

Piera Maria Vipiana

RMG 305615

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E I SUOI MEZZI

Dipartimento di Scienze Politiche
Biblioteca

Inv. DSP 7308

Coll. AMM. 35. B. 1485

SOMMARIO

Capitolo primo – Diritto amministrativo e organizzazione amministrativa: profili generali

1. L'organizzazione amministrativa rispetto al diritto amministrativo	1
2. Il diritto amministrativo quanto all'organizzazione amministrativa: profili evolutivi	2
3. Sistemi a diritto amministrativo e sistemi a <i>common law</i> quanto all'organizzazione amministrativa: le progressive, parziali, convergenze.....	4
4. Funzioni e servizi pubblici fra organizzazioni pubblicistiche e organizzazioni privatistiche	5
5. L'organizzazione e i suoi mezzi rispetto all'attività amministrativa	7
6. I problemi dell'organizzazione amministrativa.....	8

Capitolo secondo – L'organizzazione amministrativa: fonti e principi

1. L'organizzazione amministrativa fra principi e fonti del diritto.....:	11
2. Il diritto dell'Unione europea: primato e controlimiti.....	12
3. La Costituzione.....	15
4. Fonti aventi forza di legge.....	19
5. (<i>Segue</i>): in particolare, le riforme più recenti.....	21
6. Le leggi regionali.....	24
7. Le fonti sublegislative: in particolare, i regolamenti.....	25
8. La riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa e il ruolo degli atti delle p.a.	25
9. Le regole non derivanti da fonti: gli atti amministrativi generali.....	29
10. Il cosiddetto <i>soft law</i> : le linee guida	30
11. Le linee guida e gli altri atti dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).....	31
12. (<i>Segue</i>): pubblicità ed efficacia.....	34
13. (<i>Segue</i>): la natura giuridica degli strumenti di regolazione dell'ANAC, nelle posizioni dottrinali	35
14. (<i>Segue</i>): la natura giuridica degli strumenti di regolazione dell'ANAC secondo Consiglio di Stato e Corte dei conti.....	37
15. Le circolari amministrative.....	40
16. La prassi amministrativa.....	41

17. La giurisprudenza. In particolare, i principi dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato	42
18. Considerazioni di sintesi sulle fonti in materia di diritto amministrativo....	44
19. I principi non scritti in tema di organizzazione amministrativa	45
20. (<i>Segue</i>): in particolare, il principio di continuità ed il coordinamento con le disposizioni sullo <i>spoil system</i>	47

Capitolo terzo – I lineamenti dell'organizzazione amministrativa

1. L'organizzazione amministrativa nelle sue figure organizzatorie: i concetti di pubblica amministrazione	51
2. Il pluralismo delle figure organizzatorie nel diritto amministrativo.....	53
3. Gli enti pubblici e gli indici di riconoscimento di essi.....	54
4. La nozione funzionale e dinamica di ente pubblico: le implicazioni di essa.....	55
5. Organi e uffici degli enti pubblici.....	57
6. Rapporti fra figure organizzatorie, uffici, organi e rispettive attività ...	58
7. L'imputazione all'ente dell'attività dell'organo: l'immedesimazione organica.....	59
8. Il pluralismo organizzativo	60
9. Alcune tipologie di enti pubblici	61
10. Alcuni tipi di uffici e di organi	64
11. La disciplina della collegialità amministrativa, in generale	66
12. Esame di alcuni uffici	68
13. Le relazioni intersoggettive e quelle interorganiche: inquadramento ..	69
14. (<i>Segue</i>): la gerarchia	70
15. (<i>Segue</i>): la sostituzione, l'avocazione e l'avvalimento.....	71
16. (<i>Segue</i>): la direzione, il coordinamento e l'autonomia.....	72
17. (<i>Segue</i>): le deleghe.....	73
18. Le vicende degli enti pubblici	74
19. Le privatizzazioni degli enti pubblici	74
20. I fenomeni successori fra enti pubblici.....	75

Capitolo quarto – Alcune figure organizzatorie

1. La pluralità delle figure organizzatorie.....	77
2. L'amministrazione statale: la Presidenza del Consiglio dei Ministri ...	78
3. L'amministrazione statale: i ministeri	80
4. Agenzie e aziende.....	82
5. (<i>Segue</i>): le Agenzie fiscali	84
6. L'organizzazione periferica dello Stato: in particolare, le Prefetture-Uffici territoriali del Governo	85

