permesso di costruire c.d. in deroga. 65

CAPITOLO II

SEMPLIFICAZIONE E MERCATO NEGLI ORDINAMENTI SOVRANAZIONALI

1. *Better regulation*, competitività e semplificazione: le sollecitazioni dell’Unione europea e le *policy recommendations* dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). 69
2. Interesse generale, principio di legalità e accesso al mercato: i tratti di una correlazione *in progress* 78
3. Ordinamento europeo e prevedibilità dell’azione amministrativa: considerazioni generali. 79
4. Sussidiarietà e proporzionalità: vincoli di attuazione del diritto derivato e innovazioni nell’azione amministrativa. 81
5. Lo schema regola/deroga nella direttiva *Bolkestein* 2006/123/CE. . . 85
6. Il principio di precauzione: fungibilità dell’atto amministrativo ai fini dell’effetto legittimante l’intrapresa privata. 88
7. Centralità della norma e discrezionalità nella giurisprudenza europea. . 89
8. La costruzione del procedimento amministrativo eurounitario 90

9. Gli istituti giuridici della semplificazione negli ordinamenti stranieri. . .	94
9.1 <i>Sternverfahren</i> e <i>antragskonferenz</i> nella riformata legge generale tedesca sul procedimento amministrativo.	96
9.2 Il <i>silencio positivo</i> nell'ordinamento spagnolo.	99
9.3 <i>Deregulation and contracting out act, partnership, agentification</i> nell'ordinamento giuridico inglese	102
9.4 <i>Silence vaut accord</i> e <i>déclaration préalable</i> nell'evoluzione della semplificazione procedimentale in Francia	104

CAPITOLO III

BUON ANDAMENTO, SEMPLIFICAZIONE E DEPROVEDIMENTALIZZAZIONE NELLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

1. Semplificazione e liberalizzazione: profili generali	109
2. Funzione, semplicità e de-provedimentalizzazione dell'azione amministrativa per il mercato	116
3. Efficacia ed efficienza nella disciplina delle attività economiche semplificate.	125
4. La valorizzazione del risultato tra buon andamento e principio di legalità.	130
5. De-costruzione amministrativa e amministrazione di risultato	139
6. Semplificazione e valutazione giuridico-economica	147

CAPITOLO IV

LA DECOSTRUZIONE IN EDILIZIA

1. Gli atti di assenso agli interventi edilizi nel d.P.R. n. 380 del 2001 tra semplificazione procedimentale e liberalizzazione: profili generali . .	153
2. Il silenzio significativo in materia di permesso di costruire e la <i>vis</i> espansiva del silenzio-assenso	162
2.1 Il rapporto tra la norma speciale e la previsione generale del silenzio-assenso di cui all'art. 20 della l. n. 241 del 1990.	170
2.2 Il silenzio devolutivo. L'intervento sostitutivo della Regione . . .	176
2.3 Immaterialità del titolo edilizio ed incertezza delle regole.	177
3. La segnalazione certificata di inizio attività: modello generale e disciplina di settore. Profili evolutivi.	180
3.1 L'ambito di applicazione della segnalazione certificata di inizio attività edilizia.	197
4. Autodichiarazione del privato e interventi edilizi "pesanti". Profili problematici: iniziativa economica privata e recessività delle valutazioni tecniche della p.A.	200
5. Prospettive di semplificazione e liberalizzazione nell'edilizia "libera" .	203

6. La liberalizzazione delle variazioni di destinazioni d'uso degli immobili esistenti	207
7. Il permesso di costruire c.d. "in deroga"	212

CAPITOLO V
PROFILI RICOSTRUTTIVI

1. Premessa	217
2. Analisi comparata e approccio giuridico-economico alla de-provvedimentalizzazione in edilizia	219
3. De-costruzione amministrativa, buon andamento e competitività delle imprese. Profili riassuntivi	234
Bibliografia	275