

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Con la locuzione pubblica amministrazione si fa riferimento, in termini generali, all'insieme delle persone giuridiche pubbliche che svolgono funzioni sostanzialmente amministrative. Nella nozione di pubblica amministrazione possono, inoltre, farsi rientrare quei soggetti privati che svolgono un'attività amministrativa rivolta al conseguimento di interessi pubblici.

- L'attività amministrativa
- L'amministrazione centrale
- Le autorità amministrative indipendenti
- I principi costituzionali sull'amministrazione
- Gli atti amministrativi
- La giustizia amministrativa

CARATTERI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Attività amministrativa e attività normativa

L'attività amministrativa si distingue dall'attività normativa in questo: la prima consiste nel provvedere con atti specifici alla cura di determinati interessi pubblici, mentre la seconda consiste nel prevedere casi e situazioni cui applicare norme generali e astratte

Attività amministrativa e attività giurisdizionale

L'attività amministrativa si distingue dall'attività giurisdizionale perché interviene a prescindere dal verificarsi di una controversia, in posizione di «imparzialità», ma senza porsi, al pari del giudice, come «terzo»

L'organizzazione della pubblica amministrazione, secondo quanto emerge dal quadro normativo costituzionale, si fonda su diversi modelli di amministrazione (Nigro).

In primo luogo, l'art. 97 Cost., attraverso le riserve di legge in esso stabilite, mira a definire l'amministrazione pubblica come apparato burocratico a sé stante, separato dal potere politico e caratterizzato per la sua imparzialità ed efficienza.

Tale impostazione è, tuttavia, controbilanciata dalle disposizioni dell'art. 95 Cost. che, al primo comma, attribuisce la responsabilità *dell'indirizzo politico ed amministrativo* al Presidente del Consiglio dei ministri e, al comma successivo, assegna a ciascun ministro la responsabilità degli atti del rispettivo dicastero. In ragione di ciò, il quadro amministrativo risultante sarebbe quello di un'amministrazione intesa come "apparato servente" del Governo ed organizzata secondo un ordinamento piramidale al vertice del quale si collocano i ministri.

La ragione di due differenti modelli di amministrazione trova la propria spiegazione nel complesso rapporto intercorrente tra la politica e l'amministrazione che, da una parte postula, in virtù del principio di democraticità, il mantenimento di un collegamento dell'attività amministrativa al potere di direzione politica e di controllo delle istituzioni rappresentative del corpo elettorale; dall'altro rende necessario garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione al fine di evitare favoritismi e discriminazioni dovuti all'appartenenza politica dei cittadini.

L'attuale modello normativo sembra tendere ad una separazione tra politica ed amministrazione basata sull'attribuzione del potere di indirizzo politico-amministrativo al Governo e della gestione amministrativa ai vertici dirigenziali della pubblica amministrazione.

AMMINISTRAZIONI E ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Le pubbliche amministrazioni operano come:

- **autorità amministrativa**

- > attività amministrativa di diritto pubblico (diritto amministrativo)

- **soggetti erogatori di servizi pubblici**

- > attività amministrativa di diritto privato (diritto comune)

Attività amministrativa come:

- **attività autoritativa**

- > atti amministrativi

- **produzione di beni o servizi**

- > amministrazione diretta, per enti, per regole

I MINISTERI PRIMA E DOPO LA RIFORMA (1999-2001)

Oggi

- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell'interno
- Ministero della giustizia
- Ministero della difesa
- Ministero dell'economia e delle finanze

- Ministero delle attività produttive

- Ministero delle comunicazioni

Ieri

- Ministero degli affari esteri
- Ministero dell'interno
- Ministero della giustizia
- Ministero della difesa
- Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
- Ministero delle finanze
- Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato
- Ministero del commercio con l'estero
- Ministero delle comunicazioni

segue...