7. Le strutture di raccordo nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato	87
8. Gli organi «ausiliari» dello Stato	88
9. Le autorità amministrative indipendenti	90
10. L'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (AGCM)	91
11. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	95
12. Regioni ed enti locali territoriali	97
13. Le amministrazioni regionali	98
14. Gli enti intermedi	100
15. Le Province	102
16. (<i>Segue</i>): gli organi delle Province	104
17. (<i>Segue</i>): le funzioni delle Province	105
18. Le Città metropolitane	106
19. (<i>Segue</i>): gli organi delle Città metropolitane	108
20. (<i>Segue</i>): le funzioni delle Città metropolitane	110
21. I Comuni	111
22. (<i>Segue</i>): il territorio comunale	112
23. (<i>Segue</i>): le funzioni dei Comuni	113
24. (<i>Segue</i>): gli organi comunali. In particolare, i consigli comunali	113
25. (<i>Segue</i>): i consiglieri comunali	115
26. (<i>Segue</i>): il Presidente e il vicepresidente del Consiglio comunale	119
27. (<i>Segue</i>): la giunta e gli assessori	122
28. (<i>Segue</i>): composizione delle giunte e quote rosa	124
29. (<i>Segue</i>): il Sindaco	125
30. (<i>Segue</i>): il Sindaco organo del Comune	126
31. (<i>Segue</i>): il Sindaco ufficiale di Governo	128
32. (<i>Segue</i>): gli ulteriori organi comunali. In particolare, i dirigenti	130
33. (<i>Segue</i>): il direttore generale	132
34. (<i>Segue</i>): i segretari comunali	133
35. L'autonomia statutaria e regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane	136
36. Cenni alle elezioni amministrative	138
37. (<i>Segue</i>): elettorato passivo, incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità	140
38. Altri enti locali e forme associative fra essi	144
39. Le fusioni di Comuni	147
40. Le p.a. in forma privata	149
41. <i>Munera</i> e funzionari di fatto	149
42. Le strutture operanti nei settori dell'economia	151
43. Le imprese pubbliche	152
44. Gli organismi di diritto pubblico	153

45. Le società a partecipazione pubblica.....	155
46. (<i>Segue</i>): il testo unico in materia di società partecipate	156
47. (<i>Segue</i>): i principali contenuti del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	157
48. (<i>Segue</i>): la tipologia delle società a partecipazione pubblica, specie in base al testo unico.....	160
49. Irrilevanza della veste formale di un ente ai fini della spettanza di poteri e obblighi pubblicistici.....	161

Capitolo quinto – Controlli e responsabilità

1. Nozione e rilevanza dei controlli.....	163
2. Componenti e tipologia dei controlli.....	164
3. Le tendenze normative in materia di controlli.....	166
4. I controlli interni: tipologia.....	167
5. (<i>Segue</i>): esempi di controlli interni.....	168
6. Esempi di controlli esterni: i controlli da parte della Corte dei conti...	170
7. (<i>Segue</i>): la tipologia dei controlli da parte della Corte dei conti.....	172
8. (<i>Segue</i>): il controllo preventivo di legittimità su atti	173
9. (<i>Segue</i>): i controlli successivi sulla gestione	175
10. (<i>Segue</i>): i controlli economico-finanziari con funzioni di referto al Parlamento	176
11. (<i>Segue</i>): i controlli della Corte dei conti su Regioni ed enti locali.....	179
12. Pubbliche amministrazioni e responsabilità	180
13. Le posizioni giuridiche soggettive in relazione alle responsabilità.....	181
14. Le responsabilità delle pubbliche amministrazioni	183
15. La responsabilità contrattuale.....	184
16. La responsabilità precontrattuale.....	185
17. La responsabilità da attività materiale e quella relativa ai pubblici servizi	189
18. La responsabilità da attività autoritativa: la risarcibilità della lesione di interesse legittimo.....	190
19. Responsabilità da azione e da omissione e nesso di causalità.....	193
20. Le conseguenze della responsabilità della p.a. da atto illegittimo	194
21. Il risarcimento del danno da inerzia o ritardo.....	195
22. Il risarcimento da perdita di <i>chance</i>	199
23. La responsabilità da provvedimento illegittimo favorevole al privato...	201
24. Le responsabilità della p.a. verso i suoi dipendenti.....	202
25. Le responsabilità di funzionari e amministratori e le responsabilità della p.a.....	203
26. La responsabilità da violazione di obblighi di servizio dell'impiegato...	204

27. Le responsabilità amministrative.....	205
28. (<i>Segue</i>): presupposto e elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.....	206
29. Casi particolare di responsabilità: la responsabilità erariale per il ritardo nei pagamenti.....	208
30. Cenni alla responsabilità contabile.....	210

