

Vol. VIII
1/2021

P.A.
Persona e Amministrazione

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia
Legal Research on Public Administration and Economics

ISSN 2610-9050



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

P.A. Persona e Amministrazione
Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia
Legal Research on Public Administration and Economics

Direttore scientifico

Luca R. Perfetti

Comitato di direzione

Antonio Barone, Università di Catania; Massimiliano Bellavista, Università di Siena; Rosa Calderazzi, Università di Bari "Aldo Moro"; Maria Cristina Cavallaro, Università di Palermo; Alberto Clini, Università di Urbino Carlo Bo; Antonio Colavecchio, Università di Foggia; Salvatore Dettori, Università di Teramo; Christine Ferrari-Breeur, Université Lyon III Jean Moulin; Francesco Follieri, Università LUM Giuseppe Degennaro; Pierpaolo Forte, Università del Sannio; Biagio Giliberti, Universitas Mercatorum di Roma; Andrea Maltoni, Università di Ferrara; Luis Medina Alcoz, Universidad Complutense de Madrid; Massimo Monteduro, Università del Salento; Nino Paolantonio, Università di Roma "Tor Vergata"; Nicola Pignatelli, Università di Bari "Aldo Moro"; Simone Torricelli, Università di Firenze; Michele Trimarchi, Università di Foggia; Giuseppe Tropea, Università Mediterranea di Reggio Calabria; Ewald Wiederin, Universität Wien.

Redattori centrali

Marina Roma, Università di Genova
Donato Vese, Università di Torino

Comitato di redazione

Filippo Alario; Adrian Bedford, Angelo Bonaiti; Raffaella Dagostino; Maximilian Denicolò; Viviana Di Capua; Andrea Gemmi; Benedetta Giordano; Roberto Franco Greco; Alberto Marcovecchio; Antonio Micello; Chiara Mulinari; Clara Napolitano; Salvatore Palumbo; Antonio Saporito; Gloria Sdanganelli; Jacopo Vavalli.

Comitato internazionale scientifico e di referaggio

Marcos Almeida Cerreda, Universidad de Santiago de Compostela; Sandro Amorosino, Università Telematica Internazionale "UniNettuno"; Antonio Bartolini, Università di Perugia; Luigi Benvenuti, Università "Ca' Foscari" di Venezia; Luca Bertozzi, Università di Milano; Tomás Cano Campos, Universidad Complutense de Madrid; Andrea Carbone, Università "La Sapienza" di Roma; Andrea Crismani, Università di Trieste; Giovanni Maria Caruso, Università della Calabria; Salvatore Cimini, Università di Teramo; Stefano Cognetti, Università di Macerata; Paoloefisio Corrias, Università di Cagliari; Guido Corso, Università di Roma Tre; Fulvio Cortese, Università di Trento; Elisa D'Alterio, Università di Catania; Erin Daly, Widener University Delaware; Maurizia De Bellis, Università di Roma "Tor Vergata"; Walber de Moura Agra, Universidade Federal de Pernambuco; Francesca Di Lascio, Università di Roma Tre; Leonardo Ferrara, Università di Firenze; Luigi Ferrara, Università di Napoli "Federico II"; Fabrizio Fracchia, Università Commerciale "Luigi Bocconi"; Francesco Goisis, Università di Milano; Giuliano Grüner, Università telematica Pegaso; Annalisa Gualdani, Università di Siena; Hélène Hoepffner, Université Toulouse 1 Capitole; Erik Kersevan, Univerza v Ljubljani; Pierdomenico Logroscino, Università di Bari "Aldo Moro"; Simone Lucattini, Università di Siena; Barbara Mameli, Università del Piemonte Orientale; Giuseppe Manfredi, Università Cattolica del Sacro Cuore; Giulia Mannucci, Università di Firenze; Wanda

