

La disciplina dell'organizzazione amministrativa 2° ed. 2019

Sezione I **cap.1** Introduzione – la disciplina giuridica dell'amministrazione

Non necessariamente il dover essere coincide con ciò che avviene nella pratica, ma oggi l'organizzazione amministrativa è fortemente giuridicizzata, risponde a principi e regole di carattere giuridico-positivo.

Cap.2 La funzionalizzazione degli interessi pubblici

Oggi l'amministrazione non è più sovrana, la Costituzione assegna quest'ultima al popolo, ciò implica che l'amministrazione sia in una **posizione servente** rispetto alla realizzazione dei principi dell'ordinamento. Alla Pubblica amministrazione sono assegnati degli **interessi pubblici** e non è né libera né autoreferenziale, il suo ruolo è giuridicamente funzionalizzato alla realizzazione degli interessi dei cittadini (accezione ripresa dagli artt.24 e 113 Cost.). Ovviamente non mancano margini di discrezionalità, ma anche questi devono essere indirizzati sempre nel suddetto interesse.

Cap.3 Nessi fra organizzazione ed attività amministrativa

Esistono dunque legami stretti fra l'organizzazione (dover essere) e attività amministrativa (essere), poiché il primo influenza enormemente il secondo: pensiamo all'organizzazione di un ufficio. Indubbiamente per questo motivo l'organizzazione deve essere costruita e funzionare in modo tale da consentire ed ottimizzare l'effettiva funzionalità dell'amministrazione; e l'organizzazione è sia data dalla legge che dalla Costituzione. È **sbagliato** dire che sia solo la legge a influenzare la disciplina dell'organizzazione, a questa si affianca anche la disciplina sostanziale dei poteri, la disciplina generale dell'attività amministrativa e altre specifiche che si aggiungono per i singoli provvedimenti.

Cap.4 Principi dell'attività amministrativa (art.97 Cost.)

- **Buon andamento:** che implica efficacia (idoneità a raggiungere obiettivi), economicità (ottimizzazione delle risorse, semplificazione e tempestività)
- **Imparzialità:** che implica trasparenza e divieto di discriminazione. Su quest'ultimo punto è opportuno notare che spesso accade che si debbano attuare delle scelte, da cui possono generarsi conflitti. In questo caso, occorre considerare questo: ove non sia possibile rispettare il principio, per lo meno dovrebbe essere imparziale il metodo con il quale la scelta è stata presa.
- **Principio democratico:** richiede forme organizzative che riconducono le scelte pubbliche alla sovranità popolare.
- La Carta dei diritti fondamentali (2000) stabilisce il diritto ad una "**buona amministrazione**", cioè un equo, imparziale modo di trattare le questioni personali entro un termine congruo da parte dell'UE.
 - Si ricavano quindi: principio di ragionevolezza, obiettività, coerenza, proporzionalità
 - Si ricavano anche il diritto al contraddittorio, di accesso, obbligo di motivazione atti

Tutti questi principi hanno **valore giuridico**, il che significa che una mancata ottemperanza implica una sanzione.

Cap.5 Conseguenze dovute al carattere giuridico dei principi

La sanzione, o meglio la correzione, può avvenire mediante dichiarazione d'incostituzionalità da parte del **giudice costituzionale** se l'atto impugnato è una legge. In questo caso la conseguenza

indiretta di tale dichiarazione sarà la nullità degli atti amministrativi intrapresi sulla base di tale legge, mentre nel caso in cui sia l'atto amministrativo viziato, sarà il **tribunale amministrativo** ad annullarlo eventualmente.

Sezione II **Cap.1** Le figure soggettive pubbliche: enti pubblici e soggetti non personificati

In primo luogo consideriamo che la Pubblica amministrazione è un grande **insieme eterogeneo** di entità, questo per vari motivi:

- Per una semplice divisione del lavoro, principio per cui lo Stato si divide in ministeri (centrali) e apparati (periferici)
- Per la valorizzazione delle peculiarità e delle istanze dei territori
- La specializzazione rispetto a particolari compiti pubblici
- Il tentativo di coordinare diverse parti dell'amministrazione.

