

ridicamente rilevante opera nell'esercizio di tale competenza non agisce né lui né tantomeno l'organo o l'ufficio, agisce l'intera figura soggettiva.

Ed infatti alla figura soggettiva devono essere imputati non solo gli effetti ma anche gli atti posti in essere nell'esercizio di tale competenza.

La qualifica di organo la sia assume automaticamente nel momento in cui si viene preposti (mediante nomina, cooptazione o elezione) alla titolarità di un ufficio competente a porre in essere attività di rilievo giuridico.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto possono verificarsi tre vicissitudini patologiche; può accadere, infatti, che l'attività di rilievo giuridico venga posta in essere: da un soggetto preposto alla titolarità dell'ufficio mediante un atto illegittimo (c.d. funzionario di fatto), da un soggetto la cui preposizione alla titolarità dell'ufficio è scaduta<sup>13</sup> ovvero da un soggetto per il quale una preposizione di tal fatta non vi è mai stata.

Visto che le problematiche relative ai rapporti tra la figura soggettiva e la persona fisica preposta al vertice di un ufficio non hanno rilievo all'esterno della figura soggettiva, rispetto alle tre fattispecie appena delineate, l'orientamento normativo è quello di considerare quanto più possibile efficaci gli atti posti in essere dall'organo illegittimo, soprattutto per ragioni di tutela dell'affidamento dei terzi che in buona fede sono entrati in contatto con quest'ultimo.

È bene comunque tenere presente che le vicissitudini richiamate rappresentano anche gli unici casi in cui vanno a convergere aspetti di carattere organizzativo (come ad esempio la nomina al vertice di un ufficio) con profili di imputazione di attività di rilievo giuridico.

La tendenza legislativa è, infatti, quella di mantenere quanto più possibile separati l'aspetto organizzativo dal profilo dell'attività di imputazione mediante immedesimazione organica.

---

<sup>13</sup> Il tema della c.d. *prorogatio*, vale a dire di quell'istituto che – per evitare soluzioni di continuità nella titolarità di uffici pubblici – preserva l'efficacia degli atti di ordinaria amministrazione posti in essere dagli organi scaduti ha subito una regolamentazione specifica con il primo e secondo comma dell'art. 3 del d.l. n. 293/1993, convertito nella legge n. 444/1994.

4. Contrariamente a quanto accade nei tre rapporti giuridici appena richiamati, nell'*avvalimento* non si verifica alcuna alterazione all'ordinaria ripartizione tra i diversi uffici delle competenze assegnate in via legislativa.

Accade, invece, che un ufficio che ordinariamente svolge i suoi compiti all'interno di una figura soggettiva – in occasione di un episodio di esercizio di potere – pur rimanendo inserito nella struttura della figura soggettiva che lo comprende, operi al servizio di una diversa figura soggettiva (che è poi quella titolare del potere oggetto di esercizio).

L'avvalimento si verifica, di regola, nei casi in cui un legislatore assegni ad una figura soggettiva un potere più o meno eterodosso rispetto a quelli che ordinariamente le competono; in tali occasioni è verosimile che la figura soggettiva attributaria dell'inconsueto potere non abbia al suo interno uno o più uffici dotati delle specifiche competenze procedurali per il suo esercizio e, di conseguenza, sia costretta a servirsi dell'attività di un ufficio incardinato in una diversa figura soggettiva.

## 7. Il rapporto organico

Le figure soggettive di cui si compongono le pubbliche amministrazioni costituiscono centri passivi di imputazione di attività giuridicamente rilevante.

Ciò non di meno, le medesime – avendo una sostanza diversa rispetto alle persone fisiche – non hanno la naturale capacità di porre in essere manifestazioni di volontà idonee ad impegnarle giuridicamente e non potrebbero pertanto essere centri attivi di imputazione.

Per far fronte a tale difficoltà (che del resto è presente in tutti le entità soggettive diverse dalle persone fisiche) – per moltissimi anni – si è fatto ricorso all'istituto della rappresentanza.

