

GUIDO CORSO
MARIA DE BENEDETTO
NICOLETTA RANGONE

Diritto amministrativo effettivo

Una introduzione

il Mulino

Indice

Prefazione	15
-------------------	-----------

Introduzione	19
---------------------	-----------

PARTE PRIMA **DIRITTO AMMINISTRATIVO ED EFFETTIVITÀ**

I. Effettività del diritto amministrativo tra politiche pubbliche, regole e decisioni amministrative	27
1. Premessa	27
2. Politiche pubbliche: funzioni e tipi	28
3. La traduzione delle politiche pubbliche in disegno costituzionale	31
4. La declinazione delle politiche in funzioni amministrative	33
4.1. Controlli delle attività private	33
4.2. Distribuzione di risorse pubbliche a privati	35
4.3. Prestazione di servizi pubblici	36
4.4. Realizzazione di opere pubbliche	38
4.5. Amministrazione di prelievo	39
5. Casi di ineffettività delle politiche pubbliche e delle funzioni amministrative	40
5.1. Controlli pubblici sull'iniziativa economica dei privati	40
5.2. Sistemi di contribuzione pubblica	42
5.3. Servizi pubblici locali	44
5.4. Realizzazione di opere pubbliche	45
5.5. Reclutamento e gestione del personale amministrativo	46

6.	La necessaria valutazione delle politiche pubbliche in vista dell'effettività	48
7.	Effettività delle regole	51
7.1.	Le regole	51
7.2.	La valutazione delle regole in vista dell'effettività	52
8.	Effettività delle decisioni amministrative	53
8.1.	Le decisioni amministrative	53
8.2.	Tipi di provvedimenti ed effettività	55
8.3.	Le decisioni amministrative sono sempre buone? Una lettura dell'inerzia amministrativa	60
<hr/>		
II.	L'effettività come questione nel diritto, anche amministrativo	69
1.	Perché l'effettività è un problema nel diritto (in generale) e nel diritto amministrativo (in particolare)	70
1.1.	A cosa serve il diritto se non è effettivo?	70
1.1.1.	L'effettività è necessaria (anche se non sufficiente)	72
1.1.2.	Effettività: oltre efficacia ed efficienza	74
1.2.	Legge ed effettività del diritto	76
1.2.1.	La fiducia nella legge	77
1.2.2.	La crisi di fiducia nella legge	78
1.2.3.	L'irrisolta ambiguità tra fiducia e sfiducia nella legge: il caso della clausola d'invarianza di spesa	80
1.3.	Il diritto amministrativo nella prospettiva dell'effettività	82
1.3.1.	Funzioni e disfunzioni	82
1.3.2.	Il diritto amministrativo come capro espiatorio	84
1.3.3.	L'irrisolta relazione tra funzioni e organizzazione alla base dell'ineffettività: il caso delle dotazioni organiche	86
1.4.	L'amministrazione serve a concretizzare: dall'atto amministrativo all'algoritmo	89
1.5.	L'effettività della tutela giurisdizionale non presuppone l'effettività dell'amministrazione?	91
1.6.	La ricerca dell'effettività nella conformazione di alcuni settori del diritto amministrativo (in particolare, il diritto della concorrenza)	94

2. Determinanti dell'effettività	98
2.1. Premessa	98
2.2. Comprensibilità, validità e applicabilità	99
2.3. Ottemperanza (ma anche consenso)	104
2.3.1. Decidere se ottemperare e consentire è una scelta individuale	107
2.3.2. Porre le condizioni per l'ottemperanza e il consenso è un interesse istituzionale	109
2.3.3. Certificare l'ottemperanza è un problema (e un costo) dell'impresa	110
2.4. Effetti	112
2.5. Il fattore intangibile dell'effettività: la fiducia	115
<hr/>	
III. Come si rende effettivo il diritto amministrativo?	153
1. L'effettività come pietra d'inciampo del diritto amministrativo contemporaneo	154
1.1. Un nuovo diritto amministrativo effettivo	154
1.2. Per un approccio integrato all'effettività del diritto amministrativo	156
1.3. Le ragioni dell'ineffettività	159
1.4. Regole e discrezionalità	163
2. Conseguire l'effettività delle regole e delle decisioni amministrative: le tecniche	165
2.1. Un processo decisionale congegnato per aumentare l'effettività delle regole	165
2.2. Partecipazione ai processi decisionali	167
2.2.1. Partecipazione ai processi per l'adozione di misure generali	168
2.2.2. Partecipazione ai processi per l'adozione di misure puntuali	172
2.3. Valutare l'impatto di decisioni e regole	173
2.4. Nuove tecnologie e processo decisionale	178
2.5. Motivare le scelte	181
2.6. Tecniche di <i>drafting</i> per l'effettività delle regole e delle decisioni amministrative	182
3. Qualità dei sistemi di incentivo all'adempimento delle regole	185