Con l'espressione "**figure soggettive pubbliche**" (personalità giuridica pubblica) ci riferiamo a:

Persone giuridiche pubbliche (o enti pubblici)	Riconosciute	Entrambi sono comunque parte della Pubblica Amministrazione.
Soggetti del diritto non personificati	Non riconosciute	

La **differenza** che intercorre fra i due è la stessa del diritto privato: la **responsabilità patrimoniale** perfetta o imperfetta. Ora, poiché ciò che conta nel diritto amministrativo è l'interesse pubblico, la **distinzione risulta marginale**, anche considerando il fatto che essendo soggetti pubblici non possono, in linea di massima, risultare **insolventi** (su questo vedi **cap.IX.5.5**). Anche se su questo punto, per via dei recenti sviluppi della crisi finanziaria si suppone che in futuro questa insolvenza possa effettivamente accadere. Non sono mancate le opinioni di chi ritiene che il riconoscimento di una figura pubblica sia necessario per riconoscere maggiore autonomia all'ente in questione, opinione che tuttavia manca di riscontro giurisprudenziale e normativo. In conclusione non è davvero importante distinguere fra le due figure.

Cap.2 Le strutture della Pubblica amministrazione: gli uffici

La struttura organizzativa del singolo soggetto pubblico si compone di elementi che vengono definiti uffici. In questa accezione generale possiamo ricondurre all'interno di ciascun ufficio 3 elementi: compiti, personali, risorse.

Cap.2.1 I compiti degli uffici

I compiti negli uffici possono essere della più svariata natura. Possiamo comunque classificarli:

- **Compiti finali:** assegnati in modo che siano rivolti direttamente agli amministrati
- **Compiti strumentali:** rivolti alla struttura stessa per perseguire il corretto funzionamento
- **Attività giuridiche:** esercizio di poteri che vede la formazione di provvedimenti (e quando si parla in relazione a questi compiti si parla anche di "**funzioni**"). In attività giuridiche possiamo anche distinguere tra i termini:
 - **Attribuzioni**, cioè l'insieme dei compiti assegnati a ciascuna figura soggettiva
 - **Competenze**, cioè la frazione delle attribuzioni assegnati ad un ufficio di una figura soggettiva
- **Attività materiali:** come le cure ospedaliere, la manutenzione stradale etc...

Cap.2.2 Il Personale

Il personale negli uffici può essere più o meno ampio. Nel caso in cui la persona titolare dell'ufficio sia singola, non rilevano particolari problemi, ma qualora le persone nel medesimo ufficio siano più numerose, allora opera la distinzione fra titolare dell'ufficio e addetti.

Cap.2.2.1 Uffici collegiali: i componenti svolgono in modo contestuale e congiunto i compiti.

Cap.2.2.1.1 Perché esistono uffici collegiali?

A tale modello si ricorre qualora il compito assegnato sia di carattere tanto complesso da doversi ricondurre **diverse sensibilità e competenze** all'interno del medesimo ufficio, in modo da bilanciare gli interessi o col fine di ottenere una migliore valutazione tecnica necessaria a causa dell'ambito interdisciplinare delle scelte dell'ufficio. Non solo: la stessa collegialità permette anche un reciproco controllo perché siano rispettati gli obiettivi e i principi dell'ufficio. Anche qualora le ragioni della collegialità dovessero venire meno, si manterrebbero comunque i vantaggi fin qui espressi.

Cap.2.2.1.2 Collegi perfetti e collegi imperfetti

- **Collegi perfetti:** i collegi si dicono perfetti quando le deliberazioni delle sedute sono valide con la presenza di tutti i componenti. Di solito sono tali i collegi formati da tecnici.
- **Collegi imperfetti:** le deliberazioni sono valide quando vi è la presenza di almeno metà+1 dei componenti. Sono tali, solitamente, gli uffici che sono composti da membri eletti.