Ciò non di meno, tale soluzione ha iniziato a manifestare la sua inadeguatezza in corrispondenza con il consolidamento dei principi dello stato di diritto e con la connessa naturazione della consapevolezza della possibilità per i cittadini di chiamare in causa le pubbliche amministrazioni per rispondere del loro operato.

La rappresentanza rendeva possibile imputare alle pubbliche amministrazioni (soggetti rappresentati) gli effetti delle attività di rilievo giuridico posta in essere dai rappresentanti ma non si estendeva al punto di trasferire ai rappresentati anche i singoli atti e la loro responsabilità, elementi che, pertanto, permanevano nella sfera giuridica dei rappresentanti.

In conseguenza di ciò, la possibilità per un cittadino danneggiato da un atto posto in essere dal rappresentante di una figura soggettiva pubblica di ottenere un risarcimento per il predetto danno era circoscritta nei limiti della consistenza del patrimonio di quest'ultimo.

La soluzione ideata per superare tale inconveniente ha preso il nome di principio dell'immedesimazione organica.

Nel momento in cui esercitano le loro competenze, i titolari di quegli uffici della figura soggettiva competenti a porre in essere attività giuridicamente rilevante devono essere considerati alla stregua di organi operanti nell'ambito di un organismo (rappresentazione dell'intera figura soggettiva).

Quando il titolare di un ufficio che ha la competenza per porre in essere attività giu-

## 6. Rapporti giuridici episodici a contenuto organizzativo: delega, sostituzione, avocazione e avvalimento

A questo punto è però necessario evidenziare come tra gli elementi che concorrono a fotografare lo stato dell'organizzazione pubblica complessiva – oltre a relazioni strutturali diurne – figurano anche rapporti giuridici episodici a contenuto organizzativo: delega, sostituzione, avocazione e avvalimento.

Come già in precedenza anticipato, il campo di applicazione di tali istituti si è andato progressivamente assottigliando in corrispondenza con il consolidamento del principio costituzionale di definizione di ambiti di competenza esclusivi per i singoli uffici di cui si compongono le pubbliche amministrazioni.

1. Attuabile solo nei casi espressamente previsti dalla legge, la *delega* è quell'istituto nel quale l'elemento titolare di una funzione (ufficio, figura soggettiva, persona giuridica), che prende il nome di delegante, conferisce ad altro elemento – il delegato – l'esercizio della predetta funzione.

Il delegante non si spoglia della titolarità della funzione e, proprio in virtù di ciò, mantiene nei confronti del delegato potestà di indirizzo, di direttiva e di controllo.

Gli effetti dell'attività posta in essere dal delegato – che tra l'altro, in virtù del principio *delegatus delegare non potest*, non può a sua volta trasferire ad altri l'esercizio della funzione – ricadono nella sfera giuridica del delegante ed al medesimo vanno imputati.

2. La *sostituzione* è un rapporto organizzativo che trova riconoscimento esplicito a livello costituzionale<sup>12</sup> e che, come la delega, può verificarsi esclusivamente nei casi espressamente previsti da un legislatore.

Può verificarsi all'interno di relazioni infrastrutturali, intersoggettive ed interpersonali.

Nella sostituzione il carattere occasionale del rapporto organizzativo viene alla ribalta in maniera particolarmente evidente in virtù dei presupposti di eccezionalità che lo contraddistinguono.

La funzione di sostituto può essere acquistata da un ufficio automaticamente (al ricorrere di determinate circostanze) ovvero a seguito di nomina e determina la perdita temporanea (per tutta la durata del rapporto) della titolarità della competenza in capo all'elemento sostituito.

3. L'*avocazione* è un rapporto giuridico che presuppone una relazione gerarchica tra due elementi e, pertanto, può configurarsi (nei casi espressamente previsti dalla legge) soltanto nell'ambito di relazioni infrastrutturali.

