

6. Amministrazione pubblica

COS'E' LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per pubblica amministrazione s'intende l'insieme degli uffici pubblici che concorrono a formare l'apparato amministrativo dello Stato e degli altri enti pubblici cui è affidata la gestione degli interessi collettivi individuati dalla Costituzione e dalla legislazione sotto la direzione degli organi di governo attraverso atti e procedimenti tipici.

- **Profilo organizzativo:** apparati e strutture organizzative (pubblici uffici)
- **Profilo sostanziale:** cura interessi pubblici ad essi affidati da norme costituzionali e legislative per la loro attuazione
- **Profilo formale:** osservanza di procedure prestabilite per adottare atti tipici

6. Amministrazione pubblica

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Stato democratico: modello pluralista con amministrazione

a) **diretta**

➤ statale per ministeri

✓ con al vertice i rispettivi ministri «responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri» (art. 95.2 Cost.)

✓ organizzati secondo modelli diversi con strutture centrali e periferiche

➤ territoriale: Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni dotati di autonomia politica, amministrativa, finanziaria

➤ organi ausiliari (Consiglio Stato, Corte dei conti, Cnel)

6. Amministrazione pubblica

b) **indiretta**

- Enti pubblici strumentali (Inps, Inail) o economici dotati di autonomia organizzativa e sottoposti alla vigilanza del ministero (Eni, Enel)

- Agenzie che svolgono in piena autonomia attività tecnico-operative sotto il potere di indirizzo e vigilanza del Ministro
 - ✓ Agenzia delle Entrate

- Autorità amministrative indipendenti

- Aziende autonome (prima statali: poste) ora per lo più locali
 - ✓ Azienda autonoma stradale della strada (ANAS)
 - ✓ Aziende turistiche locali

6. Amministrazione pubblica

IL RAPPORTO TRA ATTIVITA' POLITICA E ATTIVITA' DI GESTIONE AMMINISTRATIVA

- I due opposti pericoli
 - a) **eccesso di parzialità**: amministrazione troppo subordinata e condizionata dal potere politico
 - **rimedio**: principio di legalità
 - a) **eccesso d'autonomia**: amministrazione troppo indipendente dalle istituzioni politiche designate dagli elettori
 - **rimedio**: responsabilità ministeriale

6. Amministrazione pubblica

- L'attuale **separazione tra politica ed amministrazione**
 - **alla politica** compete la funzione d'indirizzo politico-amministrativo, fissando tramite direttive generali gli obiettivi e i programmi da realizzare, attribuendo le relative risorse

Art. 4 d.lgs. 165/2001

«Gli **organi di governo** esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti...

6. Amministrazione pubblica

- **alla dirigenza** dell'amministrazione spetta raggiungere gli obiettivi posti grazie alla loro autonomia gestionale e organizzativa, pena la loro responsabilità

Art. 98.3 Cost.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari

Art. 4 d.lgs. 165/2001

Ai **dirigenti** spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati....

6. Amministrazione pubblica

- Lo **spoil system** (statale: d.lgs. 29/1993 e 65/2001; comunale: d.lgs. 267/2000; regionale)
 - cambio dei solì vertici dell'amministrazione al cambio dell'esecutivo così da tutelare rapporto di fiducia tra potere politico e dirigenza amministrativa (C. cost. 103-104/2007, 233/2006)

6. Amministrazione pubblica

I PRINCIPI COSTITUZIONALI SULLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Il principio del **decentramento delle funzioni statali** (art. 5 Cost.)
- Il favor per l'**amministrazione locale**

Art. 118 Cost.

