

Professioni & Concorsi

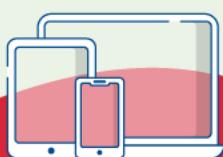
MANUALE  
COMPLETO  
II EDIZIONE

# CONCORSI PER ISTRUTTORE DIRETTIVO E FUNZIONARIO

Area Amministrativa enti locali

[Categoria D]

**Manuale di preparazione,  
test di verifica e  
simulazioni d'esame**



**ESTENSIONI ONLINE  
SOFTWARE DI SIMULAZIONE**



**EdiSES  
edizioni**



# Accedi ai servizi riservati



▼  
COLLEGATI AL SITO  
**EDISES.IT**

▼  
ACCEDI AL  
**MATERIALE DIDATTICO**

▼  
SEGUI LE  
**ISTRUZIONI**

Utilizza il codice personale contenuto nel riquadro per registrarti al sito **edises.it**  
e accedere ai **servizi** e **contenuti riservati**.

Scopri il tuo **codice personale** grattando delicatamente la superficie

Il volume NON può essere venduto, né restituito, se il codice personale risulta visibile.

L'accesso ai **servizi riservati** ha la durata di **un anno** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

Per attivare i **servizi riservati**, collegati al sito **edises.it** e segui queste semplici istruzioni

▼  
**Se sei registrato al sito**

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- inserisci email e password
- inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN, riportato in basso a destra sul retro di copertina
- inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

▼  
**Se non sei già registrato al sito**

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- registrati al sito o autenticali tramite facebook
- attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione
- torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per *utenti registrati*



# **Istruttore direttivo e Funzionario Area amministrativa degli enti locali**

**Manuale di preparazione, test di verifica  
e simulazione delle prove**



Istruttore direttivo e Funzionario - Area amministrativa degli enti locali  
II Edizione, 2021  
Copyright © 2021, 2019 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0  
2025 2024 2023 2022 2021

Le cifre sulla destra indicano il numero e l'anno dell'ultima ristampa effettuata

*A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale,  
del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.*

L'Editore

*Progetto grafico:* ProMedia Studio di A. Leano – Napoli  
*Cover Design and Front Cover Illustration:* Digital Followers Srl  
*Fotocomposizione:* EdiSES edizioni S.r.l.  
*Stampato presso:* Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)  
*Per conto della* EdiSES edizioni S.r.l. – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 3622 139 4

[www.edises.it](http://www.edises.it)

---

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi sulla piattaforma *assistenza.edises.it*

# Sommario

## Libro I Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto .....	3
Capitolo 2 Lo Stato .....	13
Capitolo 3 La Costituzione italiana .....	21
Capitolo 4 Gli organi costituzionali .....	39
Capitolo 5 La magistratura .....	63
Capitolo 6 Gli organi ausiliari .....	75
Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali .....	79
Capitolo 8 Le fonti del diritto .....	102

## Libro II Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo .....	131
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive .....	142
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa .....	148
Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi .....	164
Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo .....	173
Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità .....	181
Capitolo 7 I controlli .....	188
Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione .....	194
Capitolo 9 Il sistema delle tutele .....	200

## Libro III Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione .....	213
Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale .....	219
Capitolo 3 Il procedimento amministrativo .....	234
Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico .....	257
Capitolo 5 La tutela della privacy .....	271



## Libro IV

### Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

<b>Capitolo 1</b> Le autonomie territoriali .....	295
<b>Capitolo 2</b> Le fonti normative .....	298
<b>Capitolo 3</b> Il Comune .....	311
<b>Capitolo 4</b> La Provincia .....	337
<b>Capitolo 5</b> La Città metropolitana e Roma capitale .....	342
<b>Capitolo 6</b> Il sistema elettorale .....	349
<b>Capitolo 7</b> <i>Status</i> degli amministratori locali .....	365
<b>Capitolo 8</b> Le modifiche territoriali .....	374
<b>Capitolo 9</b> Le forme di aggregazione e di collaborazione .....	379
<b>Capitolo 10</b> Il coinvolgimento dei cittadini .....	388
<b>Capitolo 11</b> I servizi pubblici locali .....	393
<b>Capitolo 12</b> I controlli .....	398

## Libro V

### Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

<b>Capitolo 1</b> La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro .....	411
<b>Capitolo 2</b> Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti .....	431
<b>Capitolo 3</b> Il sistema di gestione delle <i>performance</i> .....	447
<b>Capitolo 4</b> Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro .....	453
<b>Capitolo 5</b> Le figure dirigenziali .....	464
<b>Capitolo 6</b> Il Segretario e il Direttore generale .....	473
<b>Capitolo 7</b> La sicurezza sui luoghi di lavoro .....	479

## Libro VI

### Trasparenza e misure anticorruzione

<b>Capitolo 1</b> Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione .....	501
<b>Capitolo 2</b> La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione .....	520

## Libro VII

### I servizi comunali di interesse statale

<b>Capitolo 1</b> L'ordinamento dello stato civile .....	543
<b>Capitolo 2</b> L'ordinamento delle anagrafi e i servizi statistici .....	578
<b>Capitolo 3</b> La leva militare .....	600
<b>Capitolo 4</b> I servizi elettorali .....	607

## Libro VIII

### I principali settori di attività degli enti locali

Capitolo 1 Il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali.....	631
Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive.....	634
Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture .....	684
Capitolo 4 I servizi alla persona e alla comunità.....	724
Capitolo 5 La polizia amministrativa locale.....	736

## Libro IX

### L'ordinamento finanziario e contabile

Capitolo 1 Le entrate degli enti locali.....	753
Capitolo 2 L'ordinamento contabile.....	774

## Libro X

### L'attività contrattuale

Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione.....	805
Capitolo 2 Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) .....	811
Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato .....	835

## Libro XI

### Elementi di diritto civile

Capitolo 1 I soggetti e il diritto delle persone .....	847
Capitolo 2 La famiglia .....	853
Capitolo 3 I diritti reali .....	860
Capitolo 4 Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione.....	863
Capitolo 5 Il contratto .....	876
Capitolo 6 Patologia contrattuale e tutela dei diritti.....	883
Capitolo 7 I principali contratti tipici .....	88

## Libro XII

### Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale.....	909
Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (articoli da 314 a 335-bis c.p.).....	915



<b>Capitolo 3</b> I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione .....	947
<b>Capitolo 4</b> Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A. ....	971

## Appendice

### Guida alla redazione degli atti degli enti locali

<b>Capitolo 1</b> Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni.....	985
<b>Capitolo 2</b> Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni.....	992
<b>Capitolo 3</b> Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti.....	1001
<b>Capitolo 4</b> Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi.....	1005
<b>Atto n. 1</b> Deliberazione adozione programma biennale acquisizioni beni e servizi.....	1015
<b>Atto n. 2</b> Concorsi di progettazione dei servizi.....	1018
<b>Atto n. 3</b> Provvedimento di nomina del Responsabile unico del procedimento (RUP).....	1021
<b>Atto n. 4</b> Approvazione della convenzione di affidamento della tesoreria.....	1022
<b>Atto n. 5</b> Attribuzioni di funzioni al responsabile del servizio da parte dei dirigenti.....	1024
<b>Atto n. 6</b> Autorizzazione al trasferimento, per mobilità esterna .....	1026
<b>Atto n. 7</b> Determinazione per la liquidazione delle competenze legali .....	1028
<b>Atto n. 8</b> Sospensione lavori.....	1030
<b>Atto n. 9</b> Approvazione degli indirizzi di nomina dei rappresentanti presso Enti .....	1032
<b>Atto n. 10</b> Approvazione delle tariffe per canoni dovuti all'amministrazione comunale.....	1034
<b>Atto n. 11</b> Ratifica variazioni di bilancio .....	1037
<b>Atto n. 12</b> Decreto di nomina di ausiliario del traffico dipendente comunale.....	1039
<b>Atto n. 13</b> Ordinanza di divieto di balneazione per motivi igienico sanitari .....	1041
<b>Atto n. 14</b> Ordinanza di requisizione alloggi non occupati.....	1043
<b>Atto n. 15</b> Ordinanza per lo smaltimento in forma speciale di rifiuti per motivi di igiene pubblica e per la requisizione dell'area necessaria.....	1045
<b>Atto n. 16</b> Proposta di autorizzare il Sindaco alla costituzione di parte civile nel procedimento penale.....	1047
<b>Atto n. 17</b> Provvedimento per la determinazione degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.....	1050
<b>Atto n. 18</b> Delega delle potestà di spesa in caso di assenza o impedimento del dirigente .....	1051
<b>Atto n. 19</b> Approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento di una scuola comunale.....	1053
<b>Atto n. 20</b> Determinazione del dirigente del settore patrimonio.....	1055

# Premessa

Questo volume è rivolto a quanti devono prepararsi ai concorsi banditi dagli enti locali per i profili di Istruttore direttivo e Funzionario, area amministrativa (*categoria D*).

Il manuale consente di apprendere facilmente **tutte le materie oggetto delle prove concorsuali**, partendo dalle discipline di base (*diritto costituzionale, amministrativo, civile, degli enti locali, rapporto di pubblico impiego, ordinamento contabile, reati contro la Pubblica Amministrazione*) e proseguendo con quelle specialistiche dell'**Area amministrativa** per i profili professionali indicati (*attività, procedimento e privacy, anticorruzione e trasparenza, servizi comunali di interesse statale, principali servizi erogati dagli enti locali, gestione dell'attività contrattuale dell'ente*).

La **trattazione è aggiornata** alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano, a titolo esemplificativo, la L. 120/2020 (di conversione del *decreto semplificazioni*, D.L. 76/2020), la L. 173/2020 (di conversione del *correttivo ai decreti sicurezza*, D.L. 130/2020), la L. 178/2020 (*legge di bilancio 2021*), la L. 21/2021 (di conversione del *decreto milleproroghe*, D.L. 183/2020) e altri provvedimenti di interesse per chi opera negli enti locali.

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** per consentire un rapido ripasso e una prima verifica delle nozioni riportate. Con il **software online**, accessibile gratuitamente dall'area riservata, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e **simulare lo svolgimento della prova concorsuale**. I questionari proposti, infatti, sono impostati in modo da allinearsi alle metodologie comunemente adottate nelle prove ufficiali dei concorsi pubblici relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

Per prepararsi alla **prova teorico-pratica**, inoltre, in Appendice è riportata una **Guida alla redazione degli atti** degli enti locali, con esempi e una rassegna dei principali atti adottati dagli organi collegiali e monocratici.

Ulteriori materiali didattici sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito *edises.it* secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.

Eventuali errata-corrigé saranno pubblicati sul sito *edises.it*, nella scheda “Aggiornamenti” della pagina dedicata al volume.

Altri aggiornamenti sulle procedure concorsuali saranno disponibili sui nostri profili social.

