

## I principi dell'attività amministrativa

### 1. Le fonti dei principi

La PA deve organizzarsi e funzionare sulla base di alcuni principi guida che sono stati definiti sia dalla stessa Costituzione Italiana in numerosi articoli, sia dalle leggi, a cominciare dalla legge 241 del 1990 che, attraverso anche successive modificazioni, ha disegnato una riforma epocale dell'amministrazione. I principi che regolano l'amministrazione la orientano nel senso di garantire la giustizia e l'equità e di indirizzare l'azione pubblica sempre al bene comune e non ad interessi di parte.

### 2. Il principio di legalità

Il primo principio a cui deve uniformarsi l'amministrazione è quello della legalità che vuol dire, in parole semplici tre cose:

- Che nessun provvedimento dell'amministrazione può essere emanato in contrasto con le disposizioni di legge: è il principio della non contraddittorietà.
- Che la PA non ha nessun potere al di fuori di quelli che gli conferisce la legge: è il principio di legalità formale.
- Che la PA deve agire e usare il potere amministrativo in conformità a quanto previsto dalla legge ed uniformandosi ad essa: è il principio di legalità sostanziale

### 3. Il principio del "buon andamento"

Altro principio chiave, definito dallo stesso art. 97 della Costituzione, è quello del buon andamento. Per buon andamento si intende che la PA deve agire sempre per realizzare l'interesse pubblico e che lo deve fare con efficacia ed economicità. L'articolo della Costituzione è stato poi ulteriormente chiarito dal primo articolo della legge 241/90 che recita 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". In particolare questo principio obbliga tutti i dipendenti pubblici ad agire con diligenza e nel miglior modo possibile per utilizzare al meglio le risorse finanziarie, strumentali ed umane per il bene comune.

### 4. Il principio di economicità

Il principio di economicità si rifà al concetto di efficienza, ossia la capacità di massimizzare i risultati ottenuti date certe risorse o di minimizzare l'impiego di risorse pur ottenendo risultati costanti. E' quello che solitamente si chiama "far di più con meno" e si basa sulla considerazione che le risorse che la PA impiega sono risorse della collettività. Accanto all'economicità la Corte Costituzionale in una sentenza ha evocato il criterio della ragionevolezza che riguarda la capacità di organizzarsi in funzione dell'obiettivo.

### 5. Principio di efficacia

Nel principio di efficacia è insito il concetto di outcome o di esito dell'azione pubblica che può essere riassunto nel successo dell'azione pubblica nell'accrescere il benessere equo e sostenibile della collettività. Nel principio di efficacia va considerata anche la capacità di scelta dei mezzi per raggiungere i fini che la funzione politica ha indicato. Ultimamente una grande enfasi è stata data alla sostenibilità dello sviluppo e quindi all'uso di mezzi che non depauperino il patrimonio ambientale, culturale e sociale della nazione.

### 6. Principio di imparzialità

Anche il principio dell'imparzialità ha rango costituzionale, essendo evocato dal primo comma dell'art. 97 della Costituzione. In senso stretto vuol dire che l'amministrazione, in tutte le sue articolazioni e con tutti i suoi addetti, non può, nei suoi provvedimenti attuare nessun tipo di favoritismo che discrimini un cittadino o un'azienda rispetto ad un altro. In senso lato l'imparzialità invita l'amministrazione a ponderare bene l'interesse di ogni portatore d'interesse (stakeholder) perché l'azione pubblica non effettui prevaricazioni non indispensabili. Imparzialità infine è anche permettere a tutti i cittadini, senza

alcuna discriminazione, l'accesso ai servizi erogati dalla PA.

#### 7. **Principio di trasparenza**

La trasparenza è un principio chiave dell'azione amministrativa sin dalla legge 241/90, ma sono state le recenti leggi della seconda decade di questo secolo a normarla e a definirla. In particolare vale la pena di leggere il primo articolo del decreto legislativo 33 del 2013, come modificato dal decreto legislativo 97 del 2016 (la legge che introduce il cosiddetto FOIA di cui parleremo in una apposita videolezione). 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." Le recenti disposizioni, su cui questo corso tornerà approfonditamente, normano poi sia la pubblicità dei dati pubblici attraverso i siti delle amministrazioni, sia la completa accessibilità, con poche e motivate eccezioni, di tutti gli atti della PA da parte dei cittadini.

#### 8. **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 questi principi possono essere riassunti nel concetto di avvicinare il più possibile l'amministrazione e i suoi servizi ai cittadini lì dove essi vivono (sussidiarietà verticale). 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; il rispetto delle autonomie locali rende necessaria l'attenzione al principio di differenziazione, per cui non possono essere trattate tutte le amministrazioni allo stesso modo; 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. Ad esempio curando la strada dove vivono che è insieme un "bene comune" ed un vantaggio per ciascuno degli abitanti.

#### 9. **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 che indica che tutti i dipendenti pubblici devono rispondere delle loro azioni secondo la legge, l'art. 24 della Costituzione indica che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e dei propri interessi legittimi e l'art. 113 definisce 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. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

#### 10. **Principio di semplificazione**

Il principio di semplificazione incide nella vita delle amministrazioni pubbliche da tre punti di vista:

- a. Attraverso il primo articolo della citata legge 241/90 fa divieto alle amministrazioni di aggravare i procedimenti amministrativi se non per gravi ed inderogabili ragioni.
- b. Attraverso l'attenzione a ridurre al minimo i cosiddetti "Oneri Amministrativi" per cui è stata attuata una importante opera di misurazione (MOA: Misurazione Oneri Amministrativi)
- c. Attraverso la fissazione per legge di tempi precisi per la risposta da parte delle amministrazioni introducendo, spesso, ma non sempre, l'istituto del "silenzio assenso" per cui una mancata risposta nei tempi indicati vuol dire accettazione della domanda.