

LEZIONI DI
DIRITTO AMMINISTRATIVO

INDICE

<i>Prefazione</i>	p. XI
<i>Avvertenza</i>	» XIII
<i>Piano generale dell'opera</i>	» XV

PARTE SECONDA

L'ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.

CAPITOLO PRIMO

I CONCETTI FONDAMENTALI

1. Premessa	» 3
2. Le nozioni di ente pubblico, organo ed ufficio.....	» 4
3. La identificazione ed il regime giuridico degli enti pubblici.....	» 11
4. Una plausibile classificazione degli enti pubblici.....	» 20
5. Una plausibile classificazione degli organi (e degli uffici)	» 25
6. Le relazioni tra la P.A. e le persone fisiche che operano per essa: il rapporto organico ed il rapporto di servizio	» 29
6.1. Il rapporto organico	» 30
6.2. La responsabilità civile della P.A. nei confronti dei terzi e le conseguenze derivanti dalla teoria della immedesimazione organica	» 33
6.3. Il rapporto di servizio.....	» 40
6.4. La responsabilità amministrativa: patrimoniale e disciplinare.....	» 46

CAPITOLO SECONDO

L'APPARATO AMMINISTRATIVO NAZIONALE

1. Premessa	» 51
2. Visione d'insieme del sistema delle PPAA. in Italia	» 53
3. L'organizzazione amministrativa dello Stato.....	» 56
3.1. I Ministeri e il 'decentramento organico'	» 57
3.2. Le Agenzie (ministeriali e non)	» 67
3.3. Le Amministrazioni (o Aziende) autonome	» 68
3.4. La Presidenza del Consiglio e il Consiglio dei Ministri	» 70
4. (<i>Continua</i>) Gli organi dello Stato-comunità di rilevanza costituzionale con competenze amministrative: il Presidente della Repubblica, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	» 74
5. Il 'decentramento autarchico' e il 'policentrismo autarchico': gli enti istituzionali, strumentali ed ausiliari	» 82

CAPITOLO TERZO

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

1. Premessa	p.	91
2. Genesi e ragioni del fenomeno delle Autorità amministrative indipendenti.....	»	92
3. Breve elencazione delle Autorità ed esame essenziale del loro profilo strutturale	»	94
4. Il profilo funzionale	»	98
5. L'indipendenza	»	101

CAPITOLO QUARTO

L'APPARATO AMMINISTRATIVO

DEGLI ENTI TERRITORIALI INFRANAZIONALI

1. Premessa	»	105
2. Il 'pluralismo istituzionale e autonomistico'	»	107
2.1. L'originario Titolo V ed il 'parallelismo' delle funzioni legislativa e amministrativa nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.....	»	112
2.2. Il Titolo V novellato nel 2001: in particolare la potestà amministrativa in senso stretto, il superamento del 'parallelismo' ed i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza	»	113
3. La definizione delle materie di competenza degli enti territoriali locali e l'applicazione del principio di sussidiarietà 'verticale' (fra livelli istituzionali centrali e periferici).....	»	115
4. La definizione degli «altri enti locali»: le Comunità montane, le Unioni di Comuni, i Consorzi fra enti locali	»	122
5. Cenni sulla organizzazione amministrativa degli enti territoriali infranazionali (Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune) e degli «altri enti locali» ...	»	126
6. Il decentramento e il policentrismo autarchici degli enti territoriali infranazionali: gli enti strumentali ed ausiliari di Regioni, Province e Comuni	»	133

CAPITOLO QUINTO

L'UNITÀ DEL SISTEMA ORGANIZZATIVO

1. Premessa	»	135
2. Le relazioni <i>interorganiche</i> : di sovra-sottoordinazione e di equiordinazione	»	137
2.1. Le relazioni di sovra-sottoordinazione: gerarchia in senso stretto e gerarchia in senso lato	»	138
2.2. Le relazioni di equiordinazione	»	142
2.3. Il controllo nelle relazioni interorganiche.....	»	144
3. Le relazioni <i>intersoggettive</i> : fra enti pubblici poteri (territoriali) e fra ente pubblico potere (territoriale) ed altri enti (istituzionali).....	»	148
3.1. Le relazioni fra enti pubblici poteri (territoriali)	»	149
3.2. Le relazioni fra ente pubblico potere (territoriale) ed altri enti (istituzionali).....	»	153
3.3. Il controllo nelle relazioni intersoggettive.....	»	154

SAGGI

1.