[Facebook.com/edises](https://www.facebook.com/edises)

Clicca su  **(Facebook)** per ricevere gli aggiornamenti  
[blog.edises.it](http://blog.edises.it)





# Indice

## Libro I

### Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

#### Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

1.1	L'origine e la funzione del diritto .....	3
1.2	L'ordinamento giuridico.....	3
1.3	La norma giuridica .....	4
1.3.1	Norme sociali e norme giuridiche .....	4
1.3.2	La classificazione delle norme giuridiche .....	5
1.3.3	L'efficacia delle norme giuridiche nello spazio e nel tempo .....	6
1.3.4	L'interpretazione delle norme giuridiche .....	7
1.4	Le fonti normative .....	9
1.4.1	Profili definitori.....	9
1.4.2	Fonti di produzione .....	9
1.4.3	Fonti atto e fonti fatto .....	9
1.4.4	Fonti atipiche e fonti rinforzate .....	10
1.4.5	Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme .....	11
1.5	Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio .....	11
1.6	I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive.....	12

#### Capitolo 2 Lo Stato

2.1	La nozione di Stato .....	13
2.2	Gli elementi costitutivi dello Stato.....	13
2.2.1	Il popolo .....	13
2.2.2	Il territorio .....	14
2.2.3	La sovranità.....	15
2.3	Le funzioni dello Stato .....	15
2.4	Forme di Stato e forme di governo.....	16
2.5	Lo Stato italiano alla luce della sua Costituzione .....	17
2.6	Rapporti con gli altri ordinamenti .....	18
2.6.1	La Costituzione e i rapporti internazionali .....	18
2.6.2	L'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) .....	18
2.7	L'Unione europea .....	18
2.7.1	Cenni sul processo d'integrazione europeo.....	18
2.7.2	Le istituzioni dell'Unione europea .....	19

#### Capitolo 3 La Costituzione italiana

3.1	Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana .....	21
3.2	I principi fondamentali .....	21



3.3	I diritti e le libertà costituzionali.....	22
3.3.1	Le tutelle nelle Costituzioni moderne .....	22
3.3.2	I diritti e le libertà fondamentali nella Costituzione italiana .....	23
3.4	L'uguaglianza formale e sostanziale quale cardine dell'apparato costituzionale.....	24
3.5	I rapporti civili .....	25
3.5.1	Libertà personale (art. 13 Cost.) .....	25
3.5.2	Libertà di domicilio (art. 14 Cost.) .....	25
3.5.3	Libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.) .....	25
3.5.4	Libertà di circolazione, di soggiorno nel territorio nazionale, di espatrio e di emigrazione (artt. 16 e 35 Cost.).....	26
3.5.5	Libertà di riunione (art. 17 Cost.) .....	26
3.5.6	Libertà di associazione (art. 18 Cost.) .....	26
3.5.7	Libertà di religione (art. 19 Cost.) .....	27
3.5.8	Libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) .....	27
3.5.9	Diritto alla tutela giurisdizionale e alla difesa in giudizio: rinvio (art. 24 Cost.) .....	27
3.5.10	Diritto a essere estradati nel rispetto delle convenzioni internazionali (art. 26 Cost.) .....	28
3.5.11	Le prerogative in materia penale (artt. 25 e 27 Cost.) .....	28
3.6	I rapporti etico-sociali.....	29
3.6.1	Diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio (artt. 29 e 30 Cost.) .....	29
3.6.2	Diritto alla salute (art. 32 Cost.) .....	29
3.6.3	Libertà di insegnamento e della scienza (art. 33 Cost.) .....	30
3.6.4	Libertà o diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) .....	30
3.7	I rapporti economici.....	31
3.7.1	Diritto al lavoro (art. 4, co. 1, e art. 46 Cost.).....	31
3.7.2	Diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (art. 36, co. 1, Cost.) .....	31
3.7.3	Diritto del lavoratore al riposo settimanale e alle ferie annuali (art. 36, co. 3, e art. 37, co. 1, Cost.) .....	31
3.7.4	Diritto al mantenimento, all'assistenza e alla previdenza sociale (art. 38, co. 1 e 2, Cost.).....	31
3.7.5	Diritto all'educazione e all'avviamento professionale per gli inabili e i minorati (art. 38, co. 3, Cost.) .....	32
3.7.6	Libertà sindacale (art. 39 Cost.) .....	32
3.7.7	Libertà di sciopero (art. 40 Cost.) .....	32
3.7.8	Libertà d'impresa (art. 41 Cost.) .....	33
3.7.9	Diritto alla proprietà (artt. 42-44 Cost.).....	33
3.7.10	Diritto alla tutela della cooperazione e dell'artigianato (art. 45 Cost.).....	34
3.7.11	Diritto alla tutela del risparmio (artt. 47 Cost.) .....	34
3.8	I rapporti politici .....	34
3.8.1	Diritto di elettorato: rinvio (art. 48 Cost.) .....	34
3.8.2	Diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale e i partiti politici (art. 49 Cost.) .....	34
3.8.3	Diritto di petizione al Parlamento (art. 50 Cost.) .....	35
3.8.4	Diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.) .....	35

3.9	I doveri costituzionali .....	36
3.9.1	Concetti generali.....	36
3.9.2	I doveri politici .....	36
3.9.3	I doveri di solidarietà economica e sociale.....	37
3.10	La tutela internazionale dei diritti dell'uomo .....	37
3.11	La condizione giuridica dello straniero in Italia .....	38

#### Capitolo 4 Gli organi costituzionali

4.1	Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale.....	39
4.2	Il corpo elettorale .....	39
4.2.1	Elettorato attivo e passivo .....	39
4.2.2	I sistemi elettorali .....	40
4.3	Il Parlamento .....	41
4.3.1	Concetti generali.....	41
4.3.2	Il bicameralismo perfetto .....	41
4.3.3	La Camera dei deputati .....	42
4.3.4	Il Senato della Repubblica.....	42
4.3.5	L'organizzazione interna e il funzionamento del Parlamento.....	43
4.3.6	Le deliberazioni parlamentari.....	44
4.3.7	Il Parlamento in seduta comune .....	45
4.3.8	Legislatura, proroga e <i>prorogatio</i> .....	45
4.3.9	Le prerogative parlamentari.....	45
4.3.10	La funzione legislativa.....	46
4.3.11	La funzione di indirizzo politico e di controllo .....	47
4.4	Il Governo .....	47
4.4.1	Nozioni introduttive.....	47
4.4.2	La formazione del Governo.....	48
4.4.3	Il Presidente del Consiglio dei Ministri .....	49
4.4.4	Il Consiglio dei Ministri .....	50
4.4.5	I Ministri .....	51
4.4.6	I Ministeri .....	51
4.4.7	Attività e funzioni del Governo .....	52
4.5	Il Presidente della Repubblica .....	52
4.5.1	Il Capo dello Stato nella Costituzione .....	52
4.5.2	Requisiti di eleggibilità, elezione, durata e cessazione del mandato .....	53
4.5.3	Gli atti del Presidente della Repubblica .....	54
4.5.4	Responsabilità e irresponsabilità del Presidente .....	55
4.5.5	Impedimento e supplenza .....	56
4.6	La Corte costituzionale.....	56
4.6.1	Il ruolo della Corte .....	56
4.6.2	Competenze della Corte .....	57
4.6.3	Composizione della Corte .....	57
4.6.4	<i>Status</i> del giudice costituzionale .....	58
4.6.5	Il sindacato di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge .....	58
4.6.6	Tipologia delle decisioni della Corte .....	59
4.6.7	La risoluzione dei conflitti di attribuzione .....	60



4.6.8 Giudizio sulle accuse al Presidente della Repubblica .....	61
4.6.9 Giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum .....	61

## Capitolo 5 La magistratura

5.1 Il potere giudiziario e i fini della giurisdizione .....	63
5.2 Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale .....	64
5.2.1 Inquadramento generale .....	64
5.2.2 La giurisdizione penale .....	64
5.2.3 La giurisdizione civile .....	65
5.3 Gli organi della giurisdizione ordinaria .....	66
5.3.1 Giudice di Pace .....	66
5.3.2 Tribunale ordinario .....	66
5.3.3 Corte d'Appello .....	66
5.3.4 Corte di Cassazione .....	67
5.3.5 Tribunale per i Minorenni .....	67
5.3.6 Tribunale di Sorveglianza .....	68
5.3.7 Corte d'Assise .....	68
5.4 Le giurisdizioni speciali .....	68
5.4.1 La giurisdizione amministrativa .....	68
5.4.2 La giurisdizione contabile .....	70
5.4.3 La giurisdizione militare .....	70
5.5 Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) .....	70
5.6 I principi costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale .....	71
5.6.1 La ragione giustificatrice dei principi .....	71
5.6.2 Il giudice naturale .....	71
5.6.3 Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari .....	71
5.6.4 Il diritto alla tutela giurisdizionale .....	72
5.6.5 Il diritto di difesa .....	72
5.6.6 Il principio del contraddittorio .....	73
5.6.7 Il principio del <i>favor rei</i> e del <i>favor libertatis</i> .....	73
5.6.8 Il giusto processo .....	73
5.6.9 L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali .....	74

## Capitolo 6 Gli organi ausiliari

6.1 Gli organi ausiliari costituzionali .....	75
6.2 Il Consiglio di Stato .....	75
6.2.1 L'organizzazione .....	75
6.2.2 La funzione consultiva .....	76
6.2.3 La funzione giurisdizionale .....	76
6.3 La Corte dei conti .....	76
6.3.1 La composizione .....	76
6.3.2 La funzione di controllo .....	77
6.3.3 La funzione consultiva .....	77
6.3.4 La funzione giurisdizionale .....	78
6.4 Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) .....	78
6.5 Il Consiglio supremo di difesa (CSD) .....	78

**Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali**

7.1	Le disposizioni costituzionali .....	79
7.1.1	Le autonomie territoriali nella Costituzione.....	79
7.1.2	Le Regioni nella Costituzione .....	80
7.2	La difficile attuazione dell'ordinamento regionale italiano .....	81
7.2.1	I primi passi del regionalismo italiano.....	81
7.2.2	Gli interventi di riforma.....	81
7.3	Gli organi regionali .....	82
7.4	Il Consiglio regionale .....	82
7.4.1	Nozione e modalità di elezione.....	82
7.4.2	La composizione e la durata.....	83
7.4.3	Le funzioni.....	84
7.5	Il Presidente della Regione .....	85
7.5.1	Ruolo e modalità di elezione.....	85
7.5.2	Le funzioni.....	85
7.6	La Giunta regionale.....	86
7.6.1	Nozione e composizione.....	86
7.6.2	Le funzioni.....	87
7.7	La forma di governo regionale .....	87
7.8	L'autonomia amministrativa regionale .....	89
7.8.1	L'autonomia amministrativa e i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione .....	89
7.8.2	Le tipologie di funzioni amministrative delineate dalla Costituzione .....	90
7.8.3	Il principio di sussidiarietà orizzontale .....	90
7.9	L'autonomia finanziaria .....	91
7.10	Il raccordo tra i diversi livelli di governo e la leale collaborazione .....	92
7.11	La funzione di indirizzo e coordinamento .....	93
7.12	Le attività di controllo sulle Regioni e il potere sostitutivo.....	94
7.12.1	I controlli sugli organi: scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente .....	94
7.12.2	I controlli sugli atti regionali .....	95
7.12.3	Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti .....	96
7.12.4	I controlli sostitutivi .....	96
7.13	I pareri e le intese .....	98
7.14	I rapporti tra Regioni ed enti locali.....	99
7.14.1	La disciplina statutaria .....	99
7.14.2	Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) .....	99
7.15	Le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali .....	100
7.15.1	Nozione.....	100
7.15.2	La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome .....	100
7.15.3	La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.....	101
7.15.4	La Conferenza unificata.....	101

**Capitolo 8 Le fonti del diritto**

8.1	Criteri di classificazione.....	102
8.2	La Costituzione e le fonti di rango costituzionale .....	102



8.3	Le leggi ordinarie .....	104
8.4	La riserva di legge .....	105
8.5	Il procedimento legislativo .....	105
8.5.1	L'iniziativa legislativa.....	106
8.5.2	L'istruttoria e l'approvazione della legge .....	106
8.5.3	La promulgazione e la pubblicazione della legge.....	108
8.5.4	I limiti generali del potere legislativo ordinario .....	108
8.5.5	La procedura di revisione costituzionale .....	108
8.6	Gli atti del Governo con forza di legge .....	109
8.6.1	Concetti generali.....	109
8.6.2	Il procedimento di formazione dei decreti legislativi.....	109
8.6.3	Il procedimento di formazione e conversione dei decreti-legge .....	110
8.7	I testi unici e i codici di settore .....	111
8.8	I regolamenti interni degli organi costituzionali.....	111
8.9	Le fonti del diritto dell'Unione europea .....	112
8.9.1	Trattati istitutivi e atti derivati.....	112
8.9.2	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea.....	112
8.9.3	L'adattamento al diritto dell'Unione europea.....	114
8.10	Le fonti regionali .....	114
8.10.1	Quadro generale .....	114
8.10.2	Gli statuti regionali .....	115
8.10.3	Le leggi regionali .....	116
8.11	Le fonti degli enti locali .....	119
8.12	Il referendum .....	119
8.12.1	Le diverse tipologie di referendum .....	119
8.12.2	Il referendum abrogativo .....	120
8.13	I regolamenti: rinvio .....	121
8.14	Le fonti connesse con altri ordinamenti. La produzione normativa mediante rinvio .....	122

## Libro II

### Diritto amministrativo

#### Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	L'amministrazione pubblica .....	131
1.1.1	La nozione di Pubblica Amministrazione e di diritto amministrativo.....	131
1.1.2	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione .....	131
1.2	Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti .....	133
1.2.1	Caratteristiche generali .....	133
1.2.2	Tipologie di regolamenti .....	134
1.2.3	Il procedimento di formazione dei regolamenti .....	135
1.2.4	I regolamenti regionali .....	135
1.3	Le altre fonti del diritto amministrativo .....	136
1.3.1	Gli atti amministrativi generali .....	136

