

**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.**

Lo studio s’incentra sulla scelta compiuta dalle autorità di governo dell’u.e. di superare la grave crisi economico-finanziaria del 2008 rigenerando i rapporti con gli stati membri mediante la messa a punto di nuove tipologie di procedimenti amministrativi, soprattutto quelli composti, all’evidente scopo di accrescere le capacità di resistenza rispetto alle spinte rovinose per l’economia europea della crisi globale, chiamando tutti i ventotto apparati statali a coamministrare nei singoli settori investiti dalla crisi.

Ai modelli tradizionali di amministrazione diretta e indiretta si sovrappone ormai un’amministrazione definita coamministrazione, che mira ad individuare le ragioni e le tecniche del collegamento tra il livello amministrativo europeo e quello degli stati membri. A questa operazione si affidano le speranze di rafforzare la struttura europea finalmente dotata di presidi amministrativi adeguati in modo da evitare, soprattutto nell’attuale fase di transizione, l’effetto travolgente di nuove crisi economico-finanziarie provenienti dall’estero. I settori investiti dalla riforma riguardano, ad esempio, la vigilanza bancaria, i fondi strutturali, la concorrenza, l’*emission trading system* e la normativa alimentare.

I modelli di composizione degli interessi, valorizzati dall’affermazione dei procedimenti composti, sembrano pertanto individuare un nuovo *sistema comune*, dove la formula dell’amministrazione condivisa implica il perfezionamento di strumenti tipici del diritto amministrativo e la cooperazione più intensa delle singole realtà statali con il governo europeo, al fine di tessere nuove reti di protezione dell’interesse pubblico finanziario ed economico all’interno dell’unione.

ISBN 978-88-6611-703-2



9 788866 117032

€ 30,00



G. Mastrodonato

28

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

Giovanna Mastrodonato

## Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

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



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



CACUCCI  
EDITORE

Giovanna Mastrodonato è professore aggregato di diritto amministrativo nell’università degli studi di Bari Aldo Moro.

E’ autrice di saggi a carattere monografico e pubblicazioni su vari temi del diritto amministrativo in relazione, in particolare alla tutela dell’ambiente, alla motivazione del provvedimento amministrativo, al *public procurement*, alla legislazione dei beni culturali, alla disciplina della concorrenza, ai mezzi di prova nel processo amministrativo.





Giovanna Mastrodonato

**Profili procedurali nella  
nuova amministrazione  
condivisa in Europa**



CACUCCI  
EDITORE  
2018

Volume stampato con il contributo del fondo per il finanziamento ordinario delle università statali (premio FFABR 2017, di cui all'art. 1, commi 295-302 della legge 11 dicembre 2016, n. 232).

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore – Bari

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

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto: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. 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

**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 interpellati 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

*al mio Maestro*

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

Introduzione.....	15
-------------------	----

## CAPITOLO I

### IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO EUROPEO DOPO LA CRISI GLOBALE

1. Premessa.....	19
2. Le origini del diritto amministrativo europeo e l'affermazione dell'amministrazione condivisa. La prospettiva dell'amministra- zione comune .....	25
3. Riflessi della crisi economico-finanziaria sul diritto amministra- tivo europeo. Primi cenni .....	41
4. Il progetto di codificazione del procedimento amministrativo eu- ropeo .....	45
5. La proposta contenuta nel <i>research network on eu administrative law (renewal)</i> e la risoluzione del parlamento europeo del 9 giu- gno 2016 .....	51
6. La crisi come motore del cambiamento .....	62

## CAPITOLO II

### IL *SINGLE SUPERVISORY MECHANISM* NEL NUOVO ASSETTO DELL'UNIONE BANCARIA

1. Il regolamento europeo istitutivo del <i>single supervisory mechanism</i> ..	73
2. I principi sottesi alla riforma della vigilanza bancaria .....	80
3. Il sistema di vigilanza previgente e quello attuale .....	84
4. Compiti della bce nel nuovo sistema delineato dal regolamento n. 1024 del 2013 .....	86
5. I procedimenti amministrativi composti nella vigilanza prudenziale ..	92
6. Il meccanismo di risoluzione e l'integrazione amministrativa .....	101
7. Rilievi conclusivi .....	108

