



Area 1 - Che cosa è la PA

Modulo 1.2 - Le norme che regolano l'organizzazione dell'Amministrazione pubblica

Lezione 1.2.2. – I principi dell'attività amministrativa

Le Fonti dei principi

La PA deve organizzarsi e funzionare sulla base di alcuni principi guida definiti sia dalla Costituzione Italiana in numerosi articoli, sia dalle leggi.

Questi principi regolano l'Amministrazione, garantendo giustizia, equità ed indirizzando l'azione pubblica sempre verso il bene comune e non verso interessi di parte.

In particolare, la Legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, anche attraverso successive modificazioni, ha avviato una riforma epocale della PA.

Vediamo nel dettaglio questi principi cui la PA deve attenersi...

Il principio di legalità

Il primo principio a cui deve uniformarsi l'Amministrazione è quello della legalità.

In poche parole, questo principio obbliga la PA al rispetto di 3 diverse regole:

- **principio della non concorrenzialità**, secondo cui nessun provvedimento amministrativo può essere emanato in contrasto con le disposizioni di legge;
- **principio della legalità formale**, secondo cui la PA non ha nessun potere al di fuori di quelli che le ha conferito la legge;
- **principio di legalità sostanziale**, secondo cui la PA deve agire ed usare il potere amministrativo in conformità a quanto previsto dalla legge, uniformandosi ad essa.

Il principio del "buon andamento"

Un altro principio chiave, definito dallo stesso art. 97 della Costituzione, è quello del **buon andamento**.

Per buon andamento si intende che la PA deve mirare sempre all'interesse pubblico, agendo con efficacia, economicità e diligenza per utilizzare al meglio le risorse finanziarie, strumentali ed umane.

A tal proposito, il primo articolo della già citata Legge 241 del 90, riprende l'articolo 97 della Costituzione e lo chiarisce affermando che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

Il principio di economicità

Un terzo principio è quello di **economicità**, che è strettamente collegato al concetto di efficienza.

Questo principio, infatti, intende massimizzare i risultati ottenuti con le risorse disponibili, minimizzando nel contempo l'impiego di mezzi, ma sempre nell'ottica del mantenimento di risultati costanti. In pratica,

bisogna “far di più con meno” in quanto le risorse che la PA impiega sono pur sempre risorse della collettività.

In particolare, sappi che la Corte Costituzionale in una sentenza, nell’affrontare il tema all’economicità ha anche evocato il criterio della ragionevolezza, cioè la capacità di organizzarsi in funzione dell’obiettivo.

Principio di efficacia

Un ulteriore principio è quello di **efficacia**, secondo cui l’esito dell’azione pubblica deve sempre mirare all’accrescimento del benessere equo e sostenibile della collettività.

Naturalmente, il principio di efficacia include anche la capacità di scelta dei mezzi per il raggiungimento dei fini indicati dalla funzione politica.

Inoltre, negli ultimi anni ha assunto grande enfasi il tema della sostenibilità dello sviluppo, promuovendo l’utilizzo di mezzi che non depauperino il patrimonio ambientale, culturale e sociale della nazione.

Principio di imparzialità

Anche il principio dell’**imparzialità** ha rango costituzionale, essendo richiamato dal primo comma dell’art. 97 della Costituzione.

In senso stretto, il principio dell’imparzialità obbliga l’Amministrazione, in tutte le sue articolazioni, a non attuare nessun tipo di favoritismo che possa discriminare dei cittadini o un’azienda rispetto ad un’altra.

In senso lato, invece, l’imparzialità invita l’Amministrazione a ponderare bene l’interesse di ogni portatore d’interesse (stakeholder) affinché l’azione pubblica non effettui alcuna prevaricazione non indispensabile.

Imparzialità, infine, significa anche permettere l’accesso ai servizi erogati dalla PA a tutti i cittadini, senza alcuna distinzione.

Principio di trasparenza

La trasparenza è un altro principio chiave dell’azione amministrativa sin dalla legge 241/90. Tuttavia, le recenti leggi della seconda decade di questo secolo l’hanno effettivamente normata e definita.

In particolare, è importante leggere il primo articolo del Decreto Legislativo 33 del 2013, come modificato dal Decreto Legislativo 97 del 2016 (cioè la legge che introduce il cosiddetto FOIA).

L’articolo recita: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

Inoltre, delle recenti disposizioni (che saranno approfondite successivamente) hanno normato sia la pubblicità dei dati pubblici attraverso i siti delle Amministrazioni, sia la completa accessibilità da parte dei cittadini di tutti gli atti della PA, con poche e motivate eccezioni.

I principi di autonomia, decentramento e sussidiarietà

La Costituzione, così come riformata nel Titolo V nel 2001, è particolarmente attenta al **rispetto delle autonomie locali**, al **decentramento amministrativo** e alla **sussidiarietà**.

In particolare, tutti questi principi possono essere riassunti nel criterio di avvicinare il più possibile l’Amministrazione e i suoi servizi ai cittadini, lì dove essi vivono (sussidiarietà verticale).

Il rispetto delle autonomie locali promuove l'attenzione al principio di differenziazione, secondo cui non tutte le Amministrazioni possono essere trattate allo stesso modo.

Così il decentramento amministrativo impone che sia l'Ente più vicino al cittadino, purché adeguato nella sua organizzazione (principio di adeguatezza) a fornire i servizi.

Infine, la sussidiarietà orizzontale, sancita dall'ultimo comma dell'art.118 della Costituzione, impone a tutte le articolazioni della Repubblica di favorire attivamente le azioni dei cittadini che, singoli o associati, intendano contribuire al bene comune, pur perseguendo un interesse privato. Un valido esempio potrebbe essere la cura della strada dove i cittadini abitano, che costituisce al contempo un "bene comune", ma anche un innegabile vantaggio per ciascuno dei residenti.

Principio di responsabilità

L'art. 28 della Costituzione recita: "I funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende anche allo Stato e agli enti pubblici".

A fronte di questo principio, il quale obbliga tutti i dipendenti pubblici a rispondere delle proprie azioni secondo la legge, l'art. 24 della Costituzione implica che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e dei propri interessi legittimi. Mentre l'art. 113 statuisce che contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa e che tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

Principio di semplificazione

Infine, il **principio di semplificazione** incide sulla vita delle PA sotto tre diversi punti di vista:

- 1) il primo articolo della citata Legge 241/90 vieta alle Amministrazioni di aggravare i procedimenti amministrativi se non per gravi ed inderogabili ragioni;
- 2) la minimizzazione dei cosiddetti "oneri amministrativi" attraverso l'attuazione di una importante opera di misurazione degli stessi (il cosiddetto MOA: Misurazione Oneri Amministrativi);
- 3) e, infine, la fissazione per legge di tempi precisi per la risposta da parte delle Amministrazioni introducendo, spesso (ma non sempre), l'istituto del "silenzio assenso", secondo il quale una mancata risposta da parte dell'Amministrazione nei tempi indicati implica una accettazione della domanda stessa.