


# Diritto amministrativo

I contenuti del corso 2011-2012

Parte I



# I contenuti del corso

- Ambito della materia ed oggetto delle lezioni
  - Alcune lezioni “esterne”
  - Chiarimenti sui testi
  - La frequenza
  - Il laboratorio applicativo
- 

# Le dimensioni del diritto amministrativo

- La tradizione: il diritto amministrativo come diritto dello Stato e legato ad una certa idea di Stato: *droit administratif* e *administrative law* a confronto.
- Il diritto amministrativo globale
- Il diritto amministrativo dell' UE
- Il diritto amministrativo e la comparazione: la scoperta di principi universali e le convergenze tra modelli

## Il diritto amministrativo: una definizione classica

- È il diritto che regola l' esercizio dei poteri amministrativi e i rapporti tra la pubblica amministrazione, intesa come potere pubblico, e i soggetti privati”.
- In altri ordinamenti (USA) è enfatizzata la funzione di regolazione: diritto amministrativo federale nasce soprattutto per regolare il mercato.

# I tratti peculiari del diritto amministrativo

- La specialità. Contrapposizione classica tra diritto amministrativo e diritto privato. Unilateralità v. bilateralità.
- I limiti. Il limite della legittimità e quello della liceità.
- La specialità del giudice (*rectius* della tutela).
- Da diritto dei privilegi a diritto di garanzie: l' emblematica vicenda dei contratti pubblici
- La sua stretta colleganza con il diritto costituzionale: dipende da esso ma al contempo lo attua.

# Il “cammino” del diritto amministrativo e l’attenuazione dei suoi tratti originali

- Il mutato rapporto con il diritto privato. Funzione amministrativa e atti consensuali.
- Soggetti privati e regole di diritto pubblico
- La centralità del cittadino nell’azione amministrativa.
- La civilizzazione del processo amministrativo nel nuovo codice.
- Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore.

# Come procedere

- Chi sono le amministrazioni? (ovvero l'organizzazione)
- Cosa fanno le amministrazioni? (ovvero le funzioni)
- Come lo fanno?
- Cosa succede se lo fanno male? (ovvero responsabilità p.a. e tutela del cittadino)
- Esame di alcuni ambiti speciali: contratti pubblici, servizi pubblici e responsabilità

# L'attività di amministrare e le pubbliche amministrazioni

- Chi sono le p.a.? Art. 1 comma 2 del decreto lgs. 165/2001: tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane. e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

# Una nozione a geometria variabile

- In realtà, manca una nozione unitaria di pubblica amministrazione: la sua ampiezza dipende dal settore di applicazione.
- “Perimetrazione legislativa” della nozione di p.a.
- La nozione di organismo di diritto pubblico di origine comunitaria e il settore degli appalti pubblici.

# Direttiva 2004/18

- Art. 1 par. 9. Si considerano "amministrazioni aggiudicatrici" lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.
- Nozione sostanzialistica. Sua applicabilità negli Stati membri a prescindere dalle specifiche differenze nazionali.

# L'organismo di diritto pubblico

- Organismo istituito per soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale
- Personalità giuridica
- Attività finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure gestione soggetta al controllo di questi ultimi o il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato e dagli enti pubblici territoriali.
- Collegamento strutturale e funzionale con lo Stato e gli enti pubblici territoriali. Non rileva la veste societaria privatistica

# Concetti base per comprendere l'organizzazione delle p.a.

- P.a. come organizzazioni dotate di personalità giuridica cui sono imputabili atti ed effetti giuridici
- Fascio di attribuzioni conferite dalla legge
- Suddivisione delle attribuzioni fra gli organi dell'ente: le competenze.
- Uffici-organi e meri uffici

# Il comune: assetto istituzionale

- Art 3 t.u. enti locali (d. lgs. 267/2000)
- 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
- 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
- 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

# Le attribuzioni

- *Articolo 13 d. lgs. 267/2000 Funzioni*
- 1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
- 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.
- *Articolo 14*  
*Compiti del comune per servizi di competenza statale*
- 1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.
- 2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.
- 3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

# Gli organi e le competenze: il Consiglio (art. 42)

- Il consiglio e' l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.
- 2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:
  - a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
  - b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
  - c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
  - d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
  - e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a societa' di capitali, affidamento di attivita' o servizi mediante convenzione;
  - f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
  - g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;etc.

# La giunta (art. 48)

- La giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.
- 2. La giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.
- 3. E', altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

# Il sindaco (art. 50)

- Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.
- 2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.
- 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.
- 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.
- 5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.
- 6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.
- 7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.
- 8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.
- Etc.


# Il Ministero

- Struttura amministrativa statale (legge Cavour 1853 – responsabilità ministeriale art. 95 Cost.)
- Il Ministro, organo politico e capo dell' amministrazione
- Fino al d.P.R. 748/1972 Ministro responsabile di tutti gli atti del suo dicastero: la carriera dirigenziale e le competenze esterne.
- Dal d. lgs. 29/1993 percorso di ulteriore emancipazione dell' amministrazione dalla politica: giurisprudenza costituzionale e riforma Brunetta.

# La struttura dei ministeri (d. lgs. 300/1999)

- Divisione in due gruppi
- Gruppo A (giustizia, interni, economia, istruzione, università e ricerca, salute, lavoro e politiche sociali): Dipartimenti – uffici di line
- Gruppo B (gli altri): Direzioni generali coordinate da un segretario generale – uffici di line
- Uffici di staff (legislativo e Gabinetto) – rapporto fiduciario
- Le agenzie: strutture con compiti tecnico-operativi (es. Agenzia per l'Ambiente)


# Le amministrazioni indipendenti

- Un modello di amministrazione alternativo al modello Cavouriano
  - Le ragioni di un nuovo tipo
  - L'indipendenza: da chi?
  - I meccanismi di nomina
  - Le funzioni
  - La legittimazione
- 

# L' amministrare nell' UE

- Le regole UE e la loro amministrazione
- L' amministrazione indiretta
- L' amministrazione diretta
- L' amministrazione congiunta e i procedimenti composti
- L' amministrazione integrata decentrata

# La Co-amministrazione

- Reg. 2309/2003 e reg. 726/2004 in materia di medicinali
  - Reg. 18/2001 e reg. 1921/2006 in materia di OGM
  - Reg. 1/2003 in materia di concorrenza
  - L' integrazione amministrativa europea nel settore delle telecomunicazioni
- 

# L'amministrazione nel settore della concorrenza (reg. 1/2003)

- Artt. 4 e 7 le competenze della Commissione europea
- Art. 20 i poteri di accertamento della Commissione
- Art. 5 le competenze delle autorità di regolazione nazionali
- Art. 11 Cooperazione tra la Commissione e le Autorità nazionali della concorrenza (art. 22)

# L' amministrazione UE

- La Commissione e la sua organizzazione
  - Le agenzie esecutive sotto l'ombrello della Commissione
  - Le agenzie europee e le loro funzioni
  - I comitati
- 