



**Università
degli Studi
di Ferrara**



ENTI, ORGANI, UFFICI

1. Irrilevanza dell'organizzazione



- Tradizionalmente, la scienza giuspubblicistica ha considerato l'organizzazione come un fenomeno interno, privo di rilevanza all'esterno
- Centralità del provvedimento
- L'organizzazione inizia ad assumere rilievo con l'affermarsi del pluralismo amministrativo e la rottura della struttura monolitica dello Stato

2. Organizzazione e attività



- In realtà, l'organizzazione non solo rileva all'esterno, ma precede e predetermina l'attività (Nigro, Pioggia)
- Il riparto delle funzioni pubbliche tra centri di competenza, la distribuzione dei compiti tra organi e uffici finisce per **conformare** l'attività svolta da un ente, predeterminandola
- L'organizzazione viene **prima** delle funzioni (Merloni), al contrario di quanto affermava la dottrina della prima metà del secolo scorso (Giannini)

2. Organizzazione e attività



- Non basta che la legge predefinisca un'attività (principio di legalità) ma la deve assegnare ad un soggetto visibile riconoscibile e adeguato perché la svolga
- Vi è una stretta correlazione tra funzione e uffici, tra attività e soggetto a cui essa viene affidata
- Attribuzione delle funzioni ai diversi uffici determina la **competenza** di questi ultimi
- In questo modo si ha la funzionalizzazione dell'organizzazione a determinati fini pubblici (Pioggia)

3. Le fonti dell'organizzazione



- Costituzione: artt. 5, 97, 114, 117
- Fonti legislative:
 - ① D.lgs. 300/99 (Ministeri e Presidenza Consiglio)
 - ② D.lgs. 267/00 TUEL (enti locali)
 - ③ L. 56/14, cd. Delrio (province e città metropolitane)
 - ④ Statuti e leggi regionali (regioni)
- Principi generali relativi all'amministrazione (imparzialità, buon andamento, trasparenza, autonomia, leale collaborazione, equilibrio bilancio)

4. Enti e persone giuridiche



- Enti pubblici come persone giuridiche pubbliche
- Persone giuridiche pubbliche hanno la medesima capacità di quelle private, salvo deroghe
- **Personalità giuridica** come capacità di essere titolare di diritti e doveri riconosciuta dall'ordinamento
- **Persona giuridica** come organizzazione formale separata dalla persona fisica
- Struttura associativa (prevalenza dell'elemento personale) o di fondazione (prevalenza dell'elemento patrimoniale)

5. Creazione degli enti pubblici



- L'istituzione di enti pubblici avviene sulla base di una legge ad hoc (CONI, ISTAT)
- ovvero sulla base di una delibera amministrativa nel caso di enti prevista da una legge generale (Università, camere di commercio)
- Legge n. 70/1975 (parastato) dispone che nessun ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge
- Volontà di semplificare la giungla degli enti pubblici (rasoio di Occam: *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*)

6. Pluralismo delle amministrazioni



- Dallo struttura monolitica dello Stato, al pluralismo amministrativo
- In Italia circa 10 mila amministrazioni pubbliche, di cui 8 mila comuni (dati ISTAT)
- Tendenza espansiva del diritto amministrativo (cd. amministrativizzazione degli enti)
- Enti pubblici sottoposti a **regime speciale** per quanto riguarda organizzazione, attività, controlli (anche giurisdizionali)

7. Indici rivelatori della pubblicità



- Mancando un'elencazione tassativa (v. oltre) per legge si ricorre a indicatori del carattere pubblico di un ente
 - ① Esercizio di poteri autoritativi
 - ② Funzionalizzazione dell'attività a fini pubblici
 - ③ Controllo e finanziamento da parte di altri enti pubblici
 - ④ Strumentalità rispetto ad altri enti
 - ⑤ Sottoposizione a regime pubblicistico
 - ⑥ Istituzione per legge
 - ⑦ Non sottoposizione alla disciplina del fallimento (scioglimento, commissariamento)

8. Organi



- Le persone giuridiche si avvalgono di **organi**, ossia centri di imputazione giuridica (o di competenza)
- All'organo è preposta una **persona fisica**, che esprime all'esterno la volontà dell'ente
- Rapporto di **immedesimazione organica** tra ente e organo: l'organo quando agisce è l'ente
- Differenza con il modello della rappresentanza, che realizza un rapporto meno intenso (al rappresentato si imputano solo gli effetti dell'atto)