Cap.2.2.1.3 Regole generali di funzionamento dei collegi

Il modo di operare dei collegi non è generalmente regolato né da norme generali né specifiche, la loro regolamentazione è da ricavare piuttosto nel diritto giudiziario, nella giurisprudenza. Il collegio opera riunendosi su convocazione del Presidente che redige un programma (ordine del giorno) che i membri potranno opportunamente consultare. Alla fine della discussione avviene una votazione con la quale si deciderà la delibera, tale votazione potrà avere modalità e quorum variabile. È opportuno in ogni caso porre sull'atto amministrativo i motivi della decisione della maggioranza qualora vi siano state delle opinioni dissidenti. Ovviamente il contenuto e le modalità di formazione dell'atto possono sempre essere verificabili sulla loro effettiva conformità ai parametri normativi.

Cap.2.2.2 Uffici organo e rappresentanza legale

La qualità di **organo** comporta l'automatica ed immediata imputazione degli **atti amministrativi** compiuti dalle persone fisiche che appartengono all'ufficio-organo. Poiché gli atti amministrativi sono adottati solo da uffici con compiti giuridici, non esistono uffici organo che compiano attività materiale (perché quando gli uffici si definiscono organo allora compiono atti amministrativi, se non possono creare atti amministrativi allora sono semplici uffici e svolgono attività materiale).

Ciascun organo imputa direttamente i propri atti all'amministrazione e può farlo anche in provvedimenti fuori dalla sua competenza (ma è chiaro che questi ultimi sono illegittimi). Non occorre quindi la rappresentanza legale o volontaria, anche se spesso i soggetti pubblici sono comunque dotati di un legale rappresentante (come lo è il sindaco per il comune), che giustamente si appone quando entrano in gioco le situazioni giuridiche soggettive, un'eventualità che si verifica in virtù della capacità di tipo privatistico degli uffici stessi (pensiamo ad un banale contratto di compravendita: in tal caso l'ufficio prende la parte di un semplice privato).

Cap.2.2.3 Provvista personale degli uffici

Avviene mediante appositi atti giuridici di organizzazione con i quali vengono assegnate persone ad uffici (provvista personale=assegnazione personale uffici).

Cap.2.2.3.1 Uffici professionali e uffici onorari

- **Uffici professionali:** sono uffici coperti mediante personale dipendente (cosiddetto “di ruolo”). È il caso del prefetto, ad esempio. All’interno degli uffici personali possiamo distinguere due tipi di rapporto:
 - **Rapporto di servizio:** s’intendono le situazioni soggettive attinenti al rapporto di dipendenza lavorativa (quindi le retribuzioni, le mansioni, l’orario).
 - **Rapporto d’ufficio:** inerisce al solo fatto che la persona è preposta all’ufficio, oltre a comprendere altre situazioni soggettive quali la doverosità nell’espletamento dei propri compiti o la responsabilità nei confronti degli amministrati.
- **Uffici onorari:** il titolare non è dipendente dell’amministrazione a cui appartiene l’ufficio. Negli uffici onorari è configurabile solo un **rapporto d’ufficio**, ma nonostante ciò è comunque possibile prevedere un’indennità, come accade ad esempio con il sindaco.

Cap.2.2.3.2 Modi di provvista del personale, 3 modi:

- Negli **uffici professionali** distinguiamo:
 - Reclutamento del personale ai fini dell’assunzione -> Concorso pubblico
 - Assegnazione ad un ufficio -> Mero atto di natura organizzativa
- Negli **uffici onorari** può avvenire in 2 modi:
 - Nomina da parte di un altro ufficio monocratico (spesso quest’ultimo non è libero nella scelta)
 - Elezione da parte di un collegio (rientra in questo caso l’elezione del presidente del consiglio regionale)
- Vi sono infine casi nei quali la legge vuole che sia garantita l’indipendenza di giudizio nella provvista, è il caso delle **autorità amministrative indipendenti o di regolazione**, il cui potere di nomina è generalmente regolato con il coinvolgimento delle più alte cariche della Repubblica. Rientra in questi casi l’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In ultimo occorre considerare come questi modelli **non** siano così **statici** nella realtà. Così ad esempio il presidente dell’autorità portuale era nominato (l.84/1994) dal Ministro delle Infrastrutture ma d’intesa col Presidente della Regione ed entro tre nominativi formulati dal sindaco del comune e dal presidente della provincia del porto in questione. È palese come questo esempio non sia riconducibile a nessuno dei modelli preposti (oggi comunque suddetta carica non viene scelta così). È anche possibile che nel procedimento di nomina si inseriscano delibere collegiale prive del carattere elettorale.