1.3.2 Le ordinanze di necessità e urgenza .....	137
1.3.3 Gli atti interni, le circolari, la prassi amministrativa .....	137
1.4 L'attività amministrativa .....	138
1.4.1 Caratteri generali .....	138
1.4.2 Atti e provvedimenti amministrativi.....	139
1.4.3 Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici.....	140

## Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1 Nozione .....	142
2.2 Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà .....	142
2.3 L'interesse legittimo .....	144
2.3.1 Nozione.....	144
2.3.2 Interessi pretensivi e interessi oppositivi .....	145
2.3.3 Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti) .....	146
2.4 Le situazioni giuridiche passive .....	146

## Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1 Nozioni di ente, organo e ufficio.....	148
3.2 L'organo amministrativo .....	149
3.2.1 Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo .....	149
3.2.2 Le diverse tipologie di organi.....	149
3.2.3 La competenza .....	150
3.2.4 L'esercizio della competenza da parte di soggetti diversi dal titolare dell'organo .....	150
3.2.5 L'incompetenza.....	151
3.2.6 Il funzionario di fatto .....	151
3.2.7 La <i>prorogatio</i> .....	152
3.3 Il decentramento amministrativo .....	152
3.3.1 Le disposizioni costituzionali.....	152
3.3.2 Le possibili forme di decentramento.....	153
3.3.3 Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....	153
3.4 Gli enti pubblici .....	154
3.4.1 Profili generali.....	154
3.4.2 Le principali tipologie di enti pubblici.....	154
3.4.3 Gli enti privati di interesse pubblico .....	156
3.4.4 I rapporti fra gli enti .....	156
3.5 L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	157
3.6 L'articolazione burocratica dello Stato .....	158
3.6.1 Concetti generali.....	158
3.6.2 La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri .....	158
3.6.3 I Ministeri .....	159
3.6.4 Il Ministro .....	159
3.6.5 Le Agenzie .....	160
3.7 Le Autorità indipendenti .....	160
3.7.1 Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità .....	160
3.7.2 Le Autorità attualmente operanti .....	161



3.8 L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali.....	162
3.9 Gli enti locali territoriali: rinvio.....	163

#### **Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi**

4.1 Atti e provvedimenti amministrativi .....	164
4.1.1 Concetti generali.....	164
4.1.2 Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo .....	164
4.2 Struttura, contenuto ed efficacia del provvedimento amministrativo .....	165
4.2.1 Caratteri generali .....	165
4.2.2 Gli elementi essenziali .....	165
4.2.3 Gli elementi accidentali .....	166
4.2.4 Struttura, contenuto e fine .....	167
4.2.5 La motivazione .....	167
4.2.6 L'efficacia.....	168
4.3 Le autorizzazioni.....	169
4.3.1 L'autorizzazione e le figure affini.....	169
4.3.2 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....	169
4.4 La concessione.....	171
4.5 I provvedimenti ablatori.....	171

#### **Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo**

5.1 Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	173
5.2 La nullità dell'atto .....	174
5.2.1 Il regime giuridico della nullità .....	174
5.2.2 La carenza di potere .....	174
5.2.3 Nullità e inesistenza .....	175
5.3 L'annullabilità dell'atto .....	175
5.3.1 I vizi di legittimità .....	175
5.3.2 L'incompetenza relativa.....	176
5.3.3 L'eccesso di potere .....	176
5.3.4 La violazione di legge e la mera irregolarità .....	177
5.3.5 La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali .....	177
5.4 L'istituto dell'autotutela.....	178
5.5 L'autotutela decisoria .....	178
5.5.1 Gli atti di ritiro.....	178
5.5.2 Gli atti di convalescenza.....	179
5.5.3 Gli atti di conservazione .....	180

#### **Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità**

6.1 I beni pubblici e la loro classificazione .....	181
6.2 L'uso dei beni pubblici da parte dei privati .....	182
6.3 I beni privati e la potestà ablatoria della Pubblica Amministrazione.....	183
6.4 L'espropriazione per pubblica utilità .....	183
6.4.1 Ambito applicativo .....	183
6.4.2 I soggetti .....	184
6.4.3 La dichiarazione di pubblica utilità .....	184

6.4.4 L'indennità di espropriazione .....	184
6.4.5 La retrocessione del bene .....	185
6.4.6 La cessione volontaria .....	185
6.5 L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo .....	186
6.5.1 L'occupazione legittima .....	186
6.5.2 L'occupazione senza titolo .....	186
6.5.3 Il procedimento espropriativo semplificato .....	187
6.6 Le requisizioni .....	187

## Capitolo 7 I controlli

7.1 I controlli pubblici .....	188
7.2 Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione .....	189
7.3 Le tipologie di controllo nel D.Lgs. 286/1999 .....	190
7.4 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile .....	190
7.5 Il controllo di gestione .....	191
7.6 Il controllo strategico .....	192
7.7 Il controllo sulla qualità dei servizi .....	192
7.8 I controlli di spesa del personale .....	192

## Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione

8.1 Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione .....	194
8.2 La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi .....	195
8.3 La responsabilità per lesione di interessi legittimi .....	196
8.4 Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione .....	197
8.4.1 La responsabilità derivante da atto lecito .....	197
8.4.2 Il danno da ritardo .....	197
8.4.3 Il danno da disturbo .....	198
8.5 Le tecniche risarcitorie .....	198

## Capitolo 9 Il sistema delle tutele

9.1 La tutela dei diritti e degli interessi .....	200
9.2 I ricorsi amministrativi .....	200
9.2.1 Nozione e tipologie .....	200
9.2.2 La definitività dell'atto .....	201
9.2.3 Profili procedurali .....	201
9.3 La tutela in sede giurisdizionale amministrativa .....	202
9.3.1 Il sistema di giurisdizione amministrativa .....	202
9.3.2 Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa .....	203
9.3.3 La giurisdizione del giudice amministrativo .....	203
9.3.4 La class action nei confronti delle Amministrazioni pubbliche .....	204
9.4 La giurisdizione del giudice ordinario .....	205
9.5 Le giurisdizioni amministrative speciali .....	205



## Libro III

### Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

#### Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione

1.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	213
1.1.1	Concetti generali.....	213
1.1.2	Il principio di legalità.....	213
1.1.3	I principi di buon andamento e imparzialità .....	213
1.1.4	Il principio di ragionevolezza .....	214
1.1.5	Il principio di sussidiarietà .....	214
1.1.6	Il principio di proporzionalità.....	215
1.1.7	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	215
1.1.8	Il principio della collaborazione e della buona fede .....	216
1.1.9	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione.....	216
1.1.10	Il principio di responsabilità .....	216
1.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	217
1.3	L'attività vincolata.....	218

#### Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

2.1	Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico.....	219
2.2	Il certificato quale atto amministrativo .....	220
2.2.1	Nozione .....	220
2.2.2	Tipologie.....	220
2.2.3	Validità .....	221
2.3	Le autocertificazioni.....	221
2.3.1	Funzione, tipologie e validità .....	221
2.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni .....	222
2.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà .....	223
2.3.4	L'obbligo della sottoscrizione.....	223
2.3.5	I controlli .....	224
2.4	L'acquisizione diretta dei documenti.....	224
2.5	La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini.....	225
2.6	L'autentica di copie .....	226
2.7	La legalizzazione di firme e di documenti .....	226
2.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....	227
2.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa .....	228
2.9.1	Il quadro normativo di riferimento .....	228
2.9.2	La Carta della cittadinanza digitale .....	229
2.9.3	La firma digitale .....	230
2.9.4	Il documento informatico .....	231
2.9.5	Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) .....	232
2.9.6	Il Difensore civico per il digitale .....	233

**Capitolo 3 Il procedimento amministrativo**

3.1	Profili generali .....	234
3.1.1	Definizione e riferimenti normativi .....	234
3.1.2	I principi del procedimento .....	234
3.1.3	Fasi del procedimento .....	236
3.2	Il Responsabile del procedimento .....	236
3.2.1	Procedura di nomina .....	236
3.2.2	Compiti del Responsabile .....	237
3.3	La partecipazione al procedimento amministrativo.....	238
3.3.1	La comunicazione di avvio del procedimento .....	238
3.3.2	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....	239
3.3.3	Conseguenze dell'omessa comunicazione .....	240
3.3.4	Il preavviso di rigetto.....	240
3.4	La conclusione del procedimento .....	241
3.4.1	La disciplina dei termini.....	241
3.4.2	L'inoservanza del termine e il potere sostitutivo .....	243
3.4.3	L'indennizzo da ritardo .....	243
3.4.4	Il danno da ritardo .....	244
3.5	Il silenzio dell'amministrazione.....	244
3.5.1	Profili generali.....	244
3.5.2	Il silenzio assenso .....	244
3.5.3	Il silenzio procedimentale .....	247
3.5.4	Il silenzio rigetto o diniego.....	247
3.5.5	Il silenzio inadempimento (o rifiuto) .....	247
3.6	La conferenza di servizi .....	248
3.6.1	Le diverse tipologie .....	248
3.6.2	La natura giuridica della conferenza di servizi .....	251
3.6.3	Le modalità di svolgimento e gli effetti del dissenso .....	251
3.6.4	La tutela delle amministrazioni dissenzienti .....	253
3.7	Gli accordi .....	253
3.7.1	Finalità degli accordi.....	253
3.7.2	Gli accordi procedurali e sostitutivi .....	254
3.7.3	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	254
3.7.4	Gli accordi di programma .....	255
3.8	L'attività consultiva: i pareri.....	255

**Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico**

4.1	Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto.....	257
4.1.1	Nozione.....	257
4.1.2	Natura giuridica .....	257
4.1.3	Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso .....	258
4.2	Le parti nel procedimento di accesso .....	258
4.2.1	Gli interessati .....	258
4.2.2	I controinteressati .....	259
4.2.3	Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso .....	259



4.3	I limiti al diritto di accesso .....	260
4.4	Modalità di esercizio del diritto di accesso .....	261
4.4.1	Accesso formale e informale .....	261
4.4.2	Attività istruttoria .....	262
4.4.3	Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta.....	263
4.5	La tutela del diritto di accesso .....	263
4.5.1	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale .....	263
4.5.2	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi .....	264
4.5.3	Il ricorso al Difensore civico (tutela giustiziale).....	264
4.6	L'accesso civico .....	265
4.6.1	Profili generali.....	265
4.6.2	Limiti all'accesso civico generalizzato.....	266
4.6.3	Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico.....	266
4.6.4	Modalità di esercizio del diritto .....	267
4.7	La disciplina del diritto di accesso negli enti locali.....	268
4.7.1	La disciplina specifica dettata dall'art. 10 TUEL .....	268
4.7.2	Il diritto di accesso dei consiglieri (art. 43 TUEL) .....	269

## Capitolo 5 La tutela della privacy

5.1	Il diritto alla riservatezza .....	271
5.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza.....	271
5.1.2	La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo .....	271
5.2	L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	272
5.3	Ambito oggettivo e territoriale di applicazione .....	272
5.4	Le principali definizioni in materia.....	273
5.5	I principi generali del trattamento dei dati .....	274
5.6	Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata .....	275
5.7	Il trattamento dei dati personali.....	276
5.7.1	Il trattamento connesso a un compito di interesse pubblico .....	276
5.7.2	Il trattamento di categorie particolari di dati personali .....	277
5.7.3	Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute .....	278
5.7.4	Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati.....	279
5.7.5	Il trattamento dei dati in ambito pubblico .....	279
5.8	Le informazioni all'interessato .....	279
5.9	I diritti dell'interessato titolare dei dati .....	280
5.9.1	Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato .....	280
5.9.2	I diritti dell'interessato.....	280
5.9.3	Le limitazioni ai diritti dell'interessato .....	281
5.10	I soggetti interessati al trattamento .....	282
5.10.1	Il titolare e i contitolari del trattamento.....	282
5.10.2	Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare .....	283
5.10.3	Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) .....	283
5.11	Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....	284
5.12	Le Autorità di controllo .....	284
5.13	Le tutela amministrativa e giurisdizionale .....	285

# Libro IV

## Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

### Capitolo 1 Le autonomie territoriali

1.1	Concetti introduttivi .....	295
1.2	Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento .....	296
1.3	Autonomia, sussidiarietà e federalismo .....	297

