

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Per iniziare</i>	XV
 Capitolo 1	
<i>L'amministrazione pubblica e il diritto amministrativo.</i>	
<i>La specificità della disciplina</i>	
1. Una necessaria premessa: l'amministrazione pubblica nello Stato moderno	1
2. La disciplina giuridica dell'amministrazione pubblica e la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato	5
3. I mutamenti della rappresentazione del diritto amministrativo, tra specialità, ricerca delle regole del potere e prerogative dell'individuo. La Costituzione e il diritto amministrativo	6
4. L'ibridazione degli ambiti disciplinari: le regole del potere pubblico tra diritto amministrativo e diritto civile	12
5. La contaminazione disciplinare e la complessità sociale	19
6. L'azione amministrativa secondo le norme di diritto privato: il modulo negoziale quale forma ordinaria dell'attività	21
7. L'organizzazione amministrativa e la cura degli interessi della collettività sociale	22
8. L'assetto della convivenza sociale tra funzione amministrativa e servizio pubblico	24
9. Le differenti tipologie di attività amministrativa	26
<i>Bibliografia</i>	28
 Capitolo 2	
<i>Il sistema amministrativo italiano:</i>	
<i>origini, evoluzione e assetto odierno.</i>	
<i>Un profilo storico (parte I)</i>	
1. La formazione storica del sistema amministrativo e il modello napoleonico	35
2. I caratteri fondamentali dell'esperienza francese quali costanti del diritto amministrativo	37

	<i>pag.</i>
3. Lo sviluppo storico del disegno organizzativo del sistema amministrativo italiano: una necessaria premessa	39
4. La fisionomia originaria dell'amministrazione pubblica italiana: l'epoca del 'centralismo gerarchico'	42
5. Il mutamento dello Stato liberale: dall'abbandono dell'idea di 'Stato minimo' ai nuovi compiti di regolazione della società	47
6. Evoluzione del modello organizzativo: dallo 'Stato monoclasse' allo 'Stato pluriclasse'. Costruzione e consolidamento del modello amministrativo di governabilità	51
7. Il sistema amministrativo tra la Grande Guerra e gli anni della riconversione. Crisi e caduta del sistema politico liberale	57
8. L'amministrazione pubblica al tempo del fascismo: la costruzione dello 'Stato totalitario' attraverso i 'pieni poteri'	59
9. 'Stato totalitario' e sviluppo dell'amministrazione indiretta di regime': la responsabilità pubblica delle politiche di settore	65
10. 'Stato totalitario' e 'amministrazione della crisi': intervento pubblico nell'economia, nascita dell'ente pubblico economico' e affermazione di un modello di amministrazione alternativo a quello burocratico-ministeriale	68
11. 'Stato totalitario', 'enti corporativi' e rappresentanza degli interessi di categoria	72
12. 'Stato totalitario', diritto amministrativo e ruolo del Consiglio di Stato	74
13. Una considerazione di sintesi	76
<i>Bibliografia</i>	77

Capitolo 3

Il sistema amministrativo italiano: origini, evoluzione e assetto odierno.

Un profilo storico (parte II)

1. L'amministrazione nell'Italia post-bellica: l'avvio del nuovo ordinamento democratico e la continuità del sistema amministrativo	80
2. L'amministrazione pubblica nella Costituzione: pluralismo istituzionale, necessaria dis-continuità tra governo e amministrazione e finalizzazione costituzionale delle funzioni amministrative	82
3. Stabilità e crescita del sistema amministrativo tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta. Tentativi di riordino dell'amministrazione statale e disciplina del pubblico impiego tra persistenze e innovazioni	86
4. Il coordinamento delle politiche pubbliche e la costituzione dei Comitati interministeriali. Unitarietà e responsabilità ministeriale: i ministeri funzionali	88
5. Le 'nuove amministrazioni' degli anni Cinquanta e il tentativo di 'riassetto' del settore degli enti pubblici	91