Cap.2.2.3.3 Requisiti per l’accesso ai pubblici uffici

Per l’osservanza dei **principi costituzionali**, i requisiti dovrebbero essere corrispondenti ai compiti che i funzionari (intesi in senso lato) andranno a svolgere, per una semplice questione di efficienza:

- Il principio di **buon andamento** implica una particolare capacità professionale o esperienza
- Il principio di **imparzialità** postula particolari attitudini della persona all’indipendenza di giudizio, oggettività e neutralità.

Questi due requisiti invero non sono necessari negli uffici di carattere **politico-rappresentativo**, tuttavia questo non implica che non vi siano delle ragioni di preclusione di tali cariche. Infatti:

- Nel caso di **provvista elettorale**:
 - **Ineleggibilità**: impedisce all'eletto di assumere la carica. Può accadere nel caso in cui il candidato già copra una posizione di rilievo e allora la legge vuole escluderlo in ragione del suo ruolo di preminenza.
 - **Incandidabilità**: preclude l'accesso alla competizione elettorale. È l'esempio del potenziale candidato reo di aver commesso un reato.
 - **Incompatibilità**: illegittimità del mantenimento di un pubblico ufficio quando ci si trova in una particolare condizione, ad esempio nel caso del sindaco è previsto qualora costui abbia particolari debiti nei confronti del comune
- Nel caso di **provvista non elettorale**:
 - **Non nominabilità**: il candidato non può essere scelto per ragioni legate alla sua persona (come nel caso in cui la persona abbia precedenti penali)

Cap.2.2.3.4 Concorrenza fra aspiranti

Ovviamente quando la titolarità dell'ufficio è assegnata mediante **procedura elettorale**, abbiamo necessariamente più candidati. Ma quando invece avviene una **nomina o una assegnazione**, allora possiamo ricondurre la fattispecie a due casi:

- La semplice scelta fra più aspiranti (è il caso della nomina del presidente dell'autorità portuale)
- La scelta avvenuta previo l'adempimento di altre forme procedurali (come la pubblicazione del manifesto sul sito ASL)

Cap.2.2.3.5 Conseguenze della mancata osservazione di norme nella provvista

L'eventuale **sopravvenuta inidoneità** per ricoprire una carica implica l'**annullamento** della nomina o dell'elezione di tale candidato.

Per quanto riguarda gli **atti** invece, per tutelare la buona fede, in via di prassi si è adottata la cosiddetta **regola del funzionario di fatto**, per cui tutti gli atti fino ad allora compiuti si considerano pienamente legittimi. Nei casi in cui un amministrato impugni sia il provvedimento sia la validità del titolo per cui tale provvedimento è stato rilasciato, si ritiene che il giudice possa ritenere viziati entrambi (per garantire la tutela di cui agli artt.24 e 113 della Cost.)

Cap.2.2.3.6 Conflitto di interessi a capo dei titolari d'ufficio

Abbiamo due situazioni:

- **Dovere di astensione**: codificato un po' ovunque, ma meglio formulata nella legge 241/1990, per cui il titolare dell'ufficio riconoscendo il proprio coinvolgimento nell'esercizio di qualsiasi procedimento deve astenersi (secondo il principio dell'imparzialità) e segnalarlo.
- In alcuni casi la legge anticipa la valutazione del conflitto d'interesse nella provvista degli stessi uffici, prevedendo che diverse persone non possano parteciparvi. È il caso della nomina dei membri dell'organo per la valutazione degli appalti, per cui viene escluso chi ha esercitato cariche amministrative nei precedenti 2 anni, ad esempio.

Cap.2.2.3.7 Assenza o impedimento uffici o componenti collegi

Assenza: permanente, come nel caso delle dimissioni o di morte	Reggenza: (con modalità stabilite dalla legge)
	Supplenza o vicarietà: (stabilito ex ante)
Impedimento: temporaneo, come la malattia o il conflitto d'interesse	Nell'impedimento è possibile esclusivamente la supplenza o vicarietà.

