

IRENE SIGISMONDI

IL PRINCIPIO  
DEL BUON ANDAMENTO  
TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE



JOVENE EDITORE  
NAPOLI 2011

# INDICE

## CAPITOLO PRIMO

### UNA TASSONOMIA STRUTTURALE DELL'INTRECCIO PUBBLICO-PRIVATO NELL'AMMINISTRAZIONE

Introduzione .....	p.	1
1.1. Autonomia e influenza politica: gli enti pubblici e la loro evoluzione .....	»	12
1.1.1. Strumenti “acefali”: gestioni e fondi .....	»	13
1.1.2. Strumenti “personificati”: gli enti pubblici .....	»	16
1.1.3. Gli enti pubblici economici: lo Stato imprenditore .....	»	18
1.2. L'ingresso del modello privato nell'amministrazione .....	»	19
1.2.1. La stagione delle privatizzazioni .....	»	20
1.2.2. La trasformazione in s.p.a. ....	»	21
1.2.3. Enti privati a carattere pubblico: la flessibilità di uno strumento “ancipite” .....	»	25
1.2.4. Le fondazioni private .....	»	29
1.3. Strumenti bicefali pubblico/privato nel mercato .....	»	31
1.3.1. I servizi pubblici .....	»	32
1.3.2. I servizi sociali .....	»	40
1.4. Nuovi modelli pubblici .....	»	46
1.4.1. Le Agenzie .....	»	46
1.4.2. Autorità semi-indipendenti: poteri di vigilanza e controllo .....	»	52
1.4.3. Le Autorità Amministrative Indipendenti .....	»	54

## CAPITOLO SECONDO

### IL BUON ANDAMENTO FRA I PRINCIPI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: RAPPORTI DI SINERGIA E DI CONFLITTUALITÀ

2.1. Il dibattito in sede costituente .....	»	57
2.2. Il prisma dell'amministrazione - pluralità di soggetti e di interessi .....	»	60

2.3. L'amministrazione come organizzazione complessa, non "autocefala" ma giustificata da un rapporto di committenza .....	p.	63
2.3.1. Il principio di legalità in senso stretto ed il suo fondamento costituzionale .....	»	66
2.3.2. Legalità in senso ampio, guida politica e garanzie del pluralismo, autonomia e discrezionalità .....	»	71
2.3.3. Il principio di «legalità costituzionale» .....	»	75
2.4. I principi imparzialità, buon andamento e riserva di legge, guida politica, espressi negli art. 95 e 97 Cost. ....	»	76
2.4.1. Imparzialità, tra legalità e riserva di legge .....	»	78
2.4.2. Alla ricerca del buon andamento: fra legalità, politica, economia e dato aziendale .....	»	80
2.4.2.1. Fattori strumentali (accesso e trasparenza) a supporto del buon andamento .....	»	81
2.4.2.2. Componenti a carattere tecnico: efficacia, efficienza ed economicità. Primi cenni .....	»	87
2.4.2.3. La "giuridificazione" del buon andamento .....	»	89
2.4.2.4. Buon andamento tra <i>second best</i> e ottimo paretiano .....	»	90
2.5. I rapporti fra buon andamento, legalità, imparzialità .....	»	93
2.5.1. Rapporti tra buon andamento e legalità .....	»	93
2.5.2. Rapporti tra buon andamento e imparzialità .....	»	96
2.6. Il dominio del principio di buon andamento .....	»	99

## CAPITOLO TERZO

BUON ANDAMENTO  
E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

3.1. Premessa .....	»	101
3.2. Il buon andamento nell'organizzazione degli uffici: <i>prorogatio</i> , composizione dispari dei collegi perfetti, avvalimento, amministrazione a rete, conferenza dei servizi, negoziazione organizzativa, funzionario di fatto, sussidiarietà orizzontale, esternalizzazioni e privatizzazioni, sportello unico, uffici relazioni con il pubblico, carte dei servizi ed altre figure affini .....	»	102
3.3. Il buon andamento nel rapporto di lavoro: organizzazione tra politica e amministrazione .....	»	122
3.3.1. <i>Spoils system</i> : inquadramento storico .....	»	125
3.3.2. L'esperienza in Italia: tendenze e criticità .....	»	129
3.3.3. Le garanzie del rapporto di lavoro per la dirigenza .....	»	132
3.3.4. Lo spostamento d'asse della posizione della Corte costituzionale .....	»	139

