

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Prof. Andrea Crismani

DIRITTO AMMINISTRATIVO

2018/19

I punti da trattare

Nozione

Aspetto storico

Pluralismo amministrativo

Principi

Fonti

Definizioni normative

Nozione Ue di Pa

Norme della Costituzione

Amministrazione in senso formale e in senso sostanziale

Gli indici di riconoscimento

Amministrazione come operatori giuridici

I punti da trattare *segue*

- Soggettività e personalità giuridica
- Nozione di imputazione giuridica
- Organo: tipologie, funzionamento, verbali, prorogatio
- Ufficio
- Rapporti
- Funzioni – attribuzione – competenza
- Gli strumenti che incidono sulla competenza
- (avocazione, delegazione, avvalimento, sostituzione)
- Funzionario di fatto e il regime degli atti
- Le relazioni organizzative: interorganiche e intersoggettive
- Tipi di enti: Stato, peculiarità

Nozione

- Esiste una nozione normativa generale di definizione di pubblica amministrazione?
 - Qual è il campo di indagine?
 - Storico
 - Normativo
 - Giurisprudenziale
 - Dottrinale

Il termine “pubblica amministrazione” può essere inteso in senso soggettivo ed oggettivo.

Per **p u b b l i c a a m m i n i s t r a z i o n e i n s e n s o s o g g e t t i v o (o organizzativo)**, si intende l’insieme degli organi direttamente preordinati al concreto perseguimento dei compiti o degli scopi considerati di pubblico interesse in una collettività statale.

Mentre per **p u b b l i c a a m m i n i s t r a z i o n e i n s e n s o o g g e t t i v o (o funzionale)**, si intende l’**a t t i v i t à** amministrativa, ossia quell’attività mediante la quale gli organi statali all’uopo preposti provvedono alla cura concreta degli interessi pubblici ad essi affidati

- L'individuazione dei soggetti che fanno parte della p.a. è complessa.
- Manca una definizione
- Definizione unitaria?
- Complesso di uffici a cui è demandata la cura degli interessi pubblici a ai quali sono conferiti i relativi diritti e doveri: in via riassuntiva si denomina PA.

Semblanze della PA

- 3 aspetti/semblanze
- Apparato servente del Governo (art.95)
- Complesso autecefalo non subordinato al potere esecutivo (art. 97,98)
- Modello autonomistico e comunitario (artt.5,114,118)

Distinguere tra
funzione di governo
e
funzione di amministrazione
Politica - amministrazione

Fisionomia originaria

- Semplicità
- Uniformità
- Accentramento
- Gerarchia

Fisionomia attuale

- Complessità
- Differenziazione
- Adeguatezza
- Sussidiarietà

Prima:

Amministrazione centrale e amministrazione
indiretta dello Stato

Finanza derivata

Ora:

Autonomia

Autonomia di entrata

evoluzione

- Aumento delle funzioni
- Allargamento del corpo elettorale
- Autonomie locali
- Azienda autonoma
- Azienda municipalizzata
- Ente pubblico funzionale

Ventennio fascista: INPS, INIL, IRI, INAM

Pensioni-lavoro-industria-malattie

Anni 70 (prec. Secolo): ordinamenti regionali

Anni 90: ordinamento locale/autonomie,
distinzione politica amministrazione,
riorganizzazione ministeri, federalismo,
privatizzazioni fredde e calde,

- Oggi: società pubbliche, società partecipate, società in house, Autorità indipendenti
- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN SENSO FORMALE**
- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN SENSO SOSTANZIALE**

PRINCIPI

- GENERALI
- 1. LEGALITA'
- 2. IMPARZIALITA'
- 3. BUON ANDAMENTO
- 4. PUBBLICITA'
- 5. TRASPARENZA
- 6. MERITO
- 7. LEGITTIMO AFFIDAMENTO
- 8. CERTEZZA DEL DIRITTO
- 9. RESPONSABILITA'
- 10. GIUSTIZIABILITA'/PR. DI AZIONABILITA'
- 11. LIBERA CONCORRENZA
- 12. + PRINCIPI DI FINANZA PUBBLICA
- SOSTENIBILITA' DEL DEBITO PUBBLICO
- EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO
- GARANZIE OBIETTIVE -teoria
 - 1) DESTINAZIONE DENARO PUBBLICO A FINI PUBBLICI
 - 2) CORRETTEZZA CRITERI DI GESTIONE

