



Professioni & Concorsi

TEORIA e TEST

Concorso

**79** Funzionari  
amministrativi

**50** Istruttori  
amministrativi

**20** Funzionari  
legali

**COMUNE DI MESSINA**

**Manuale e quesiti**  
per tutte le prove d'esame



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

Leggi Regione  
**Sicilia**

Software di  
**simulazione**



**EdiSES**  
edizioni



Concorso

**79** Funzionari  
amministrativi

**50** Istruttori  
amministrativi

**20** Funzionari  
legali

**COMUNE DI MESSINA**

**Manuale e quesiti**  
per tutte le prove d'esame

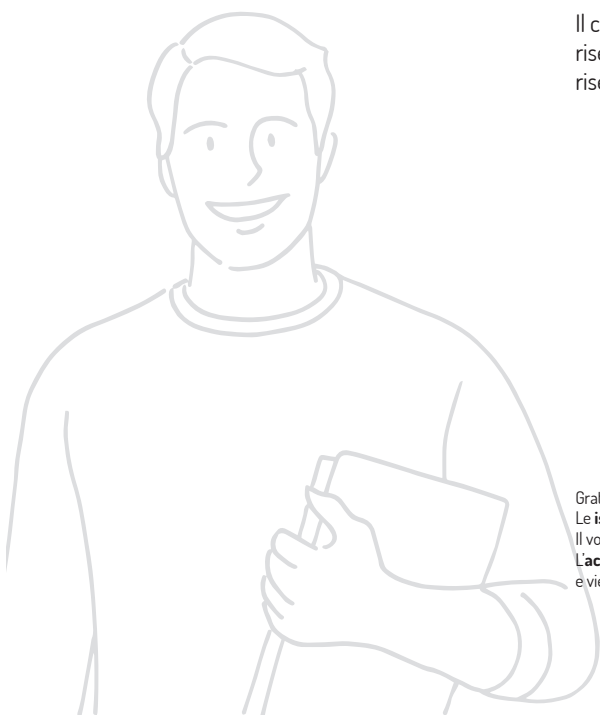
## Accedi ai servizi riservati

Il codice personale contenuto nel riquadro dà diritto a servizi riservati ai clienti. Registrandosi al sito, dalla propria area riservata si potrà accedere a:

**MATERIALI DI INTERESSE  
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

**CODICE PERSONALE**

Grattare delicatamente la superficie per visualizzare il codice personale.  
Le **istruzioni per la registrazione** sono riportate nella pagina seguente.  
Il volume NON può essere venduto né restituito se il codice personale risulta visibile.  
L'**accesso ai servizi riservati** ha la **durata di 18 mesi** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.



# Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

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 **edises.it**

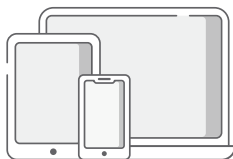


attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per utenti registrati

## CONTENUTI AGGIUNTIVI



Per problemi tecnici connessi all'utilizzo dei supporti multimediali e per informazioni sui nostri servizi puoi contattarci sulla piattaforma **assistenza.edises.it**

# Concorso

**79** Funzionari amministrativi

**50** Istruttori amministrativi

**20** Funzionari legali

**COMUNE DI MESSINA**

**Manuale e quesiti**  
per tutte le prove d'esame



Concorso 79 Funzionari amministrativi - 50 Istruttori amministrativi - 20 Funzionari legali  
Comune di Messina – Manuale e quesiti  
I Edizione – 2023  
Copyright © 2023 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0  
2027 2026 2025 2024 2023

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

*Cover Design and Front Cover Illustration:* Digital Followers Srl

*Progetto grafico:* ProMedia Studio di A. Leano – Napoli

*Fotocomposizione:* EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

*Stampato presso:* Print Sprint S.r.l. – Napoli

*Per conto della* EdiSES edizioni S.r.l. – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 3622 815 7

**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.....                                                    | 62  |
| Capitolo 6 Gli organi ausiliari.....                                               | 74  |
| Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali..... | 78  |
| Capitolo 8 Le fonti del diritto.....                                               | 101 |

## Libro II

### Diritto amministrativo

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo..... | 129 |
| Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive.....                     | 140 |
| Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa.....                         | 146 |
| Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi.....                     | 162 |
| Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo.....                   | 171 |
| Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità..... | 179 |
| Capitolo 7 I controlli.....                                             | 186 |
| Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione.....        | 192 |
| Capitolo 9 Il sistema delle tutele.....                                 | 198 |

## Libro III

### Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione.....            | 211 |
| Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale..... | 217 |
| Capitolo 3 Il procedimento amministrativo.....                       | 232 |
| Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico.....             | 254 |
| Capitolo 5 La tutela della privacy.....                              | 268 |



## Libro IV

### Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 Le autonomie territoriali.....                    | 293 |
| Capitolo 2 Le fonti normative.....                           | 296 |
| Capitolo 3 Il Comune.....                                    | 309 |
| Capitolo 4 La Provincia.....                                 | 334 |
| Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale.....       | 339 |
| Capitolo 6 Il sistema elettorale.....                        | 345 |
| Capitolo 7 <i>Status</i> degli amministratori locali.....    | 361 |
| Capitolo 8 Le modifiche territoriali.....                    | 370 |
| Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione..... | 375 |
| Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini.....             | 384 |
| Capitolo 11 I servizi pubblici locali.....                   | 389 |
| Capitolo 12 I controlli.....                                 | 394 |

## Libro V

### Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro.....                                      | 407 |
| Capitolo 2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....                                                                | 428 |
| Capitolo 3 Il sistema di gestione delle <i>performance</i> .....                                                     | 445 |
| Capitolo 4 La responsabilità del dipendente, il sistema sanzionatorio e la cessazione<br>del rapporto di lavoro..... | 451 |
| Capitolo 5 Le figure dirigenziali.....                                                                               | 466 |
| Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale.....                                                                | 475 |
| Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro.....                                                                    | 481 |

## Libro VI

### La trasparenza e le misure anticorruzione

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione..... | 503 |
| Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione.....          | 521 |

## Libro VII

### I servizi comunali di interesse statale

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 L'ordinamento dello stato civile.....                    | 545 |
| Capitolo 2 L'ordinamento delle anagrafi e i servizi statistici..... | 581 |
| Capitolo 3 La leva militare.....                                    | 605 |
| Capitolo 4 I servizi elettorali.....                                | 612 |

