

**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 nazionale 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 invero 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](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. 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