### Capitolo 2 Le fonti normative

2.1	I precetti della Costituzione repubblicana.....	298
2.2	La normativa ordinaria dello Stato.....	299
2.3	Gli statuti .....	300
2.3.1	La potestà statutaria degli enti subregionali .....	300
2.3.2	Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto .....	301
2.3.3	L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione .....	303
2.4	I regolamenti degli enti locali .....	304
2.4.1	Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare .....	304
2.4.2	I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti .....	305
2.4.3	La classificazione dei regolamenti .....	305
2.4.4	I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi .....	306
2.4.5	L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione .....	307
2.4.6	La potestà sanzionatoria degli enti locali .....	308
2.5	Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità) .....	308
2.6	I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione .....	309

### Capitolo 3 Il Comune

3.1	Il Comune nell'ordinamento italiano .....	311
3.2	Le funzioni dei Comuni .....	311
3.2.1	Le funzioni proprie e le funzioni conferite .....	311
3.2.2	Le funzioni fondamentali .....	312
3.3	Gli organi di governo del Comune .....	313
3.4	Il Consiglio comunale .....	314
3.4.1	Le competenze .....	314
3.4.2	La composizione .....	315
3.4.3	Il regolamento consiliare .....	316
3.4.4	Il funzionamento .....	316
3.4.5	Il Presidente .....	317
3.4.6	I consiglieri .....	317
3.4.7	Commissioni e gruppi consiliari .....	319
3.4.8	Scioglimento e sospensione del Consiglio.....	320
3.5	Il Sindaco.....	324
3.5.1	Le competenze .....	324
3.5.2	Le funzioni di indirizzo politico.....	324
3.5.3	Le funzioni di gestione amministrativa.....	324



3.5.4	Le attribuzioni quale ufficiale di Governo .....	325
3.5.5	Il potere di ordinanza del Sindaco .....	326
3.5.6	Vicende della carica .....	327
3.6	La Giunta.....	329
3.6.1	Le competenze .....	329
3.6.2	La composizione .....	329
3.6.3	La rappresentanza di genere .....	331
3.6.4	Il Vicesindaco .....	331
3.6.5	Status degli assessori.....	332
3.7	La legge sui piccoli Comuni.....	333
3.8	Il decentramento comunale.....	335
3.8.1	Le circoscrizioni .....	335
3.8.2	I Municipi .....	336

#### Capitolo 4 La Provincia

4.1	Nozione .....	337
4.2	Le funzioni .....	338
4.2.1	Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie .....	338
4.2.2	Le funzioni fondamentali delle Province montane .....	339
4.2.3	Funzioni non fondamentali.....	339
4.3	Gli organi di governo .....	340
4.3.1	L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio .....	340
4.3.2	Il Consiglio provinciale .....	340
4.3.3	Il Presidente della Provincia .....	340
4.3.4	L'Assemblea dei Sindaci .....	341
4.4	Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari .....	341

#### Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

5.1	La nozione di Città metropolitana .....	342
5.2	Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite.....	343
5.3	Gli organi di governo .....	344
5.3.1	L'assetto istituzionale della Città metropolitana .....	344
5.3.2	Il Consiglio metropolitano .....	344
5.3.3	Il Sindaco metropolitano.....	345
5.3.4	La Conferenza metropolitana .....	345
5.4	Lo <i>status</i> di Roma capitale .....	346
5.4.1	Individuazione e fondamento costituzionale .....	346
5.4.2	La disciplina legislativa ordinaria.....	346
5.4.3	Le funzioni del Comune di Roma.....	347
5.4.4	Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale .....	347

#### Capitolo 6 Il sistema elettorale

6.1	Le modalità di elezione degli organi degli enti locali.....	349
6.2	L'elettorato e la candidabilità .....	350
6.3	La non candidabilità.....	351
6.4	L'ineleggibilità e l'incompatibilità .....	353

6.4.1	Ineleggibilità.....	353
6.4.2	Incompatibilità .....	354
6.4.3	Esimente e decadenza di diritto .....	356
6.5	Le procedure elettorali nei Comuni .....	357
6.5.1	L'elezione dei Consigli e dei Sindaci .....	357
6.5.2	L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti .....	357
6.5.3	L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti .....	358
6.5.4	L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti .....	359
6.6	Le procedure elettorali nelle Province.....	361
6.6.1	L'elezione del Consiglio provinciale.....	361
6.6.2	L'elezione del Presidente della Provincia.....	362
6.7	Le procedure elettorali nelle Città metropolitane .....	362
6.7.1	L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano.....	362
6.7.2	Il meccanismo elettorale e il voto ponderato.....	363
6.7.3	La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano.....	364

## Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali

7.1	Definizione di amministratore locale .....	365
7.2	I doveri .....	365
7.2.1	Principi generali.....	365
7.2.2	Il dovere di astensione .....	365
7.2.3	Il divieto di incarichi e di consulenze .....	366
7.2.4	Il divieto di acquisto di beni dell'ente .....	366
7.2.5	Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti .....	367
7.3	I diritti.....	367
7.3.1	Il diritto ad esercitare il proprio mandato.....	367
7.3.2	L'aspettativa non retribuita .....	368
7.3.3	L'indennità di funzione e i gettoni di presenza.....	369
7.3.4	I rimborsi per viaggi e missioni .....	370
7.3.5	L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato .....	370
7.4	Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico.....	371
7.5	La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017) .....	372
7.6	Rimozione e sospensione degli amministratori locali .....	373

## Capitolo 8 Le modifiche territoriali

8.1	La disciplina costituzionale .....	374
8.2	Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia .....	374
8.3	Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni .....	375
8.4	La fusione di Comuni.....	376
8.4.1	Disciplina generale.....	376
8.4.2	La fusione tradizionale .....	377
8.4.3	La fusione per incorporazione .....	378



**Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione**

9.1	Concetti generali .....	379
9.2	Le Unioni di Comuni .....	379
9.2.1	La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio .....	379
9.2.2	L'assetto istituzionale .....	380
9.3	La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago .....	380
9.3.1	I compiti e l'organizzazione .....	380
9.3.2	Le funzioni.....	381
9.3.3	Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana .....	382
9.4	Le convenzioni.....	382
9.5	I consorzi fra enti locali.....	383
9.5.1	La finalità dei consorzi.....	383
9.5.2	La costituzione del consorzio .....	384
9.5.3	Gli organi consortili .....	384
9.6	Gli accordi di programma .....	385
9.7	L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni .....	386
9.7.1	La disciplina legislativa .....	386
9.7.2	La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019 .....	387

**Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini**

10.1	La partecipazione popolare .....	388
10.2	Il referendum.....	388
10.3	L'azione popolare .....	389
10.4	La partecipazione procedimentale.....	389
10.5	Il Difensore civico .....	390
10.5.1	L'istituzione e la trasformazione in Difensore civico territoriale .....	390
10.5.2	L'attività: poteri e limitazioni .....	391
10.6	L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) .....	391

**Capitolo 11 I servizi pubblici locali**

11.1	Le forme di gestione dei servizi pubblici locali .....	393
11.1.1	Servizio pubblico e servizio pubblico locale (SPL) .....	393
11.1.2	L'evoluzione normativa .....	394
11.1.3	Il servizio pubblico locale nel decreto legislativo 267/2000 .....	395
11.1.4	I servizi a rilevanza economica .....	395
11.1.5	I servizi privi di rilevanza economica .....	396
11.2	Le singole forme di gestione dei servizi locali: aziende speciali, istituzioni e società miste .....	397

**Capitolo 12 I controlli**

12.1	I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione .....	398
12.2	I controlli sugli organi.....	398
12.2.1	Disciplina generale.....	398
12.2.2	I controlli ispettivi .....	399
12.2.3	I controlli sostitutivi semplici.....	399
12.2.4	I controlli sostitutivi repressivi.....	400
12.2.5	Il potere governativo di annullamento straordinario .....	400

12.3 I controlli interni .....	401
12.3.1 Disciplina generale.....	401
12.3.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile .....	402
12.3.3 Il controllo strategico.....	402
12.4 Il controllo esterno sulla gestione .....	403

## Libro V

### Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

#### Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro

1.1 Concetti introduttivi .....	411
1.2 Il rapporto di lavoro pubblico .....	411
1.2.1 Caratteristiche generali.....	411
1.2.2 La privatizzazione .....	412
1.3 Il sistema delle fonti.....	413
1.3.1 Le fonti pubblicistiche .....	413
1.3.2 La disciplina costituzionale .....	413
1.3.3 La disciplina legislativa .....	413
1.3.4 La disciplina applicabile agli enti locali.....	414
1.3.5 I livelli di contrattazione .....	415
1.3.6 Il contratto del comparto Funzioni locali.....	416
1.3.7 Il riparto fra i vari livelli di contrattazione .....	419
1.4 L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento .....	421
1.4.1 Il Piano dei fabbisogni .....	421
1.4.2 Le procedure di assunzione .....	421
1.5 Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile .....	422
1.5.1 Il lavoro dipendente.....	422
1.5.2 Il lavoro flessibile.....	423
1.6 Il lavoro agile o smart working .....	424
1.6.1 Definizione e caratteristiche.....	424
1.6.2 La disciplina e le tutele .....	425
1.6.3 Il lavoro agile semplificato nel settore pubblico: il D.M. 19 ottobre 2020 .....	426
1.6.4 Il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA) .....	427
1.7 Inquadramento del personale .....	427
1.7.1 La declaratoria delle categorie .....	427
1.7.2 Le progressioni orizzontali e verticali .....	428
1.7.3 Le posizioni organizzative.....	429

#### Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti

2.1 Concetti introduttivi .....	431
2.2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....	431
2.2.1 I diritti patrimoniali dei dipendenti .....	431
2.2.2 I diritti non patrimoniali dei dipendenti .....	431
2.2.3 Doveri dei dipendenti .....	437
2.2.4 Le responsabilità .....	441



2.3	Mutamenti nel rapporto di lavoro .....	443
2.3.1	Nozione di mobilità .....	443
2.3.2	La mobilità volontaria (o individuale) .....	444
2.3.3	La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva) .....	445
2.3.4	L'equiparazione dei livelli di inquadramento .....	446
2.3.5	Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo .....	446

### Capitolo 3 Il sistema di gestione delle *performance*

3.1	Il Sistema di misurazione e di valutazione .....	447
3.2	Le strutture e i soggetti coinvolti .....	448
3.2.1	Quadro d'insieme .....	448
3.2.2	Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) .....	449
3.2.3	Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) .....	450
3.3	Il ciclo della <i>performance</i> .....	450
3.4	Gli obiettivi di <i>performance</i> .....	451
3.5	Il Piano triennale della <i>performance</i> e la Relazione annuale .....	451
3.6	Il trattamento accessorio collegato alla performance .....	452

### Capitolo 4 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro

4.1	Le sanzioni disciplinari senza licenziamento .....	453
4.1.1	I criteri di determinazione delle sanzioni .....	453
4.1.2	Le sanzioni applicabili .....	453
4.1.3	Determinazione concordata della sanzione .....	455
4.2	La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento .....	456
4.2.1	Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro .....	456
4.2.2	Il licenziamento con preavviso .....	457
4.2.3	Il licenziamento senza preavviso .....	458
4.3	Il procedimento disciplinare .....	459
4.3.1	Titolarità del potere disciplinare .....	459
4.3.2	Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD .....	459
4.3.3	Il procedimento disciplinare accelerato .....	461
4.3.4	Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale .....	462
4.4	La sospensione cautelare del dipendente .....	463

### Capitolo 5 Le figure dirigenziali

5.1	Le figure apicali negli enti locali .....	464
5.2	I dirigenti .....	464
5.2.1	La dirigenza pubblica .....	464
5.2.2	La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione .....	465
5.2.3	Il CCNL Dirigenti Enti Locali .....	466
5.2.4	Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti .....	467
5.2.5	Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico .....	468
5.2.6	L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali .....	469
5.2.7	La rotazione del personale dirigenziale .....	469
5.2.8	Gli obblighi di trasparenza .....	470

5.3	Le funzioni direttive svolte da personale non dirigenziale .....	471
5.3.1	Incaricati di posizione organizzativa .....	471
5.3.2	I responsabili di ufficio o servizio.....	472

## Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale

6.1	Evoluzione storica e iscrizione all'Albo .....	473
6.1.1	Evoluzione storica della figura del Segretario.....	473
6.1.2	Il reclutamento, la formazione, l'iscrizione all'Albo e le fasce professionali ....	473
6.2	La procedura di nomina e di revoca .....	474
6.3	Il Segretario privo di incarico, non confermato o revocato.....	476
6.4	L'attività.....	476
6.5	I compiti assegnati dalla legge anticorruzione .....	476
6.6	Il Vice Segretario .....	477
6.7	Il Direttore generale.....	477

## Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro

7.1	Il quadro normativo.....	479
7.1.1	La Costituzione.....	479
7.1.2	Il codice civile .....	479
7.1.3	La legislazione ordinaria e il Testo Unico (D.Lgs. 81/2008) .....	480
7.2	L'attività di vigilanza .....	481
7.3	La prevenzione sui luoghi di lavoro .....	481
7.3.1	Nozione di sicurezza sul lavoro .....	481
7.3.2	I soggetti che devono garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro .....	482
7.4	Il datore di lavoro .....	482
7.4.1	Nozione di datore di lavoro.....	482
7.4.2	Obblighi .....	483
7.5	I dirigenti e i preposti.....	484
7.6	Il lavoratore .....	484
7.6.1	Nozione .....	484
7.6.2	Diritti.....	485
7.6.3	Obblighi .....	485
7.7	Il servizio di prevenzione e protezione (SPP) e il suo responsabile .....	486
7.7.1	Nozione.....	486
7.7.2	Il responsabile del servizio (RSPP) .....	487
7.8	Il medico competente .....	487
7.8.1	Nomina e funzioni .....	487
7.8.2	La sorveglianza sanitaria .....	488
7.9	Il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) .....	488
7.9.1	Nomina .....	488
7.9.2	Funzioni .....	489
7.10	L'informazione, la formazione e l'addestramento .....	490
7.11	Documento di valutazione del rischio (DVR).....	491
7.12	La gestione delle emergenze .....	491
7.13	La riunione periodica.....	492



# Libro VI

## Trasparenza e misure anticorruzione

### Capitolo 1 Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione

1.1	Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione .....	501
1.2	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione.....	502
	1.2.1 Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale .....	502
	1.2.2 Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato .....	503
1.3	L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni .....	504
1.4	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) .....	506
1.5	Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione .....	508
	1.5.1 Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).....	508
	1.5.2 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) .....	509
1.6	La trasparenza dell'attività amministrativa.....	511
	1.6.1 La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione .....	511
	1.6.2 Ambito soggettivo del decreto trasparenza .....	512
	1.6.3 Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza .....	513
	1.6.4 La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione.....	514
	1.6.5 Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale.....	514
	1.6.6 Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio .....	515
1.7	Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione.....	517
1.8	Il Segretario dell'ente locale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	519

### Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione

2.1	Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione.....	520
2.2	Il Codice di comportamento.....	520
	2.2.1 Finalità e destinatari .....	520
	2.2.2 Obblighi a carico dei dipendenti .....	521
2.3	La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) .....	522
	2.3.1 La gestione della segnalazione e l'obbligo di anonimato.....	522
	2.3.2 Le misure di tutela del whistleblower .....	523
2.4	Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego.....	524
	2.4.1 La rotazione del personale addetto alle aree a rischio .....	524
	2.4.2 L'astensione in caso di conflitto di interesse.....	525
	2.4.3 Formazione in tema di anticorruzione .....	526
2.5	Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro.....	527
	2.5.1 Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione .....	527
	2.5.2 Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001) .....	528
	2.5.3 Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013) .....	530

2.5.4 La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantoufage (cosiddette <i>revolving doors</i> ) .....	531
2.6 L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno.....	532

## Libro VII

### I servizi comunali di interesse statale

#### Capitolo 1 L'ordinamento dello stato civile

1.1 La definizione di stato civile e l'evoluzione legislativa .....	543
1.2 L'ufficio e l'ufficiale dello stato civile. La delega delle funzioni .....	544
1.3 Le funzioni dell'ufficiale dello stato civile .....	545
1.4 Gli atti dello stato civile .....	546
1.4.1 Competenza territoriale, modalità di redazione e trascrizione .....	546
1.4.2 Il contenuto degli atti .....	548
1.4.3 L'archivio unico informatico dei Comuni .....	548
1.4.4 Gli atti formati all'estero.....	549
1.5 I registri dello stato civile: le norme del codice civile .....	550
1.6 Le registrazioni relative alla cittadinanza.....	551
1.7 Le registrazioni relative agli atti di nascita e agli atti di riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio.....	553
1.7.1 Dichiarazioni, atti e provvedimenti soggetti a iscrizione e trascrizione.....	553
1.7.2 La dichiarazione di nascita .....	554
1.7.3 Formazione e contenuto dell'atto di nascita .....	556
1.7.4 Nome e cognome del neonato.....	556
1.7.5 Le annotazioni da eseguirsi negli atti di nascita .....	557
1.7.6 Il riconoscimento di figli nati fuori del matrimonio .....	558
1.7.7 Il ritrovamento di bambini abbandonati .....	561
1.8 Le registrazioni relative agli atti di matrimonio .....	561
1.8.1 Le pubblicazioni matrimoniali.....	561
1.8.2 Le opposizioni al matrimonio .....	563
1.8.3 La celebrazione del matrimonio .....	564
1.8.4 L'atto di matrimonio: contenuto e annotazioni.....	565
1.9 Le registrazioni relative alle unioni civili .....	566
1.9.1 L'introduzione dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano .....	566
1.9.2 La richiesta di costituzione dell'unione civile .....	566
1.9.3 La costituzione dell'unione civile .....	568
1.9.4 Le opposizioni all'unione civile .....	569
1.9.5 Le annotazioni da eseguirsi nell'atto di costituzione dell'unione civile.....	569
1.10 Le iscrizioni e le trascrizioni relative ai matrimoni e alle unioni civili.....	570
1.11 Registrazioni degli atti di morte .....	572
1.11.1 Dichiarazione di morte e adempimenti relativi all'atto di morte .....	572
1.11.2 Casi particolari.....	573
1.11.3 La destinazione delle salme .....	574



1.12 Rettificazione e correzione degli atti di stato civile .....	575
1.12.1 Le procedure di rettificazione.....	575
1.12.2 La procedura di correzione.....	575
1.12.3 Le modificazioni del nome e del cognome .....	576
1.13 Gli estratti degli atti dello stato civile e dei relativi certificati .....	577

## Capitolo 2 L'ordinamento delle anagrafi e i servizi statistici

2.1 La definizione di anagrafe della popolazione. Cenni storici ed evoluzione legislativa .....	578
2.2 L'Anagrafe della Popolazione Residente .....	579
2.2.1 L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) .....	579
2.2.2 Le posizioni anagrafiche. Definizioni rilevanti agli effetti anagrafici .....	582
2.2.3 Lo schedario anagrafico .....	583
2.2.4 Lo schedario della popolazione temporanea .....	585
2.2.5 La vigilanza sulla tenuta delle anagrafi .....	585
2.3 L'ufficiale d'anagrafe.....	586
2.3.1 La titolarità e la delega delle funzioni .....	586
2.3.2 I compiti e le responsabilità .....	586
2.4 Le iscrizioni e le cancellazioni .....	587
2.4.1 L'iscrizione e la cancellazione di cittadini italiani .....	587
2.4.2 L'iscrizione e la cancellazione di cittadini stranieri .....	588
2.5 Le mutazioni anagrafiche.....	590
2.6 Le comunicazioni dello stato civile e le dichiarazioni anagrafiche .....	591
2.6.1 Il regime delle comunicazioni.....	591
2.6.2 Le dichiarazioni e i soggetti tenuti a renderle .....	592
2.7 Gli accertamenti compiuti dall'ufficiale d'anagrafe.....	593
2.7.1 Gli accertamenti sulle dichiarazioni anagrafiche .....	593
2.7.2 Gli altri accertamenti .....	593
2.8 Le certificazioni anagrafiche.....	594
2.9 La carta d'identità.....	595
2.9.1 La carta d'identità cartacea .....	595
2.9.2 La carta d'identità elettronica (CIE) .....	596
2.10 Adempimenti topografici ed ecografici. Rilevazioni statistiche .....	598

## Capitolo 3 La leva militare

3.1 Il servizio militare obbligatorio.....	600
3.2 La sospensione della leva militare .....	601
3.3 L'attività dei Comuni per l'ipotesi di riattivazione della leva obbligatoria .....	602
3.4 Il servizio civile universale .....	604

## Capitolo 4 I servizi elettorali

4.1 La disciplina dell'elettorato attivo. Le normative di riferimento .....	607
4.2 Le liste elettorali e lo schedario elettorale .....	608
4.3 L'ufficio elettorale, la Commissione elettorale comunale (CEC) e il responsabile dell'ufficio elettorale .....	610
4.4 La Commissione elettorale circondariale .....	611

4.5	La revisione delle liste elettorali .....	612
4.5.1	Le operazioni preparatorie.....	612
4.5.2	Gli elenchi per la revisione .....	613
4.5.3	I ricorsi alla Commissione elettorale circondariale .....	614
4.5.4	Le variazioni dipendenti da morte, perdita della cittadinanza e della capacità elettorale e cambio di residenza (revisione dinamica) .....	616
4.5.5	L'acquisto e la perdita della capacità di voto in conseguenza della revisione dinamica .....	617
4.6	La tessera elettorale .....	618
4.7	L'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore .....	619
4.7.1	La tenuta, la formazione e l'aggiornamento dell'albo .....	619
4.7.2	La nomina degli scrutatori .....	620
4.8	I presidenti dei seggi elettorali .....	621

## Libro VIII

### I principali settori di attività degli enti locali

#### Capitolo 1 Il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali

1.1	Il trasferimento delle funzioni .....	631
1.1.1	Il decentramento nella Costituzione .....	631
1.1.2	Il primo trasferimento di funzioni e il D.P.R. 616/1977 .....	631
1.2	Il conferimento di funzioni nella L. 59/1997 e nel D.Lgs. 112/1998 di attuazione .....	632
1.2.1	Le leggi Bassanini e il federalismo amministrativo .....	632
1.2.2	I decreti attuativi e la costituzionalizzazione della riforma .....	632
1.2.3	Il decentramento nel D.Lgs. 112/1998.....	633

#### Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive

##### Sezione I Le attività produttive

2.1	Le funzioni in materia di disciplina delle attività produttive .....	634
2.2	Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) .....	635
2.2.1	Definizione e organizzazione .....	635
2.2.2	Principi e finalità della normativa SUAP .....	636
2.2.3	Attività del SUAP .....	637
2.2.4	Funzionamento telematico.....	637
2.2.5	Il portale "Impresainun giorno.gov" .....	638
2.2.6	Le Agenzie per le Imprese .....	639
2.3	Presentazione della SCIA e delle altre istanze al SUAP.....	640
2.3.1	Dalla DIA alla SCIA.....	640
2.3.2	Il procedimento automatizzato per la presentazione della SCIA .....	642
2.3.3	Il procedimento unico ordinario .....	643
2.4	Le peculiarità delle singole materie .....	644
2.4.1	Artigianato .....	644
2.4.2	Industria.....	645



2.4.3 Energia.....	646
2.4.4 Miniere e risorse geotermiche.....	648
2.5 Il turismo .....	649
 Sezione II La disciplina del commercio	
2.6 Il commercio.....	652
2.6.1 Nozione ed evoluzione storico normativa della disciplina .....	652
2.6.2 Il decreto Bersani (D.Lgs. 114/1998) .....	653
2.6.3 Il decreto Bersani-Visco (D.L. 223/2006) .....	655
2.6.4 Il D.Lgs. 59/2010 (attuativo della direttiva Bolkestein) .....	655
2.7 La disciplina nazionale del commercio.....	657
2.8 Modalità e tipologie di esercizi commerciali .....	657
2.8.1 Quadro generale .....	657
2.8.2 Esercizi di vicinato.....	658
2.8.3 Medie strutture di vendita .....	659
2.8.4 Grandi strutture di vendita .....	659
2.8.5 Centri commerciali .....	660
2.9 Il commercio all'ingrosso.....	661
2.10 Il commercio al dettaglio .....	662
2.11 Il commercio al dettaglio su aree private (o in sede fissa).....	663
2.11.1 Disciplina generale .....	663
2.11.2 Cessazione e trasferimento di gestione o di proprietà dell'attività.....	663
2.11.3 Sanzioni per il commercio sulle aree private .....	664
2.12 Il commercio al dettaglio su aree pubbliche .....	665
2.12.1 Disciplina generale .....	665
2.12.2 Competenze in relazione al commercio su aree pubbliche .....	665
2.12.3 Il sistema sanzionatorio .....	667
2.13 Fiere e mercati .....	668
2.14 La somministrazione di alimenti e bevande .....	669
2.14.1 Disciplina generale .....	669
2.14.2 Apertura e trasferimento di sede .....	671
2.14.3 La programmazione delle attività di somministrazione .....	672
2.14.4 La somministrazione di alimenti e bevande nei circoli privati .....	673
2.14.5 Trasferimento della gestione o della titolarità .....	673
2.14.6 Sistema sanzionatorio e decaduta dell'autorizzazione o del titolo abilitativo .....	674
2.14.7 La tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.....	675
2.15 Orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali e di somministrazione .....	675
2.15.1 Normativa di riferimento.....	675
2.15.2 Poteri del Sindaco in materia di orari .....	676
2.16 Forme speciali di vendita al dettaglio.....	678
2.16.1 Nozione.....	678
2.16.2 Spacci interni.....	678
2.16.3 Apparecchi automatici.....	678
2.16.4 Corrispondenza, televisione o altri mezzi di comunicazione .....	679
2.16.5 Commercio elettronico.....	680