3.1. Limiti dei sistemi giuridici che affidano l'effettività alla sola deterrenza	185
3.2. Nuovi modelli per la formulazione di regole e per l' <i>enforcement</i> : tra deterrenza e persuasione	187
3.3. Destinatari delle regole a razionalità limitata	192
3.4. Nuovi contenuti regolatori per regole e decisioni amministrative: <i>nudging</i> ed <i>empowerment</i> comportamentale	196
3.5. Analisi di impatto comportamentale	199
3.6. Indicazioni delle scienze cognitive per l'effettività delle consultazioni	201
3.7. Decisori pubblici a razionalità limitata	202
4. Qualità dei sistemi di esecuzione: il ruolo dell'attuazione amministrativa nell'effettività delle regole	204
4.1. Collaborazione e supporto all'adempimento	204
4.2. Controlli informati al rischio, nuove tecnologie e scienze comportamentali	209
4.3. Chiarezza della comunicazione e correttezza procedurale	213

PARTE SECONDA

L'EFFETTIVITÀ IN ALCUNI SETTORI DI AMMINISTRAZIONE

X. Fiscalità	267
1. Il diritto amministrativo dei tributi: quadro di sintesi	267
2. Principali disfunzioni sul fronte della legislazione fiscale, delle condotte dei contribuenti e delle performance dell'amministrazione	270
3. Gli obiettivi della regolazione e gli incentivi all'effettività (supporto all'adempimento e collaborazione)	274
4. I controlli fiscali: non solo coercizione	279
5. Le sanzioni tributarie: incentivi negativi e positivi	282
6. Il contatto con l'amministrazione nella fase di esecuzione	285
7. Il contenzioso tributario: una riforma attesa	287
Y. Ordine pubblico	301
1. L'ordine pubblico è essenziale per l'effettività dell'ordinamento statale	301

2. L'ordine pubblico come bisogno e i diversi modi per darvi effettiva soddisfazione	303
3. Ordine pubblico e libertà: la difficile ricerca di un equilibrio	305
4. Situazioni pericolose e persone pericolose: le misure di prevenzione e l'effettività dell'ordine pubblico	307
5. La giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione	312
6. L'aggressione al patrimonio: le misure di prevenzione patrimoniali	314
7. L'ordine pubblico «di carta»: il caso della documentazione antimafia	315
8. Polizia di sicurezza e polizia amministrativa	318
9. Sicurezza primaria, sicurezza secondaria e sicurezza integrata: linee di confine	320
10. Effettività e ineffettività dell'ordine pubblico	324

VI. Sanità	339
1. Il complesso statuto costituzionale della salute	339
2. La nascita del Servizio sanitario nazionale: la ricerca dell'effettività attraverso la politica	342
3. Le strutture sanitarie pubbliche: la ricerca dell'effettività attraverso l'ambigua gestione aziendale	344
4. La medicina convenzionata: effettività tra pubblico e privato	346
5. La complessità dell'organizzazione <i>multi-level</i> del servizio sanitario e il suo impatto sull'effettività delle cure	349
6. La complessità della politica sanitaria: professione medica, finanziamento della spesa sanitaria, responsabilità medica, mobilità sanitaria, medicina di base	352
7. Squilibri tra domanda e offerta di servizi sanitari	355
8. La concorrenza nel servizio sanitario	357
9. L'effettività del servizio sanitario alla prova della pandemia	358
10. Ripresa, resilienza e pensiero «laterale» in sanità: il caso della Tessera sanitaria	360