9. Tipologie di organi



- Organi necessari e non necessari
- Organi monocratici e collegiali (particolarità dei collegi perfetti)
- Organi nominati (dirigenti), eletti (consiglio comunale), e individuati per legge (senato accademico)
- Organi attivi, consultivi, di controllo
- Organi ordinari e straordinari

10. Uffici



- Le persone giuridiche si avvalgono, oltre che di organi, anche di **uffici**
- Unità operative interne, dotate di risorse materiali e umane, a cui sono addette persone fisiche (cd. meri uffici)
- Gli uffici hanno natura **strumentale** rispetto all'attività degli organi
- Centri di competenza (l'attribuzione delle funzioni ai diversi uffici ne determina la **competenza**)

10. Uffici



- Solo alcuni uffici assumono atti rilevanti all'esterno
- A tali uffici è preposto, come titolare, un organo (cd. uffici-organi)
- Nozione di **competenza**: consente di individuare quali funzioni attribuite ad un ente spettano ad un particolare ufficio che ha carattere di organo
- La competenza è la misura dell'attribuzione (Giannini) e al contempo il limite della funzione esercitabile dall'organo (Merloni)

11. Tipologia di uffici



- Organizzazione degli uffici è sottoposta a riserva di legge relativa (art. 97 Cost.)
- Agli uffici è preposto un **titolare**, ossia una persona fisica, e vi sono addetti vari funzionari
- Atto di investitura per il titolare, assegnazione negli altri casi
- Se l'ufficio ha rilevanza esterna il titolare è un organo, diversamente l'ufficio avrà mera rilevanza interna (uffici tecnici)

12. Rapporto organico e di servizio



- L'atto di investitura o di assegnazione instaura il **rapporto organico** tra persona giuridica e la persona fisica.
- La persona fisica viene **incardinata** nell'organo o nell'ufficio
- Natura pubblicistica del rapporto
- La persona fisica è però legata alla persona giuridica anche da un rapporto esterno, a monte, cd. **rapporto di servizio** (o d'impiego)
- Rapporto giuridico bilaterale (**contrattuale**) che ha ad oggetto la prestazione lavorativa

13. Vizi del rapporto di servizio



- Nel caso in cui il rapporto di servizio scaturisca da una procedura o un atto di investitura illegittimo (annullato o nullo) anche gli atti posti in essere dall'organo vanno ritenuti invalidi
- A ciò fa eccezione la figura del **funzionario di fatto**, ai cui atti è riconosciuta validità pur in assenza di un atto formale di investitura (principio di effettività o continuità)
- Esempi di funzionario di fatto: operai che dirigono il traffico durante lavori pubblici

14. Nozione formale di pubblica amministrazione



- Nel nostro ordinamento manca una definizione legislativa di pubblica amministrazione
- Elenchi di amministrazioni contenuti in alcune fonti normative, con finalità meramente esemplificative o descrittive:
 - ① Testo unico pubblico impiego (TUPI) d.lgs. 165/01
 - ② Legge 241/90, sul procedimento amministrativo (art. 1, 29)

15. Nozione formale di pubblica amministrazione



- Altri elenchi di enti pubblici contenuti nel:
 - ③ Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/16)
 - ④ Patto di stabilità interno a seguito del Trattato di Amsterdam (1998)
- Interpretazione restrittiva della CGCE della nozione di “impiego nella pubblica amministrazione”, che consente deroga alle libertà di circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE)
- Soltanto quegli incarichi che comportano l’esercizio dell’autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell’interesse generale dello Stato

16. Nozione sostanziale di pubblica amministrazione



- Al di là degli elenchi e delle etichette formali, va affermandosi una nozione di amministrazione/ente pubblico di tipo **sostanziale**
- Sulla spinta del diritto europeo viene adottata la nozione sostanziale di **organismo di diritto pubblico**
 - ① Personalità giuridica, pubblica o privata
 - ② Assenza di finalità lucrative
 - ③ Sottoposizione a influenza dominante di una pubblica amministrazione (finanziamento, controllo, designazione organi di *governance*)

17. Caratteri delle amministrazioni in senso stretto



- Tratti caratterizzanti le amministrazioni pubbliche in senso stretto (**enti pubblici non economici**):
 - ① Collocazione fuori dal mercato (non mirano a realizzare ricavi)
 - ② Produzione di beni materiali o immateriali che il mercato non garantisce in modo adeguato
 - ③ Funzione redistributiva
 - ④ Finanziamento a carico della collettività