L'ufficio sovraordinato – al ricorrere di presupposti determinati singolarmente dai differenti legislatori – può chiamare a se (avocare appunto) l'esercizio della competenza di un ufficio subordinato.

<sup>12</sup> Art. 120, secondo e terzo comma: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. 3. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

La relazione di direzione ha avuto la sua massima espansione nel periodo della c.d. amministrazione per enti pubblici. Al livello statale, la direzione era (e continua ad essere) la relazione organizzativa che intercorreva (ed intercorre) tra i vari Ministeri e tutta quella congerie di enti pubblici costituiti dal legislatore in virtù dell'allargamento dell'area dell'intervento pubblico.

Ma il campo di applicazione della direzione non si è contratto neanche in corrispondenza del progressivo ritiro della parte pubblica da numerose aree di interesse; se è vero, infatti, che a partire dagli anni Settanta del secolo scorso si assiste ad un tentativo di massiccia riduzione degli enti pubblici tradizionali, è altrettanto vero che proprio nel medesimo arco temporale la direzione ha iniziato a trovare nuova fortuna in quel processo di "addolcimento" del principio di gerarchia di cui si è già detto.

3. La *vigilanza* è una relazione organizzativa che può caratterizzare tutte le tre tipologie di rapporti di cui ci si occupa e si caratterizza per una più o meno diffusa supervisione dell'operato di un ufficio (piuttosto che figura soggettiva o persona giuridica) da parte di un diverso ufficio (piuttosto che figura soggettiva o persona giuridica).

Contrariamente a quanto potrebbe indurre a ritenere un approccio superficiale, l'elemento che opera la supervisione non si trova in una posizione di sovraordinazione rispetto all'elemento destinatario della sua attenzione.

Come esempi paradigmatici di relazioni di vigilanza possono citarsi: quella che intercorre tra l'Autorità Garante delle Telecomunicazioni e la RAI S.p.A., quella che intercorre tra la Corte dei Conti e tutte le pubbliche amministrazioni in relazione alle modalità di impiego delle risorse finanziarie di matrice pubblica e quella che intercorre tra la Commissione Nazionale di Vigilanza sulla Risorse Idriche ed i vari soggetti che gestiscono il servizio idrico integrato sul territorio nazionale.

I controlli nei quali la vigilanza concretamente si estrinseca sono di differente natura, hanno ad oggetto elementi diversificati e saranno oggetto di analisi nella parte dell'opera ad essi dedicata.

4. L'*equiordinazione* è una relazione organizzativa che può riguardare indistintamente: uffici di una medesima figura soggettiva, figure soggettive e persone giuridiche.

Ogni qual volta una vicenda specifica prevede l'interessamento di elementi (uffici, figure soggettive, persone giuridiche) posti tra di loro in posizione di equiordinazione, esigenze di unitarietà e di celerità dell'azione amministrativa impongono che uno tra i predetti elementi (ovvero un elemento esterno rispetto a quelli posti in relazione) svolga un'attività di coordinamento e di armonizzazione tra i singoli segmenti dell'articolata operazione.

La funzione di coordinamento non determina la configurazione di una relazione gerarchica tra il coordinatore e gli elementi la cui attività deve essere coordinata.

Va, altresì, precisato che mentre alcune relazioni organizzative sono esclusive (ove vi è una relazione di gerarchia non vi può essere anche una relazione di equiordinazione) altre non lo sono (due entità possono trovarsi contemporaneamente in una relazione di equiordinazione e di vigilanza).

Dal complesso delle relazioni organizzative che legano un ufficio agli altri uffici della medesima figura soggettiva, alla figura soggettiva nella quale è inserito, alle altre figure soggettive ed alle differenti persone giuridiche pubbliche è possibile individuare il posizionamento di quell'ufficio in seno al mosaico dell'organizzazione pubblica generale.

era irrilevante sotto l'aspetto giuridico, la relazione di gerarchia aveva una pregnanza particolarmente incisiva.