	<i>pag.</i>
6. Espansione dell'intervento economico statale e enti pubblici economici. Nazionalizzazione dell'energia elettrica e istituzione dell'E.n.e.l. La costituzione del Ministero delle partecipazioni statali	95
7. La stagione della programmazione economica e l'esigenza di modernizzazione dell'apparato amministrativo	102
8. La riforma ospedaliera e l'avvio della costruzione dell'universalismo delle prestazioni assistenziali	105
9. Le riforme del sistema amministrativo tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta: l'attuazione dell'ordinamento regionale come tentativo di riforma dello Stato	106
10. Le riforme dell'amministrazione statale: dalla riforma della dirigenza alla contrattualizzazione del pubblico impiego	110
11. La legge quadro sul pubblico impiego e la istituzionalizzazione degli accordi sindacali	114
12. La nuova geometria del sistema amministrativo nelle riforme degli anni Settanta: dalla istituzione dei Tribunali amministrativi regionali alla riforma degli enti c.d. 'parastatali'	116
13. La costruzione dello 'Stato sociale' e la costituzione del Servizio sanitario nazionale: un'amministrazione adespota in funzione della coesione sociale	118
14. Il rinnovato utilizzo di figure soggettive sospese tra diritto pubblico e diritto privato e la 'polverizzazione' dell'amministrazione. Un nuovo modello di amministrazione: l'autorità amministrativa indipendente	122
15. Il 'Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato' del 1979: la prefigurazione del passaggio dall'amministrazione-autorità all'amministrazione-produttore di servizi	124
16. La 'complessità amministrativa': il preludio ad un improcrastinabile rinnovamento e la disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri	126
17. L'intenso rinnovamento del sistema amministrativo nella legislazione degli anni Novanta	129
18. La riforma delle autonomie locali	130
19. La legge in materia di procedimento amministrativo	131
20. Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego	132
21. Lo 'smobilizzo' del settore economico pubblico, la privatizzazione degli enti pubblici e il ridimensionamento del sistema amministrativo	134
22. L'affermazione del modello delle autorità amministrative indipendenti e il passaggio dallo 'Stato-produttore' allo 'Stato-regolatore'	137
23. La storia recente: l'evoluzione continua	139
<i>Bibliografia</i>	146

Capitolo 4

Ordinamento europeo e sistema amministrativo nazionale

1. Introduzione	151
2. Integrazione europea: evoluzione istituzionale	152
3. 'Mercato comune' e 'concorrenzialità' quali obiettivi fondamentali della costruzione europea	154
4. Ordinamento europeo e sistema amministrativo nazionale: i principi e valori della normativa europea	159
5. Il processo di europeizzazione del sistema amministrativo: i canali di diffusione	163
6. Il 'primato' del diritto europeo attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia	164
7. L'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle norme di diritto derivato dell'Unione	167
8. I rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo. Il progressivo affermarsi del principio del primato del diritto europeo attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale	168
9. L'equiordinazione delle norme e la separazione degli ordinamenti	169
10. La tesi dualistica degli ordinamenti autonomi e distinti e l'incostituzionalità delle norme interne in contrasto con il diritto europeo	169
11. Il sindacato diffuso di 'legittimità comunitaria' e il potere-dovere del giudice comune di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto europeo	170
12. Verso l'integrazione tra ordinamento europeo e nazionale?	172
13. Il rinvio pregiudiziale: conclusione di una vicenda di integrazione?	175
14. 'Due passi avanti e uno indietro': l'equilibrio instabile della giurisprudenza costituzionale nell'adattamento al diritto dell'Unione europea	177
15. I principi direttamente enunciati o desumibili dalla normativa europea	178
16. Il 'diritto ad una buona amministrazione' e la 'cittadinanza europea' delle garanzie procedurali	180
17. I principi generali comuni ai diritti degli Stati membri	185
18. Gli ambiti di condizionamento europeo sulla disciplina dell'amministrazione pubblica	187
<i>Bibliografia</i>	189

