

INDICE

<i>Presentazione</i>	XIII
--------------------------------	------

CAPITOLO I

L'UNIONE EUROPEA QUALE ORIGINALE POTERE PUBBLICO

di *Stefano Battini*

1. Introduzione	1
2. Un potere pubblico in cammino	3
2.1. Le origini	5
2.2. Il ripiegamento funzionalista e il suo successo	7
2.3. Le crisi dell'Unione e le prospettive del percorso di integrazione europea	11
3. La "betweenness" dell'Unione europea	17
3.1. Dualismo o monismo?	18
3.2. Trattato o Costituzione?	23
3.3. "Acquis communautaire" o "Europa a più velocità"?	27
3.4. Concentrazione o frammentazione istituzionale?	29
3.5. Rappresentanza dell'intero e rappresentanza delle parti: intergovernamentalismo, sovranazionalità, democrazia	33
3.6. La riserva statale di esecuzione (cenni e rinvio)	41
4. Conclusioni: il cammino e la camminata dell'Europa.	42

CAPITOLO II

LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO EUROPEO

di *Edoardo Chiti*

1. Il problema e il metodo	47
2. L'assetto originario	50
2.1. L'esecuzione amministrativa delle norme e delle politiche comunitarie nel disegno del 1957	50
2.2. L'assenza di un sistema amministrativo europeo.	52
2.3. Il limitato interesse della scienza italiana del diritto amministrativo.	55
3. Alle origini del sistema amministrativo europeo.	58
3.1. Gli anni Sessanta e le trasformazioni dell'assetto originario.	58
3.2. L'irrobustimento dell'amministrazione comunitaria.	59

3.3.	Il fenomeno dei comitati della comitologia nell'esecuzione normativa del diritto comunitario.	62
3.4.	L'integrazione ordinamentale	64
3.5.	L'emergere di un sistema amministrativo europeo	66
3.6.	Il ritardo della scienza giuridica italiana.	67
4.	Il « decollo amministrativo » degli anni Novanta e il consolidamento dei caratteri del sistema amministrativo europeo	69
4.1.	Tre sviluppi principali.	69
4.2.	Il proliferare delle figure di composizione.	71
4.3.	<i>Jus commune e jura particularia</i> nel diritto amministrativo europeo.	73
4.4.	La fioritura degli studi giuridici	77
5.	L'inizio del nuovo secolo.	80
5.1.	I processi in corso	80
5.2.	La revisione degli equilibri consolidati.	82

CAPITOLO III

LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO

di *Diana-Urania Galetta*

1.	Nota introduttiva	91
2.	I principi costitutivi dell'ordinamento dell'Unione europea.	92
2.1.	Il principio delle competenze di attribuzione (anche alla luce del principio di effettività del diritto UE e del criterio dell'interpretazione conforme del diritto nazionale)	93
2.2.	I principi dell'effetto diretto e del primato	95
2.3.	L'inapplicabilità di effetto diretto e primato agli accordi internazionali classici e, in particolare, alla CEDU	96
3.	Il diritto primario scritto: le disposizioni rilevanti per il diritto amministrativo	98
3.1.	Le disposizioni rilevanti contenute nei Trattati.	98
3.2.	Le disposizioni rilevanti contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'art. 41 sul diritto ad una buona amministrazione	102
4.	I principi generali del diritto rilevanti per il diritto amministrativo europeo	103
4.1.	Funzione e fonti di provenienza dei principi generali del diritto nel diritto UE	104
4.2.	I principi generali del diritto UE come fonte di diritto giurisprudenziale e le conseguenze.	107
4.3.	<i>Segue</i> . Una conseguenza ulteriore per il nostro ordinamento nazionale.	109
4.4.	Cenni ai più importanti principi generali del diritto UE rilevanti per il diritto amministrativo.	110
4.5.	I principi generali menzionati nella Carta dei diritti UE e la più generale questione della protezione dei diritti fondamentali sulla base di principi generali del diritto	113

5.	Il diritto internazionale rilevante per il diritto amministrativo europeo . .	116
5.1.	Gli accordi con Stati terzi	116
5.2.	La CEDU e i principi generali del diritto internazionale pubblico .	118
5.3.	Il diritto internazionale incorporato nel diritto UE	119
6.	Il diritto derivato	119
6.1.	Gli atti di diritto derivato e la gerarchia fra atti: le novità dopo il Trattato di Lisbona	119
6.2.	I regolamenti e le direttive	122
6.3.	Le decisioni	124
6.4.	Raccomandazioni, pareri e altri atti	126
6.5.	L'adeguamento del nostro ordinamento nazionale alle norme di diritto derivato dell'Unione europea (dalla legge La Pergola ad oggi)	128
7.	L'impatto del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti nazionali.	130
7.1.	La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sui rapporti fra ordinamento italiano e diritto UE	131
7.2.	La teoria dei c.d. controlimiti	133
7.3.	<i>Segue</i> . L'apertura di un dialogo diretto con la Corte di giustizia e le conseguenze	135
7.4.	Controlimiti e giudice comune	136
7.5.	I controlimiti dopo il Trattato di Lisbona	137