## CAPITOLO III

### PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI COMPOSTI NELLA NUOVA DISCIPLINA DEI FONDI STRUTTURALI COME STRUMENTO D'INTEGRAZIONE EUROPEA. (LA "MODERNIZZAZIONE" DEGLI AIUTI DI STATO)

1. Premessa. Evoluzione della disciplina sui fondi strutturali nell'u- nione europea .....	115
---	-----

2. Gli aiuti di stato nel passaggio dalla dimensione mercantile a quella sociale dell'unione europea . . . . .	124
3. Evoluzione della disciplina sui fondi strutturali nell'unione europea .	130
4. I fondi strutturali nella disciplina di cui al regolamento n. 1303 del 2013 . . . . .	137
5. Procedimenti amministrativi composti nella disciplina dei fondi strutturali. . . . .	146
6. Alcune considerazioni conclusive . . . . .	150

#### CAPITOLO IV

### IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE E L'ATTUAZIONE AMMINISTRATIVA DELLE MISURE

1. La politica agricola comune. Cenni . . . . .	151
2. Il fondo europeo agricolo di garanzia e il fondo europeo per lo sviluppo rurale. . . . .	155

#### CAPITOLO V

### PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI NELLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

1. Premessa. Evoluzione della disciplina giuridica degli alimenti nell'ue . .	161
2. Il prodotto alimentare come oggetto del diritto soggettivo fondamentale al cibo . . . . .	167
3. Il regolamento n. 1152 del 2012 sui regimi di qualità e il procedimento composto relativo alla registrazione di dop e igp; n. 1169 del 2011 sulle informazioni obbligatorie in sede di etichettatura e di confezionamento di alimenti; ed il regolamento n. 2283 del 2015 sulla disciplina dei nuovi alimenti. . . . .	170

#### CAPITOLO VI

### LA RETE EUROPEA DELLA CONCORRENZA

1. La cooperazione amministrativa mediante le reti: la rete delle autorità nazionali della concorrenza . . . . .	179
2. La proposta di direttiva sui poteri delle autorità nazionali per un'applicazione più efficace delle regole di concorrenza per proteggere il funzionamento del mercato interno . . . . .	193
3. I programmi di clemenza come garanzia di maggior effettività delle norme di concorrenza . . . . .	197
4. <i>Public and private antitrust enforcement</i> nella direttiva 2014/104/ue: verso una nuova effettività della tutela della concorrenza? . . . . .	204

## CAPITOLO VII

*EMISSION TRADING SYSTEM* E PROCEDIMENTI PER I PIANI  
NAZIONALI DI ASSEGNAZIONE NELLA CORNICE DELLA  
PROTEZIONE AMBIENTALE

1. Premessa . . . . .	209
2. La cornice della protezione ambientale . . . . .	211
3. L'istituzione del controllo delle emissioni in atmosfera. . . . .	223
4. La lotta ai cambiamenti climatici nel diritto sovranazionale ed europeo. . . . .	229
5. Il recepimento dello schema dell' <i>emission trading</i> nell'ordinamento interno. . . . .	234
6. Rilievi finali . . . . .	241

## CAPITOLO VIII

SPUNTI RICOSTRUTTIVI

L'amministrazione condivisa nell'unione europea <i>post</i> crisi . . . . .	243
Procedimenti composti e insufficienze di sistema. . . . .	250
Bibliografia . . . . .	253



## Introduzione

1. Lo studio sulle garanzie offerte da procedimenti amministrativi apparentemente inventati dal legislatore mediante norme che ben presto si rivelano, al contrario, frutto di esperienza comune, antichi convincimenti che hanno superato le barriere poste dalla modernità verso percorsi logico-giuridici del potere esecutivo richiedenti qualche riflessione, confronto, valutazione dal generale al particolare e viceversa, si basa sulla scelta dell'unione europea di tornare a collocare al centro del suo sistema di governo, consiglio-commissione-parlamento, il principio del procedimento amministrativo soprattutto se collegato, come di consueto si verifica, a quello previsto dai singoli stati membri quale unico strumento per la raccolta del consenso delle amministrazioni di questi ultimi sulle scelte operate al centro dell'Europa.