PRINCIPI dell'ORGANIZZAZIONE

- AUTONOMIA
- SUSSIDIARIETA'
- ADEGUATEZZA
- DIFFERENZIAZIONE
- LEALE COOPERAZIONE
- UNITA' DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA
- CONTINUITA' DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

IMPARZIALITA'

- Principio contenuto nell'art. 97 Cost. e dal 2009 anche nella l. 241/90
- Accezione oggettiva: obbligo di ponderare tutti gli interessi coinvolti (compl.istruttoria)
- Accezione soggettiva: divieto di disparità (astensione, incompatibilità; no integrazione documentaz.; procedure concorsuali per bene pubblico; no bandi fotografia; divieto soggetti estranei)

L'accezione soggettiva

- L'accezione soggettiva costituisce il fondamento degli istituti dell'*astensione* (per cui l'amministratore pubblico non deve avere alcun interesse concreto o coinvolgimento di carattere personale, anche solo in astratto nella vicenda che viene chiamato ad esaminare e valutare); dell'*incompatibilità* (per cui gli amministratori non possono essere portatori di interessi personali che possano trovarsi in posizione di conflittualità o anche solo di divergenza, rispetto a quello, generale, affidato alle cure dell'organo di cui fanno parte indipendentemente da come abbiano agito in concreto) e della *ricusazione* (che si ha nelle ipotesi in cui vi sarebbe dovuta essere astensione e non vi sia stata).

BUON ANDAMENTO

- Principio contenuto nell'art. 97 Cost. e applicabile **non solo all'organizzazione** ma all'azione
- nel primo trentennio di vita repubblicana era stato oscurato dal principio di imparzialità

principio di AUTONOMIA

- ART. 5 COST.+118/9 COST.

Il principio di ADEGUATEZZA

- Il principio di adeguatezza è citato nell'ordinamento italiano all'art. [118](#) della [Costituzione](#), unitariamente al principio di [sussidiarietà](#) e al [principio di differenziazione](#).
- Il **principio di adeguatezza**, stabilisce che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere **un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà**; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti, per l'esercizio delle funzioni amministrative.

principio di SUSSIDIARIETA

- **principio regolatore** secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione.
- Il principio di sussidiarietà è caratterizzato da implicazioni sia di natura positiva sia di tipo negativo. Dal punto di vista positivo, infatti, si afferma che lo Stato (e gli altri [enti pubblici](#)) dovrebbe offrire sostegno economico, istituzionale e legislativo alle entità sociali minori ([chiese](#), [famiglia](#), associazioni).
- Le implicazioni di natura negativa, invece, spingono lo Stato ad auto-astenersi dall'intervenire in determinati settori, per non ostacolare chi potrebbe soddisfare un determinato bisogno meglio dello Stato stesso (si presuppone, infatti, che le libere aggregazioni di persone conoscano certe realtà periferiche meglio degli amministratori pubblici di livello più alto). In questa maniera si favorirebbe la lotta all'inefficienza, allo spreco, all'assistenzialismo e ad un eccessivo centralismo burocratico.
- ES. baratto amministrativo, art. 190 ccp

- il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative vengono svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni), ma esse possono essere esercitate dai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.
- Si parla di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica

principio di DIFFERENZIAZIONE

- Il **principio di differenziazione**, stabilisce nell'attribuzione di una funzione amministrativa ai diversi livelli di enti di governo (comuni-province-città metropolitane-regioni-stato) che **si debbano considerare le caratteristiche relative alle rispettive capacità di governo degli enti amministrativi riceventi**; queste sono caratteristiche demografiche, territoriali, associative, strutturali che possono variare anche in misura notevole nella realtà del paese.

