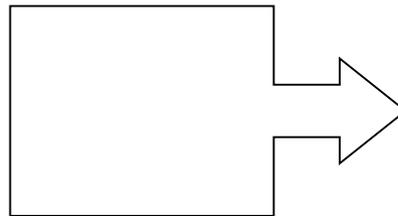


Capitolo X
L'ORGANIZZAZIONE
DEGLI APPARATI
AMMINISTRATIVI STATALI

***1. PRINCIPI COSTITUZIONALI IN TEMA DI P. A. :
Costituzione e amministrazione***

**da amministrazione
autoritativa**

**(amministrazione
=
potere)**



**a amministrazione
di prestazione**

**(amministrazione
=
funzione)**

***2. PRINCIPI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DELLA P. A.:
i principi costituzionali***

- **derivazione politica degli organi che esercitano attività amministrativa (art. 95.1 .2 cost.)**
- **riserva di legge (relativa) in tema di organizzazione della P.A. (art. 97.1)**
- **reclutamento dei pubblici dipendenti di regola tramite concorso (art. 97.3)**
- **status giuridico dei funzionari pubblici (art. 98.1 .3)**
 - **decentramento e autonomie locali (art. 5)**

2. PRINCIPI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DELLA P. A.: i principi costituzionali

Gli uffici pubblici sono organizzati **secondo disposizioni di legge**.

“**Buon andamento**” della Pubblica amministrazione.

“**Imparzialità**” della Pubblica Amministrazione



I pubblici impiegati

- sono al servizio esclusivo della Nazione
- accedono alla P.A. mediante concorso
- se sono parlamentari, non possono conseguire promozioni
- possono essere limitati nel diritto di iscriversi a partiti politici (magistrati, militari, agenti e funzionari di Polizia, rappresentanti diplomatici)

2. PRINCIPI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DELLA P. A.: i principi costituzionali

Art. 5 cost. (decentramento istituzionale e burocratico)

Art. 114, 1° e 2° comma, cost. (pari dignità istituzionale agli enti costitutivi della Repubblica e garanzia costituzionale dell'autonomia di tutti gli enti territoriali)

Art. 118, 1° comma, cost.: **tutti** i compiti amministrativi spettano in via generale al **Comune**, in quanto organizzazione di governo più vicina ai cittadini, salvo quelli assegnati ai livelli superiori di governo ai fini di una migliore cura degli interessi pubblici coinvolti



(principi di **sussidiarietà** e **adeguatezza** - **differenziazione**)

4. PRINCIPI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DELLA P.A.: i diversi tipi di organi

- **Con legittimazione politica e con legittimazione professionale**
 - **Monocratici, collegiali, complessi**
 - **Attivi, consultivi, di controllo**
 - **Centrali, locali o periferici**

Organo = strumento attraverso cui l'ente pone in essere la sua attività rilevante verso l'esterno

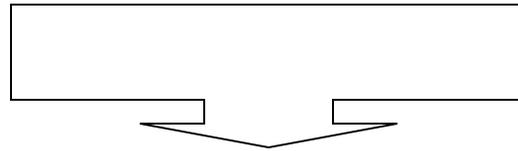
Ufficio = unità organizzativa di un apparato amministrativo

Rapporto di servizio = lega la persona all'organo o all'ufficio

*5. GLI APPARATI STATALI:
disegno generale dell'assetto ministeriale*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

MINISTERI



Uffici di diretta collaborazione col Ministro

Dipartimenti

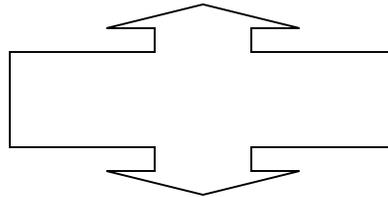
Direzioni generali

Agenzie

**Organi consultivi, di controllo (Ufficio di bilancio) e di
consulenza giuridica (Avvocatura dello Stato)**

***6. GLI APPARATI STATALI:
la Presidenza del Consiglio***

**Struttura organizzativa strettamente funzionale
all'esercizio delle funzioni del Presidente del
Consiglio**



poche strutture necessarie (v. Segretario generale,...)