Capitolo sesto. – Le risorse umane

1. Mezzi e risorse in generale.....	212
2. Il rapporto di servizio e l'impiego presso le amministrazioni pubbliche....	212
3. La disciplina del rapporto di impiego presso le p.a. e la sua privatizzazione....	213
4. La disciplina del rapporto «privatizzato» di impiego presso le p.a.	214
5. Il piano triennale dei fabbisogni di personale.....	216
6. Il problema delle eccedenze di personale.....	218
7. Le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale	219
8. Le eccezioni soggettive alla privatizzazione: il personale sottratto alla privatizzazione.....	221
9. Le eccezioni oggettive alla privatizzazione: i profili del rapporto di impiego sottratti al diritto comune.....	221
10. Le forme di lavoro a tempo determinato o flessibile.....	224
11. Il reclutamento del personale e il concorso per l'accesso all'impiego presso p.a.	227
12. (<i>Segue</i>): il procedimento concorsuale.....	229
13. (<i>Segue</i>): in particolare, le problematiche relative allo scorrimento della graduatoria.....	233
14. Impiego alle dipendenze di p.a. e portatori di handicap.....	235
15. La contrattualizzazione e l'impiego presso p.a.	236
16. (<i>Segue</i>): i tipi di contratti collettivi.....	237
17. (<i>Segue</i>): i contratti collettivi integrativi.....	237
18. (<i>Segue</i>): le parti della contrattazione.....	239
19. (<i>Segue</i>): i comitati di settore ed i poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN.....	239
20. (<i>Segue</i>): l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).....	240
21. (<i>Segue</i>): le organizzazioni sindacali rappresentative.....	242
22. (<i>Segue</i>): il procedimento di contrattazione collettiva.....	242
23. (<i>Segue</i>): rapporti fra contratti collettivi e atti normativi.....	244
24. Diritti e prerogative dei dipendenti.....	245
25. <i>Mobbing</i> e diritto a non essere oggetto di comportamenti vessatori....	250
26. I doveri dei dipendenti.....	251

27. I codici di comportamento dei dipendenti di p.a.	252
28. Illeciti disciplinari e conseguenti sanzioni.....	255
29. (<i>Segue</i>): in particolare, le sanzioni disciplinari.....	256
30. Il procedimento disciplinare.....	257
31. (<i>Segue</i>): aggravamenti e violazioni degli adempimenti procedurali...	259
32. I poteri del giudice civile del lavoro in caso di sanzione disciplinare: in particolare, la tutela reale del dipendente in caso di licenziamento.....	261
33. I rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale.....	263
34. Il licenziamento disciplinare.....	265
35. (<i>Segue</i>): in particolare, il licenziamento dei «furbetti del cartellino» ...	266
36. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.....	268
37. Vicende nel rapporto di impiego.....	270
38. I casi di cessazione del rapporto d'impiego.....	273
39. La riammissione in servizio.....	275
40. La dirigenza ed i rapporti con l'indirizzo politico-amministrativo.....	275
41. Posizione e ruolo dei dirigenti.....	277
42. (<i>Segue</i>): la responsabilità dirigenziale.....	278
43. (<i>Segue</i>): l'accesso all'impiego alle dipendenze di p.a. di soggetti diversi dai cittadini italiani.....	279
44. Il ciclo della <i>performance</i> : finalità.....	282
45. (<i>Segue</i>): gli strumenti.....	284
46. (<i>Segue</i>): i soggetti.....	285
47. (<i>Segue</i>): in particolare, gli organismi indipendenti di valutazione della <i>performance</i>	286
48. (<i>Segue</i>): le fasi.....	289
49. (<i>Segue</i>): esiti della valutazione delle <i>performance</i>	291

Capitolo settimo – I beni

1. I beni pubblici.....	295
2. Le tipologie di beni delle p.a.....	295
3. Il regime dei beni pubblici.....	298
4. Gli usi dei beni pubblici.....	299
5. Le vicende dei beni pubblici.....	301
6. I beni immobili acquisiti al patrimonio comunale ai sensi della normativa edilizia.....	304
7. I beni comuni: una categoria controversa.....	306
8. Le concessioni sui beni pubblici.....	307
9. Le espropriazioni per pubblica utilità: cenni.....	311