Salvo diversa disposizione, il reggente o il supplente operano con gli **stessi poteri dell'originale titolare**. Generalmente negli uffici ordinari la supplenza è automatica, mentre negli organi straordinari (come le commissioni d'appalto) nel silenzio della legge si ritiene che possa essere possibile nominarne un altro. Ovviamente i requisiti devono essere i medesimi dell'originale titolare, ma è pur vero che possono esserci deroghe in tal senso.

Cap.2.2.3.8 Fine del periodo di preposizione a pubblico ufficio - prorogatio

Molti incarichi nella Pubblica amministrazione sono di natura **temporanea**, molti altri a tempo **indeterminato**. Nel primo caso ciò avviene per la natura del compito, che è spesso di natura politica, per garantire il rispetto del principio della democraticità e al buon andamento (una rinnovazione può comportare maggiore impegno). Non da sottovalutare è il rischio per cui un compito lasciato per troppo tempo nelle mani di una persona possa indurre a pensare che questa carica si personalizzi, rendendo la carica, nei casi meno virtuosi, strumentale ad altri fini rispetto al pubblico interesse. Se al decorrere della carica però non si ha un nuovo titolare, allora entra in gioco l'istituto della **prorogatio**, che assolve l'esigenza di continuità nell'amministrazione. Nel decreto legge 293/1994 si stabilisce il termine massimo della prorogatio a 45gg, periodo nel quale il titolare dell'ufficio deve provvedere alla scelta del nuovo titolare secondo disposizioni e mantiene tutti i poteri. Al 42° giorno, tuttavia, qualora non vi sia ancora una scelta chiara presa da un organo collegiale, il titolare è tenuto alla nomina del nuovo successore, se non vuole incorrere nelle conseguenze (di sua responsabilità) dovute alla vacanza della carica.

Cap.2.2.3.9 Dimissioni da un ufficio

Vi possono essere varie modalità con cui avviene la cessazione della carica nei confronti di un ufficio, tra questi vi sono le **dimissioni**. È opportuno distinguere fra:

- Dimissioni che implicano l'estinzione di qualsiasi situazione giuridica correlata
- Dimissioni dall'ufficio ma senza cessazione del rapporto di servizio
 - Le dimissioni in questo caso devono essere accettate dall'amministrazione o in alcuni casi bisogna aspettare che venga nominato un nuovo titolare (come nel caso del consigliere Rai), in altri casi sono subito valide.

Cap.2.3 Risorse materiali e finanziarie uffici

Con riguardo ai beni pubblici, vedi cap.IX.

Cap.2.3.1 Assegnazione dei beni

Le amministrazioni possono disporre dei propri beni, ma anche assegnarli in ragione dell'articolazione degli uffici. Infatti, per fare un esempio, la biblioteca ha dei libri in custodia, ma la titolarità di questi appartiene comunque all'Università. Gli uffici non hanno soggettività distinta da quella dell'amministrazione a cui appartengono e quindi non possono rivendicare alcun diritto di proprietà.

Cap.2.3.2 Risorse finanziarie

Ciascun soggetto pubblico dispone di un **bilancio** nel quale si programmano le spese ripartendole per funzioni (programmi, obiettivi) sulla base delle risorse in entrata. Ciascuna ripartizione prende il nome di **capitolo**. Generalmente il bilancio è gestito centralmente, mentre solo per uffici avviene la dotazione di beni specifici.

Cap.3 Articolazioni d'ufficio

Ciascun ufficio al proprio interno prevede diverse specializzazioni. È tecnicamente sbagliato dire che un ufficio può comprenderne altri, sarebbe piuttosto più corretto dire che avviene una **suddivisione per specializzazione dei compiti**: al vertice abbiamo quello coordinativo, sotto abbiamo i poteri decisori e al livello più basso abbiamo compiti di natura ausiliaria, esecutiva o istruttoria.