1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.
2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.₈

6. Amministrazione pubblica

- Il principio di **legalità dell'attività amministrativa** inteso come
 - **limite esterno**: riserva di legge (relativa: regolamenti di organizzazione) sulla organizzazione dei pubblici uffici (artt. 95.3 e 97.1 Cost.) e tipicità degli atti amministrativi
 - **limite interno**: «l'attività amministrativa i fini determinati dalla legge» (l. 241/1990) e agisce secondo le modalità da essa stabilite per evitare abusi,
 - ✓ ruolo non meramente esecutivo perché conserva comunque un marginale di discrezionalità rispetto agli obiettivi posti (controllo di risultato e non solo di legalità)

6. Amministrazione pubblica

- Il **principio di imparzialità della pubblica amministrazione** come traduzione del principio d'eguaglianza ex art. 3 Cost. per cui, pur perseguendo gli obiettivi fissati dal potere politico, non può operare discriminazioni
 - «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98.1 Cost.)
 - «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge» (art. 97.4 Cost.) così da premiare il merito

6. Amministrazione pubblica

- «dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi» quali comuni cittadini (art. 54.1 Cost.)
- «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge» (art. 54.2 Cost.)
- possibili «limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero» (art. 98.3 Cost.)

6. Amministrazione pubblica

- Il principio del **buon andamento della pubblica amministrazione** (art. 97.1 Cost.)
 - **efficacia** rispetto agli obiettivi prefissati
 - **efficienza** rispetto ai mezzi impiegati per conseguire tali obiettivi
 - ✓ controllo non più preventivo di legittimità ma successivo di gestione da parte di Organismi di valutazione interna
 - **economicità**: snellimento e semplificazione dell'attività amministrativa

6. Amministrazione pubblica

- I principi di **collaborazione e buona fede** cui «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati» (art. 1.2-bis l. 241/1990)
 - **obbligo di risposta** della pubblica amministrazione alle richieste, segnalazioni e sollecitazioni dei cittadini

6. Amministrazione pubblica

- Il principio di **responsabilità personale dei pubblici dipendenti e delle pubbliche amministrazioni**

Art. 28 Cost.

«I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»

Art. 113.1 Cost.

«Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa»

6. Amministrazione pubblica

- **L'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico**

Art. 97.1 Cost.

«Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»

6. Amministrazione pubblica

FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- Il procedimento amministrativo come sequenza di atti preordinati all'adozione di un provvedimento (l. 241/1990)
 1. **iniziativa**: istanza del soggetto privato interessato o d'ufficio della stessa amministrazione precedente
 2. **istruttoria**: raccolta di dati e informazioni; verifiche; accertamenti e valutazioni tecniche; discrezionalità politica; pareri di altre amministrazioni (nulla-osta)
 3. **costitutiva**: approvazione del provvedimento finale
 4. **efficacia**: controlli, emanazione, forme di pubblicità (notifica), condizione, termine

6. Amministrazione pubblica

PRINCIPI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

- Principi di legalità, efficacia, efficienza, economicità e trasparenza
- **Semplificazione amministrativa**
 - consenso tra amministrazioni: conferenza di servizi (simultanea o semplificata) tra amministrazioni coinvolte per pervenire a decisione rapida e contestuale, salvo opposizione inequivoca portatori interessi qualificati (ambiente, beni culturali, salute, pubblica incolumità, Regioni, Province autonome) (l. 241/1990, d.lgs. 127/2016)
 - segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per esercizio attività imprenditoriali, commerciali, artigianali, edilizie, salvo dissenso entro 60 giorni

6. Amministrazione pubblica

- silenzio-assenso per il rilascio di provvedimenti amministrativi: (istanza accolta, esclusi i procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità» e i «casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza»)
- autocertificazione, salvo verifica successiva
- amministrazione digitale

6. Amministrazione pubblica

- Diritto degli interessati, portatori di interessi pubblici, e dei controinteressati di **partecipare** all'istruttoria del procedimento in contraddittorio tra loro
 - **Partecipazione nel procedimento**, ai fini del contraddittorio, oltre che dei soggetti direttamente destinatari del provvedimento e di quelli che debbono intervenire per legge, di qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati o portatore di interessi diffusi che dal provvedimento possa subire un pregiudizio
- **Possibile consenso con privati**
 - accordi procedurali atipici adottati con provvedimento
 - accordi sostitutivi del provvedimento
 - ✓ convenzioni urbanistiche stipulate tra un comune e un privato