CAPITOLO IV

LE FUNZIONIdi *Bernardo Giorgio Mattarella*

1.	Le funzioni pubbliche dell'Unione	145
1.1.	Le funzioni nel diritto europeo	145
1.2.	Le competenze dell'Unione	146
1.3.	Funzioni e poteri	149
1.4.	Un "potere esecutivo" composito	150
2.	Diritto europeo e pubblica amministrazione	152
2.1.	L'esecuzione del diritto europeo	152
2.2.	Diritto europeo e amministrazioni nazionali	154
3.	Le funzioni amministrative europee	155
3.1.	Nozione e caratteri	155
3.2.	Forme di svolgimento	157
3.3.	Il rapporto autorità-libertà	159
4.	I settori di intervento	161
4.1.	La classificazione e l'analisi delle funzioni amministrative	161
4.2.	Le funzioni in materia di economia	162
4.3.	Le funzioni di tutela dell'ambiente	164
4.4.	Le funzioni del benessere	166
4.5.	Le funzioni d'ordine	167

CAPITOLO V

LE NUOVE FUNZIONI. L'UNIONE BANCARIA EUROPEAdi *Marco Macchia*

1.	Le origini dell'unione bancaria	171
2.	Le funzioni di vigilanza e risoluzione bancaria.	176
3.	Le norme e il diritto applicabile	179
4.	Organizzazione: l'originalità della sua logica di funzionamento	181
4.1.	I caratteri organizzativi del meccanismo di vigilanza	181
4.2.	La struttura del meccanismo di risoluzione	182
5.	I procedimenti	184
5.1.	La sequenza procedimentale della vigilanza e della risoluzione.	186
6.	I sistemi di <i>accountability</i> : il ruolo dei parlamenti e la risoluzione amministrativa delle controversie	188
7.	Considerazioni conclusive	191

CAPITOLO VI

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONEdi *Mario P. Chiti*

1.	La nozione comunitaria di pubblica amministrazione.	197
2.	La definizione nazionale di pubblica amministrazione per enumerazione legislativa. Dalla natura del soggetto ai caratteri della fattispecie	200
3.	La pubblica amministrazione nel diritto dell'Unione	202
4.	L'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione	206
5.	Le amministrazioni aggiudicatrici nel diritto degli appalti pubblici	210
6.	Lo Stato e la pubblica amministrazione in altri contesti normativi e nella giurisprudenza sugli effetti diretti delle direttive	214
7.	Le influenze sull'ordinamento italiano: l'accesso alle pubbliche amministrazioni; l'organismo di diritto pubblico; gli affidamenti <i>in house</i> ; i limiti alle politiche di privatizzazione	216
8.	Talune conclusioni.	220

CAPITOLO VII

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'UNIONE EUROPEAdi *Claudio Franchini*

1.	L'assetto organizzativo dell'Unione europea.	223
1.1.	Il carattere multiorganizzativo dell'Unione europea	223
1.2.	I principi comuni ai modelli organizzativi.	227
1.3.	Gli apparati amministrativi al servizio delle istituzioni europee.	230
1.4.	I comitati	236
1.5.	Le agenzie e i loro sviluppi	238
1.6.	Le autorità indipendenti	242

1.7.	Gli uffici nazionali in funzione dell'amministrazione europea	247
1.8.	I privati in funzione di amministrazione	249
2.	Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa italiana di fronte a quelle dell'Unione europea	251
2.1.	Integrazione, cooperazione, competizione tra ordinamenti	251
2.2.	Gli effetti sui sistemi amministrativi nazionali	254
2.3.	Il processo di adeguamento delle strutture nazionali italiane di fronte all'evoluzione dell'Unione europea	257
2.4.	Il problema dell'individuazione degli indirizzi in materia europea .	260
2.5.	La complessa evoluzione dell'organizzazione amministrativa per le politiche europee.	265
3.	Il personale	270
3.1.	Modello burocratico e modello d'impresa nella disciplina del per- sonale dell'Unione europea	270
3.2.	I principi generali	275
3.3.	Il regime giuridico	279
3.4.	I caratteri	288

CAPITOLO VIII

**LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE FINANZE DELL'UNIONE E DELLE
FINANZE NAZIONALI**di *Giacinto della Cananea*

1.	Premessa. Centralità e conflittualità della finanza pubblica	301
2.	L'intervento dell'Unione europea in ambito finanziario: denaro e diritto.	303
3.	A) Le finanze dell'Unione: dimensioni e composizione	303
4.	Una limitata autonomia di entrata e di spesa	306
5.	Rappresentanza senza tassazione	308
6.	Legittimità ed efficienza della gestione finanziaria	310
7.	Altri principi relativi alle finanze dell'Unione	311
8.	Procedure decisionali e controlli	312
9.	B) L'Unione economica e monetaria come unione di disciplina fiscale . .	315
10.	Dalla limitazione delle sovvenzioni alle imprese al divieto dei disavanzi pubblici eccessivi.	317
11.	Dal divieto dei disavanzi eccessivi al pareggio di bilancio: aspetti problematici	322
12.	Il divieto di accollo dei debiti pubblici nazionali	325
13.	Procedure decisionali e controlli	327
14.	Implicazioni per il sistema politico-amministrativo italiano	330