## Libro VIII

### I principali settori di attività degli enti locali

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 Il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali..... | 637 |
| Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive.....                              | 640 |
| Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture.....                                 | 686 |
| Capitolo 4 I servizi alla persona e alla comunità.....                                | 727 |
| Capitolo 5 La polizia amministrativa locale.....                                      | 739 |

## Libro IX

### L'ordinamento finanziario e contabile

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 Le entrate degli enti locali..... | 755 |
| Capitolo 2 L'ordinamento contabile.....      | 775 |

## 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.....                  | 847 |

## Libro XI

### Elementi di diritto civile

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 I soggetti e il diritto delle persone..... | 857 |
| Capitolo 2 La famiglia.....                           | 868 |



|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 3 I diritti reali.....                                               | 877 |
| Capitolo 4 Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione ..... | 880 |
| Capitolo 5 Il contratto .....                                                 | 895 |
| Capitolo 6 Patologia contrattuale e scioglimento del rapporto.....            | 902 |
| Capitolo 7 I principali contratti tipici .....                                | 905 |

## Libro XII

### Reati contro la Pubblica Amministrazione

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale.....                                                | 927 |
| Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione<br>(articoli da 314 a 355-bis c.p.)..... | 933 |
| Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione.....                                                | 968 |
| Capitolo 4 Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A. ....                                            | 994 |

## Appendice

### Guida alla redazione degli atti degli enti locali

|                                                                                  |      |
|----------------------------------------------------------------------------------|------|
| Capitolo 1 Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni.....               | 1009 |
| Capitolo 2 Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni.....             | 1016 |
| Capitolo 3 Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti .....     | 1025 |
| Capitolo 4 Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi..... | 1029 |

#### Rassegna

|                                                                                             |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Atto n. 1 Deliberazione adozione programma biennale acquisizioni beni e servizi.....        | 1039 |
| Atto n. 2 Concorsi di progettazione dei servizi.....                                        | 1042 |
| Atto n. 3 Provvedimento di nomina del Responsabile unico del procedimento (RUP) .....       | 1045 |
| Atto n. 4 Approvazione della convenzione di affidamento della tesoreria .....               | 1046 |
| Atto n. 5 Attribuzioni di funzioni al responsabile del servizio da parte dei dirigenti..... | 1048 |
| Atto n. 6 Autorizzazione al trasferimento, per mobilità esterna.....                        | 1050 |
| Atto n. 7 Determinazione per la liquidazione delle competenze legali.....                   | 1052 |
| Atto n. 8 Sospensione lavori.....                                                           | 1054 |
| Atto n. 9 Approvazione degli indirizzi di nomina dei rappresentanti presso Enti.....        | 1056 |
| Atto n. 10 Approvazione delle tariffe per canoni dovuti all'amministrazione comunale.....   | 1058 |
| Atto n. 11 Ratifica variazioni di bilancio .....                                            | 1061 |
| Atto n. 12 Decreto di nomina di ausiliario del traffico dipendente comunale.....            | 1063 |
| Atto n. 13 Ordinanza di divieto di balneazione per motivi igienico sanitari .....           | 1065 |

|                                                                                                                                                     |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Atto n. 14 Ordinanza di requisizione alloggi non occupati .....                                                                                     | 1067 |
| Atto n. 15 Ordinanza per lo smaltimento in forma speciale di rifiuti per motivi di igiene pubblica e per la requisizione dell'area necessaria ..... | 1069 |
| Atto n. 16 Proposta di autorizzare il Sindaco alla costituzione di parte civile nel procedimento penale .....                                       | 1071 |
| Atto n. 17 Provvedimento per la determinazione degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici .....           | 1074 |
| Atto n. 18 Delega delle potestà di spesa in caso di assenza o impedimento del dirigente .....                                                       | 1075 |
| Atto n. 19 Approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento di una scuola comunale .....                                                      | 1077 |
| Atto n. 20 Linee Guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) .....                                            | 1079 |



# Premessa

Manuale per la preparazione al **Concorso** indetto dal **Comune di Messina** per 79 Funzionari amministrativi, 50 Istruttori amministrativi e 20 Funzionari legali.

Il testo contiene **le materie oggetto delle prove concorsuali**, tra le quali diritto costituzionale, amministrativo, civile, degli enti locali, rapporto di pubblico impiego, ordinamento contabile e attività contrattuale, reati contro la P.A., nonché 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).

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** per la verifica delle conoscenze acquisite. In Appendice è riportata una Guida alla redazione degli atti degli enti locali e una rassegna dei principali atti adottati dagli organi collegiali e monocratici.

In **omaggio** una serie di contenuti online:

- software di simulazione per esercitarsi
- alcune leggi regionali: R.D.Lgs. 455/1946 (Statuto Regione Sicilia), L.R. 7/2019 (legge regionale sul procedimento amministrativo), L.R. 10/2000 (pubblico impiego della Regione Sicilia), CCNL 2016-2018 Funzioni locali, CCNL 2019-2021 Funzioni locali, Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Siciliana.

Ulteriori materiali didattici sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito [edises.it](http://edises.it) secondo la procedura indicata nelle prime pagine del volume.

Eventuali errata-corrigé saranno pubblicati sul sito [edises.it](http://edises.it) nella scheda "Aggiornamenti" della pagina dedicata al volume.

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

**blog.edises.it**  
**infoconcorsi.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 .....                                          | 8  |
| 1.4.1 | Profili definitivi.....                                           | 8  |
| 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 .....  | 10 |
| 1.5   | Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio .....                  | 11 |
| 1.6   | I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive..... | 11 |

#### 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 tutele 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.) .....               | 25 |
| 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.) .....                                                                                             | 26 |
| 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.) .....                                         | 27 |
| 3.5.11 | Le prerogative in materia penale (artt. 25 e 27 Cost.) .....                                                                           | 28 |
| 3.6    | I rapporti etico-sociali.....                                                                                                          | 28 |
| 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.) ..... | 28 |
| 3.6.2  | Diritto alla salute (art. 32 Cost.) .....                                                                                              | 29 |
| 3.6.3  | Libertà di insegnamento e della scienza (art. 33 Cost.) .....                                                                          | 29 |
| 3.6.4  | Libertà o diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) .....                                                                                 | 30 |
| 3.7    | I rapporti economici.....                                                                                                              | 30 |
| 3.7.1  | Diritto al lavoro (art. 4, co. 1, e art. 46 Cost.).....                                                                                | 30 |
| 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.).....                                                         | 33 |
| 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 .....                           | 35 |
| 3.9.1 | Concetti generali .....                                 | 35 |
| 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 ..... | 37 |