Gli elementi sovraordinati delle differenti relazioni – per mezzo di sostituzioni, avocazioni, annullamenti e deleghe (che sono rapporti giuridici occasionali sui quali *infra*) – potevano rivoluzionare a loro piacimento e senza necessità di motivazione l'eventuale ripartizione dei carichi di lavoro esistente tra gli elementi subordinati e determinare le sorti della loro attività.

Non solo; l'esercizio del potere di ordine (potere connaturato ad ogni relazione gerarchica) era svincolato da ogni onere motivazionale ed imponeva all'elemento subordinato di raggiungere un determinato obiettivo per il tramite di una eterodefinita modalità di azione.

L'art. 97, secondo comma, Cost. («Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari»), la sedimentazione dei principi dello stato di diritto e la riflessione sulla necessità di tenere ben distinte le funzioni di indirizzo politico dalle funzioni gestionali hanno determinato una netta inversione di rotta.

La relazione di gerarchia è stata confinata solo alle relazioni infrastrutturali e, nella maggior parte dei casi, si è "ammorbida" alla luce delle necessità di valorizzazione e responsabilizzazione dei livelli intermedi ed inferiori.

Anche se la stragrande maggioranza degli uffici che compongono una singola pubblica amministrazione continua ad essere inserita in una relazione gerarchica stabile (i c.d. uffici di *linea*), molte cose sono cambiate: nei pochi casi in cui ancora persiste in maniera caratterizzata, l'esercizio del potere di ordine necessita di una motivazione, in tutti gli altri casi, l'ordine, da un lato, richiede la motivazione e, dall'altro, può sempre avere ad oggetto uno specifico risultato ma non può più comprendere l'individuazione delle modalità concrete da adottare per il suo conseguimento.

D'altro canto, una generalizzata potestà di avocazione, di sostituzione o di delega risulterebbe in aperto contrasto con il principio costituzionale di definizione delle sfere di competenza dei singoli uffici ed infatti – attualmente – avocazione, delega e sostituzione sono rapporti giuridici ipotizzabili solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

2. Diversamente rispetto alla gerarchia, la *direzione* è una relazione organizzativa che può caratterizzare tanto le relazioni infrastrutturali quanto quelle intersoggettive ed interpersonali.

Anche nella direzione vi è un ufficio (piuttosto che una figura soggettiva o una persona giuridica) che si trova in una posizione di sovraordinazione rispetto ad un altro ufficio (piuttosto che figura soggettiva o persona giuridica); l'aspetto per il quale la direzione si discosta dalla gerarchia è la funzionalità della relazione.

Mentre, infatti, nella gerarchia il senso della sovra-sotto-ordinazione va ricercato anche nella necessità di cristallizzare un ruolo servente dell'elemento subordinato rispetto a quello sovraordinato, nella direzione la *ratio* è quella di una collaborazione consapevole seppur indirizzata.

L'elemento sovraordinato ha la possibilità di impartire agli elementi subordinati le c.d. direttive, vale a dire indicazioni su obiettivi da raggiungere che non intaccano la possibilità dell'elemento subordinato di definire autonomamente le modalità operative da seguire per far fronte all'esigenza.

immenso mosaico nel quale sono rappresentate più figure soggettive (Ministeri, enti di rilievo costituzionale, enti pubblici, enti locali, società pubbliche); in ognuna di esse, gli uffici rappresentano i singoli tasselli e le relazioni organizzative costituiscono, invece, il collante giuridico che lega tra loro in maniera stabile i singoli elementi.

Un collante (quello delle relazioni organizzative) che, tra l'altro, non esaurisce la sua funzione nel confine della singola figura soggettiva ma svolge un ruolo di connessione e di assestamento anche tra le differenti figure soggettive.

In realtà, però, la situazione non è definita e nitida come l'immaginifica descrizione indurrebbe a pensare.