Capitolo ottavo – I mezzi finanziari

1. Esigenze e normativa	313
2. L'autonomia finanziaria degli enti pubblici.....	314
3. I condizionamenti da parte del diritto dell'Unione europea: il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.....	315
4. (<i>Segue</i>): il Trattato <i>Fiscal compact</i>	316
5. (<i>Segue</i>): l'istituzione del meccanismo europeo di stabilità e il <i>Two packs</i>	317
6. Le disposizioni costituzionali	319
7. (<i>Segue</i>): il primo comma dell'art. 97 Cost., come introdotto dalla l. cost. 1/2012.....	319
8. (<i>Segue</i>): l'art.81 Cost., come sostituito dalla l. cost. 1/2012	321
9. La disciplina subcostituzionale.....	323
10. (<i>Segue</i>): la legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio..	323
11. La contabilità degli enti pubblici	326
12. Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica	328
13. Il bilancio di previsione dello Stato	332
14. (<i>Segue</i>): l'articolazione del bilancio dello Stato	333
15. Il rendiconto generale dello Stato	335
16. Le disposizioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali	337
17. Il federalismo fiscale: la legge delega	338
18. (<i>Segue</i>): i decreti delegati	341
19. La contabilità degli enti diversi dallo Stato e la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.....	341
20. (<i>Segue</i>): la giurisprudenza costituzionale in tema di funzione statale di coordinamento della finanza pubblica.....	343
21. La gestione del bilancio: l' <i>iter</i> per la gestione delle entrate.....	346
22. (<i>Segue</i>): l' <i>iter</i> contabile di spesa.....	347
23. La resa dei conti e il giudizio di conto	349
24. (<i>Segue</i>): il giudizio di conto a norma del codice del processo contabile....	350

Capitolo nono – I contratti

1. Le figure convenzionali	353
2. La disciplina dei contratti	354
3. Il divieto di « <i>gold plating</i> »	357
4. I principi in tema di contratti.....	358

5. (<i>Segue</i>): la tutela della concorrenza e delle piccole e medie imprese: la suddivisione in lotti.....	361
6. Nozioni e terminologia.....	364
7. I profili soggettivi.....	364
8. (<i>Segue</i>): ulteriori nozioni rilevanti dal punto di vista soggettivo: la Cabina di regia.....	365
9. (<i>Segue</i>): il responsabile unico del procedimento.....	366
10. (<i>Segue</i>): progettista, direttore dei lavori e collaudatore.....	370
11. (<i>Segue</i>): le società organismi di attestazione (SOA) e il sistema di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici.....	371
12. (<i>Segue</i>): gli operatori economici.....	372
13. Strumenti per agevolare la partecipazione alle gare delle PMI: i raggruppamenti temporanei di imprese.....	373
14. (<i>Segue</i>): l'avvalimento.....	375
15. I profili oggettivi.....	379
16. (<i>Segue</i>): contratti passivi e contratti attivi.....	382
17. (<i>Segue</i>): le principali classificazioni dei contratti.....	383
18. (<i>Segue</i>): i contratti «sopra soglia».....	384
19. (<i>Segue</i>): i contratti «sotto soglia».....	385
20. Le procedure ad evidenza pubblica.....	388
21. La determinazione a contrarre.....	389
22. Il bando di gara.....	390
23. L'invito.....	391
24. La selezione dei partecipanti e le procedure a tal fine.....	392
25. I criteri di selezione.....	396
26. L'eventuale esclusione di partecipanti.....	398
27. Il soccorso istruttorio.....	401
28. (<i>Segue</i>): il problema dell'applicabilità del soccorso istruttorio nel caso dell'omessa indicazione degli oneri di sicurezza.....	403
29. La valutazione delle offerte ed i sistemi di aggiudicazione.....	405
30. Le commissioni giudicatrici.....	407
31. L'aggiudicazione.....	409
32. La verifica delle offerte anomale.....	410
33. La stipulazione del contratto.....	412
34. <i>Stand still</i> sostanziale e <i>stand still</i> processuale.....	414
35. L'esecuzione del contratto.....	415
36. L'invariabilità del contratto e le eccezioni ad essa: in particolare, le riserve.....	417
37. (<i>Segue</i>): in particolare, il subappalto.....	418
38. Le misure di «autotutela privatistica».....	422

39. La sospensione.....	423
40. (<i>Segue</i>): la risoluzione	424
41. (<i>Segue</i>): il recesso e la revoca.....	426
42. Cenni a procedure speciali: il dialogo competitivo	428
43. (<i>Segue</i>): il partenariato per l'innovazione.....	430
44. La centralizzazione delle committenze	432
45. Le scelte delle p.a. nell'acquisizione di beni e servizi	435