## 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 .....                                                                     | 50 |
| 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 .....                                       | 53 |
| 4.5.4  | Responsabilità e irresponsabilità del Presidente .....                               | 55 |
| 4.5.5  | Impedimento e supplenza .....                                                        | 55 |
| 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 .....              | 62 |
| 5.2   | Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale .....                | 63 |
| 5.2.1 | Inquadramento generale .....                                          | 63 |
| 5.2.2 | La giurisdizione penale .....                                         | 63 |
| 5.2.3 | La giurisdizione civile .....                                         | 64 |
| 5.3   | Gli organi della giurisdizione ordinaria .....                        | 65 |
| 5.3.1 | Giudice di Pace .....                                                 | 65 |
| 5.3.2 | Tribunale ordinario .....                                             | 65 |
| 5.3.3 | Corte d'Appello .....                                                 | 65 |
| 5.3.4 | Corte di Cassazione .....                                             | 66 |
| 5.3.5 | Tribunale per i Minorenni .....                                       | 66 |
| 5.3.6 | Tribunale di Sorveglianza .....                                       | 67 |
| 5.3.7 | Corte d'Assise .....                                                  | 67 |
| 5.4   | Le giurisdizioni speciali .....                                       | 67 |
| 5.4.1 | La giurisdizione amministrativa .....                                 | 67 |
| 5.4.2 | La giurisdizione contabile .....                                      | 69 |
| 5.4.3 | La giurisdizione militare .....                                       | 69 |
| 5.5   | Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) .....                 | 69 |
| 5.6   | I principi costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale .....      | 70 |
| 5.6.1 | La ragione giustificatrice dei principi .....                         | 70 |
| 5.6.2 | Il giudice naturale .....                                             | 70 |
| 5.6.3 | Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari .....    | 70 |
| 5.6.4 | Il diritto alla tutela giurisdizionale .....                          | 71 |
| 5.6.5 | Il diritto di difesa .....                                            | 71 |
| 5.6.6 | Il principio del contraddittorio .....                                | 72 |
| 5.6.7 | Il principio del <i>favor rei</i> e del <i>favor libertatis</i> ..... | 72 |
| 5.6.8 | Il giusto processo .....                                              | 72 |
| 5.6.9 | L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali .....      | 73 |

## Capitolo 6 Gli organi ausiliari

|       |                                                                |    |
|-------|----------------------------------------------------------------|----|
| 6.1   | Gli organi ausiliari costituzionali .....                      | 74 |
| 6.2   | Il Consiglio di Stato .....                                    | 74 |
| 6.2.1 | L'organizzazione .....                                         | 74 |
| 6.2.2 | La funzione consultiva .....                                   | 75 |
| 6.2.3 | La funzione giurisdizionale .....                              | 75 |
| 6.3   | La Corte dei conti .....                                       | 75 |
| 6.3.1 | La composizione .....                                          | 75 |
| 6.3.2 | La funzione di controllo .....                                 | 76 |
| 6.3.3 | La funzione consultiva .....                                   | 76 |
| 6.3.4 | La funzione giurisdizionale .....                              | 77 |
| 6.4   | Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ..... | 77 |
| 6.5   | Il Consiglio supremo di difesa (CSD) .....                     | 77 |

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

|     |                                      |    |
|-----|--------------------------------------|----|
| 7.1 | Le disposizioni costituzionali ..... | 78 |
|-----|--------------------------------------|----|



|        |                                                                                               |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1.1  | Le autonomie territoriali nella Costituzione.....                                             | 78  |
| 7.1.2  | Le Regioni nella Costituzione .....                                                           | 79  |
| 7.2    | La difficile attuazione dell'ordinamento regionale italiano .....                             | 80  |
| 7.2.1  | I primi passi del regionalismo italiano.....                                                  | 80  |
| 7.2.2  | Gli interventi di riforma.....                                                                | 80  |
| 7.3    | Gli organi regionali .....                                                                    | 81  |
| 7.4    | Il Consiglio regionale .....                                                                  | 81  |
| 7.4.1  | Nozione e modalità di elezione.....                                                           | 81  |
| 7.4.2  | La composizione e la durata.....                                                              | 82  |
| 7.4.3  | Le funzioni.....                                                                              | 83  |
| 7.5    | Il Presidente della Regione .....                                                             | 84  |
| 7.5.1  | Ruolo e modalità di elezione.....                                                             | 84  |
| 7.5.2  | Le funzioni.....                                                                              | 84  |
| 7.6    | La Giunta regionale.....                                                                      | 85  |
| 7.6.1  | Nozione e composizione.....                                                                   | 85  |
| 7.6.2  | Le funzioni.....                                                                              | 86  |
| 7.7    | La forma di governo regionale .....                                                           | 86  |
| 7.8    | L'autonomia amministrativa regionale .....                                                    | 88  |
| 7.8.1  | L'autonomia amministrativa e i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione..... | 88  |
| 7.8.2  | Le tipologie di funzioni amministrative delineate dalla Costituzione .....                    | 88  |
| 7.8.3  | Il principio di sussidiarietà orizzontale .....                                               | 89  |
| 7.9    | L'autonomia finanziaria .....                                                                 | 89  |
| 7.10   | Il raccordo tra i diversi livelli di governo e la leale collaborazione .....                  | 90  |
| 7.11   | La funzione di indirizzo e coordinamento .....                                                | 92  |
| 7.12   | Le attività di controllo sulle Regioni e il potere sostitutivo.....                           | 92  |
| 7.12.1 | I controlli sugli organi: scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente .....         | 92  |
| 7.12.2 | I controlli sugli atti regionali .....                                                        | 94  |
| 7.12.3 | Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti .....                              | 94  |
| 7.12.4 | I controlli sostitutivi .....                                                                 | 95  |
| 7.13   | I pareri e le intese .....                                                                    | 97  |
| 7.14   | I rapporti tra Regioni ed enti locali.....                                                    | 97  |
| 7.14.1 | La disciplina statutaria .....                                                                | 97  |
| 7.14.2 | Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) .....                                               | 98  |
| 7.15   | Le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali .....                            | 98  |
| 7.15.1 | Nozione.....                                                                                  | 98  |
| 7.15.2 | La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome .....                                         | 99  |
| 7.15.3 | La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.....                                             | 99  |
| 7.15.4 | La Conferenza unificata.....                                                                  | 100 |