Nell'ordinamento generale esistono, infatti, anche realtà operative (uffici) che non si inseriscono nella trama organizzativa di una figura soggettiva: i *munera* (singolare *munus*) e gli *officia* (singolare *officium*).

I primi – definiti anche uffici soggettivi – sono riconducibili al fenomeno dello svolgimento di attività di rilievo pubblicistico da parte di soggetti privati avulsi da un contesto organizzativo strutturato (assolvono ad altrettanti *munera* i notai, i tutori degli interdetti ed i curatori degli inabilitati).

Gli *officia* sono, invece, centri attivi di imputazione di attività giuridicamente rilevanti in capo ad entità non soggettivizzate.

##### 5. Le relazioni organizzative: gerarchia, direzione, vigilanza ed equiordinazione

Le relazioni organizzative stabili sono di quattro tipi: gerarchia, direzione, vigilanza ed equiordinazione.

1. A seguito del progressivo inveroamento della Repubblica delle autonomie, la *gerarchia* è diventata una relazione organizzativa che può intercorrere esclusivamente tra uffici di una medesima struttura organizzativa<sup>11</sup>.

Tra l'altro, nel corso degli anni, gli aspetti caratterizzanti la gerarchia hanno subito un profondo ripensamento concettuale.

Nei primi decenni successivi alla nascita del Regno d'Italia, la gerarchia è stata l'unica formula organizzativa ipotizzabile nelle relazioni infrastrutturali (quelle tra i singoli uffici di una medesima figura soggettiva), nelle relazioni intersoggettive (quelle tra singole figure soggettive) ed in quelle interpersonali (quelle tra figure soggettive dotate di personalità giuridica).

E non è tutto; come già anticipato, infatti, all'interno delle singole figure soggettive, la relazione di gerarchia era presente anche nel rapporto tra organi politici ed organi tecnici.

In un contesto nel quale: i principi dello stato di diritto erano ancora in fase di consolidamento, non veniva prestata alcuna attenzione alla distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione concreta e la ripartizione delle competenze tra i diversi elementi delle relazioni aveva rilievo solo in un'ottica di delineazione dei carichi di lavoro mentre

<sup>11</sup> Nei primi decenni di vita del Regno d'Italia la situazione era affatto diversa in quanto gli enti a fini generali che oggi sono riconosciuti come elementi costitutivi della Repubblica (gli enti locali) erano considerati alla stregua di amministrazioni statali indirette poste in relazione gerarchica di subordinazione rispetto allo Stato centrale.

Nella stragrande maggioranza dei casi, gli addetti all'ufficio ed il titolare dell'ufficio sono dipendenti della figura soggettiva all'interno della quale operano; ognuno di essi è, quindi, parte di due differenti rapporti giuridicamente rilevanti: il rapporto di servizio (che attiene alla disciplina dell'impiego a titolo professionale del dipendente) ed il rapporto d'ufficio (che si riferisce, invece, all'aspetto funzionale della sua attività professionale).

La titolarità di un ufficio può essere unipersonale (monocratica) ovvero pluripersonale (in quest'ultimo caso si parla di uffici collegiali).

Negli uffici collegiali la titolarità è riconosciuta ad un gruppo di soggetti che viene ad essere considerato alla stregua di un soggetto unico<sup>8</sup>.

Gli uffici collegiali possono essere di composizione o di ponderazione<sup>9</sup> e – a seconda della circostanza che per il loro funzionamento debbano o meno essere presenti tutti i loro componenti – si definiscono, rispettivamente perfetti (o reali) e imperfetti (o virtuali)<sup>10</sup>.

Con riferimento, invece, al tema della diuturnità/occasionalità della loro esistenza in vita, gli uffici si distinguono – rispettivamente, in ordinari e straordinari. I primi sono presenti nella struttura organizzativa di una figura soggettiva in maniera stabile, i secondi, invece, vengono istituiti in situazioni eccezionali per rispondere alle esigenze della straordinaria contingenza e permangono in vita fin tanto che quest'ultima persiste.