LE AUTHORITY

Autorità > potere di nomina

- Commissione nazionale per le società e la borsa > *governo*
- Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo > *governo*
- Autorità garante della concorrenza e del mercato > *presidenti delle Camere*
- Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali > *presidenti delle Camere*
- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici > *presidenti delle Camere*
- Autorità per l'energia elettrica e il gas > *governo, previo parere commissioni parlamentari*
- Garante per la protezione dei dati personali > *Camera e Senato*
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni > *governo, previo parere comm. parlamentari (presidente), Camera e Senato (altri membri)*

L'AUTORITÀ ANTITRUST

Legge 287/1990

Collegio: presidente e 4 componenti

Competenze: tutela della concorrenza

- Intese restrittive della libertà di concorrenza
- Abuso di posizione dominante
- Operazioni di concentrazione

PRINCIPI RELATIVI ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Principio dell'autonomia e del decentramento (art. 5 Cost.)
- Riserva (relativa) di legge in materia di organizzazione (art. 97 Cost.)
- Principio di legalità dell'attività amministrativa
- Principio del giusto procedimento (l. 241/1990)
- Principio del buon andamento (art. 97 Cost.)
- Principio di imparzialità (art. 97 Cost.)
- Distinzione fra attività di governo e attività di gestione amministrativa (d.lgs. 267/2000, d.lgs. 165/2001)
- Principio di responsabilità delle pubbliche amministrazioni e dei funzionari (art. 28 Cost.)
- Principio del concorso pubblico (art. 97 Cost.)
- Diritto di azione contro gli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.)

I PRINCIPI COSTITUZIONALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il principio di legalità

Il principio di legalità esprime l'esigenza che l'azione della pubblica amministrazione sia assoggettata alla legge.

Tale principio, pur non essendo esplicitato in Costituzione si desume da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e può essere considerato secondo una duplice accezione: formale e sostanziale.

Il principio di legalità in senso formale richiede che ogni provvedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge che definisce i limiti entro i quali debba esplicarsi l'azione della pubblica amministrazione.

Inteso in senso sostanziale, il principio di legalità assume una connotazione ancor più vincolante per l'azione amministrativa, giacché, esso impone che gli atti della pubblica amministrazione, oltre a rispettare i limiti formali fissati dalla legge, siano adottati in conformità della disciplina sostanziale posta in essere dalla stessa.

I principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione

L'art. 97 Cost., comma 1, prevede che:

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Tale articolo individua due principi caratterizzanti l'azione della pubblica amministrazione: il principio di imparzialità e il principio del buon andamento.

segue

Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione

In base al suddetto principio l'organizzazione della pubblica amministrazione deve avvenire in maniera imparziale. Per cui, in senso negativo, l'imparzialità della pubblica amministrazione concerne la sua organizzazione e consiste nella non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. In senso attivo, il principio di imparzialità si esplica in riferimento all'attività della pubblica amministrazione, che deve perseguire i propri obiettivi in maniera imparziale, traducendo sul piano amministrativo il generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. Questo, tuttavia, non esclude che la pubblica amministrazione possa esprimere valutazioni discrezionali circa interessi diversi, ma impone che le sue decisioni vengano prese nell'osservanza della legge e senza alcuna arbitraria discriminazione tra i soggetti coinvolti.

L'imparzialità dell'amministrazione è ribadita dall'art. 98, comma 1, Cost., che specifica che “ *i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione* ” e dal successivo comma 3 del medesimo articolo che prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di funzionari pubblici: magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione

Il principio di buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di buona amministrazione. Pertanto, la stessa dovrà attenersi ai criteri di efficacia e di efficienza.

L'efficienza della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate.

L'efficacia dell'azione amministrativa concerne, invece, la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati.

Efficacia ed efficienza costituiscono, perciò, due parametri distinti e non coincidenti. Potrebbe, infatti, sussistere l'ipotesi di una amministrazione efficiente, in relazione alle poche risorse ad essa attribuite, ma non efficace; così come, viceversa, quella di una amministrazione che pur essendo in grado di raggiungere gli obiettivi prefissi (efficacia) non lo faccia in maniera efficiente.