Mastor, Université Toulouse 1 Capitole; Marco Mazzamuto, Università di Palermo; Jorge Oviedo Albán, Universidad de La Sabana; Nino Paolantonio, Università di Roma “Tor Vergata”; Michela Passalacqua, Università di Pisa; Ricardo Perlingeiro Mendes Da Silva, Universidade Federal Fluminense; Sergio Perongini, Università di Salerno, Università di Bari “Aldo Moro”; Aristide Police, Università di Roma “Tor Vergata”; Michel Prieur, Université de Limoges, International Center for Comparative Environmental Law; Anikó Raisz, Miskolci Egyetem; Margherita Ramajoli, Università di Milano; Renato Rolli, Università della Calabria; Gianluca Romagnoli, Università di Padova; Francesco Rota, Università del Sannio; Stefano S. Scoca, Università per stranieri “Dante Alighieri” di Reggio Calabria; Saverio Sticchi Damiani, Università del Salento; János Ede Szilágyi, Miskolci Egyetem; Gerolamo Taccogna, Università di Genova; Fabrizio Tigano, Università di Catania; Francesco Fabrizio Tuccari, Università del Salento; Andrea Tucci, Università di Foggia; Alberto Urbani, Università “Ca’ Foscari” di Venezia; Hitoshi Ushijima, Chuo University, Tokyo; Dirk Uwer, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; Freien Universität Berlin; Technischen Universität Berlin; Diego Vaiano, Università della Tuscia; Alejandro Vergara Blanco, Pontificia Universidad Católica de Chile; Stefano Villamena, Università di Macerata; Nathalie Wolff, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines; Alberto Zito, Università di Teramo.

Direttore responsabile

Francesca Mineo

Contatti

Redazione P.A. Persona e Amministrazione

Prof. Alberto Clini

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Dipartimento di Giurisprudenza

via Matteotti, 1 - 61029 Urbino (PU)

Telefono: +39 0722 303250 - Fax: +39 0722 303230

email: redazione.pa@uniurb.it

Edizione on line a cura di

Urbino University Press

Settore Biblioteche di Ateneo

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

e-mail: uup@uniurb.it

P.A. Persona e Amministrazione è una pubblicazione on line dell’Università degli studi di Urbino Carlo Bo. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniUrb Open Journals, gestito dal Settore Biblioteche di Ateneo.

ISSN 2610-9050. La Rivista è registrata presso il Tribunale di Urbino.

Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale.



SOMMARIO

I SEZIONE MONOGRAFICA

LUCA R. PERFETTI, Costruire e decostruire i concetti dell'organizzazione pubblica. Ragioni di un percorso e tracce per la sua prosecuzione	p.	15
MASSIMO MONTEDURO, Il funzionario persona e l'organo: nodi di un problema	p.	49
FRANCESCO FOLLIERI, Politica, burocrazia e buon andamento	p.	89
FLAMINIA APERIO BELLA, Amministrazione soggettivamente pubblica per fini pubblici e amministrazioni indipendenti e agenzie	p.	105
MARGHERITA INTERLANDI, Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell'era della "Ripresa" e della "Resilienza": verso nuovi assetti istituzionali?	p.	139
MASSIMILIANO BELLAVISTA, Amministrazione per fini pubblici, organizzazione e procedure. Un percorso	p.	175
BARBARA MAMELI, Amministrazione per fini pubblici e responsabilità	p.	199
MICHELE TRIMARCHI, Premesse sistematiche sulle relazioni organizzative	p.	249
FABIO G. ANGELINI, Amministrazione per fini pubblici, vincoli finanziari e organizzazione	p.	271
GIUSEPPE TROPEA, Amministrazione per fini pubblici e giurisdizione	p.	319
ALBERTO CLINI, Funzionamento, funzione e finalità dell'organizzazione europea del credito e della moneta	p.	355
ROSA CALDERAZZI, L'organizzazione economica privata di interesse pubblico	p.	379

II STUDI - Parte I

SIMONE TORRICELLI, Tra persona e persone, discutendo con Massimo Monteduro su doveri e diritti	p.	395
MARIA CRISTINA CAVALLARO, Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro	p.	407
ANTONIO CASSATELLA, Pluralismo costituzionale e doveri dell'amministrazione (in dialogo con Massimo Monteduro)	p.	427

SALVATORE DETTORI, Doveri amministrativi di risultato e doveri amministrativi di comportamento (a proposito di un recente saggio di Massimo Monteduro) p. 449

II STUDI - Parte II

FRANCESCO DIMICHINA, Brevi considerazioni sul tema del sindacato del giudice amministrativo sugli atti della Banca d'Italia p. 471

ELENA BUOSO, La pubblica Amministrazione in Germania nell'era dell'Intelligenza Artificiale: procedimenti completamente automatizzati e decisioni amministrative robotiche p. 495

CRISTINA FRAENKEL-HAEBERLE, Procedimenti amministrativi algoritmici: la risposta tedesca* p. 525

ALEJANDRO VERGARA BLANCO, The public/private summa divisio iuris p. 551

RENATO ROLLI - MARIAFRANCESCA D'AMBROSIO, La necessaria lettura antropocentrica della rivoluzione 4.0 p. 573