Cap.4 Società e soggetti a statuto privatistico – privatizzazione PA

In un primo momento la distinzione fra amministrazioni e soggetti privati risultava più agevole, perché al primo era affidato il compito e il vincolo di perseguire l'interesse pubblico, e oltre a ciò si potevano ricondurre altre caratteristiche eterogenee (tutte non necessarie), come l'istituzione per legge o la disponibilità di risorse di provenienza dalla finanza pubblica.

A partire dagli anni '90 la dottrina e la giurisprudenza hanno ritenuto coerente con l'ordinamento la **capacità giuridica privata** della PA, permettendo la costituzione di società, fondazioni o associazioni da parte della PA. Questo ha generato una (fino ad allora) sconosciuta efficienza in mano alla Pubblica Amministrazione, presto risanata dall'intervento del legislatore che ha ricondotto tali istituti di diritto privato alla soggezione del diritto pubblico, tanto quasi da rendere impercettibile e superflua la distinzione fra società in mano pubblica o vera e propria istituzione della PA.

Sezione III Tipologie di attività amministrativa e relazioni fra apparati ed uffici

Cap.1 Amministrazione attiva, consultiva e di controllo

- **Attiva**: riguarda le attività finali (di cura diretta al pubblico interesse) e le attività a queste strumentali
- **Consultiva**: riguarda le attività che consistono nella redazione di pareri tecnici
- **Controllo**: tutte le attività che lavorano sulla verifica di legittimità e di altri svariati parametri (come l'efficacia o l'economicità)

Cap.1.1 Relazioni intersoggettive e relazioni tra uffici

Le relazioni organizzative nella Pubblica Amministrazione possono intercorrere fra uffici di uno stesso ente o soggetto ma anche fra enti o soggetti diversi e dunque fra uffici di questi. È una distinzione alquanto importante perché la seconda ipotesi implica la possibilità che fra due uffici o enti diversi si possa avere un **contenzioso giurisdizionale**. Le relazioni che intercorrono, sempre in questa fattispecie, si definiscono intersoggettive, perché la Pubblica Amministrazione non è un unico ente o soggetto, ma un insieme di enti o soggetti.

Cap.1.2 Le relazioni intersoggettive

(La chiave per comprendere le relazioni intersoggettive è comprendere la legittimazione a svolgere determinati compiti, tema che pone la propria base sulle ipotesi di sopra e sotto coordinazione e alle ipotesi di autonomia. Parliamo ora di questi enti in termini generali.)

Cap.1.2.1 Gli enti territoriali (autonomia, leale cooperazione, coordinamento)

Gli **enti territoriali** sono lo Stato, le regioni e gli enti locali (città metropolitane, province e comuni) e si definiscono tali perché esercitano la propria attività su un numero enorme di individui che sono radicati sul rispettivo territorio su cui esercitano la loro influenza, assolvendo in linea di massima la generalità degli interessi. Fondamentale per questi enti è la **legittimazione democratica**. Data la pluralità di questi enti, non sono affatto rari i casi in cui vi siano conflitti fra amministrazioni e per far fronte a tali problemi si richiama in prima istanza il principio di **leale collaborazione**, che prevede che *l'interesse di ciascun ente territoriale di massimizzare la propria influenza sia lasciata da parte, in favore del perseguimento dell'interesse pubblico*. Altro quesito si pone qualora si debbano considerare tutelabili due diversi interessi, ed è chiaro in questo caso che venga perseguito quello di natura più rilevante e fondamentale, predisponendo all'occorrenza un trasferimento dei poteri necessari.

Cap.1.2.2 Altri enti e soggetti pubblici

Anche in questo caso questi enti dovrebbero avere legittimazione democratica (è un principio supremo dell'ordinamento), ma la loro legittimazione democratica è da considerarsi **indiretta**, poiché il ruolo da loro svolto è strumentale rispetto all'azione organizzativa intrapresa dall'organo legittimato. La soggettività di questi enti è distinta e se ne ritrovano così tanti per 3 ragioni essenziali:

1. **Ragione organizzativa**: è utile in ragione del fatto che spesso i compiti strumentali eseguono compiti estremamente diversi rispetto a quelli propri degli enti territoriali, esempio è il compito di natura materiale svolto dalle ASL; in cui la prestazione è affidata ad un soggetto pubblico (o eventualmente anche a una impresa privata) mentre i fini sono stabiliti da atti di indirizzo politico.
Di fatto quindi la strumentalità si realizza attraverso i poteri di indirizzo, di direttiva e di vigilanza, permettendo al sovraordinato di avere la possibilità di indicare i fini dell'attività o nel caso della vigilanza di osservare che vengano rispettate eventuali modalità o fini determinati, stabilendo eventualmente un commissariamento se necessario (cioè la sostituzione mediante un organo straordinario)
2. **Ragione storica**: questi enti proliferano per valorizzare la collaborazione e la partecipazione di particolari gruppi che saranno i destinatari dell'azione amministrativa e per esigenza di coordinamento fra funzioni in cui è rilevante il coordinamento fra interessi nazionali e locali (esemplificativo è l'autorità portuale).
3. **Ragione politica o sociologica**: essendo ogni ente oggetto del diritto (per quanto riguarda la sua organizzazione), allora è possibile attenuare alcuni dei vincoli volti alla funzionalizzazione dell'ente verso l'interesse pubblico, questo in modo meno percettibile dall'opinione pubblica rispetto a quanto accadrebbe sulla modifica dell'organizzazione e funzionamento degli apparati degli enti territoriali. Peraltro è giusto osservare che la proliferazione degli enti pubblici crea "posti di potere" suscettibili di essere assegnati da organi di governo (politicizzati), creando un meccanismo poco virtuoso.

In conclusione notiamo come la Pubblica Amministrazione riponga negli enti territoriali la propria maggiore rilevanza, soprattutto a livello politico-amministrativo.

Cap.1.2.3 Amministrazioni indipendenti

Ultima categoria che fa eccezione sono le **amministrazioni indipendenti e le autorità cosiddette di regolazione** che operano in tutta **imparzialità e indipendenza** (come stabilito dalla legge), sebbene

non si escludono comunque delle interazioni con altri organi politici. Il problema relativo alla legittimazione democratica può essere risolto con queste argomentazioni:

- Innanzitutto sono **istituite per legge**, che è espressione della volontà generale
- In secondo luogo queste strutture ricevono dalla legge **compiti diversi rispetto al resto della Pubblica Amministrazione**, lasciando a queste compiti ad esempio di natura economica, o comunque di valutazione secondo canoni tecnici, compiti in cui il criterio di legittimazione primario è proprio l'imparzialità
- In ultimo viene previsto un rigoroso **obbligo di pubblicazione** delle motivazioni per le quali gli atti sono stati intrapresi

Cap.1.3 Le relazioni fra uffici (o relazioni interorganiche)

Vi sono alcune tipologie di compiti con riflessi di carattere organizzativo.

Cap.1.3.1 Compiti di indirizzo e gestione – (Distinzione organi di governo e di gestione)

Se all'interno di un ente vi è la necessità di formulare o precisare l'indirizzo politico-amministrativo del suo apparato, allora vale la regola per cui si separano gli **organi di indirizzo politico-amministrativo** dagli altri, che prendono il nome di **organi di gestione** (come scritto nel **decreto legislativo 165/2001 e 267/2000**), dove con organi di gestione si intendono quelli aventi il compito di eseguire le decisioni prese dagli organi che stabiliscono l'indirizzo politico amministrativo. Con questo principio s'intende limitare l'area di rilevanza del principio democratico all'area politico-amministrativa, permettendo al principio d'imparzialità di essere pienamente operativo nella realizzazione degli obiettivi prefissati (quindi negli organi di gestione).

Il **decreto legislativo 165/2001** art.4 specifica gli aspetti dell'attività indirizzo politico-amministrativa, comprendendo:

- La definizione degli obiettivi
- L'individuazione delle risorse
- la nomina
- le decisioni in materia di atti normativi

(Il **decreto legislativo 267/2000** invece fa alcuni esempi a riguardo, inserendo fra le attività gestionali la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la stipulazione di contratti, atti di gestione finanziaria, attestazioni, certificazioni).