principio di LEALE COOPERAZIONE

- Incide sulle modalità di esercizio delle competenze
- Principio al quale devono uniformarsi i rapporti fra livelli di governo diversi, ma pur sempre riconducibili ad un ordinamento unitario. Il principio è di derivazione comunitaria ed è richiamato all'art. 10 del Trattato CE, laddove si precisa che gli Stati membri sono tenuti ad adoperarsi con ogni mezzo per agevolare la Comunità nell'adempimento dei suoi obblighi.
- In particolare rileva per il diritto amministrativo in quanto ad esso espressamente fa riferimento l'art. 120 Cost. (*nella versione novellata dalla L. cost. 3/2001*) per ciò che riguarda i poteri sostitutivi del Governo (degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni) nel caso di:
 - — mancato rispetto delle *norme e trattati internazionali* o della *normativa comunitaria*;
 - — pericolo grave per l'*incolumità* e la *sicurezza pubblica*;
 - — necessità di tutelare l'*unità giuridica ed economica* ed in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
- ESEMPI
- Conferenza servizi
- Accesso atti tra pp.aa

principio dell' UNITÀ DELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

- L'articolazione sul piano organizzativo dei centri di potere non deve impedire il conseguimento dei risultati operativi complessivi e unitari.

principio della CONTINUITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

- L'organizzazione è strumentale all'esercizio della funzione.
- Scioglimento organi
- Prorogatio - istituto per il quale i titolari degli organi possono continuare ad esercitare le loro funzioni nonostante sia scaduto il loro mandato, in attesa della nomina o dell'elezione dei successori.

I MODELLI DI PA

- Che emergono dalla Costituzione
- Art. 95
- Artt. 97 c. 2 e 4 , 98 e 51

- Riserva di legge : attribuzione del potere

NOZIONE DI PA a livello UE

NON UNITARIA ma funzionale

- PA e art. 45 par 4 TFUE – ristretta CGE 149/79
- Appalti – ampia (organismo di diritto pubblico, amministrazione aggiudicatrice, ente aggiudicatario, impresa pubblica)
- Direttive self executing – ampia CGE 188/89

Dlgs n. 165/01

- **DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165**
Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle **dipendenze delle amministrazioni pubbliche**, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo (ora comma secondo)

Art.1, c.3. d.lgs n. 165/01

Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

I. 196/2009

LEGGE 31 dicembre 2009, n. 196 Legge di contabilita' e finanza pubblica

- . Art. 1 Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

Elenco ISTAT

- Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010
- **Art. 1 c. 3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.**

- Sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel [Manual on Government Deficit and Debt](#) pubblicato da Eurostat l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13 nel SEC). Nell'ambito delle statistiche di contabilità nazionale, per tale settore si compila, il conto economico consolidato che costituisce il riferimento per gli aggregati trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi* annesso al *Trattato di Maastricht*.

Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche

- I criteri utilizzati per la classificazione delle unità istituzionali nei relativi settori sono di natura statistico-economica e sono soggetti a continui approfondimenti e precisazioni – svolti in accordo con le Autorità Statistiche Europee – al fine di garantire la necessaria armonizzazione a livello europeo.

- Secondo il SEC 2010, il Settore S13 “è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese” (paragrafo 2.111) Secondo il SEC 2010, ogni unità istituzionale viene classificata o meno nel Settore S13 sulla base di criteri di natura prevalentemente economica, indipendentemente dal regime giuridico che la governa. Seguendo tali criteri (cfr. i paragrafi 2.111 - 2.117 del SEC 2010), le unità incluse nel Settore delle Amministrazioni Pubbliche appartengono alle seguenti tipologie :

- a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;
- b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita , ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio;

- c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche;
- d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche (paragrafo 2.112).