Capitolo 5

Le fonti e la forma dell'indirizzo politico-amministrativo

1. Premessa	191
2. Le fonti del diritto amministrativo e la forma dell'indirizzo politico-amministrativo	193

	<i>pag.</i>
3. La Costituzione (le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali)	194
4. Le fonti dell'Unione europea	196
5. Le leggi statali	198
6. Gli atti con forza di legge	199
7. La legge quale unica «espressione della politicità»: l'istituto della riserva di legge	202
8. Le fonti regionali primarie	205
9. Le fonti secondarie: i regolamenti	208
10. La potestà regolamentare nella Costituzione e i diversi tipi di regolamento governativo	210
11. La potestà regolamentare delle Regioni e degli enti locali. I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti	215
12. Atti-fonte aventi natura non normativa: gli atti amministrativi generali	216
13. ... e le ordinanze di necessità ed urgenza	224
14. ... e i 'decreti ministeriali non aventi natura regolamentare'	231
15. La <i>soft law</i> : la forza normativa di 'atti di cooperazione'	233
16. Alcune considerazioni di sintesi sulla 'funzione creatrice' della amministrazione e il rimodellamento del principio di legalità	236
<i>Bibliografia</i>	237

Capitolo 6

I 'paradigmi disciplinari': interesse pubblico, principio di legalità e giustiziabilità del potere pubblico

1. Premessa	241
2. Potere politico, pubblici poteri e amministrazione pubblica	243
3. La nozione giuridica di 'interesse'. L'«interesse pubblico» quale interesse della comunità generale e la sua qualificazione	246
4. La trasformazione dell'«interesse pubblico» in «potere reale»: «interesse pubblico di genere» (in astratto) e «interesse pubblico di fattispecie» (in concreto) tra attività vincolata e valutazione discrezionale	248
5. Il «principio di legalità» quale «matrice» del diritto amministrativo	252
6. Il «principio di legalità» e le forme dell'attività amministrativa	255
7. «Legalità-indirizzo», investitura esterna ad opera della sede politicamente legittimata e margini di apprezzamento amministrativo	257
8. «Legalità-garanzia», nominatività e tipizzazione formale del potere	259
9. Principio di legalità in discussione: a) «Crisi» della legge e «legalità procedurale» quale fonte di legittimazione del potere	262
10. b) I poteri impliciti e la ricerca dell'equilibrio tra esigenze della funzione e necessità di garanzia	266

	<i>pag.</i>
11. c) Le 'leggi-provvedimento' tra 'riserva di amministrazione' e principio del 'giusto procedimento'.	271
12. La 'giustiziabilità del potere pubblico' e la tutela delle situazioni soggettive nei confronti dell'amministrazione pubblica: alle origini del sistema di tutela	276
13. La legge del 1865 abolitiva del contenzioso amministrativo: il sistema monista e la ricerca del difficile equilibrio di poteri tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa. La posizione del soggetto privato davanti al potere autoritario dell'amministrazione	278
14. Le criticità del modello monista tra 'timidezza' del giudice ordinario e distinzione tra 'attività <i>iure imperii</i> ' e 'attività <i>iure gestionis</i> '. La 'degradazione' del diritto soggettivo	283
15. 'Un giudice agli affari che non lo avevano': l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato nel 1889. L'assetamento del sistema nelle leggi del 1907 e nel testo unico del 1924	288
16. La soggettivizzazione della tutela e l'emersione di una originale situazione giuridica soggettiva: l' 'interesse legittimo'. L' 'interesse occasionalmente protetto' e il 'diritto affievolito'	292
17. La giustiziabilità del potere pubblico nella Costituzione: il consolidamento della dualità della giurisdizione	296
18. L'assetto più recente nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il giudice amministrativo quale 'giudice naturale dell'amministrazione che agisce come autorità'	300
19. Il codice del processo amministrativo: forme della giurisdizione amministrativa e tipologia delle azioni	304
20. Dal 'giudizio sull'atto' al 'giudizio sul rapporto'	310
21. Attualità del giudice amministrativo: una discussione aperta	313
<i>Bibliografia</i>	314