La crisi economico-finanziaria, di origine bancaria negli Usa, esplosa nel 2008 in tutto il mondo, ha implicato la necessità di accentrare poteri e responsabilità di governo allo scopo di meglio –perché più immediatamente– controllare i movimenti di capitali per investimenti, le scelte degli stati membri nelle rispettive politiche finanziarie, gli effetti sull'economia dei vari casi di intervento di sostegno offerti dalla banca centrale europea nelle diverse situazioni dove la crisi ha colpito l'economia, suscitando la più giustificata diffidenza verso il sistema politico e la pubblica amministrazione che non ha saputo evitare il contagio della crisi d'oltreoceano.

2. La formula dell'amministrazione condivisa, originariamente neutra, acquista nell'era della ricostruzione di un'economia pubblica *post*-disastro bancario del 2008 un significato ed un valore nuovi: infatti, la necessità di far tornare nei ranghi l'economia europea implica la cooperazione-condivisione delle singole realtà statali europee con il manovratore, il governo europeo, con il quale condividere percorsi ricostruttivi della formazione di decisioni di diffusa applicazione nei vari settori nei quali l'attività del governo europeo è protagonista dell'economia.

3. È questa la ragione in forza della quale la ricerca investe anzitutto il nuovo assetto dell'unione bancaria, che ha costituito il fulcro del sistema entrato in crisi, mediante un nuovo modo di concepire la vigilanza sui "movimenti" di crediti, di capitali, di investimenti offerti ai risparmiatori, che scongiuri il ripetersi della crisi.

La crisi come motore del cambiamento, la vigilanza prudenziale, i procedimenti amministrativi composti costituiscono i primi ambiti di ricerca che vengono affrontati nel lavoro (cap. I e II).

Segue l'analisi sintetica degli aspetti nuovi introdotti nella disciplina dei fondi strutturali, cioè del principale veicolo mediante il quale il governo europeo sostiene una realtà politica interna allo stato membro per migliorarne la struttura, non per singoli investimenti, ma per mirare bene sul conseguimento di una forza strutturale da parte dell'organismo destinatario del fondo europeo più rilevante proprio nel periodo nel quale, in ragione della crisi del 2008, il rischio di degrado definitivo di quella struttura politico-sociale raggiunge il massimo livello.

Una "modernizzazione" degli aiuti di stato rappresenta di recente in realtà la finalità di molti procedimenti amministrativi composti nella disciplina dei fondi strutturali (cap. III).

4. Spazi meno ampi, dovuti soltanto alla minor dimensione dell'impegno del governo europeo per interventi di salvezza di settori economici nel periodo *post*-crisi, sono dedicati ai finanziamenti insiti nella p.a.c., che presuppongono misure coinvolte in procedimenti garantisti, per loro trasparenza, sul versante della meritevolezza dell'incentivo dedicato alle categorie di agricoltori strategiche nell'ambito di un'aspirazione alla più produttiva agricoltura comune.

Inoltre, ai procedimenti amministrativi previsti nella legislazione europea sugli alimenti: la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti alimentari acquista maggiore estensione e profondità allo scopo di ostacolare la mistificazione delle derrate alimentari nel tentativo di conseguire successi, anziché suscitare proteste per la scarsità dei controlli di qualità da parte europea (cap. IV e V).

5. La concorrenza è, com'è noto, il campo di attività dell'unione di rilievo primario in funzione della garanzia, per qualunque mercato, di una competizione paritaria che consenta il funzionamento del mercato stesso e che non in altro consista se non nel confronto di convenienza del prezzo offerto dal produttore, in concorrenza autentica con tutti gli altri della medesima categoria merceologica, agli acquirenti più numerosi e disponibili che sia possibile nell'economia dello scambio come in quella della produzione.

L'indagine si sofferma sulla cooperazione amministrativa mediante le reti, sistema che prevede un deciso incremento della guida e della responsabilità delle autorità nazionali nel controllo del mercato, com'è configurato nella proposta di una nuova direttiva, figlia della crisi, che però stenta a farsi strada, forse per la previsione – che in essa è ben chiara – di un eccesso di cautele e poteri di polizia esercitabili nei confronti delle imprese sospettate.

Ma già la direttiva 2014/104/ue merita l'approfondimento nell'ultimo paragrafo del cap. VI.