Criterio del test market/non market

- Per stabilire se una unità controllata dalle amministrazioni pubbliche debba essere classificata nel settore S13 il Sec2010 prevede di verificarne il comportamento economico attraverso l'analisi delle condizioni di concorrenzialità in cui essa opera e l'applicazione del test market/non market (o test del 50%).
- Il test market/non market è funzionale alla distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita e verifica in quale quota le vendite coprono i costi di produzione (compreso il costo del capitale) dell'unità istituzionale considerata. Qualora tale quota risulti inferiore al 50% per un congruo periodo di tempo, il test indica che l'unità opera come produttore di servizi non di mercato.

Dlgs n. 33/2013

- **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**
Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (*articolo introdotto dall'[art. 3, comma 2, d.lgs. n. 97 del 2016](#)*)

TRASPARENZA

La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

- art. 2-bis. Ambito soggettivo di applicazione
1. Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:
 - a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
 - b) b) alle società in controllo pubblico come definite dall'[articolo 2, comma 1, lettera m\), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#). Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; *(lettera così sostituita dall'[art. 27, comma 2-ter, d.lgs. n. 175 del 2016](#), introdotto dall'[art. 27 del d.lgs. n. 100 del 2017](#))*
 - c) c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.
3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

I. 241/1990

- Art. 1, c. 1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1 con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 22 l. 241/1990

- L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza

- Art. 22 e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

- Art. 23
- Art. 23. Ambito di applicazione del diritto di accesso
- 1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorita' di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

Art. 7 d.lgs 104/2010 CPA

- 2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

Dlgs 50/16 CCP

- a) «amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;
- b) «autorità governative centrali», le amministrazioni aggiudicatrici che figurano nell'[allegato III](#) e i soggetti giuridici loro succeduti;
- c) «amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali»: tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non sono autorità governative centrali;

- d) «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria il cui elenco non tassativo è contenuto nell'[allegato IV](#):
- 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
2) dotato di personalità giuridica;
3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

e) «enti aggiudicatori», ai fini della disciplina di cui alla:

1) [parte II](#) del presente codice, gli enti che:

1.1. sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli [articoli da 115 a 121](#);

1.2. pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli [articoli da 115 a 121](#) e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente;

2) [parte III](#) del presente codice, gli enti che svolgono una delle attività di cui all'[allegato II](#) ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali:

2.1. le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;

2.2. le imprese pubbliche di cui alla lettera t) del presente comma;

2.3. gli enti diversi da quelli indicati nei punti 2.1 e 2.2, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'[allegato II](#).

Gli enti cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono «enti aggiudicatori» ai sensi del presente punto 2.3;

- f) «soggetti aggiudicatori», ai solo fini delle [parti IV e V](#), le amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera a), gli enti aggiudicatori di cui alla lettera e) nonché i diversi soggetti pubblici o privati assegnatari dei fondi, di cui alle citate [parti IV e V](#);
- g) «altri soggetti aggiudicatori», i soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del presente codice;
- h) «joint venture», l'associazione tra due o più enti, finalizzata all'attuazione di un progetto o di una serie di progetti o di determinate intese di natura commerciale o finanziaria;
- i) «centrale di committenza», un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie;
- l) «attività di centralizzazione delle committenze», le attività svolte su base permanente riguardanti:
 - 1) l'acquisizione di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
 - 2) l'aggiudicazione di appalti o la conclusione di accordi quadro per lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
- m) «attività di committenza ausiliarie», le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:
 - 1) infrastrutture tecniche che consentano alle stazioni appaltanti di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi;
 - 2) consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto;
 - 3) preparazione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
 - 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata;
- n) «soggetto aggregatore», le centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'[articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89](#);

- o) «stazione appaltante», le amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera a) gli enti aggiudicatori di cui alla lettera e), i soggetti aggiudicatori di cui alla lettera f) e gli altri soggetti aggiudicatori di cui alla lettera g);

PA in senso FORMALE

Art. 4 l. n. 70/1975 “nessun nuovo ente pubblico non può essere costituito se non per legge”