3.3.5. Riflessioni conclusive sul tema dei rapporti fra vertice politico e burocrazia .....	p. 146
3.4. Bilanciamento tra esigenze dell'ufficio e diritti del lavoratore .....	» 152
3.5. La massima utilizzazione del personale .....	» 158

## CAPITOLO QUARTO

BUON ANDAMENTO NEL REGIME  
DI ATTI AMMINISTRATIVI E RAPPORTI GIURIDICI

4.1. Strumenti "intrinseci" al regime degli atti e dei rapporti giuridici .....	» 161
4.2. L'autotutela come strumento di valutazione correttiva del buon andamento .....	» 169
4.3. Strumenti privatistici di valutazione del buon andamento nell'azione amministrativa: considerazioni generali.....	» 171
4.3.1. Gli strumenti negoziali e la garanzia della legalità/imparzialità .....	» 174
4.3.2. La risarcibilità degli interessi legittimi ed il buon andamento .....	» 176
4.4. Il ruolo del buon andamento nell'evoluzione dell'atto amministrativo .....	» 182
4.4.1. Autorizzazione generale .....	» 182
4.4.2. Denuncia inizio attività e silenzio assenso .....	» 183
4.4.3. Il silenzio inadempimento e la surrogazione del giudice all'amministrazione.....	» 186
4.4.4. Esito ineludibile del procedimento e irrilevanza dei suoi vizi .....	» 189
4.5. Il procedimento amministrativo .....	» 200
4.6. Dal procedimento al processo - strumenti alternativi di soluzione delle controversie (cenno) .....	» 203
4.7. L'amministrazione telematica .....	» 206

## CAPITOLO QUINTO

BUON ANDAMENTO E ATTIVITÀ  
CRITERI DI VALUTAZIONE

5.1. Attività amministrativa come comprensiva di servizi e di funzioni .....	» 209
5.2. Mercato, "missione" e buon andamento: tutela della concorrenza e garanzie .....	» 213
5.2.1. La compensazione degli oneri di servizio e la garanzia della corretta concorrenza .....	» 213

5.2.2. Buon andamento e garanzie per i <i>competitors</i> : trasparenza nella gestione finanziaria .....	p. 214
5.2.3. Attività <i>non-profit</i> .....	» 216
5.2.4. Garanzie strutturali: concorrenza «per» il mercato e «nel» mercato .....	» 218
5.2.5. Garanzie per i privati: accesso alla documentazione amministrativa, effetto diretto verticale e riserva di nazionalità ...	» 231
5.3. Il risultato immediato e quello mediato dell'azione amministrativa ai fini della valutazione del buon andamento .....	» 235
5.3.1. Criteri tecnici e indicatori settoriali .....	» 235
5.3.2. I caratteri propri della valutazione del buon andamento oltre (ma non contro) la logica aziendale .....	» 237
5.3.3. Buon andamento dell'amministrazione e buona fattura delle leggi e dei programmi .....	» 240
5.3.4. Il controllo di buon andamento ed i limiti della discrezionalità .....	» 245
5.4. Gli strumenti del controllo di gestione ( <i>input, output, outcome</i> , comparazione) e loro problematicità .....	» 249
5.4.1. I criteri legati ad <i>Input, output, outcome</i> , comparazione e loro problematicità .....	» 252
5.5. Le diverse fasi del controllo di gestione .....	» 263
5.5.1. Finalità collaborative e valutative del controllo di gestione	» 266
5.5.2. Considerazioni sull'ottima organizzazione del controllo di gestione .....	» 267
5.6. Il "dissesto" degli enti locali .....	» 274
CONCLUSIONI .....	» 277
<i>Bibliografia</i> .....	» 283