LA DEFINIZIONE DELL'INTERESSE PUBBLICO
TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	p. 157
2. Che cosa si intende per interesse pubblico e come esso viene individuato: la scelta politica di identificazione in astratto e la scelta amministrativa di determinazione in concreto	» 161
3. La definizione di 'politica': politica in senso soggettivo (come struttura) e in senso oggettivo (come funzione)	» 167
4. La definizione di 'amministrazione': amministrazione in senso soggettivo (come struttura) e in senso oggettivo (come funzione).....	» 170
5. La separazione fra politica e amministrazione nella legislazione e nella giurisprudenza	» 174
6. Il ruolo di politica e amministrazione in senso soggettivo (intese come strutture) nella determinazione dell'interesse pubblico: riflessioni in tema di responsabilità oltre la separazione fra politica e amministrazione	» 182
7. Efficienza e legalità, legalità e democrazia, legalità e risultato	» 185
8. Conclusioni: è giusto affidare la cura di interessi pubblici (le scelte discrezionali) alla burocrazia?	» 188

2.

LA MORFOLOGIA DELL'INTERESSE PUBBLICO
ALLA 'TUTELA DELLA CONCORRENZA'
NEL CAMPO DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

1. Premessa	» 191
2. a) Il concetto di libera concorrenza	» 195
2.1. I diversi livelli di regolazione della concorrenza	» 196
2.2. L'ambito di applicazione della concorrenza	» 201
2.3. Interesse pubblico e concorrenza	» 202
3. b) I servizi pubblici	» 204
3.1. Servizi pubblici 'amministrativi' e servizi pubblici 'di natura imprenditoriale'	» 205
3.2. La distinzione fra regolazione e gestione	» 207
3.3. Le privatizzazioni e le liberalizzazioni.....	» 208
4. c) I cittadini-utenti dei servizi pubblici e i consumatori.....	» 210
5. La concorrenza nei servizi pubblici di natura imprenditoriale e la relativa tutela del cittadino-utente	» 212
6. La definizione di un interesse pubblico <i>alla</i> 'tutela della concorrenza' e l'affidamento della sua cura alle autorità indipendenti.....	» 216
6.1. La differente morfologia giuridica dell'interesse pubblico alla tutela della concorrenza se si fa riferimento al mercato in sé, ovvero al mercato condizionato dai fini sociali da doversi perseguire.....	» 219

6.2. Diversità dell'interesse pubblico alla tutela della concorrenza dagli interessi pubblici perseguibili tramite la concorrenza. Le situazioni giuridiche soggettive <i>nella e della</i> concorrenza	p. 219
7. Qualche (amara) considerazione conclusiva sulla reale efficacia dello strumento 'concorrenza' per la soddisfazione dei bisogni dei cittadini-utenti	» 220

3.

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA PROPRIETÀ
E VINCOLI AMMINISTRATIVI
(DA VERIFICARSI ALL'ATTO DEL SUO TRASFERIMENTO)

1. Premessa	» 227
2. Il diritto di proprietà oggi e le sue diverse configurazioni secondo i principali orientamenti della dottrina. La definizione della proprietà sotto il profilo oggettivo	» 229
2.1. Proprietà pubblica e proprietà privata nell'art. 42, co. 1, Cost.	» 230
2.2. Lo schema, o statuto proprietario, della proprietà pubblica	» 231
2.3. Lo schema, o statuto proprietario, della proprietà privata	» 234
2.4. Preliminari conclusioni definitive	» 239
3. L'influenza del diritto amministrativo sul tema, ovvero la regolazione pubblicistica del diritto di proprietà (oggettivamente) privata: interventi normativi di qualificazione/conformazione e vincoli amministrativi	» 241
4. Gli interrogativi posti dalla distinzione della proprietà individualizzata (oggettivamente privata) a seconda dell'appartenenza soggettiva, pubblica o privata	» 242
5. La proprietà individualizzata in appartenenza soggettiva privata	» 243
5.1. La qualificazione/conformazione giuridica finalizzata a garantire la 'funzione sociale' della proprietà privata, secondo l'art. 42, co. 2, Cost. Le ccdd. ' <i>limitazioni interne</i> '	» 245
5.1.1. Beni privati di interesse pubblico e beni privati a destinazione pubblica	» 246
5.1.2. La qualificazione/conformazione giuridica dei beni per categorie: <i>a</i>) ad opera della legge	» 250
5.1.3. (<i>Segue</i>) <i>b</i>) ad opera di atti amministrativi fonte di diritto obiettivo (piani regolatori e strumentazione urbanistica in genere)	» 267
5.2. I vincoli amministrativi sui singoli diritti di proprietà privata, secondo l'art. 42, co. 3, Cost. Le ccdd. ' <i>limitazioni esterne</i> '	» 271
5.2.1. I vincoli amministrativi su singoli beni: <i>a</i>) ablatori (integralmente o parzialmente) espropriativi (perché indennizzabili)	» 271
5.2.2. (<i>Segue</i>) <i>b</i>) ablatori non espropriativi (perché non indennizzabili)	» 275
6. La questione del rapporto fra 'contenuto minimo' del diritto di proprietà privata e 'funzione sociale' di questa e la recente tendenza a rispondere alla conciliazione fra le due istanze attraverso la cd. 'perequazione urbanistica'	» 276
7. Considerazioni finali	» 280