ANTONIO MITROTTI, Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum p. 597

ANDREA LOLLO, L'autorità garante della concorrenza e del mercato nel giudizio di Costituzionalità p. 645

ANTONIO BARONE - GIUSEPPE DRAGO - COSTANZA NICOLOSI, L'erompere della vigilanza bancaria europea p. 665

III OPINIONI E RECENSIONI

DONATO VESE, Regulating Fake News: The Right to Freedom of Expression in the Era of Emergency p. 709

MIMMA ROSPI, L'equità intergenerazionale, la «disobbedienza civile» e il principio democratico alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio p. 759

JORDI JARIA-MANZANO, Apuntes sobre el constitucionalismo global en el antropoceno* p. 789

PA Persona e Amministrazione continua nella sua evoluzione, sulla spinta di un dibattito interno costantemente vivo e di un percorso di ricerca aperto, dialettico, plurale. Quest'evoluzione porta con sé alcune novità.

La *Consulta*. Non è infrequente che le riviste, italiane e non, presentino un Comitato Scientifico. Si tratta, in molti casi, di un gruppo di studiosi di straordinario prestigio, che appartengono al settore del sapere umano cui la rivista è dedicata. Certamente un simile organo assolve a molte funzioni, molte delle quali importantissime. Tuttavia *PA Persona e Amministrazione* ha scelto, consapevolmente e dopo avere ampiamente discusso, di non introdurre un simile organo nella sua organizzazione. Abbiamo sempre pensato ad un'altra ipotesi, che finalmente vede la sua realizzazione. L'impostazione della rivista, diretta allo sviluppo concentrato di ricerche, discussioni, formazione del pensiero, richiedeva un organismo diverso, nel quale trovassero posto intellettuali vivaci, con dimensione internazionale, ma, soprattutto, che si dedicano a discipline differenti dalla nostra. Nessun sapere è isolato dal contesto in cui si sviluppa, nessuna disciplina si muove in un orizzonte astratto, sottratto alle questioni del tempo che si trova a vivere; tantomeno il nostro settore di conoscenza. Abbiamo fortemente voluto, quindi, un organismo che aprisse uno spazio di confronto sulle direzioni profonde del nostro tempo, sul mondo visto da prospettive intellettuali e con saperi disciplinari diversi e, soprattutto, diversi dal nostro. Un organismo che fornisse scenari, percezioni della realtà, spiegazioni raggiunte con metodi diversi dai nostri, per alimentare le nostre prospettive di ricerca ed inserirle in una riflessione complessiva intorno alla vita associata ed ai problemi che essa oggi pone anche a diritti, poteri, diritto.

In questa prospettiva siamo davvero molto grati agli studiosi che si sono resi disponibili a partecipare alla *Consulta* scientifica (anche il nome è volutamente diverso, sia per segnare la sua peculiarità che per indicare una funzione di consulenza, indicazione, visione). Si tratta di Alessio Ishizaka, studioso di *Information Systems, Supply Chain and Decision making*, attivo in università in vari continenti e studioso di fama mondiale; Maurizio Ferraris, filosofo teoretico di vasta fama internazionale, le cui opere fondative del "nuovo realismo" sono oggetto di dibattiti e studi in ambito planetario; Emiliano Brancaccio, economista eterodosso, interlocutore critico dei protagonisti delle principali scelte economiche e politiche degli ultimi anni; Paolo Ricci, esperto di *Public Accountability*, consulente di vari governi ed anch'egli di chiara fama internazionale. Ci attendiamo molto dal loro apporto di visione e siamo loro molto grati.

PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

La Direzione. Nonostante la cadenza semestrale della pubblicazione, *PA Persona e Amministrazione* è caratterizzata da un confronto frequente ed intenso della direzione. Per questo anche la sua composizione si allarga, seguendo lo sviluppo della riflessione interna. Con l'ingresso di Nicola Pignatelli lo sguardo si è andato ampliando dal lato del diritto costituzionale e questo numero segna l'innesto di due importanti, e tra loro diversi, studiosi del diritto amministrativo come Nino Paolantonio e Simone Torricelli.

La Sezione Monografica. La Sezione Monografica della rivista, in questo numero, è dedicata a tirare le fila di questi anni di riflessione sull'organizzazione pubblica, per porre le basi di una intensa prosecuzione di questi studi. Nel tentativo di rilanciare questo oggetto di studio, ci s'è resi conto di quanto se ne abbia ancora bisogno, di quante insufficienze ancora di presentano, di quanta urgenza presenta rispetto ai problemi del presente.