La netta separazione implica l'impossibilità d'interferenza fra le due sfere di competenza, tentando quindi di evitare l'instaurazione di relazioni gerarchiche fra i due; oltre a queste due macrodistinzioni, rileviamo alcuni uffici ausiliari, di supporto che prendono il nome di **uffici "di diretta collaborazione"**.

Cap.1.3.2 Line e staff: articolazione degli uffici gestionali/dirigenziali

Chiaramente gli organi di gestione possono essere tantissimi a seconda della grandezza dell'amministrazione. L'attività di gestione può essere schematicamente suddivisa in:

- **Uffici dirigenziali generali**, che comprende le mansioni di:
 - Definizione di strategie, cioè l'individuazione del modus operandi
 - Il coordinamento delle attività gestionali programmate
- **Uffici dirigenziali**, che comprende le mansioni di:

- Gestione puntuale con adozione degli atti amministrativi necessari per attuare le strategie
- **Uffici non dirigenziali**, comprendente varie mansioni tra cui:
 - Attività di preparazione, istruttoria, supporto, esecuzione delle scelte gestionali

I rapporti fra questi uffici prendono il nome di “**relazioni di linea**” e sono da considerarsi rapporti di direzione, non di gerarchia. Il principio è altresì ribadito dal **d.lgs.165/2001**, che allo stesso modo dispone per quanto riguarda i compiti degli uffici dei ministeri, indubbiamente uno degli apparati burocratici più complessi nell’ordinamento. In particolare, quindi:

- Gli **uffici dirigenziali generali** (art.16 decreto legislativo 165/2001):
 - Formulano proposte ed esprimono pareri al Ministro
 - Dirigono e coordinano l’attività dei dirigenti
 - Svolgono attività di organizzazione e gestione del personale e dei rapporti sindacali
- Gli **uffici dirigenziali** (art.17 del medesimo decreto):
 - Formulano proposte agli uffici generali
 - Svolgono tutti i compiti delegati dai dirigenti generali
 - Dirigono e coordinano l’attività degli uffici non dirigenziali
 - Provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie.

Nel rapporto fra uffici (dirigenti e non) potrebbe configurarsi la possibilità di relazioni gerarchiche, tuttavia è proprio la **Costituzione all’art.97** a disporre che “*nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari*”, implicitamente ammettendo che il rapporto non debba essere di gerarchia, ma piuttosto di **competenza**. La disposizione gerarchica tra uffici non permane nella Pubblica Amministrazione, è piuttosto una caratteristica tipica degli ordinamenti militari. Questo discorso, bisogna precisare, vale per i rapporti tra uffici, mentre nei rapporti all’interno di un ufficio è invece assai comune che dei rapporti di gerarchia esistano.

Esiste infine un ultimo tipo di **relazione**, cosiddetto “**di staff**”, nel quale la relazione si configura come di collaborazione, intesa come particolare specializzazione uno rispetto all’altro.

(Quindi qual è la differenza fra uffici di collaborazione e relazione di staff? Semplicemente i primi sono direttamente collegati ad un organo in particolare, mentre il secondo rapporto è scollegato da qualsiasi ufficio, svolge consulenza a tutto l’apparato, oltre ad avere diverse mansioni.)

Cap.1.4 Delega ed avvalimento

Può succedere che un’amministrazione pur essendo titolare di alcune funzioni non svolga tali funzioni direttamente, affidandosi ad un altro ufficio-organo della PA. Questo avviene mediante **delega, avvalimento o sostituzione**.

- **Delega**: la delega è il trasferimento della funzione di un esercizio, che però non trasferisce anche la titolarità di tale funzione. È possibile impartire direttive contestualmente alla delega, ed è anche possibile revocarla. La delega in ogni caso è ammessa qualora sia prevista espressamente tra le norme di organizzazione.
- **Avvalimento di uffici di altra amministrazione**: in questo caso non vi è trasferimento né della titolarità né delle funzioni, ma vi è l’avvalimento delle funzioni di un ufficio mediante il richiamo a norme organizzative, come se si trattasse di un ufficio funzionalmente dipendente. È un chiaro esempio di come la PA si spersonalizza al fine di perseguire il pubblico interesse.