vasti poteri organizzativi del Presidente

7. GLI APPARATI STATALI:
il decentramento dell'amministrazione statale

**esercizio di funzioni ed erogazione di servizi tramite
uffici operanti in aree territoriali a più diretto
contatto con la comunità sociale**

Decentramento e mera deconcentrazione

UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO (Prefetti)

SINDACO COME UFFICIALE DEL GOVERNO

8. GLI APPARATI STATALI:

l'attività di produzione di beni o di erogazione di servizi

- **Aziende o Amministrazioni autonome (organi)**
- **Agenzie (con personalità giuridica)**
- **Enti pubblici (in particolare: enti pubblici economici)**

TIPI PRINCIPALI DI ENTI PUBBLICI

Enti pubblici indipendenti: sono dotati di autonomia politica e perseguono finalità generali (es. Regioni, Comuni)

Enti pubblici strumentali: agiscono secondo indirizzi e sotto il controllo di un organo dello Stato, per svolgere funzioni ausiliarie. Sono di tre tipi:

- **enti pubblici di disciplina di settore:** hanno compiti di controllo di operatori privati (Banca d'Italia)
- **enti pubblici di erogazione:** erogano servizi alla collettività (Inps)
- **enti pubblici economici:** svolgono attività imprenditoriale

9. GLI APPARATI STATALI:

le tendenze della disciplina relativa al personale e alla dirigenza statale

Estensione al pubblico impiego degli istituti a tutela delle libertà individuali e collettive del lavoratore (“privatizzazione” del pubblico impiego, tranne che per particolari categorie)

Attribuzione di un ruolo importante alla contrattazione collettiva (ARAN)

Attribuzione ai giudici ordinari, in funzione di giudici del lavoro, delle controversie in tema di pubblico impiego

Per i dirigenti, la norma fondamentale è oggi l'art.4 del D.Lgs. 165/2001

CATEGORIE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico

Magistrati; Avvocati dello Stato; Militari e personale delle Forze di Polizia dello Stato; Diplomatici e Prefetti; Professori universitari.

Dirigenti: hanno un rapporto di lavoro privato, ma, essendo titolari di Uffici, il loro rapporto con l'amministrazione è di diritto pubblico.

Dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato

Il loro rapporto di lavoro è regolato da **contratti collettivi**, articolati per **comparti**, a loro volta suddivisi in differenti **qualifiche** e **“posizioni economiche”**.

Dipendenti che non hanno un rapporto di lavoro stabile

Il loro rapporto è disciplinato da diverse tipologie di contratto.

**LA C.D. "PRIVATIZZAZIONE" DEL PUBBLICO IMPIEGO
(T.U. 165/20021)**

Legge-Quadro n. 93/1983

Il trattamento economico ed alcuni aspetti delle condizioni di lavoro sono regolati sulla base di accordi tra le Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative ed il Governo.

D. Lgs. n. 29/1993 (la c.d. "privatizzazione" del p.i.)

- Rapporto di lavoro costituito sulla base di un contratto individuale.
- Il rapporto di lavoro è disciplinato - oltre che dal Codice Civile e dalle altre leggi - dai contratti collettivi.
- Gli atti della P.A. come datore di lavoro sono di diritto privato e sfuggono al principio di legalità.
- Salve alcune eccezioni, le controversie in materia di lavoro sono decise dal giudice ordinario.

I CONTRATTI COLLETTIVI: TIPI E SOGGETTI

Tipi di contratto

- **Contratti di comparti:** definiscono i comparti, che comprendono i dipendenti di settori omogenei o affini.
- **Contratti nazionali:** relativi a tutti i dipendenti di un comparto.
- **Contratti integrativi:** regolano le materie previste dai contratti nazionali, relative ai dipendenti di una singola amministrazione.