PA in senso SOSTANZIALE

Enti costituiti per legge e in base alla legge

INDICI DI RICONOSCIMENTO- CRITERI SINTOMATICI

- Esistenza di un sistema di controlli pubblici
- Partecipazione – ingerenza dello Stato o altra PA nella nomina e nella revoca degli amministratori
- Finanziamento
- Partecipazione dello Stato o altra PA nella spesa
- Costituzione ad iniziativa pubblica
- Potere di direttiva di un ente sull'altro

Regime giuridico

- Autarchia
- Autotutela amministrativa
- Autonomia
- Autogoverno

autarchia

L'autarchia, letteralmente, è la capacità di governarsi da sé; in questo contesto è la capacità degli enti, diversi dallo Stato, di possedere delle potestà pubbliche per il perseguimento dei propri interessi.

Tipiche espressioni dell'autarchia degli enti pubblici possono essere la possibilità di agire per il tramite di provvedimenti amministrativi con la stessa efficacia di quelli emessi dallo Stato, o la capacità di fornire certificazione o il potere di determinare la propria organizzazione interna.

autotutela

Il potere di autotutela è garantito a ogni ente pubblico o a ogni altro organo stabilito dalla legge in ordine alla possibilità di risolvere un conflitto di interessi attuale o potenziale e, in particolare, di sindacare la validità dei propri atti producendo effetti incidenti sugli stessi, nell'ambito di tutela dell'interesse pubblico.

Sono esempi di questa capacità il *potere di revoca*, *sospensione*, *proroga*, *rimozione* degli "effetti dell'atto", di *annullamento* o *convalida* dell'atto e dei suoi effetti ex tunc, o ancora di *riforma*, *sanatoria*, *ratifica* e *rinnovazione* dell'atto e dei suoi effetti ex nunc.

autonomia

- L'autonomia è la capacità degli enti di emanare atti normativi o provvedimenti che hanno valore sul piano dell'ordinamento generale alla stessa stregua di quelli dello Stato, impugnabili rispettivamente davanti al giudice costituzionale o amministrativo a seconda del rispettivo rango nella gerarchia delle fonti.
- In sintesi è la titolarità di un potere discrezionale legislativo o amministrativo nella formazione dei propri atti.
- Esistono diversi gradi e tipi di autonomia che sono attribuiti dalle leggi agli enti pubblici:
 - autonomia legislativa (potere normativo primario);
 - autonomia regolamentare (potere normativo secondario);
 - autonomia statutaria (potere normativo in tema di organizzazione e funzionamento dell'ente stesso);
 - autonomia finanziaria;
 - autonomia contabile;
 - autonomia di indirizzo amministrativo;
 - autonomia tributaria.

autogoverno

- L'autogoverno definito come la facoltà di alcuni degli enti pubblici di amministrarsi per mezzo di organi i cui membri sono eletti da coloro che ne fanno parte.

Non fallibilità

- Rispetto alle persone giuridiche di diritto privato, anche la vicenda estintiva della vita di un ente pubblico è sottoposta a disciplina derogatoria.
- per gli enti pubblici territoriali esiste una disciplina concorsuale speciale sia sul *deficit* (è il caso di gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, cfr. art. 242-243-*sexies*, t. unico ord. enti locali) sia sul dissesto (artt. 244-269, t. unico ord. enti locali) che realizza la funzione di risanamento dell'ente

- Gli enti pubblici statali sono disciplinati dalla [legge](#) 4 dicembre 1956, n. 1404 (*Soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato*), recante l'obbligo di procedere alla soppressione degli enti di diritto pubblico e gli altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e interessanti comunque la [finanza pubblica](#), i cui scopi sono cessati o non più perseguibili, o che si trovano in condizioni economiche di grave dissesto o sono nella impossibilità concreta di attuare i propri fini statutari.
- La predetta soppressione opera per incorporazione in altro ente, ovvero per liquidazione (ordinariamente in capo al [Ministero del Tesoro](#), mediante lo speciale Ufficio liquidazione presso la [Ragioneria generale dello Stato](#) - Ispettorato generale di finanza);