## Capitolo 8 Le fonti del diritto

|     |                                                          |     |
|-----|----------------------------------------------------------|-----|
| 8.1 | Criteri di classificazione.....                          | 101 |
| 8.2 | La Costituzione e le fonti di rango costituzionale ..... | 101 |
| 8.3 | Le leggi ordinarie .....                                 | 103 |
| 8.4 | La riserva di legge.....                                 | 103 |
| 8.5 | Il procedimento legislativo .....                        | 104 |



|        |                                                                                       |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.5.1  | L'iniziativa legislativa.....                                                         | 104 |
| 8.5.2  | L'istruttoria e l'approvazione della legge .....                                      | 105 |
| 8.5.3  | La promulgazione e la pubblicazione della legge.....                                  | 106 |
| 8.5.4  | I limiti generali del potere legislativo ordinario .....                              | 107 |
| 8.5.5  | La procedura di revisione costituzionale .....                                        | 107 |
| 8.6    | Gli atti del Governo con forza di legge .....                                         | 108 |
| 8.6.1  | Concetti generali.....                                                                | 108 |
| 8.6.2  | Il procedimento di formazione dei decreti legislativi.....                            | 108 |
| 8.6.3  | Il procedimento di formazione e conversione dei decreti-legge .....                   | 108 |
| 8.7    | I testi unici e i codici di settore .....                                             | 109 |
| 8.8    | I regolamenti interni degli organi costituzionali.....                                | 110 |
| 8.9    | Le fonti del diritto dell'Unione europea .....                                        | 110 |
| 8.9.1  | Trattati istitutivi e atti derivati.....                                              | 110 |
| 8.9.2  | Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea.....                          | 111 |
| 8.9.3  | L'adattamento al diritto dell'Unione europea.....                                     | 112 |
| 8.10   | Le fonti regionali.....                                                               | 113 |
| 8.10.1 | Quadro generale .....                                                                 | 113 |
| 8.10.2 | Gli statuti regionali .....                                                           | 113 |
| 8.10.3 | Le leggi regionali .....                                                              | 115 |
| 8.11   | Le fonti degli enti locali .....                                                      | 117 |
| 8.12   | Il referendum .....                                                                   | 118 |
| 8.12.1 | Le diverse tipologie di referendum .....                                              | 118 |
| 8.12.2 | Il referendum abrogativo .....                                                        | 119 |
| 8.13   | I regolamenti: rinvio.....                                                            | 120 |
| 8.14   | Le fonti connesse con altri ordinamenti. La produzione normativa mediante rinvio..... | 120 |
|        | <b>Quesiti di verifica</b> .....                                                      | 122 |

## Libro II

### Diritto amministrativo

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

|       |                                                                          |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1   | L'amministrazione pubblica .....                                         | 129 |
| 1.1.1 | La nozione di Pubblica Amministrazione e di diritto amministrativo ..... | 129 |
| 1.1.2 | La Pubblica Amministrazione nella Costituzione .....                     | 129 |
| 1.2   | Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti .....                 | 131 |
| 1.2.1 | Caratteristiche generali .....                                           | 131 |
| 1.2.2 | Tipologie di regolamenti .....                                           | 132 |
| 1.2.3 | Il procedimento di formazione dei regolamenti .....                      | 133 |
| 1.2.4 | I regolamenti regionali .....                                            | 133 |
| 1.3   | Le altre fonti del diritto amministrativo .....                          | 134 |
| 1.3.1 | Gli atti amministrativi generali .....                                   | 134 |
| 1.3.2 | Le ordinanze di necessità e urgenza .....                                | 135 |
| 1.3.3 | Gli atti interni, le circolari, la prassi amministrativa .....           | 135 |
| 1.4   | L'attività amministrativa .....                                          | 136 |

|                                                       |                                                                                          |     |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.4.1                                                 | Caratteri generali .....                                                                 | 136 |
| 1.4.2                                                 | Atti e provvedimenti amministrativi.....                                                 | 137 |
| 1.4.3                                                 | Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici .....                               | 138 |
| <b>Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive</b> |                                                                                          |     |
| 2.1                                                   | Nozione .....                                                                            | 140 |
| 2.2                                                   | Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà .....                         | 140 |
| 2.3                                                   | L'interesse legittimo .....                                                              | 142 |
| 2.3.1                                                 | Nozione.....                                                                             | 142 |
| 2.3.2                                                 | Interessi pretensivi e interessi oppositivi .....                                        | 143 |
| 2.3.3                                                 | Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti) .....          | 144 |
| 2.4                                                   | Le situazioni giuridiche passive .....                                                   | 144 |
| <b>Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa</b>     |                                                                                          |     |
| 3.1                                                   | Nozioni di ente, organo e ufficio.....                                                   | 146 |
| 3.2                                                   | L'organo amministrativo .....                                                            | 147 |
| 3.2.1                                                 | Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo .....                           | 147 |
| 3.2.2                                                 | Le diverse tipologie di organi.....                                                      | 147 |
| 3.2.3                                                 | La competenza .....                                                                      | 148 |
| 3.2.4                                                 | L'esercizio della competenza da parte di soggetti diversi dal titolare dell'organo ..... | 148 |
| 3.2.5                                                 | L'incompetenza.....                                                                      | 149 |
| 3.2.6                                                 | Il funzionario di fatto .....                                                            | 149 |
| 3.2.7                                                 | La <i>prorogatio</i> .....                                                               | 150 |
| 3.3                                                   | Il decentramento amministrativo .....                                                    | 150 |
| 3.3.1                                                 | Le disposizioni costituzionali.....                                                      | 150 |
| 3.3.2                                                 | Le possibili forme di decentramento.....                                                 | 151 |
| 3.3.3                                                 | Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....                            | 151 |
| 3.4                                                   | Gli enti pubblici .....                                                                  | 152 |
| 3.4.1                                                 | Profili generali.....                                                                    | 152 |
| 3.4.2                                                 | Le principali tipologie di enti pubblici.....                                            | 152 |
| 3.4.3                                                 | Gli enti privati di interesse pubblico .....                                             | 154 |
| 3.4.4                                                 | I rapporti fra gli enti .....                                                            | 154 |
| 3.5                                                   | L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....                                | 155 |
| 3.6                                                   | L'articolazione burocratica dello Stato .....                                            | 156 |
| 3.6.1                                                 | Concetti generali.....                                                                   | 156 |
| 3.6.2                                                 | La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri .....                              | 156 |
| 3.6.3                                                 | I Ministeri .....                                                                        | 157 |
| 3.6.4                                                 | Il Ministro .....                                                                        | 157 |
| 3.6.5                                                 | Le Agenzie .....                                                                         | 158 |
| 3.7                                                   | Le Autorità indipendenti .....                                                           | 158 |
| 3.7.1                                                 | Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità .....                             | 158 |
| 3.7.2                                                 | Le Autorità attualmente operanti .....                                                   | 159 |
| 3.8                                                   | L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali...    | 160 |
| 3.9                                                   | Gli enti locali territoriali: rinvio.....                                                | 161 |



**Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi**

|       |                                                                          |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | Atti e provvedimenti amministrativi .....                                | 162 |
| 4.1.1 | Concetti generali .....                                                  | 162 |
| 4.1.2 | Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo .....          | 162 |
| 4.2   | Struttura, contenuto ed efficacia del provvedimento amministrativo ..... | 163 |
| 4.2.1 | Caratteri generali .....                                                 | 163 |
| 4.2.2 | Gli elementi essenziali .....                                            | 163 |
| 4.2.3 | Gli elementi accidentali .....                                           | 164 |
| 4.2.4 | I requisiti .....                                                        | 165 |
| 4.2.5 | Struttura, contenuto e fine .....                                        | 165 |
| 4.2.6 | La motivazione .....                                                     | 166 |
| 4.2.7 | L'efficacia .....                                                        | 167 |
| 4.3   | Le autorizzazioni .....                                                  | 167 |
| 4.3.1 | L'autorizzazione e le figure affini .....                                | 167 |
| 4.3.2 | La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....              | 168 |
| 4.4   | La concessione .....                                                     | 169 |
| 4.5   | I provvedimenti ablatori .....                                           | 170 |

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

|       |                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1   | Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto .....                                 | 171 |
| 5.2   | La nullità dell'atto .....                                                          | 172 |
| 5.2.1 | Il regime giuridico della nullità .....                                             | 172 |
| 5.2.2 | La carenza di potere .....                                                          | 172 |
| 5.2.3 | Nullità e inesistenza .....                                                         | 173 |
| 5.3   | L'annullabilità dell'atto .....                                                     | 173 |
| 5.3.1 | I vizi di legittimità .....                                                         | 173 |
| 5.3.2 | L'incompetenza relativa .....                                                       | 174 |
| 5.3.3 | L'eccesso di potere .....                                                           | 174 |
| 5.3.4 | La violazione di legge e la mera irregolarità .....                                 | 175 |
| 5.3.5 | La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali ..... | 175 |
| 5.4   | L'istituto dell'autotutela .....                                                    | 176 |
| 5.5   | L'autotutela decisoria .....                                                        | 176 |
| 5.5.1 | Gli atti di ritiro .....                                                            | 176 |
| 5.5.2 | Gli atti di convalescenza .....                                                     | 177 |
| 5.5.3 | Gli atti di conservazione .....                                                     | 178 |

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

|       |                                                                            |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1   | I beni pubblici e la loro classificazione .....                            | 179 |
| 6.2   | L'uso dei beni pubblici da parte dei privati .....                         | 180 |
| 6.3   | I beni privati e la potestà ablatoria della Pubblica Amministrazione ..... | 181 |
| 6.4   | L'espropriazione per pubblica utilità .....                                | 181 |
| 6.4.1 | Ambito applicativo .....                                                   | 181 |
| 6.4.2 | I soggetti .....                                                           | 182 |
| 6.4.3 | La dichiarazione di pubblica utilità .....                                 | 182 |
| 6.4.4 | L'indennità di espropriazione .....                                        | 182 |

|       |                                                            |     |
|-------|------------------------------------------------------------|-----|
| 6.4.5 | La retrocessione del bene .....                            | 183 |
| 6.4.6 | La cessione volontaria .....                               | 183 |
| 6.5   | L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo ..... | 184 |
| 6.5.1 | L'occupazione legittima .....                              | 184 |
| 6.5.2 | L'occupazione senza titolo .....                           | 184 |
| 6.5.3 | Il procedimento espropriativo semplificato .....           | 185 |
| 6.6   | Le requisizioni .....                                      | 185 |

## Capitolo 7 I controlli

|     |                                                                                  |     |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1 | I controlli pubblici .....                                                       | 186 |
| 7.2 | Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione ..... | 187 |
| 7.3 | Le tipologie di controllo nel D.Lgs. 286/1999 .....                              | 188 |
| 7.4 | Il controllo di regolarità amministrativa e contabile .....                      | 188 |
| 7.5 | Il controllo di gestione .....                                                   | 189 |
| 7.6 | Il controllo strategico .....                                                    | 189 |
| 7.7 | Il controllo sulla qualità dei servizi .....                                     | 190 |
| 7.8 | I controlli di spesa del personale .....                                         | 190 |

## Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione

|       |                                                                                       |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.1   | Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione .....           | 192 |
| 8.2   | La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi .. | 193 |
| 8.3   | La responsabilità per lesione di interessi legittimi .....                            | 194 |
| 8.4   | Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione .....              | 195 |
| 8.4.1 | La responsabilità derivante da atto lecito .....                                      | 195 |
| 8.4.2 | Il danno da ritardo .....                                                             | 195 |
| 8.4.3 | Il danno da disturbo .....                                                            | 196 |
| 8.5   | Le tecniche risarcitorie .....                                                        | 196 |

## Capitolo 9 Il sistema delle tutele

|       |                                                                                      |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.1   | La tutela dei diritti e degli interessi .....                                        | 198 |
| 9.2   | I ricorsi amministrativi .....                                                       | 198 |
| 9.2.1 | Nozione e tipologie .....                                                            | 198 |
| 9.2.2 | La definitività dell'atto .....                                                      | 199 |
| 9.2.3 | Profili procedurali .....                                                            | 199 |
| 9.3   | La tutela in sede giurisdizionale amministrativa .....                               | 200 |
| 9.3.1 | Il sistema di giurisdizione amministrativa .....                                     | 200 |
| 9.3.2 | Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa ..... | 201 |
| 9.3.3 | La giurisdizione del giudice amministrativo .....                                    | 201 |
| 9.3.4 | La class action nei confronti delle Amministrazioni pubbliche .....                  | 202 |
| 9.4   | La giurisdizione del giudice ordinario .....                                         | 203 |
| 9.5   | Le giurisdizioni amministrative speciali .....                                       | 203 |
|       | <b>Quesiti di verifica</b> .....                                                     | 205 |