2.16.6 Vendita effettuata presso il domicilio dei consumatori .....	680
2.16.7 La tutela del consumatore nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali e nei contratti a distanza .....	681
2.17 La vendita diretta dei prodotti agricoli .....	682

### Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture

#### Sezione I Governo del territorio, urbanistica ed edilizia

3.1 Nozioni di urbanistica, edilizia e governo del territorio .....	684
3.2 La pianificazione urbanistica .....	685
3.2.1 Quadro generale delle competenze in materia di pianificazione urbanistica .....	685
3.2.2 La pianificazione sovracomunale .....	685
3.2.3 La pianificazione programmatica comunale e il Piano regolatore comunale (PRG) .....	687
3.2.4 La pianificazione comunale di attuazione .....	689
3.3 L'attività edilizia .....	690
3.3.1 Il riparto di competenze .....	690
3.3.2 Il regolamento edilizio .....	691
3.3.3 Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) .....	692
3.4 Il diritto di costruire e i titoli abilitativi .....	693
3.4.1 Disciplina generale .....	693
3.4.2 L'attività edilizia totalmente libera .....	693
3.4.3 L'attività edilizia subordinata al permesso di costruire .....	694
3.4.4 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....	698
3.4.5 La SCIA alternativa al permesso di costruire (SuperSCIA) .....	699
3.4.6 La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) .....	700
3.4.7 La segnalazione certificata di agibilità (SCA) .....	700
3.4.8 Gli usi temporanei di aree e immobili .....	701
3.4.9 La vigilanza in materia edilizia .....	702
3.5 L'espropriazione .....	702
3.6 L'edilizia residenziale pubblica (ERP) .....	703
3.6.1 Definizione e obbligo di adozione del Piano .....	703
3.6.2 Scopo e contenuto del Piano .....	704
3.7 Il catasto .....	705
3.7.1 Le funzioni comunali .....	705
3.7.2 Modalità di svolgimento delle funzioni comunali .....	705
3.7.3 Dati presenti nel sistema catastale italiano .....	706
3.7.4 Le Commissioni censuarie .....	707

#### Sezione II Tutela del paesaggio e dall'inquinamento

3.8 I beni paesaggistici .....	708
3.9 I Piani territoriali paesaggistici (PTP) .....	708
3.10 L'autorizzazione paesaggistica .....	709
3.10.1 Nozione .....	709
3.10.2 Autorizzazione paesaggistica semplificata o liberalizzata .....	710



3.11	La tutela dall'inquinamento .....	711
3.12	La tutela del suolo .....	711
3.13	I rifiuti.....	712
3.13.1	Nozione di rifiuto .....	712
3.13.2	Nozione di sottoprodotto .....	713
3.13.3	Competenze dei Comuni nella gestione e raccolta dei rifiuti .....	714
3.14	L'inquinamento idrico .....	715
3.14.1	Disciplina generale.....	715
3.14.2	Le acque reflue .....	716
3.14.3	Il regime di autorizzazione degli scarichi .....	717
3.15	L'inquinamento atmosferico .....	717
3.16	L'inquinamento elettromagnetico .....	718
3.17	L'inquinamento acustico.....	719

### Sezione III Altri settori d'intervento

3.18	La protezione civile .....	720
3.19	Le opere pubbliche .....	721
3.20	Trasporti e viabilità .....	722
3.20.1	Trasporti.....	722
3.20.2	Viabilità .....	723

### Capitolo 4 I servizi alla persona e alla comunità

4.1	Cenni introduttivi .....	724
4.2	L'organizzazione dei servizi sanitari .....	724
4.2.1	Profili evolutivi .....	724
4.2.2	Le autorità sanitarie in ambito locale: il Prefetto e il Sindaco .....	726
4.3	I servizi sociali e la loro organizzazione .....	726
4.3.1	Il sistema integrato di interventi e servizi sociali.....	726
4.3.2	Il riparto delle competenze. Il ruolo degli enti locali.....	728
4.4	Le competenze degli enti locali nel sistema dell'istruzione .....	729
4.5	La formazione professionale .....	730
4.6	I beni culturali .....	732
4.6.1	Il coinvolgimento degli enti territoriali nelle attività di tutela.....	732
4.6.2	La fruizione .....	733
4.6.3	La valorizzazione .....	734
4.7	Lo spettacolo.....	734
4.8	Lo sport .....	735

### Capitolo 5 La polizia amministrativa locale

5.1	Nozione di polizia amministrativa locale .....	736
5.2	La normativa regionale e la legge quadro .....	736
5.3	Le funzioni degli operatori di polizia locale.....	737
5.4	L'organizzazione del Corpo di Polizia municipale.....	738
5.4.1	Gestione singola o associata del servizio .....	738
5.4.2	Il regolamento di polizia locale .....	739
5.4.3	Il Corpo di Polizia municipale .....	739

5.4.4 Attribuzioni del personale .....	740
5.4.5 Armamento della polizia locale .....	741
5.5 Le competenze del Sindaco e i rapporti con il comandante del Corpo .....	741

## Libro IX

### L'ordinamento finanziario e contabile

#### Capitolo 1 Le entrate degli enti locali

1.1 La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 .....	753
1.1.1 L'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa .....	753
1.1.2 L'articolo 119 della Costituzione: l'autonomia finanziaria .....	753
1.2 Il federalismo fiscale .....	754
1.3 Dal Patto di stabilità al vincolo del pareggio di bilancio.....	755
1.4 Il regolamento generale in materia di entrate .....	757
1.4.1 I limiti alla potestà regolamentare .....	757
1.4.2 L'approvazione del regolamento .....	757
1.4.3 La gestione dei tributi locali .....	758
1.5 La fiscalità municipale.....	759
1.5.1 Dall'IUC (Imposta Unica Comunale) alla “nuova IMU” .....	760
1.5.2 La nuova IMU (Imposta Municipale Unica) .....	760
1.5.3 L'IMPi (Imposta Immobiliare sulle Piattaforme Marine) .....	764
1.5.4 La TARI (Tassa sui Rifiuti) .....	764
1.5.5 L'imposta di scopo .....	766
1.5.6 L'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco nelle isole minori.....	767
1.5.7 La TOSAP (Tassa Occupazione Spazi e Aree Pubbliche) e il Canone unico per l'occupazione di suolo pubblico e per la pubblicità comunale.....	768
1.5.8 Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni .....	769
1.5.9 Le addizionali .....	769
1.5.10 I tributi degli Enti di area vasta (Province e Città metropolitane) .....	770
1.6 Le entrate di natura non tributaria .....	771
1.6.1 I fondi perequativi: Fondo sperimentale di riequilibrio per le Province e Fondo di solidarietà comunale .....	771
1.6.2 Le entrate extratributarie .....	772
1.6.3 La politica di coesione dell'Unione europea e i suoi strumenti .....	772

#### Capitolo 2 L'ordinamento contabile

2.1 L'ordinamento contabile degli enti locali e l'armonizzazione .....	774
2.2 I principi contabili .....	774
2.2.1 I principi contabili generali.....	775
2.2.2 I principi contabili applicati .....	776
2.3 Il sistema di bilancio .....	776
2.4 La programmazione di bilancio.....	777
2.4.1 Il Documento Unico di Programmazione .....	778
2.4.2 Il bilancio di previsione finanziario .....	779
2.4.3 Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) .....	782



2.5	Le competenze nella gestione del bilancio.....	783
2.5.1	La gestione delle entrate .....	784
2.5.2	La gestione delle spese.....	784
2.6	Il rendiconto della gestione .....	787
2.6.1	Predisposizione ed approvazione.....	787
2.6.2	Il conto del bilancio .....	788
2.6.3	Il conto economico .....	788
2.6.4	Lo stato patrimoniale.....	789
2.6.5	Il passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale .....	790
2.6.6	Il bilancio consolidato.....	792
2.6.7	I rendiconti degli agenti contabili interni .....	794
2.7	La legislazione sul dissesto degli enti locali .....	795
2.7.1	Gli enti locali strutturalmente deficitari .....	795
2.7.2	Enti in squilibrio strutturale .....	796
2.7.3	La procedura di dissesto finanziario .....	797

## Libro X

### L'attività contrattuale

#### Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione

1.1	L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione .....	805
1.1.1	L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche .....	805
1.1.2	Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico.....	805
1.1.3	Contratti attivi e passivi .....	806
1.2	Le fonti della contrattualistica pubblica.....	806
1.3	L'obbligo dell'evidenza pubblica .....	807
1.3.1	Inquadramento dell'istituto .....	807
1.3.2	Le modalità di scelta del contraente .....	808
1.4	Le norme di derivazione euro-unitaria .....	809
1.4.1	I principi desumibili dai Trattati .....	809
1.4.2	Le direttive .....	810

#### Capitolo 2 Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)

2.1	Il Codice dei contratti pubblici: la struttura .....	811
2.1.1	L'attuazione del Codice dei contratti pubblici.....	812
2.1.2	Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016 .....	814
2.1.3	Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016 .....	816
2.2	I contratti esclusi.....	817
2.2.1	Gli affidamenti in house .....	817
2.2.2	I contratti di sponsorizzazione .....	818
2.3	Le soglie di rilevanza europea .....	818
2.4	Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni .....	818
2.5	La determinazione a contrarre .....	820

2.6	La pubblicazione di bandi e avvisi .....	820
2.7	Le procedure di scelta del contraente.....	821
2.7.1	La procedura aperta.....	821
2.7.2	La procedura ristretta .....	821
2.7.3	La procedura competitiva con negoziazione .....	822
2.7.4	Il dialogo competitivo .....	823
2.7.5	Il partenariato per l'innovazione .....	824
2.7.6	La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara .....	824
2.8	La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea.....	825
2.9	<i>E-procurement</i> .....	828
2.9.1	Accordi quadro.....	828
2.9.2	Sistemi dinamici di acquisizione .....	828
2.9.3	Aste elettroniche e cataloghi elettronici.....	829
2.9.4	Il MEPA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione) .....	830
2.10	Centrali di committenza e obbligo di acquisti centralizzati.....	830
2.11	L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto .....	832
2.12	L'esecuzione del contratto. La verifica di conformità e il collaudo .....	832
2.13	Il contenzioso.....	833
2.13.1	Gli strumenti deflativi del contenzioso .....	833
2.13.2	Ricorsi giurisdizionali.....	834
2.14	Gli appalti di lavori pubblici .....	834
<b>Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato</b>		
3.1	I contratti di partenariato.....	835
3.2	Le concessioni.....	836
3.3	<i>Il project financing</i> .....	837
3.4	Il contratto di disponibilità .....	837
3.5	Il contraente generale .....	838

## Libro XI

### Elementi di diritto civile

#### **Capitolo 1 I soggetti e il diritto delle persone**

1.1	La struttura del codice civile .....	847
1.2	Le posizioni soggettive del diritto civile .....	847
1.3	La persona fisica .....	848
1.3.1	Nozione.....	848
1.3.2	La capacità giuridica .....	849
1.3.3	La capacità di agire .....	849
1.3.4	L'incapacità di agire .....	849
1.3.5	L'amministrazione di sostegno.....	850
1.3.6	Dimora, residenza e domicilio .....	850
1.4	Persone giuridiche ed enti non riconosciuti .....	851