A seconda, poi, della tipologia e della natura delle attività alle quali sono preposti, gli uffici si suddividono in: uffici di amministrazione attiva, uffici consultivi ed uffici di controllo.

Un numero indeterminato di uffici appartenenti alla medesima figura soggettiva possono essere riuniti (e, di regola, lo sono) all'interno di una struttura di livello superiore che ordinariamente prende il nome di sezione o settore.

Un numero indeterminato di sezioni – sempre appartenenti alla medesima figura soggettiva – possono essere riunite (e, di regola, lo sono) in una struttura di livello ancora superiore che prende il nome di divisione o direzione.

In ogni pubblica amministrazione vi è poi un organo che rappresenta il vertice della struttura organizzativa e che coordina l'operato delle diverse divisioni (direttore generale, segretario generale, segretario comunale, segretario provinciale).

La somma delle competenze di tutti gli uffici che concorrono a formare il soggetto di diritto prende il nome di attribuzione.

L'organizzazione pubblica generale potrebbe essere, quindi, rappresentata come un

---

<sup>8</sup>L'ufficio collegiale viene convocato dal suo presidente ed opera sulla base di un ordine del giorno pre-determinato con il quale vengono fissate le questioni sulle quali l'ufficio è chiamato a pronunciarsi. Negli uffici collegiali imperfetti è, di regola, previsto un numero minimo di componenti la cui presenza è necessaria per considerare l'ufficio regolarmente riunito (*quorum* strutturale) e percentuali diversificate per l'approvazione delle differenti decisioni (la maggioranza semplice corrisponde alla metà più uno dei votanti. Le maggioranze qualificate sono invece identificate tramite percentuali di votanti 2/3, 3/4, ecc.). Nelle riunioni degli uffici collegiali imperfetti possono essere trattati soltanto gli argomenti precedentemente comunicati per il tramite dell'ordine del giorno salvo il caso in cui siano presenti tutti componenti dell'ufficio.

<sup>9</sup>A seconda che la ragione della pluri-soggettività risieda, rispettivamente, nell'intento di portare ad unità interessi di matrice differenziata ovvero nella necessità di dotare un singolo ufficio di competenze tecniche eterogenee e composite.

<sup>10</sup>Nei collegi perfetti, per evitare che l'impossibilità a partecipare ad una seduta di uno o più dei componenti pregiudichi lo svolgimento dei lavori, è ordinariamente prevista la presenza di uno o più membri sostituiti.

complessivo ordinamento repubblicano convivono più soggetti potenzialmente in grado di determinare un indirizzo politico autonomo e di perseguirlo concretamente per mezzo del loro composito braccio operativo.

Il singolo cittadino si ritrova, in effetti, ad essere contemporaneamente parte di più comunità territoriali (quella comunale, quella provinciale/metropolitana, quella regionale e quella statale), alcune reali ed altre fittizie, e a "subire" e "condividere" contemporaneamente la sovranità di altrettanti enti a fini generali.

L'ordinamento repubblicano potrebbe, quindi, essere inteso alla stregua di un contenitore all'interno del quale, in virtù di alcuni principi fondamentali generalmente condivisi e (ove è presente) di un sentire identitario comune ed effettivo, i singoli enti a fini generali – per cercare di assicurare il maggior soddisfacimento dei rispettivi interessi generali – disegnano una distribuzione di competenze che presuppone nei confronti di ognuno di loro l'accettazione di cessioni di sovranità a beneficio degli altri enti a fini generali ovvero dell'ordinamento generale medesimo.

In linea teorica, una ottimale distribuzione delle competenze tra i differenti livelli di governo operata di comune accordo a livello complessivo (repubblicano/costituzionale) potrebbe evitare ogni possibile accavallamento di funzioni; ciò non di meno – sul piano concreto – il sovrapporsi di competenze su singole aree di intervento risulta praticamente all'ordine del giorno e, ove disciplinato in maniera ragionata, realista e consapevole delle caratteristiche specifiche e dei limiti di ogni livello, appare anche opportuno.