## Libro III

# Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

### Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione

|        |                                                                                                                |     |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1    | I principi generali dell'attività amministrativa.....                                                          | 211 |
| 1.1.1  | Concetti generali.....                                                                                         | 211 |
| 1.1.2  | Il principio di legalità.....                                                                                  | 211 |
| 1.1.3  | I principi di buon andamento e imparzialità .....                                                              | 211 |
| 1.1.4  | Il principio di ragionevolezza .....                                                                           | 212 |
| 1.1.5  | Il principio di sussidiarietà .....                                                                            | 212 |
| 1.1.6  | Il principio di proporzionalità.....                                                                           | 213 |
| 1.1.7  | Il principio di pubblicità e trasparenza.....                                                                  | 213 |
| 1.1.8  | Il principio della collaborazione e della buona fede .....                                                     | 214 |
| 1.1.9  | Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione..... | 214 |
| 1.1.10 | Il principio di responsabilità .....                                                                           | 214 |
| 1.2    | Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....                                          | 215 |
| 1.3    | L'attività vincolata .....                                                                                     | 216 |

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

|       |                                                                                   |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1   | Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico.....        | 217 |
| 2.2   | Il certificato quale atto amministrativo .....                                    | 218 |
| 2.2.1 | Nozione .....                                                                     | 218 |
| 2.2.2 | Tipologie.....                                                                    | 218 |
| 2.2.3 | Validità .....                                                                    | 219 |
| 2.3   | Le autocertificazioni.....                                                        | 219 |
| 2.3.1 | Funzione, tipologie e validità .....                                              | 219 |
| 2.3.2 | La dichiarazione sostitutiva di certificazioni .....                              | 220 |
| 2.3.3 | La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà.....                            | 221 |
| 2.3.4 | L'obbligo della sottoscrizione.....                                               | 221 |
| 2.3.5 | I controlli .....                                                                 | 222 |
| 2.4   | L'acquisizione diretta dei documenti.....                                         | 222 |
| 2.5   | La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini..... | 223 |
| 2.6   | L'autentica di copie .....                                                        | 224 |
| 2.7   | La legalizzazione di firme e di documenti .....                                   | 224 |
| 2.8   | La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....                          | 225 |
| 2.9   | L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa .....      | 226 |
| 2.9.1 | Il quadro normativo di riferimento .....                                          | 226 |
| 2.9.2 | La Carta della cittadinanza digitale .....                                        | 227 |
| 2.9.3 | La firma digitale .....                                                           | 228 |
| 2.9.4 | Il documento informatico .....                                                    | 229 |
| 2.9.5 | Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) .....                        | 230 |
| 2.9.6 | Il Difensore civico per il digitale .....                                         | 231 |

### Capitolo 3 Il procedimento amministrativo

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 3.1 | Profili generali ..... | 232 |
|-----|------------------------|-----|



|       |                                                            |     |
|-------|------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.1 | Definizione e riferimenti normativi.....                   | 232 |
| 3.1.2 | I principi del procedimento.....                           | 233 |
| 3.1.3 | Fasi del procedimento.....                                 | 234 |
| 3.2   | Il Responsabile del procedimento.....                      | 234 |
| 3.2.1 | Procedura di nomina.....                                   | 234 |
| 3.2.2 | Compiti del Responsabile.....                              | 235 |
| 3.3   | La partecipazione al procedimento amministrativo.....      | 236 |
| 3.3.1 | La comunicazione di avvio del procedimento.....            | 236 |
| 3.3.2 | Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....               | 237 |
| 3.3.3 | Conseguenze dell'omessa comunicazione.....                 | 238 |
| 3.3.4 | Il preavviso di rigetto.....                               | 238 |
| 3.4   | La conclusione del procedimento.....                       | 239 |
| 3.4.1 | La disciplina dei termini.....                             | 239 |
| 3.4.2 | L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo.....    | 241 |
| 3.4.3 | L'indennizzo da ritardo.....                               | 241 |
| 3.4.4 | Il danno da ritardo.....                                   | 242 |
| 3.5   | Il silenzio dell'amministrazione.....                      | 242 |
| 3.5.1 | Profili generali.....                                      | 242 |
| 3.5.2 | Il silenzio assenso.....                                   | 242 |
| 3.5.3 | Il silenzio procedimentale.....                            | 244 |
| 3.5.4 | Il silenzio rigetto o diniego.....                         | 245 |
| 3.5.5 | Il silenzio inadempimento (o rifiuto).....                 | 245 |
| 3.6   | La conferenza di servizi.....                              | 246 |
| 3.6.1 | Le diverse tipologie.....                                  | 246 |
| 3.6.2 | La natura giuridica della conferenza di servizi.....       | 248 |
| 3.6.3 | Le modalità di svolgimento e gli effetti del dissenso..... | 249 |
| 3.6.4 | La tutela delle amministrazioni dissenzienti.....          | 251 |
| 3.7   | Gli accordi.....                                           | 251 |
| 3.7.1 | Finalità degli accordi.....                                | 251 |
| 3.7.2 | Gli accordi procedimentali e sostitutivi.....              | 251 |
| 3.7.3 | Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....             | 252 |
| 3.7.4 | Gli accordi di programma.....                              | 252 |
| 3.8   | L'attività consultiva: i pareri.....                       | 253 |

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

|       |                                                                                         |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto.....                         | 254 |
| 4.1.1 | Nozione.....                                                                            | 254 |
| 4.1.2 | Natura giuridica.....                                                                   | 254 |
| 4.1.3 | Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso.....                    | 255 |
| 4.2   | Le parti nel procedimento di accesso.....                                               | 255 |
| 4.2.1 | Gli interessati.....                                                                    | 255 |
| 4.2.2 | I controinteressati.....                                                                | 256 |
| 4.2.3 | Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso..... | 256 |
| 4.3   | I limiti al diritto di accesso.....                                                     | 257 |
| 4.4   | Modalità di esercizio del diritto di accesso.....                                       | 258 |
| 4.4.1 | Accesso formale e informale.....                                                        | 258 |