I soggetti

- **Parte pubblica:** ARAN che agisce sulla base delle direttive dei *Comitati di settore*.
- **Parte sindacale:** le Organizzazioni più rappresentative (*almeno il 5%*).

IL RAPPORTO INDIVIDUALE DI LAVORO

La costituzione del rapporto

- La P.A. assume sulla base di un precedente *atto di programmazione* e se vi è posto nell'*organico*.
- **“Procedura selettiva”** (di regola, il concorso pubblico) per l'individuazione delle persone da assumere (artt.51 e 97, Cost.).

La speciale disciplina del rapporto

Il rapporto di lavoro è sottoposto alle stesse leggi che regolano il lavoro privato, con le seguenti eccezioni:

- Chi svolge le mansioni proprie di una qualifica superiore *non acquisisce il diritto alla promozione*.
- A chi è assunto illegittimamente a tempo determinato *non viene riconosciuto un rapporto di lavoro a tempo indeterminato*.
- **Incompatibilità** con altra attività lavorativa.
- Rispetto dei **Codici di comportamento**.

LA DIRIGENZA

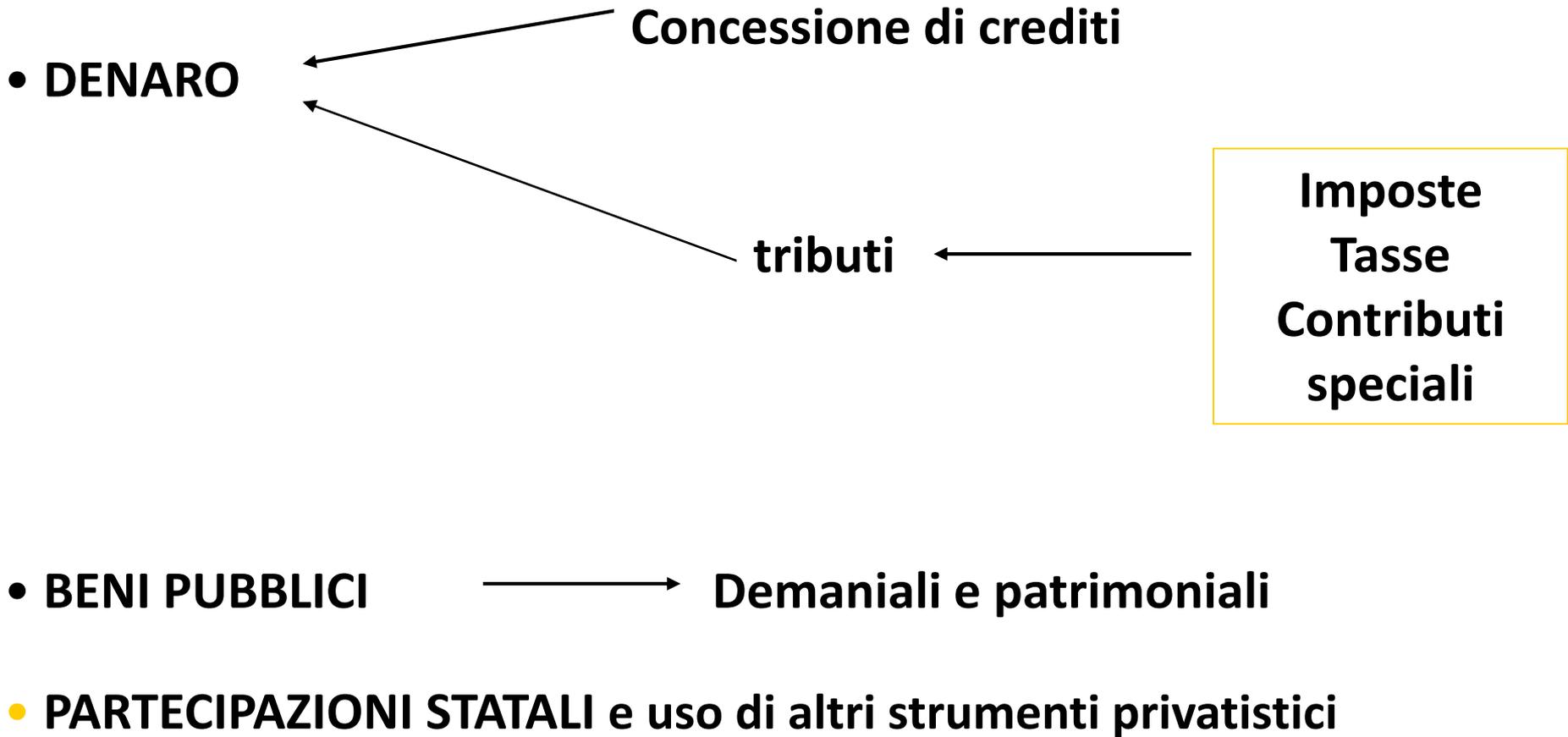
- **Ruolo unico** dei dirigenti.
- Il Ministro - con un contratto individuale - conferisce la **titolarità degli Uffici dirigenziali** a dirigenti del ruolo unico o, in misura limitata, a soggetti estranei.
- **Temporaneità** degli incarichi dirigenziali.
- **Revocabilità** degli incarichi dirigenziali, in caso di “risultati negativi” o di non ottemperanza alle direttive del Ministro.
- **Revocabilità** dei dirigenti più elevati nel caso della formazione di un **nuovo Governo**.