Capitolo 7

Lo statuto costituzionale

1. I principi e lo statuto costituzionale del diritto amministrativo	321
2. Il principio democratico o della 'supremazia della politica'. Il principio di separazione dei poteri: indipendenza soggettiva dal potere legislativo e subordinazione oggettiva alla legge del potere esecutivo. L'emersione della 'funzione di indirizzo politico'	325
3. Il principio di imparzialità, espressione del rapporto tra politica e amministrazione e fonte delle regole di svolgimento della funzione	329
4. Il contenuto del principio di imparzialità: il profilo organizzativo	332
5. Lo ' <i>spoils system</i> ' e l'incostituzionalità dei meccanismi di decadenza automatica dall'incarico dirigenziale	335

	<i>pag.</i>
6. Imparzialità e modalità di assunzione della decisione. Il principio del 'giusto procedimento' e il 'diritto alla buona amministrazione'	339
7. Il principio di buon andamento e la 'migliore soddisfazione' dell'interesse pubblico	343
8. Il 'buon andamento' e l'organizzazione amministrativa tra legge e regolamento: la riserva di legge relativa in materia di organizzazione	347
9. 'Buon andamento', efficienza e 'amministrazione di risultato': dal 'prodotto' alle 'utilità'	351
10. 'Buon andamento' e attività amministrativa: 'tempestività', 'non aggravamento', 'semplicità'	356
11. Il principio dell' 'equilibrio di bilancio'	359
12. 'Equilibrio di bilancio' e principio di buon andamento	362
13. Il principio di responsabilità e l'obbligo di dover rendere conto. La responsabilità politica del Governo e quella del Ministro	365
14. La responsabilità <i>ex art. 97, co. 3, Cost.</i> : la fine dell' 'anonimato' del funzionario	368
15. La responsabilità di funzionari e dipendenti per gli atti compiuti in violazione di diritti	369
16. La responsabilità civile dell' amministrazione per esercizio illegittimo del pubblico potere	371
17. Atipicità dell'illecito e rapporto amministrativo nella responsabilità dell' amministrazione pubblica per esercizio illegittimo del potere	376
<i>Bibliografia</i>	379

Capitolo 8

I principi generali

1. I principi generali dell'ordinamento e il diritto amministrativo	387
2. Il principio di ragionevolezza o della 'razionalità pratica' della decisione amministrativa	389
3. La 'ragionevolezza' quale canone dell' amministrazione attiva e parametro del controllo giurisdizionale	392
4. Il principio di proporzionalità quale 'adeguata misura' e 'corretta intensità' del potere pubblico	394
5. La procedura tri-fasica del controllo di proporzionalità	396
6. Principio di legalità e proporzionalità. Ragionevolezza e proporzionalità: una necessaria diversità	398
7. Buona fede e collaborazione: del dovere reciproco di attenersi al proprio comportamento	401
8. Del dovere di tenere una condotta procedimentale corretta. La buona fede e la collaborazione della parte privata nel procedimento	404
9. Il principio di trasparenza come 'visibilità del pubblico potere'	407

	<i>pag.</i>
10. L' 'accessibilità totale' quale contenuto del principio di trasparenza. Trasparenza e pubblicità	409
11. Gli strumenti a servizio del 'principio di trasparenza': le prime forme di accesso e l' 'accesso documentale'	411
12. ... e l' 'accesso civico'. Il diritto all'informazione di 'chiunque' mediante l' 'accesso civico generalizzato' tra controllo diffuso e promozione della partecipazione	413
13. 'Trasparenza amministrativa' e bilanciamenti con opposti interessi giuridicamente rilevanti. Il problema della tutela del diritto alla riservatezza	416
14. Il 'principio di precauzione' e la gestione del 'rischio scientifico'	419
15. La 'precauzione' quale espressione del complesso rapporto tra fatto, scienza e diritto	423
<i>Bibliografia</i>	425
 <i>Indice analitico</i>	 431