|       |                                                                                          |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4.2 | Attività istruttoria .....                                                               | 259 |
| 4.4.3 | Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta.....                                | 259 |
| 4.5   | La tutela del diritto di accesso .....                                                   | 260 |
| 4.5.1 | Le forme alternative: giurisdizionale e giudiziale .....                                 | 260 |
| 4.5.2 | Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale .....                                   | 260 |
| 4.5.3 | Tutela giudiziale: il Difensore civico e la Commissione per l'accesso ai documenti ..... | 261 |
| 4.6.4 | Il riesame della richiesta di accesso.....                                               | 261 |
| 4.6   | L'accesso civico .....                                                                   | 262 |
| 4.6.1 | Profili generali.....                                                                    | 262 |
| 4.6.2 | Limiti all'accesso civico generalizzato.....                                             | 263 |
| 4.6.3 | Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico.....                                | 263 |
| 4.6.4 | Modalità di esercizio del diritto .....                                                  | 264 |
| 4.7   | La disciplina del diritto di accesso negli enti locali.....                              | 265 |
| 4.7.1 | La disciplina specifica dettata dall'art. 10 TUEL .....                                  | 265 |
| 4.7.2 | Il diritto di accesso dei consiglieri (art. 43 TUEL) .....                               | 266 |

## Capitolo 5 La tutela della privacy

|        |                                                                                        |     |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1    | Il diritto alla riservatezza .....                                                     | 268 |
| 5.1.1  | La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza ..       | 268 |
| 5.1.2  | La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo..... | 268 |
| 5.2    | L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....                 | 269 |
| 5.3    | Ambito oggettivo e territoriale di applicazione.....                                   | 269 |
| 5.4    | Le principali definizioni in materia.....                                              | 270 |
| 5.5    | I principi generali del trattamento dei dati .....                                     | 271 |
| 5.6    | Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata .....          | 272 |
| 5.7    | Il trattamento dei dati personali.....                                                 | 273 |
| 5.7.1  | Il trattamento connesso a un compito di interesse pubblico .....                       | 273 |
| 5.7.2  | Il trattamento di categorie particolari di dati personali .....                        | 274 |
| 5.7.3  | Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute .....              | 275 |
| 5.7.4  | Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati.....                        | 275 |
| 5.7.5  | Il trattamento dei dati in ambito pubblico .....                                       | 276 |
| 5.8    | Le informazioni all'interessato .....                                                  | 276 |
| 5.9    | I diritti dell'interessato titolare dei dati .....                                     | 277 |
| 5.9.1  | Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato .....                         | 277 |
| 5.9.2  | I diritti dell'interessato.....                                                        | 277 |
| 5.9.3  | Le limitazioni ai diritti dell'interessato.....                                        | 278 |
| 5.10   | I soggetti interessati al trattamento .....                                            | 279 |
| 5.10.1 | Il titolare e i contitolari del trattamento.....                                       | 279 |
| 5.10.2 | Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare .....               | 280 |
| 5.10.3 | Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) .....                        | 280 |
| 5.11   | Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....         | 281 |
| 5.12   | Le Autorità di controllo .....                                                         | 281 |
| 5.13   | Le tutela amministrativa e giurisdizionale .....                                       | 282 |
|        | <b>Quesiti di verifica</b> .....                                                       | 284 |

## Libro IV

# Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

### Capitolo 1 Le autonomie territoriali

|     |                                                           |     |
|-----|-----------------------------------------------------------|-----|
| 1.1 | Concetti introduttivi.....                                | 293 |
| 1.2 | Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento ..... | 294 |
| 1.3 | Autonomia, sussidiarietà e federalismo .....              | 295 |

### Capitolo 2 Le fonti normative

|       |                                                                                                                  |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1   | I precetti della Costituzione repubblicana.....                                                                  | 296 |
| 2.2   | La normativa ordinaria dello Stato.....                                                                          | 297 |
| 2.3   | Gli statuti .....                                                                                                | 298 |
| 2.3.1 | La potestà statutaria degli enti subregionali .....                                                              | 298 |
| 2.3.2 | Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto .....                                                      | 299 |
| 2.3.3 | L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione .....                                                        | 301 |
| 2.4   | I regolamenti degli enti locali .....                                                                            | 302 |
| 2.4.1 | Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare .....                                                       | 302 |
| 2.4.2 | I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti .....                                                | 303 |
| 2.4.3 | La classificazione dei regolamenti .....                                                                         | 303 |
| 2.4.4 | I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi .....                                                  | 304 |
| 2.4.5 | L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione .....                                        | 305 |
| 2.4.6 | La potestà sanzionatoria degli enti locali .....                                                                 | 305 |
| 2.5   | Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità) .....                                             | 306 |
| 2.6   | I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione ..... | 307 |

### Capitolo 3 Il Comune

|       |                                                   |     |
|-------|---------------------------------------------------|-----|
| 3.1   | Il Comune nell'ordinamento italiano .....         | 309 |
| 3.2   | Le funzioni dei Comuni .....                      | 309 |
| 3.2.1 | Le funzioni proprie e le funzioni conferite ..... | 309 |
| 3.2.2 | Le funzioni fondamentali .....                    | 310 |
| 3.3   | Gli organi di governo del Comune .....            | 311 |
| 3.4   | Il Consiglio comunale .....                       | 312 |
| 3.4.1 | Le competenze .....                               | 312 |
| 3.4.2 | La composizione .....                             | 313 |
| 3.4.3 | Il regolamento consiliare.....                    | 314 |
| 3.4.4 | Il funzionamento .....                            | 314 |
| 3.4.5 | Il Presidente .....                               | 315 |
| 3.4.6 | I consiglieri .....                               | 315 |
| 3.4.7 | Commissioni e gruppi consiliari .....             | 317 |
| 3.4.8 | Scioglimento e sospensione del Consiglio.....     | 318 |
| 3.5   | Il Sindaco.....                                   | 322 |
| 3.5.1 | Le competenze .....                               | 322 |
| 3.5.2 | Le funzioni di indirizzo politico.....            | 322 |
| 3.5.3 | Le funzioni di gestione amministrativa.....       | 322 |



|       |                                                  |     |
|-------|--------------------------------------------------|-----|
| 3.5.4 | Le attribuzioni quale ufficiale di Governo ..... | 323 |
| 3.5.5 | Il potere di ordinanza del Sindaco .....         | 324 |
| 3.5.6 | Vicende della carica .....                       | 325 |
| 3.6   | La Giunta.....                                   | 326 |
| 3.6.1 | Le competenze .....                              | 326 |
| 3.6.2 | La composizione .....                            | 327 |
| 3.6.3 | La rappresentanza di genere .....                | 328 |
| 3.6.4 | Il Vicesindaco .....                             | 329 |
| 3.6.5 | Status degli assessori.....                      | 330 |
| 3.7   | La legge sui piccoli Comuni.....                 | 330 |
| 3.8   | Il decentramento comunale.....                   | 332 |
| 3.8.1 | Le circoscrizioni .....                          | 332 |
| 3.8.2 | I Municipi .....                                 | 333 |