IL GIUDICE DEL RAPPORTO DI LAVORO CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

***Tutte le controversie in materia di lavoro sono devolute al
giudice ordinario, tranne:***

- Quelle relative ai dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico.
- Quelle relative alle procedure concorsuali per l'assunzione.

*10. GLI APPARATI STATALI:
I BENI DELLA P.A.*



CLASSIFICAZIONE DEI BENI PUBBLICI

Beni pubblici: beni di cui lo Stato o altri enti pubblici sono proprietari, per fini pubblici.

Beni demaniali: direttamente necessari a soddisfare i bisogni sociali, mediante l'uso pubblico immediato (sono inalienabili). Demanio "naturale" e "artificiale".

Beni patrimoniali indisponibili: solo indirettamente necessari a soddisfare i bisogni sociali (non possono essere sottratti alla loro destinazione).

Beni patrimoniali disponibili: manca il vincolo di destinazione.

***11. GLI APPARATI STATALI:
le autorità amministrative indipendenti (1/2)***

Organi o soggetti posti in posizione di indipendenza dagli organi governativi per esercitare funzioni per cui sono indispensabili non solo l'imparzialità ma anche la terzietà dell'autorità amministrativa rispetto agli interessi che si esprimono nel Governo

(es. Antitrust, Garante comunicazioni, ARERA, Garante privacy, CONSOB, IVASS, Banca d'Italia, Anac,)



categoria eterogenea

11. GLI APPARATI STATALI: le autorità amministrative indipendenti (2/2)

Godono di autonomia di gestione, organizzativa, contabile e finanziaria.

L'indipendenza è garantita dalle modalità di nomina.

Caratteristiche delle Autorità Indipendenti

Estraneità all'apparato esecutivo e, quindi, sfuggono al controllo del Governo.

Funzioni "paranormative": esercitano parziali funzioni normative.

Funzioni "paragiurisdizionali": agiscono attraverso forme di natura contenziosa.

12. GLI ORGANI AUSILIARI

(artt. 99-100 cost.)

- **il Consiglio di Stato**
- **il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**
- **la Corte dei Conti**

12. GLI ORGANI AUSILIARI
nozione

Si dicono **ausiliari** gli organi chiamati a svolgere un'attività di supporto nei confronti degli organi costituzionali.

Esprimono pareri che possono essere di merito o di legittimità.