Il dovere di fedeltà

Strettamente connesso ai principi suesposti è il dovere di fedeltà alla Repubblica imposto dall'art. 54 Cost. a tutti i cittadini e, specificamente, a quelli ai quali sono affidate funzioni pubbliche. Ad essi è imposto il *dovere di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge.*

Il principio di responsabilità dei pubblici dipendenti

Infine, secondo quanto disposto dall'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 diritto. Alla responsabilità diretta dei funzionari pubblici, l'art. 28 Cost. prevede, inoltre, una responsabilità solidale dello Stato e degli Enti pubblici.*

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Legge 241/1990

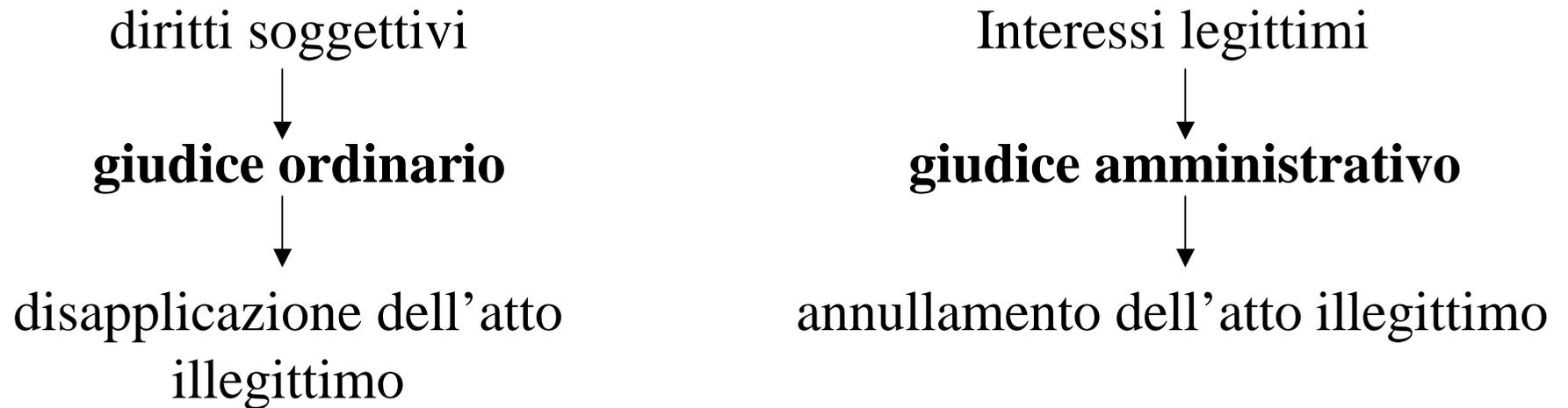
«L'attività amministrativa persegue i fini
determinati dalla legge» (art. 1)

- Principi di economicità, efficacia e pubblicità dell'attività amministrativa
- Individuazione del responsabile del procedimento
- Partecipazione dei soggetti interessati all'istruttoria
- Diritto di accesso ai documenti amministrativi
- Obbligo di provvedere nel termine
- Obbligo di motivazione dei provvedimenti

I VIZI DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

- Incompetenza
- Violazione di legge
- Eccesso di potere
 - illogicità manifesta
 - contraddittorietà interna o fra più provvedimenti
 - insufficienza di motivazione
 - disparità di trattamento
 - ingiustizia manifesta
 - travisamento dei fatti
 - non giustificata violazione della prassi
 - non rispetto del principio di ragionevolezza
 - non rispetto del principio di proporzionalità

LA RIPARTIZIONE DELLE GIURISDIZIONI



Competenza esclusiva del giudice amministrativo
(diritti e interessi): nelle materie indicate dalla legge

I RICORSI CONTRO GLI ATTI AMMINISTRATIVI

- **Ricorsi amministrativi**
 - ricorso in opposizione
 - ricorso gerarchico
- **Ricorsi giurisdizionali**
- **Ricorsi straordinari al presidente della Repubblica**

Rimedi alternativi: o ricorrere in sede giurisdizionale o ricorrere al presidente della Repubblica ovvero ricorrere preliminarmente in sede amministrativa ed eventualmente impugnare in sede giurisdizionale o con ricorso straordinario.

LE RIFORME AMMINISTRATIVE DEGLI ULTIMI ANNI

- Riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato
- Decentramento delle funzioni amministrative dello Stato alle regioni e agli enti locali
- Privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici
- Semplificazione dei procedimenti