**Capitolo 2 La famiglia**

2.1	La nozione giuridica di famiglia .....	853
2.2	La riforma del diritto di famiglia .....	854
2.3	I rapporti familiari riconosciuti dall'ordinamento giuridico .....	854
2.4	Il matrimonio .....	855
2.5	Gli effetti del matrimonio .....	856
2.6	La cessazione del rapporto matrimoniale: separazione e divorzio .....	857
2.7	Le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto .....	858

**Capitolo 3 I diritti reali**

3.1	La proprietà .....	860
3.2	Il possesso .....	861
3.3	Possesso e detenzione .....	861
3.4	I diritti reali parziari .....	861

**Capitolo 4 Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione**

4.1	Nozione di obbligazione .....	863
4.2	Classificazione delle obbligazioni .....	864
4.2.1	Sulla base dei soggetti .....	864
4.2.2	Sulla base del vincolo giuridico .....	865
4.2.3	Sulla base della prestazione .....	865
4.2.4	Obbligazioni pecuniarie .....	866
4.3	Le fonti delle obbligazioni .....	866
4.3.1	Il contratto .....	867
4.3.2	L'atto illecito .....	867
4.4	Atti o fatti idonei a produrre un'obbligazione .....	868
4.5	L'adempimento .....	869
4.6	Modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento .....	869
4.7	L'inadempimento .....	871
4.8	La mora del debitore .....	871
4.9	Il risarcimento del danno da inadempimento .....	872
4.10	La clausola penale e la caparra .....	872
4.11	La responsabilità patrimoniale nel rapporto fra privati .....	873
4.11.1	Garanzia patrimoniale generica .....	873
4.11.2	Garanzie personali e reali .....	873
4.12	I crediti privilegiati .....	874
4.13	La conservazione della garanzia patrimoniale .....	874
4.14	Gli strumenti della tutela preventiva per la conservazione della garanzia patrimoniale .....	875

**Capitolo 5 Il contratto**

5.1	La nozione di contratto e l'autonomia privata .....	876
5.2	Gli elementi essenziali .....	877
5.2.1	L'accordo .....	877
5.2.2	I vizi della volontà .....	877
5.2.3	La causa .....	878

5.2.4 L'oggetto .....	878
5.2.5 La forma.....	878
5.3 Gli elementi accidentali .....	879
5.4 La rappresentanza .....	879
5.5 La formazione del contratto .....	880
5.6 Il contratto preliminare.....	880
5.7 L'autonomia contrattuale .....	881
5.8 Modi di risoluzione del contratto .....	881
5.8.1 Risoluzione del contratto per mutuo dissenso.....	881
5.8.2 Risoluzione del contratto per recesso convenzionale o pattizio .....	881
5.8.3 Risoluzione del contratto per recesso legale .....	882
5.9 L'interpretazione del contratto .....	882
<b>Capitolo 6 Patologia contrattuale e tutela dei diritti</b>	
6.1 L'inefficacia del contratto .....	883
6.2 L'invalidità del contratto .....	883
6.2.1 La nullità .....	883
6.2.2 L'annullabilità .....	884
6.3 La rescissione .....	884
6.4 La risoluzione.....	884
6.5 La tutela dei diritti .....	885
6.5.1 Nozioni introduttive .....	885
6.5.2 La pubblicità .....	885
6.5.3 La tutela giurisdizionale dei diritti .....	886
6.5.4 La prescrizione e la decadenza in funzione della certezza del diritto .....	887
<b>Capitolo 7 I principali contratti tipici</b>	
7.1 I contratti tipici nel Codice .....	888
7.2 La compravendita .....	888
7.2.1 Disciplina generale.....	888
7.2.2 La vendita obbligatoria .....	890
7.2.3 La compravendita con patti speciali .....	891
7.3 La locazione .....	891
7.4 La somministrazione .....	892
7.5 L'appalto .....	893
7.6 Il mutuo.....	895
7.7 Il comodato .....	896
7.8 Il contratto di trasporto .....	896
7.9 Il deposito.....	897
7.10 L'assicurazione .....	898
7.11 Il mandato .....	901
7.12 Il contratto di agenzia.....	903
7.13 La mediazione.....	904



# Libro XII

## Reati contro la Pubblica Amministrazione

### Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

1.1	Considerazioni introduttive .....	909
1.2	Evoluzione della disciplina legislativa .....	909
1.3	Le qualifiche soggettive.....	911
1.3.1	Pubblico ufficiale (art. 357 c.p.).....	911
1.3.2	Incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.) .....	912
1.3.3	Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.) .....	913
1.3.4	Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.) .....	914

### Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione

(articoli da 314 a 335-*bis* c.p.)

2.1	I delitti di peculato .....	915
2.1.1	Il peculato (art. 314, co. 1, c.p.) .....	915
2.1.2	Peculato d'uso (art. 314, co. 2, c.p.) .....	916
2.1.3	Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p) .....	916
2.2	Malversazione a danno dello Stato (art. 316- <i>bis</i> c.p.) .....	917
2.3	Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316- <i>ter</i> c.p.) .....	918
2.4	La concussione (art. 317 c.p.).....	919
2.5	I delitti di corruzione (artt. 318-322 c.p.) .....	921
2.5.1	Disciplina generale.....	921
2.5.2	Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) .....	922
2.5.3	Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) .....	923
2.5.4	Corruzione in atti giudiziari (art. 319- <i>ter</i> c.p.) .....	924
2.5.5	Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319- <i>quater</i> c.p.) .....	926
2.5.6	Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) .....	927
2.6	Il fenomeno della corruzione nella prospettiva sovranazionale (art. 322- <i>bis</i> c.p.) .....	929
2.7	Confisca e custodia giudiziale dei beni sequestrati (artt. 322- <i>ter</i> e 322- <i>ter.1</i> c.p.) .....	931
2.8	Riparazione pecuniaria (art. 322- <i>quater</i> c.p.) .....	932
2.9	Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).....	933
2.10	Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.) .....	935
2.11	Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.) .....	936
2.12	Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) .....	937
2.13	Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.) .....	938
2.14	Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.) .....	939
2.15	Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334 c.p.) .....	940
2.16	Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335 c.p.) .....	941
2.17	Circostanze attenuanti (artt. 323- <i>bis</i> c.p.) .....	941
2.18	Speciale causa di non punibilità (323- <i>ter</i> c.p.) .....	942
2.19	Le pene accessorie (art. 317- <i>bis</i> c.p.) .....	944

**Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione**

3.1	Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) .....	947
3.2	Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) .....	948
3.3	Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.) .....	949
3.4	Circostanze aggravanti (art. 339 c.p.) .....	951
3.5	Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.) .....	952
3.6	Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.) .....	952
3.7	Oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.) .....	954
3.8	Oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 c.p.) .....	955
3.9	Causa di non punibilità (art. 393-bis c.p.) .....	956
3.10	Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) .....	957
3.11	Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.) .....	960
3.12	Abusivo esercizio di una professione (art. 348 c.p.) .....	961
3.13	Violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.) .....	963
3.14	Violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.) .....	964
3.15	Turbata libertà degli incanti (artt. 353 c.p.) .....	964
3.16	Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.) .....	966
3.17	Astensione dagli incanti (art. 354 c.p.) .....	967
3.18	Inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.) .....	967
3.19	Frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.) .....	969

**Capitolo 4 Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.**

4.1	Considerazioni introduttive .....	971
4.2	Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.) .....	971
4.3	Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione (artt. 731-734 c.p.) .....	973
4.3.1	Disciplina generale .....	973
4.3.2	Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (art. 731 c.p.) .....	973
4.3.3	Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale (art. 733 c.p.) .....	974
4.3.4	Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-bis c.p.) .....	975
4.3.5	Distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.) .....	976

## Appendice

### Guida alla redazione degli atti degli enti locali

Capitolo 1	Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni .....	985
Capitolo 2	Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni .....	992
Capitolo 3	Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti .....	1001
Capitolo 4	Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi .....	1005





# Libro XI

## Elementi di diritto civile

### SOMMARIO

#### **Capitolo 1**

I soggetti e il diritto delle persone

#### **Capitolo 2**

La famiglia

#### **Capitolo 3**

I diritti reali

#### **Capitolo 4**

Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione

#### **Capitolo 5**

Il contratto

#### **Capitolo 6**

Patologia contrattuale e tutela dei diritti

#### **Capitolo 7**

I principali contratti tipici



# Capitolo 1

## I soggetti e il diritto delle persone

### 1.1 La struttura del codice civile

Principale fonte normativa della materia civilistica è il **codice civile (R.D. 16-3-1942, n. 262)**, sebbene non unica, esistendo numerose le leggi speciali che hanno fatto perdere centralità al testo codicistico civile.

L'attuale codice civile, entrato in vigore nel 1942, è composto da un primo gruppo di norme denominate **disposizioni sulla legge in generale** (31 articoli), comunemente citate come disposizioni preliminari o «preleggi», e da sei libri, rispettivamente intitolati: *Delle persone e della famiglia; Delle successioni; Della proprietà; Delle obbligazioni; Del lavoro; Della tutela dei diritti*.

Ogni libro è diviso in titoli, ogni titolo in capi che sono talora divisi in sezioni e queste ultime sono talvolta suddivise ulteriormente in paragrafi.

### 1.2 Le posizioni soggettive del diritto civile

Si definisce **posizione giuridica soggettiva** la posizione, prevista dall'ordinamento giuridico, inerente alla relazione tra un soggetto e un bene in riferimento ad altri soggetti; è tale, ad esempio, la proprietà di Tizio su di un bene, cui l'ordinamento riconosce effetti, ad esempio egli può vendere il suo bene ad altri.

L'espressione **rapporto giuridico** fa riferimento a una situazione giuridica che coinvolge più soggetti, cioè a una relazione tra due o più persone regolata dal diritto (ad esempio, sono legati in rapporto giuridico il proprietario e l'affittuario di un immobile, i due coniugi, il genitore e il figlio, il creditore e il debitore ecc.).

Il concetto di "situazione giuridica" postula l'esistenza di un **soggetto giuridico**, ossia di una **persona fisica o persona giuridica** (società, associazione ecc.) che l'ordinamento considera capace di divenire titolare di situazioni soggettive. Tutti gli esseri umani hanno questa capacità, anche i minori, pur se le condizioni di maturità possono influire sul potere di disporre autonomamente delle proprie situazioni giuridiche: ad esempio, un bambino può essere intestatario di beni, anche se non ne può disporre senza l'assistenza dei genitori.

Le situazioni soggettive si distinguono in **attive e passive**, a seconda degli effetti favorevoli o sfavorevoli per il titolare che l'ordinamento vi riconiglia; per esempio la proprietà è una situazione attiva (o di vantaggio), mentre il debito è una situazione passiva o di svantaggio.

La tipica situazione giuridica di vantaggio è il **diritto soggettivo**, inteso come posizione soggettiva di vantaggio che assicura al titolare piena soddisfazione di un suo interesse, seppure nel rispetto dei limiti delle regole stabilite dall'ordinamento (per esempio, diritto di proprietà, diritto di credito ecc.).



I diritti soggettivi sono essenzialmente di due tipi:

- **diritti assoluti**, che possono essere fatti valere nei confronti di tutti gli altri consociati (ad esempio, il diritto di proprietà);
- **diritti relativi**, che si inseriscono in un rapporto giuridico tra persone determinate e per regola possono farsi valere solo in quell'ambito (ad esempio, nell'ambito del diritto di credito, il creditore può chiedere il pagamento solo al suo debitore).

Il diritto assoluto può essere rappresentato come una raggiera in cui al centro vi è il titolare che può far valere il suo interesse al bene della vita nei confronti di tutti gli altri consociati i quali non devono ingerirsi in tale relazione.

Tra i diritti assoluti rientrano i **diritti della personalità** (così chiamati perché connessi strettamente alle prerogative essenziali della persona, quali la vita, l'integrità fisica, il nome, l'immagine e la reputazione, la cui lesione genera un danno risarcibile) e i **diritti reali**, i quali tutelano il rapporto che il titolare ha con un determinato bene (ad esempio, la proprietà, tipico diritto reale e assoluto, è tutelata nel senso che il proprietario può agire nei confronti di chiunque lo disturbi nel godimento del suo bene o lo danneggi).

Tra i diritti relativi occorre citare i **diritti di credito**, detti anche diritti di obbligazione.

La **potestà** è una posizione soggettiva che consente al titolare di disporre, con proprie decisioni, su situazioni giuridiche altrui, ma solo nell'interesse e a tutela del soggetto che viene gestito; si pensi al caso del genitore e del tutore, autorizzati dalla legge a compiere atti che possono modificare una situazione soggettiva del minore da loro assistito (es. vendono un suo bene), ma solo se questo corrisponde oggettivamente all'interesse esclusivo dello stesso minore.