Gli organi ausiliari previsti dalla Costituzione sono:

Il Consiglio di Stato; la Corte dei Conti; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; l'Avvocatura dello Stato.

12. GLI ORGANI AUSILIARI

IL CONSIGLIO DI STATO

Art. 100 Cost.

I membri sono in parte selezionati per concorso ed in parte nominati dal governo.

Svolge funzioni **consultive** (sezioni I, II, III + 1 sez. per atti normativi) e funzioni **giurisdizionali** (IV, V, VI).

I pareri più importanti sono resi dall'**Adunanza generale** (comprende tutte le sezioni).

12. GLI ORGANI AUSILIARI

IL CONSIGLIO DI STATO

Art. 100 Cost.

Nell'esercizio della funzione consultiva, il Consiglio di Stato rende **pareri** che possono essere *facoltativi* o *obbligatori*.

I pareri *obbligatori*, richiesti dalla legge, riguardano:

proposte di regolamento; coordinamento in T.U. di leggi e regolamenti; riconoscimento di persone giuridiche pubbliche; i contratti amministrativi più importanti.

È anche organo di **giurisdizione amministrativa** (rinvio)

12. GLI ORGANI AUSILIARI

LA CORTE DEI CONTI

Artt. 100 e 103 Cost.

Esercita funzioni di **giurisdizione contabile** e di **controllo preventivo** di legittimità sugli atti del governo, di **controllo successivo** sul bilancio dello Stato e di **controllo sulla gestione** finanziaria degli enti contribuiti dallo Stato.

Si compone di circa 600 magistrati, di cui alcuni di nomina governativa e gli altri selezionati per concorso.

Ha un Presidente nominato dal Governo; è governata da un Consiglio di Presidenza; è ripartita in 20 sezioni giurisdizionali e 2 sezioni di appello; ha poi sezioni di controllo e procure regionali per far valere la responsabilità contabile.

La Corte dei Conti è un organo indipendente, che esercita un controllo in posizione di "terzietà".

12. GLI ORGANI AUSILIARI

LA CORTE DEI CONTI

Con la legge 20/1994 il **controllo preventivo** di legittimità è esercitato solo su:

- a) Contratti di opere e di forniture oltre una determinata soglia di importo;
- b) Provvedimenti emanati previa delibera del Consiglio dei Ministri;
- c) Atti del Governo aventi ad oggetto la definizione di piante organiche;
- d) Atti normativi, di programmazione e atti generali attuativi di norme comunitarie;
- e) Deliberazioni dei comitati ministeriali;
- f) Provvedimenti di disposizione del demanio;
- g) Decreti di variazione del bilancio.

Se entro **30 gg.** dall'emanazione, la Corte non ne dichiara l'illegittimità, gli atti divengono **efficaci**. Se la Corte dichiara l'illegittimità, il Consiglio dei Ministri può chiedere che l'atto abbia egualmente esecuzione. In tal caso, la Corte ordina la **registrazione con riserva** dell'atto.

12. GLI ORGANI AUSILIARI

LA CORTE DEI CONTI

Il controllo successivo viene esercitato su:

- a) Alcune spese pubbliche;
- b) Alcune spese di ministeri;
- c) Rendiconto generale dello Stato, per il tramite del giudizio di parificazione;
- d) Sul funzionamento dei controlli interni imposti dal D. Lgs. 29/1993 ed effettuati dagli Uffici del controllo interno;
- e) Sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;
- f) Sugli enti locali.

12. GLI ORGANI AUSILIARI

**IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL
LAVORO**

E' organo di **consulenza** economica e sociale e di iniziativa legislativa.

Ha una composizione **rappresentativa delle categorie produttive e sociali.**

Ai sensi della legge 936/1986 è composto di **111 membri**, di cui **12** esponenti della cultura sociale e giuridica e **99** rappresentanti delle categorie produttive di beni o servizi nel settore pubblico o privato.