L'attrazione nel pubblico comporta
l'applicabilità della disciplina pubblicistica
tra cui:

L'assoggettabilità alla responsabilità
erariale, ai controlli della Corte dei conti,
all'evidenza pubblica, alla concorsualità

AMMINISTRAZIONI COME OPERATORI GIURIDICI

Soggettività giuridica

Personalità giuridica

FIGURE SOGGETTIVE NON PERSONIFICATE

**Nuova capacità amministrativa in materia di
contratti**

IMPUTAZIONE GIURIDICA

Organo di una persona giuridica è la persona fisica o l'insieme di persone fisiche che agisce per essa, compiendo atti giuridici. Gli atti giuridici compiuti dall'organo sono imputati alla persona giuridica, come fossero stati compiuti dalla stessa, sicché si dice che tra organo e persona giuridica s'instaura una relazione di *immedesimazione organica* detta anche *rapporto organico*, termine quest'ultimo ritenuto da molti improprio giacché il rapporto giuridico presuppone una pluralità di soggetti di diritto tra i quali intercorre, mentre in questo caso vi è un solo soggetto, la persona giuridica, del quale l'organo non è altro che una parte.

- Quanto detto differenzia l'immedesimazione organica dalla rappresentanza, essendo questa un vero e proprio rapporto giuridico in virtù del quale un soggetto di diritto (il *rappresentante*) agisce per un altro soggetto (il *rappresentato*), imputando a questo gli effetti dei propri atti. L'organo, a differenza del rappresentante, non imputa alla persona giuridica soltanto gli effetti degli atti compiuti, ma anche gli atti stessi; ne segue che, per l'ordinamento giuridico, sono atti non dell'organo ma della persona giuridica.

- L'ufficio, denota qualsiasi unità elementare nella quale si articola la struttura organizzativa della persona giuridica, a prescindere dal fatto che le sue attività si traducano in atti giuridici.[2]
- A ciascun ufficio sono assegnate una o più persone fisiche, gli *addetti all'ufficio*, fra i quali il *titolare dell'ufficio* (o funzionario) assume una posizione di preminenza (si dice, infatti, che è *preposto all'ufficio*) essendo responsabile dell'unità organizzativa e dirigendone il lavoro. Oltre agli uffici che hanno quale titolare una sola persona fisica, e sono detti *monocratici*, ve ne sono altri, detti *collegiali*, la cui titolarità è attribuita ad un collegio, costituito da una pluralità di persone fisiche.

- **IMPUTAZIONE- AMBITO**
- Imputazione formale – imputazione di risultati
- Imputa effetti ed atti
- Anche fatti illeciti? Responsabilità
- **ACRIZIONE**
- **IMPUTAZIONE**

ORGANI

- ORGANI
- Diretti
- Indiretti
- Monocratici
- Collegiali
- Collegio virtuale e reale
- Collegi di valutazione
- Collegi di ponderazione
- Deliberazione
- Quorum
- Prova di resistenza
- Convocazione
- Verbalizzazione
- Prorogatio
- Interruzione rapporto (191 tuel)

- **Munus ed officia**

- I termine **ufficio** è usato per indicare uno degli elementi nei quali si articola la [struttura organizzativa](#) di un [ente](#).
- Il termine **munus** viene invece utilizzato per indicare il cosiddetto ufficio soggettivo.

- **Rapporto di servizio**

- **Rapporto d'ufficio**

Relazioni organizzative

- Gerarchia
- Direzione
- Coordinamento
- Controllo

Competenza

- Funzione
- Attribuzione
- Competenza
 - Tipi
 - Strumenti che incidono (avocazione, delegazione, avvalimento e sostituzione)

Funzionario di fatto

- l'espressione funzionario di fatto individua un soggetto che eserciti di fatto funzioni amministrative nell'ipotesi in cui l'atto di investitura di questo sia viziato o manchi del tutto