6. La globalità della crisi economico-finanziaria induce alla riforma di un non meno globale sistema di assegnazione di quote di emissione in atmosfera, che è oggetto di studio nell'ultimo capitolo (VII).

L'argomento è trattato alla luce dei principi della protezione ambientale che l'unione europea ha ormai posto a base di un notevole impegno finalmente del tutto consapevole della necessità di conciliare lo sviluppo economico con la protezione di valori e beni non appropriabili (come la salute, l'ambiente salubre), inserendo anzi i valori e momenti dell'attività di protezione dell'ambiente in altrettanti episodi di sviluppo economico, in modo da rendere più frequente il varo di politiche prettamente ambientaliste nei singoli stati membri.

7. I profili ricostruttivi, nel concludere lo studio, contengono qualche necessario riferimento al contesto particolare nel quale esso si colloca.

Da una parte, va considerato che l'uscita dalla crisi del 2008 mediante l'amministrazione condivisa in Europa ha implicato il perfezionamento di strumenti tipici del diritto amministrativo, quali sono indubbiamente i procedimenti di formazione delle decisioni del consiglio e della commissione ed i procedimenti composti, sperimentati a lungo, ancor di più in quest'ultimo periodo proprio per la necessità di opporre agli effetti disastrosi di una crisi che è riuscita ad infiltrarsi nei centri di produzione e distribuzione dell'economia europea, nel senso dell'economia di tutti gli stati europei, nuove reti di protezione dell'interesse pubblico finanziario ed economico mediante interventi tipici dell'armamentario ormai secolare sperimentato dal diritto amministrativo (nato, come ricorda anche ironicamente Merusi, dalla crisi economica provocata dagli sperperi della corona francese di Luigi XVI ereditati come debito pubblico dalla classe rivoluzionaria, che rifiutò di sottoporsi al giudizio dei giudici ordinari immaginando di poter offrire una sufficiente garanzia ai cittadini danneggiati dall'eccesso di debito pubblico orientandoli verso ricorsi ad apposite istanze giustiziali della prima ora arieggianti i tribunali del contenzioso amministrativo, abrogati nel regno in Italia, com'è noto, con la l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

Il periodo attuale è caratterizzato, ne abbiamo piena consapevolezza, da una notevole ostilità non solo verso il processo, ma anche in generale il diritto amministrativo, alimentata soprattutto da settori dell'economia e della politica che vedono, i primi, un ostacolo alla rapidità delle contrattazioni e della circolazione dei beni nello scambio come nella produzione, derivante dalla presenza delle garanzie procedurali fatte valere dinanzi il giudice amministrativo da soggetti insoddisfatti dell'operato degli uffici amministrativi che in quei procedimenti produttivi erano intervenuti per regolare gare, contratti, ecc.; i secondi nell'evidente ed antica, ma certo non condivisibile, tendenza dei governi a non subire controlli giurisdizionali tradotti in ordinanze sospensive e sentenze di annullamento dei propri provvedimenti<sup>1</sup>.

Nella piena consapevolezza che il livello del problema generale concernente le suddette prese di posizione ostili al sistema stesso dello stato a diritto amministrativo non può neanche per accenni consentire una trattazione in questa ricerca, desideriamo sottolineare che un nuovo e più consapevole, rispetto alle necessità espresse nelle frequenti critiche, sistema di produzione delle norme di tutela e garanzia di posizioni di interesse meritevoli, così come di quelle di incentivo e di propulsione verso traguardi di benessere estesi a tutta la popolazione, coinvolge immediatamente la prospettiva di una altrettanto rinnovata e consapevole attività della pubblica amministrazione che soprattutto nella sua attuale dimensione ormai europea, tiene viva la *spes* dell'ottenimento del risultato della soddisfazione per tutti i cittadini europei in ordine alle sue offerte di tutela e di incentivi, depurate finalmente da tutti i precedenti pesi.

---

<sup>1</sup> Su ciò cfr. M.P. CHITI, *L'efficienza in un sistema di tutele multilivello nazionale, europeo ed internazionale*, in *Giustizia amministrativa ed economia. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno e comparato*, a cura dell'Ufficio studi della Giustizia amministrativa, Roma-Il Sole 24 ore s.p.a., giugno 2017.