La potestà può derivare dalla legge o da libere scelte del soggetto “gestito” (**rappresentanza volontaria**).

## 1.3 La persona fisica

### 1.3.1 Nozione

La soggettività è riconosciuta all'essere umano in quanto *persona fisica*: è tale **ogni essere umano nato vivo**. Affinché possa iniziare la sua esistenza giuridica è necessario, dunque, che l'individuo nasca vivo. All'esistenza del soggetto è connesso l'**acquisto della capacità giuridica**.

La persona fisica **si estingue** con il fatto naturale della **morte** dell'individuo e la sua capacità giuridica cessa. In particolare, gli effetti che discendono dalla morte della persona fisica sono:

- **l'apertura della successione a causa di morte**, con cui si attribuisce agli eredi la titolarità dei diritti e degli obblighi della persona morta che possono essere trasferiti;
- **l'estinzione di quei diritti e obblighi intrasmissibili** agli eredi, in quanto strettamente inerenti alla persona che ne è titolare (diritti personalissimi, es. diritto a ricevere una somma a titolo di alimenti, diritti e obblighi nascenti dal matrimonio).

### 1.3.2 La capacità giuridica

La capacità giuridica è l'**idoneità del soggetto ad essere titolare di posizioni giuridiche soggettive** (art. 1 c.c.).

Essa è generale quando il soggetto è astrattamente idoneo a essere titolare di tutte le posizioni connesse ai suoi interessi e alla sua attività.

La capacità giuridica generale può accompagnarsi a singole incapacità speciali le quali precludono al soggetto la titolarità di determinati rapporti giuridici (si pensi al caso del soggetto dichiarato fallito, incapace nei rapporti giuridici patrimoniali).

La capacità giuridica generale compete a tutte le persone fisiche e alle persone giuridiche. Per avere capacità giuridica occorre essere nati e ancora in vita.

### 1.3.3 La capacità di agire

La capacità di agire è la generale **idoneità del soggetto a compiere e ricevere gli atti giuridici incidenti sulla propria sfera patrimoniale e personale**.

Nell'ambito dei soggetti muniti di capacità giuridica il legislatore ne individua alcuni che considera *incapaci di agire*, ma tale situazione non comporta affatto impossibilità di divenire titolare di situazioni giuridiche, bensì impedisce soltanto di compiere autonomamente scelte di gestione delle proprie situazioni soggettive.

La capacità di agire si specifica, in particolare, nella capacità negoziale, nella capacità extraneoziale e nella capacità di stare in giudizio.

La persona fisica acquista, di norma, la capacità di agire con il raggiungimento della *maggior età*.

### 1.3.4 L'incapacità di agire

Sono privi della capacità d'agire i *minori*, gli *interdetti giudiziali e legali*.

Detta incapacità comporta, di massima, l'**inidoneità del soggetto a compiere e ricevere gli atti giuridici**.

L'incapacità di agire può essere di due tipi:

- **l'incapacità legale**, che è quella di cui abbiamo parlato sinora, che sussiste in presenza di situazioni rigidamente tipizzate dal legislatore. I casi di incapacità legale sono quelli del minore di anni 18, dell'interdetto e dell'inabilitato. Si ha **interdizione** (art. 414 c.c.) quando il soggetto che è affetto da *abituale infermità di mente* è dichiarato, con sentenza, incapace di provvedere ai propri interessi. Ai sensi dell'art. 415 c.c. l'**inabilitazione**, invece, deve essere pronunciata: per i maggiori di età che si trovano in una *condizione di infermità di mente non tanto grave* da far luogo all'interdizione; per coloro che, per *prodigalità* o per *abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti*, espongono sé o la propria famiglia a gravi pregiudizi economici; per il *sordo* e il *cieco dalla nascita o dalla prima infanzia*, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente, salvo comunque la possibilità di interdirli quando risulta che sono del tutto incapaci di provvedere ai propri interessi. Mentre il minore è incapace automaticamente in base all'età, lo stato di interdetto e di inabilitato devono essere dichiarati dal giudice all'esito di apposita verifica dello stato mentale;



- **l'incapacità naturale o incapacità di intendere e di volere** (art. 428 c.c.), invece, è una categoria residuale, nel senso che ciascuno di noi può ottenere l'annullamento di un atto che ha compiuto ove dimostri di aver agito in uno stato di alterazione mentale, anche momentaneo, che non gli ha consentito di apprezzare il significato e gli effetti della scelta.

### 1.3.5 L'amministrazione di sostegno

Fra le misure di protezione della persona impossibilitata a provvedere ai propri interessi vi è l'istituto dell'**amministrazione di sostegno** (artt. 404-423 c.c.), introdotto dalla L. 6/2004. Per effetto di tale istituto l'incapacità di agire vede ridotta la sua estensione al minimo indispensabile, atteso che il giudice è tenuto a determinare specificamente gli atti riservati all'amministratore di sostegno ovvero da compiere con la sua assistenza, riservando all'incapace il compimento di alcuni atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione.

Il principio fondamentale diviene quello secondo cui se prima erano vietati tutti gli atti non espressamente permessi, sono consentiti alla persona sottoposta all'amministrazione di sostegno tutti gli atti non specificamente vietati. Scopo del legislatore è stato quello di approntare un sistema di tutela più articolato e flessibile nella continua ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di protezione dell'incapace e la pur sempre rilevante esigenza di libertà della persona. La persona, infatti, conserva la **capacità di agire** per tutti gli «*atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria*» dell'amministratore di e, in ogni caso, per gli «*atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana*» (art. 409 c.c.).

L'amministrazione di sostegno è disposta dal **giudice tutelare** su ricorso dello stesso soggetto beneficiario o degli altri soggetti indicati dalla legge allor quando ricorra l'infermità o menomazione fisica o psichica della persona, cui consegua l'impossibilità per il soggetto di provvedere ai propri interessi.

Non è facile, nella pratica, stabilire se un soggetto si trovi in condizioni psicofisiche tali da richiedere la nomina di un tutore o di un amministratore di sostegno. Nella sentenza n. 440/2005 la Corte costituzionale ha stabilito che solo se non si ravvisano interventi di sostegno idonei ad assicurare all'incapace siffatta protezione, è lecito ricorrere alle ben più invasive misure dell'inabilitazione o dell'interdizione, che attribuiscono uno *status* di incapacità, estesa per l'inabilitato agli atti di straordinaria amministrazione e per l'interdetto anche a quelli di amministrazione ordinaria.

### 1.3.6 Dimora, residenza e domicilio

Il diritto civile detta criteri finalizzati a individuare una “sede della persona” rilevante per il diritto, luogo fisico cui fare riferimento ogni volta che sia necessario a fini giuridicamente rilevanti.

La **dimora** è la sede in cui la persona abita e svolge in maniera continuativa la propria vita personale.

La **residenza**, come la dimora, è una situazione non formale, ma di fatto, caratterizzata però da maggior stabilità temporale (abitudine). Difatti, la residenza (art. 43

c.c.) di una persona è nel luogo in cui il soggetto dimora abitualmente, cioè stabilmente pernotta ed è comunque presente.

Il **domicilio** (art. 43 c.c.) è, invece, il luogo fisico in cui l'interessato sceglie formalmente di fissare la sede principale dei propri affari e interessi; di conseguenza il domicilio resta tale anche se di fatto l'interessato non vi dimora, al contrario che per la residenza.

Per le **persone giuridiche** non si parla di domicilio ma di **sede**, con gli stessi effetti giuridici.

## 1.4 Persone giuridiche ed enti non riconosciuti

La persona giuridica è l'ente dotato di capacità giuridica generale. La personalità giuridica implica l'**attitudine a diventare titolare di ogni situazione di diritto o dovere giuridico**. Ed invero possono essere titolari di situazioni soggettive (diritti e obblighi), e quindi soggetti di diritto, oltre alle persone fisiche, anche **soggetti immateriali**, cioè istituiti da persone fisiche per gestire dei propri interessi (si pensi alla costituzione di una società o di un'associazione); chiameremo genericamente questi soggetti immateriali **soggetti (o enti) formali**.

Un aspetto che discende dalla costituzione di una persona giuridica, specie per le persone fisiche interessate, è rappresentato dalla circostanza che le posizioni soggettive vengono esteriormente imputate all'ente formale e non a loro, secondo meccanismi differenziati a seconda del tipo di ente formale di cui si sta parlando: si parla in generale di **autonomia patrimoniale**. Proprio per questo la creazione di **patrimoni autonomi** da quelli delle persone fisiche interessate è regolata attentamente dal legislatore.

Difatti l'ente formale deve rientrare fra le tipologie che il legislatore individua (associazioni, fondazioni, società).

In primo luogo viene in rilievo la distinzione tra enti istituiti con fini commerciali e di lucro (**società**) ed enti istituiti con finalità differenti, con scopi non di lucro ma ideali (**associazioni sportive, fondazioni umanitarie**). A questa distinzione si legano importanti conseguenze in ordine all'attività che gli enti possono porre in essere (ad esempio, un'associazione non può agire a scopo di lucro, anche se si ammette che possa introitare somme ma solo nell'ottica del pareggio di bilancio) e del regime fiscale e giuridico applicabile.

Sono da annoverare tra gli **enti non commerciali** i seguenti:

- le **associazioni**, enti necessariamente plurisoggettivi che si costituiscono con l'atto costitutivo in forma pubblica e lo statuto, ove sono riportate finalità (altruistiche o comunque non commerciali) e regole fondamentali di funzionamento dell'ente;
- le **fondazioni**, derivanti dalla scelta di un soggetto (cd. **fondatore**) di destinare un certo patrimonio a un certo scopo (altruistico). Le fondazioni possono essere composte anche dal solo fondatore e dall'amministratore (le due figure possono coincidere); esse possono essere di vario genere: ad esempio testamentarie, ove l'atto di fondazione e quello di dotazione sono contenuti in un lascito ereditario; di famiglia, destinate a operare in vantaggio di una o più famiglie determinate;



➤ i **comitati**, caratterizzati dalla temporaneità della struttura, che viene costituita da un gruppo di promotori per un fine specifico, i quali procedono a una ricerca di fondi mediante sottoscrizione pubblica e all'utilizzo dei medesimi;

Tutti gli enti formali, in quanto tali, per compiere scelte giuridicamente rilevanti necessitano di una persona fisica investita del **potere di rappresentanza**, cioè del potere di produrre effetti sulla sfera giuridica dell'ente, agendo in nome e per conto dello stesso; si parla di **rapporto organico** per indicare che il fenomeno è necessario e inevitabile, in quanto l'ente formale non è un essere umano e quindi non può che esprimersi in questo modo.



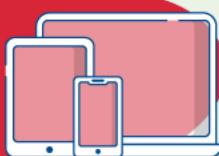
# Professioni & Concorsi

## Manuale per la preparazione ai concorsi di Istruttore direttivo e Funzionario (categoria D), area amministrativa negli enti locali.

Manuale per apprendere facilmente **tutte le materie oggetto delle prove concorsuali**, partendo dalle discipline di base (**diritto costituzionale, amministrativo, civile, degli enti locali, rapporto di pubblico impiego, ordinamento contabile e finanziario, reati contro la P.A.**) e proseguendo con quelle specialistiche dell'**Area amministrativa** per i profili professionali indicati (**attività, procedimento e privacy, anticorruzione e trasparenza, servizi comunali di interesse statale, principali servizi erogati dagli enti locali, attività contrattuale**).

La trattazione è aggiornata alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano, a titolo esemplificativo, la L. 120/2020 (di conversione del *decreto semplificazioni*, D.L. 76/2020), la L. 173/2020 (di conversione del *correttivo ai decreti sicurezza*, D.L. 130/2020), la L. 178/2020 (legge di bilancio 2021) e la L. 21/2021 (di conversione del *decreto milleproroghe*, D.L. 183/2020).

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla**. Per prepararsi alla prova teorico-pratica, in Appendice è riportata una **Guida alla redazione degli atti** degli enti locali, con esempi e una rassegna dei principali atti adottati dagli organi collegiali e monocratici.



### ESTENSIONI ONLINE SOFTWARE DI SIMULAZIONE

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare verifiche e **simulare lo svolgimento delle prove concorsuali**.

I questionari proposti, infatti, sono impostati in modo da allinearsi alle metodologie comunemente adottate nelle prove ufficiali dei concorsi pubblici relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.