Continua, sempre con riferimento alla Sezione Monografica, la scelta di dedicarla, nel secondo fascicolo dell'anno, ai contributi ricevuti nell'ambito di una **call-for-papers** che, quest'anno, ha ad oggetto le disuguaglianze. Il testo della call si trova nelle pagine che seguono ed è in più lingue allo scopo di assicurarne una più ampia diffusione.

Infine, siamo lieti che *PA Persona e Amministrazione*, oltre ad essere da tempo indicizzata in alcune tra le più importanti banche dati e sistemi di citazione mondiale (come ad esempio Scopus), sia stata qualificata da Anvur tra le riviste di fascia A fin dalla sua fondazione. Si tratta di un ulteriore riconoscimento certamente merito della qualità degli interventi degli autori che hanno dedicato i loro sforzi alla rivista e che, quindi, sinceramente ringraziamo.

(hrp)

CALL-FOR-PAPERS

Le disuguaglianze, nella loro varietà, sono aumentate progressivamente nelle democrazie occidentali, e la loro importanza sembra in grado di influenzare ampiamente il diritto pubblico. L'emergenza pandemica ha certamente amplificato questo fenomeno. La rappresentanza politica, la teoria delle fonti, l'organizzazione costituzionale ed amministrativa, ne sono influenzate grandemente. Più ancora, tuttavia, la libertà e i diritti fondamentali, l'accesso alle prestazioni corrispondenti a diritti sociali, l'intera dinamica democratica disegnata dalle Costituzioni italiana o di altri Paesi sono messe profondamente a rischio dall'estendersi, per qualità e quantità, delle disuguaglianze.

La Rivista, quindi, proseguendo il lavoro avviato con la riflessione collettiva rispetto all'emergenza ed alle sue diverse dimensioni, intende proseguire con un confronto aperto rispetto ad un tema che ripropone con forza la questione dei diritti fondamentali e del ruolo delle diverse istituzioni della Repubblica perché ne sia assicurato un godimento libero, pieno ed uguale; ruolo, che coinvolge la rilettura della sovranità, liberata dall'ancoraggio esclusivo alla rappresentanza popolare e collocata, secondo la nostra Costituzione, nella dinamica della libertà, dei diritti fondamentali e della funzionalizzazione dell'autorità alla persona.

Si invitano gli studiosi interessati ad inviare a redazione.pa@uniurb.it il loro contributo entro il giorno **11 ottobre 2021**.

Sono in responsabilità dell'autore assumere tutti gli impegni del Codice etico della Rivista, quello di sottoporre il suo lavoro a referaggio, consegnandolo adeguato alle specifiche redazionali della Rivista, in due copie delle quali una anonima, e rispettare puntualmente l'oggetto della call-for-papers. La Direzione della Rivista si riserva un insindacabile giudizio circa la congruenza del saggio con l'oggetto della call-for-papers, sicché informerà immediatamente l'autore circa la coerenza del suo lavoro con l'oggetto della call-for-papers, proponendo se del caso una revisione a tal fine. Resta, comunque, fermo l'impegno della Direzione della Rivista a non operare alcun sindacato circa le opinioni espresse dall'autore, riservando al referaggio indipendente il solo giudizio circa l'adeguatezza del contributo ai criteri di scientificità che la Rivista ha assunto fino dalla sua fondazione.

PERSONA E AMMINISTRAZIONE

*Ricerche Giuridiche
sull'Amministrazione e l'Economia*

Volume IX

2/2021

PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

CALL-FOR-PAPERS

Inequalities, in their variety, have progressively increased in Western democracies, and their importance seems to be widely influencing public law. The ongoing pandemic has certainly amplified this phenomenon, greatly influencing political representation, the theory of sources of law, as well as constitutional and administrative organisation.

Even more so, however, freedom and fundamental rights, the access to services corresponding to social rights, and the entire democratic dynamic designed by the Italian and other countries' Constitutions are deeply jeopardised by the extension, in terms of quality and quantity, of inequalities.

By continuing the work commenced with the collective reflection on the emergency and its numerous dimensions, the Journal intends to pursue an open debate on a topic strongly re-proposing the issue of the fundamental rights and the role of the various institution of the Italian Republic in order to ensure the free, full and equal enjoyment of such rights; a role involving the reinterpretation of sovereignty, freed from an exclusive anchorage to popular representation and placed, based on our Constitution, in the dynamics of freedom, fundamental rights and the authority's functionalisation to the person.