A tale funzioni ordnatrice sono preposte nell'ordinamento generale repubblicano importanti strutture di raccordo quali la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali.

Ogni ente a fini generali, quindi, da un lato, concorre a costituire la Repubblica e, dall'altro, è (o meglio, dovrebbe essere) espressione organizzativa necessaria di una determinata comunità di riferimento (*ubi societas ibi ius*), funzionale alla individuazione democratica ed alla cura concreta degli interessi generali della medesima.

A conferma di ciò sembra sufficiente evidenziare come, in ciascun soggetto a fini generali, siano presenti due matrici: una prima – di carattere politico – relativa all'individuazione degli interessi generali della comunità di riferimento (tendenzialmente all'interno dei rami di competenza definiti di comune accordo a livello generale), alla definizione delle strategie generali per il loro ottimale perseguimento ed al controllo sulla loro realizzazione ed una seconda – di impronta tecnico-operativa – preposta all'attuazione concreta delle predette strategie.

Ciò posto, quando si parla di pubblica amministrazione – a rigor di logica – ci si dovrebbe riferire esclusivamente alle strutture che operano stabilmente<sup>2</sup> ovvero occasionalmente<sup>3</sup> nell'ambito della seconda matrice.

<sup>2</sup>La componente tecnica degli enti a fini generali e le figure soggettive da questi ultimi costituiti per lo svolgimento in concreto di attività amministrativa.

<sup>3</sup>In ogni pubblica amministrazione, il novero delle strutture impegnate nelle attività di cura concreta degli interessi generali non può mai essere predefinito e cristallizzato in quanto è composto da una componente fissa (ad es. gli uffici comunali) e da una più o meno ampia componente occasionale (ad es. società privata che assicura per un determinato periodo il servizio di riscossione dei tributi comunali in virtù di una concessione di servizi o cooperativa sociale incaricata dal Comune di garantire la prestazione dei servizi sociali).

con tale loro natura – dovrebbero prendere atto e registrare tale quasi fisiologica compresenza e provvedere a strutturarsi intorno ad essa, mediante un meditato riparto di competenze tra i diversi enti a fini generali all'evidenza esistenti, accompagnato dalle relative e reciproche cessioni di sovranità e da un'attività di coordinamento.

Tutti gli enti a fini generali una volta riconosciuti come esistenti nelle Carte fondamentali, possono individuare gli interessi generali delle rispettive comunità territoriali di riferimento e dispongono della strumentazione materiale e giuridica necessaria per concretizzare e realizzare i predetti interessi generali.

Proprio per far fronte a tale ultima necessità (soddisfare gli interessi generali della comunità territoriale di riferimento), ciascun componente costitutivo dell'ordinamento costituzionale, oltre a fare affidamento sui suoi uffici amministrativi, può istituire figure soggettive che – in virtù di un'attribuzione di potere da parte del primo – vengono deputate allo svolgimento di attività di cura concreta dell'interesse pubblico che giustifica la loro esistenza (agenzie, enti pubblici, società, fondazioni e aziende autonome).

Tali figure soggettive, che sono pubbliche amministrazioni esattamente come lo sono gli uffici amministrativi degli enti a fini generali, si trovano sempre in una relazione organizzativa di rilievo giuridico con l'ente a fini generali che ne ha disposto l'istituzione ed a quest'ultimo devono, ordinariamente, dare conto del loro operato.

Ciò non di meno – da sempre – attività di cura concreta di interessi generali viene posta in essere non solo dagli uffici amministrativi degli enti a fini generali e dalle figure soggettive che questi ultimi decidono di costituire ma anche da soggetti privati che vengono ad esistenza al di fuori di iniziative di impronta pubblicistica.