CAPITOLO IX

PROCEDIMENTI E ATTI AMMINISTRATIVIdi *Bernardo Giorgio Mattarella*

1.	I poteri amministrativi nel diritto europeo	335
1.1.	Funzioni europee e poteri amministrativi	335

1.2.	Diritto europeo e poteri amministrativi	336
1.3.	Obbligo di provvedere e discrezionalità	337
1.4.	Diritto europeo e poteri amministrativi nazionali	338
2.	I procedimenti amministrativi nel diritto europeo.	340
2.1.	L'emersione della nozione	340
2.2.	Le funzioni del procedimento	340
2.3.	Tipologia dei procedimenti.	342
2.4.	I procedimenti composti	343
3.	Le fonti di disciplina del procedimento	345
3.1.	Il diritto primario	345
3.2.	La giurisprudenza	347
3.3.	Il problema della codificazione	348
3.4.	Le discipline speciali.	349
4.	I principi del procedimento	350
4.1.	I principi fondamentali	350
4.2.	Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi	352
4.3.	I principi sostanziali	355
5.	La struttura del procedimento	358
5.1.	Le fasi	358
5.2.	La partecipazione	359
5.3.	La conclusione	361
6.	Gli atti amministrativi	362
6.1.	La nozione di atto amministrativo	362
6.2.	L'identificazione degli atti amministrativi	365
6.3.	La motivazione	366
6.4.	L'efficacia	368
6.5.	L'invalidità	370
7.	Diritto europeo e poteri amministrativi nazionali.	372
7.1.	I procedimenti nazionali in funzione europea	372
7.2.	La titolarità dei poteri amministrativi	374
7.3.	La struttura procedimentale	375
7.4.	Il contenuto degli atti amministrativi.	377
7.5.	L'efficacia degli atti amministrativi.	378
7.6.	La validità degli atti amministrativi.	380
7.7.	La tutela	381

CAPITOLO X

LA TUTELA GIURISDIZIONALE

di *Mario P. Chiti*

Sezione I

1.	La rilevanza della tutela giurisdizionale nel sistema comunitario e dell'Unione europea	384
2.	Competenze e composizione della Corte di giustizia dell'Unione europea.	388

3. La posizione dei giudici e l'organizzazione della Corte e del Tribunale .	401
4. L'attività della Corte e del Tribunale e le prospettive per una diversa organizzazione del giudiziario	404
5. Le riforme nel Trattato di Lisbona e le questioni aperte	406

Sezione II

1. La tutela degli « amministrati »: ordine degli argomenti	416
2. L'azione di annullamento	418
3. <i>Segue</i> : la legittimazione a ricorrere.	428
4. <i>Segue</i> : il regime processuale dell'azione di annullamento	434
5. L'eccezione di invalidità	441
6. Il ricorso in carenza	445
7. L'azione di danno per responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. Questioni generali	449
8. La responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea	454
9. La responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione europea	465
10. <i>Segue</i> : il carattere comunitario della responsabilità degli Stati membri e le particolari conseguenze per il principio di cosa giudicata	472
11. Le conseguenze per i diritti nazionali della giurisprudenza comunitaria sul regime della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri.	477
12. Gli sviluppi nell'ordinamento italiano	479
13. <i>Segue</i> : la questione della responsabilità civile dei giudici nella prospettiva del diritto dell'Unione.	484
14. <i>Segue</i> : la questione della risarcibilità degli interessi legittimi	488
15. Casi di giurisdizione piena di merito del giudice dell'Unione.	492
16. La questione di validità degli atti dell'Unione tramite la procedura di rinvio pregiudiziale	494
17. L'interpretazione del diritto dell'Unione attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale	498
18. <i>Segue</i> : le « giurisdizioni » competenti per il rinvio pregiudiziale	504
19. Le condizioni del rinvio pregiudiziale	512
20. L'uso e l'abuso della procedura di rinvio pregiudiziale	516
21. Rinvio pregiudiziale e procedimenti cautelari	520
22. Gli effetti delle sentenze pregiudiziali	521
23. La procedura di rinvio pregiudiziale e la creazione di un sistema giudiziario europeo integrato	525

Sezione III

1. L'influenza sul diritto processuale nazionale	530
2. L'effettività della tutela e gli strumenti cautelari	542
3. L'apertura del Codice del processo amministrativo al diritto europeo . .	550
4. I poteri del giudice nazionale sulle questioni di diritto dell'Unione europea	555

Sezione IV

1. Le forme di tutela non giurisdizionale.	561
<i>Decisioni dei giudici comunitari.</i>	571
<i>Indice analitico</i>	581