Interested scholars are invited to send their contributions to redazione.pa@uniurb.it by **October 11th, 2021**.

It is the responsibility of the Author to honour all the commitments of the Journal's Code of Ethics, to submit his/her work for refereeing, to deliver it in accordance with the Journal's editorial specifications, in two copies (one of which in an anonymous version) and to punctually comply with the subject of the call-for-papers.

The Journal's Management reserves the right to issue an unquestionable judgment on the congruence of the proposed paper with the subject of the call-for-papers and will immediately inform the Author about the consistency of his/her work with the subject of the call-for-papers, proposing, if necessary, a review to that end. However, the Journal's Management is committed to not censor in any way the opinions expressed by the Author, reserving to the independent peer-review process the sole judgment on the adequacy of the proposed contribution with the scientific criteria embraced by the Journal since its foundation.

PERSONA E AMMINISTRAZIONE

*Ricerche Giuridiche
sull'Amministrazione e l'Economia*

Volume IX

2/2021

CALL-FOR-PAPERS

Die Ungleichheit, in ihren verschiedenen Erscheinungsformen, hat sich in den westlichen Demokratien zunehmend verstärkt, und ihr Ausmaß scheint in der Lage zu sein, das öffentliche Recht tiefgreifend zu beeinflussen. Der durch die Pandemie verursachte Notstand hat dieses Phänomen sicherlich verschärft.

Die politische Vertretung, die Theorie der Rechtsquellen, die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Organisation sind davon stark beeinflusst.

In einem noch größeren Ausmaß werden jedoch die Grundfreiheiten und Grundrechte, der Zugang zu an soziale Rechte gekoppelte Leistungen, die von der italienischen Verfassung (oder von der anderer Staaten) vorgesehene demokratische Dynamik von den sich Ungleichheiten gefährdet, die sich qualitativ und quantitativ ausbreiten.

Die Fachzeitschrift beabsichtigt demnach, die bereits begonnenen gemeinsamen Überlegungen bezüglich der unterschiedlichen Dimensionen des Notstandes, durch einen offenen Diskurs über ein Thema fortzusetzen, welches mit voller Wucht die Frage nach den Grundrechten und nahe der Rolle wieder aufwirft, die die verschiedenen Institutionen der Republik einnehmen, um deren freie, volle und gleiche Ausübung zu gewährleisten. Eine Rolle, die eine Neuauslegung des Souveränitätsbegriffs beinhaltet, der nicht ausschließlich in der Volksvertretung verankert ist, sondern sich in der von unserer Verfassung vorgesehenen Dynamik zwischen Freiheit, Grundrechten und Funktionalisierung der Behörden zu Gunsten des Menschen verorten lässt.

Die interessierten Wissenschaftler sind eingeladen, ihre Beiträge innerhalb **10 Oktober 2021** an redazione.pa@uniurb.it einzusenden. Es liegt in der Verantwortung des Autors, alle vom Ethikcodex der Fachzeitschrift vorgesehenen Verpflichtungen anzunehmen, den Beitrag einem *peer-review* zu unterziehen und diesbezüglich den Beitrag in doppelter Ausfertigung (eine davon anonymisiert) sowie gemäß den Redaktionsvorgaben verfasst abzugeben und das vom *call-for-papers* vorgegebene Thema genau einzuhalten. Die Redaktion behält sich eine unanfechtbare Beurteilung der Übereinstimmung des Beitrages mit den Vorgaben des *call-for-papers* vor. Der Autor wird unverzüglich über die Vereinbarkeit seines Beitrages mit dem *call-for-papers* sowie über die eventuell für notwendig erachteten Revisionsvorschläge informiert. Die Redaktion der Fachzeitschrift

PERSONA E AMMINISTRAZIONE

*Ricerche Giuridiche
sull'Amministrazione e l'Economia*

Volume IX

2/2021

PA PERSONA E AMMINISTRAZIONE

Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e l'Economia

verpflichtet sich, keine Beurteilung der von den Autoren zum Ausdruck gebrachten Meinungen vorzunehmen. Dem unabhängigen *peer-review* wird einzig die Beurteilung der Angemessenheit des Beitrags bezüglich der Wissenschaftlichkeitskriterien, die sich die Fachzeitschrift seit ihrer Gründung gesetzt hat, anvertraut.