Corpi intermedi che individuano nello svolgimento di una determinata attività (che in quella specifica situazione di contesto viene considerata dagli enti a fini generali di riferimento collegata ad un interesse generale) la ragione della loro libera esistenza e che – proprio in virtù del rilievo pubblicistico dell'attività che hanno spontaneamente deciso di porre in essere – devono operare in maniera coordinata con le strutture pubbliche.

L'operato dei predetti corpi intermedi è attività di cura concreta di interessi generali riconducibile al concetto di esercizio privato di pubbliche funzioni ovvero, alla luce di concezioni più attuali, a quello di attività oggettivamente amministrativa.

Una categoria quest'ultima destinata ad uno sviluppo esponenziale in considerazione del sempre maggiore riconoscimento assegnato a livello generale al profilo orizzontale del principio di sussidiarietà<sup>1</sup>.

## 2. Le pubbliche amministrazioni

Nel tornare a rivolgere l'attenzione sulle strutture pubbliche va detto che, dal punto di vista del diritto comune, ogni ente a fini generali è persona giuridica.

Pertanto, posto che ciascuno dei predetti enti è (*recte* dovrebbe essere) espressione della sovranità del popolo che compone la relativa comunità territoriale, all'interno del

<sup>1</sup> Art. 118, quarto comma, Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

complessivi di determino del loro

Il singolo comunità territoriale e quella raneamente

L'ordinatore all'irvisi e (ove generali – generali – di ognuno di generali ove

In linea governo o potrebbe e concreto – te all'ordine delle carat

A tale importanti Città ed A

Ogni e dall'altro, terminata demografi

A confnerali, sia duazione terno dei zione dell' realizzazio concreta c

Ciò potrebbe rifmente<sup>3</sup> ne

<sup>2</sup> La con svolgimento

<sup>3</sup> In ogni interessi fissa (ad es. che assicurazione di ser

## CAPITOLO QUARTO

### L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

#### SEZIONE PRIMA

#### ENTI E MODELLI ORGANIZZATIVI

di *Daniele Marrama*

SOMMARIO: 1. Enti a fini generali. – 2. Le pubbliche amministrazioni. – 3. Personalità e soggettività. – 4. Gli uffici pubblici. – 5. Le relazioni organizzative: gerarchia, direzione, vigilanza ed equiordinazione. – 6. Rapporti giuridici episodici a contenuto organizzativo: delega, sostituzione, avocazione e avvalimento. – 7. Il rapporto organico.

#### 1. *Enti a fini generali*

Da un punto di vista teorico preliminare, ogni singolo ente a fini generali autentico è originario, necessario e prenormativo, ha al suo interno capacità e strumenti idonei a portare alla luce democraticamente ed autonomamente gli interessi generali della sua comunità territoriale di riferimento e dovrebbe, altresì, essere in grado di agire concretamente per la loro cura e soddisfazione.

Ogni ente a fini generali è, pertanto, soggetto naturalmente sovrano nel contesto del suo ambito territoriale di competenza e potenzialmente in grado di amministrarlo senza ausili o interventi esterni.

Sempre da un punto di vista astratto, da quanto detto dovrebbe derivare l'esclusività di rapporto tra ambito territoriale ed ente a fini generali: un ambito territoriale circoscritto dovrebbe costituire il riferimento spaziale di un unico ente a fini generali.

Da un punto di vista empirico accade, però, sovente che un determinato ambito territoriale rappresenti il contesto di riferimento di più enti a fini generali (in relazione all'Italia in ogni ambito comunale si registra la concorrenza di almeno tre autentici enti a fini generali, il Comune, lo Stato e l'Unione europea. In Germania, su di un ambito comunale concorrono contemporaneamente almeno quattro enti a fini generali: il Comune, il Land, lo Stato federale e l'Unione europea).

Orbene, gli ordinamenti generali e complessivi dei singoli Paesi – per essere coerenti