6. Amministrazione pubblica

- **Obbligo di concludere** il procedimento con un provvedimento espresso, foss'anche negativo, **entro un termine certo** che ciascuna amministrazione deve stabilire (non superiore a 90 o 120 giorni) o, se non stabilito, entro il termine di 30 giorni (art. 2.2 l. 141/1990)
 - termine sospeso se la pubblica amministrazione deve acquisire elementi che non ha
 - potere sostitutivo in caso di scadenza (art. 2.9 bis ss. l. 141/1990), specie per l'attuazione del PNRR (d.l. 77/2021)
 - ricorso al giudice amministrativo, anche in forma collettiva (class action) nei confronti della pubblica amministrazione che non si pronuncia nei termini assegnati

6. Amministrazione pubblica

- **Trasparenza** dell'attività amministrativa
 - obbligo per le amministrazioni di pubblicare sui siti web istituzionali i documenti più importanti sulla loro organizzazione e attività (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 97/2015)
 - Responsabile per la trasparenza
 - Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (l. 190/2012), quale autorità amministrativa indipendente per prevenire la corruzione tramite la trasparenza

6. Amministrazione pubblica

- Il **diritto di accesso ai documenti amministrativi**
 - a) azionabile da chiunque ai documenti e dati di cui è stata omessa l'obbligatoria pubblicazione (**accesso civico semplice**)
 - b) esercitabile da soggetti che abbiano «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» (art. 22 l. 241/1990) ad altri documenti e dati detenuti da ciascuna amministrazione allo scopo di favorire «forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (**accesso civico generalizzato**) (art. 5 d.lgs. 33/2013)

6. Amministrazione pubblica

- **Elementi essenziali del provvedimento**

a) soggetto

b) individuazione del funzionario responsabile del procedimento quale interlocutore cui il cittadino ha diritto di rivolgersi

c) oggetto

d) contenuto

e) motivazione (indicazione presupposti di fatto e ragioni giuridiche)

f) forma

g) termine entro cui e autorità dinanzi a cui impugnarlo

6. Amministrazione pubblica

I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Contratti per acquisire entrate (attivi) o per effettuare spese (passivi) al fine di raggiungere determinati fini
- **Contratti di appalto pubblico** per realizzare opere, fornire beni o prestare servizi

6. Amministrazione pubblica

I SERVIZI D'INTERESSE GENERALE

- Le amministrazioni
 - oltreché curare specifici interessi pubblici dando attuazione all'indirizzo politico espresso dagli organi di governo statali, regionali o locali
 - producono beni o servizi a favore delle collettività amministrate
- **Servizi di interesse generale: diretta** (istruzione) **o per enti** (sanità, sicurezza sociale)
- **Servizi di interesse economico generale (SIEG)** in cui l'intervento pubblico consente l'erogazione di servizi contro pagamento di un corrispettivo inferiore alle condizioni di mercato (zone a fallimento di mercato): rifiuti, acqua, trasporti pubblici regionale, poste (in esclusiva)
 - un tempo telefonia, ferrovie, luce, gas

6. Amministrazione pubblica

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- Servizi di interesse economico generale erogati a livello locale non a condizioni di mercato per soddisfare bisogni fondamentali della persona (es. servizi educativi per la prima infanzia attraverso asili nidi comunali)
 - affidamento diretto mediante procedura ad evidenza pubblica
 - affidamento a società mista (cui concorre la stessa amministrazione)
 - gestione diretta mediante affidamento *in house* ad una articolazione organizzativa dello stesso ente locale
 - gestione in economia o mediante azienda speciale
 - ✓ in entrambi i casi tramite provvedimento che motivi il mancato ricorso al mercato