## Capitolo 4 La Provincia

|       |                                                                      |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | Nozione .....                                                        | 334 |
| 4.2   | Le funzioni .....                                                    | 335 |
| 4.2.1 | Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie .....              | 335 |
| 4.2.2 | Le funzioni fondamentali delle Province montane .....                | 336 |
| 4.2.3 | Funzioni non fondamentali.....                                       | 336 |
| 4.3   | Gli organi di governo .....                                          | 337 |
| 4.3.1 | L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio ..... | 337 |
| 4.3.2 | Il Consiglio provinciale .....                                       | 337 |
| 4.3.3 | Il Presidente della Provincia .....                                  | 337 |
| 4.3.4 | L'Assemblea dei Sindaci .....                                        | 338 |
| 4.4   | Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari .....      | 338 |

## Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

|       |                                                            |     |
|-------|------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1   | La nozione di Città metropolitana .....                    | 339 |
| 5.2   | Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite.....       | 340 |
| 5.3   | Gli organi di governo .....                                | 341 |
| 5.3.1 | L'assetto istituzionale della Città metropolitana .....    | 341 |
| 5.3.2 | Il Consiglio metropolitano .....                           | 341 |
| 5.3.3 | Il Sindaco metropolitano.....                              | 342 |
| 5.3.4 | La Conferenza metropolitana .....                          | 342 |
| 5.4   | Lo <i>status</i> di Roma capitale.....                     | 342 |
| 5.4.1 | Individuazione e fondamento costituzionale .....           | 342 |
| 5.4.2 | La disciplina legislativa ordinaria.....                   | 343 |
| 5.4.3 | Le funzioni del Comune di Roma.....                        | 344 |
| 5.4.4 | Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale ..... | 344 |

## Capitolo 6 Il sistema elettorale

|       |                                                             |     |
|-------|-------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1   | Le modalità di elezione degli organi degli enti locali..... | 345 |
| 6.2   | L'elettorato e la candidabilità .....                       | 346 |
| 6.3   | La non candidabilità.....                                   | 347 |
| 6.4   | L'ineleggibilità e l'incompatibilità .....                  | 348 |
| 6.4.1 | Ineleggibilità.....                                         | 348 |

|       |                                                                                                           |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.4.2 | Incompatibilità .....                                                                                     | 350 |
| 6.4.3 | Esimente e decadenza di diritto .....                                                                     | 352 |
| 6.5   | Le procedure elettorali nei Comuni .....                                                                  | 352 |
| 6.5.1 | L'elezione dei Consigli e dei Sindaci .....                                                               | 352 |
| 6.5.2 | L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a<br>15.000 abitanti .....                | 353 |
| 6.5.3 | L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a<br>15.000 abitanti .....                    | 354 |
| 6.5.4 | L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione su-<br>periore a 15.000 abitanti .....       | 355 |
| 6.6   | Le procedure elettorali nelle Province .....                                                              | 357 |
| 6.6.1 | L'elezione del Consiglio provinciale .....                                                                | 357 |
| 6.6.2 | L'elezione del Presidente della Provincia .....                                                           | 358 |
| 6.7   | Le procedure elettorali nelle Città metropolitane .....                                                   | 358 |
| 6.7.1 | L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano ...                            | 358 |
| 6.7.2 | Il meccanismo elettorale e il voto ponderato .....                                                        | 358 |
| 6.7.3 | La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del<br>Consiglio metropolitano ..... | 359 |

## Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali

|       |                                                                                |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1   | Definizione di amministratore locale .....                                     | 361 |
| 7.2   | I doveri .....                                                                 | 361 |
| 7.2.1 | Principi generali .....                                                        | 361 |
| 7.2.2 | Il dovere di astensione .....                                                  | 361 |
| 7.2.3 | Il divieto di incarichi e di consulenze .....                                  | 362 |
| 7.2.4 | Il divieto di acquisto di beni dell'ente .....                                 | 362 |
| 7.2.5 | Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti .....   | 363 |
| 7.3   | I diritti .....                                                                | 363 |
| 7.3.1 | Il diritto ad esercitare il proprio mandato .....                              | 363 |
| 7.3.2 | L'aspettativa non retribuita .....                                             | 364 |
| 7.3.3 | L'indennità di funzione e i gettoni di presenza .....                          | 365 |
| 7.3.4 | I rimborsi per viaggi e missioni .....                                         | 366 |
| 7.3.5 | L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato .....                    | 366 |
| 7.4   | Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico ..... | 366 |
| 7.5   | La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017) .....               | 367 |
| 7.6   | Rimozione e sospensione degli amministratori locali .....                      | 368 |

## Capitolo 8 Le modifiche territoriali

|       |                                                                   |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.1   | La disciplina costituzionale .....                                | 370 |
| 8.2   | Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia ..... | 370 |
| 8.3   | Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni .....          | 371 |
| 8.4   | La fusione di Comuni .....                                        | 372 |
| 8.4.1 | Disciplina generale .....                                         | 372 |
| 8.4.2 | La fusione tradizionale .....                                     | 373 |
| 8.4.3 | La fusione per incorporazione .....                               | 374 |



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

|       |                                                                    |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.1   | Concetti generali .....                                            | 375 |
| 9.2   | Le Unioni di Comuni .....                                          | 375 |
| 9.2.1 | La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio .....   | 375 |
| 9.2.2 | L'assetto istituzionale .....                                      | 376 |
| 9.3   | La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago .....    | 376 |
| 9.3.1 | I compiti e l'organizzazione .....                                 | 376 |
| 9.3.2 | Le funzioni .....                                                  | 377 |
| 9.3.3 | Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana .....        | 378 |
| 9.4   | Le convenzioni .....                                               | 378 |
| 9.5   | I consorzi fra enti locali .....                                   | 379 |
| 9.5.1 | La finalità dei consorzi .....                                     | 379 |
| 9.5.2 | La costituzione del consorzio .....                                | 380 |
| 9.5.3 | Gli organi consortili .....                                        | 380 |
| 9.6   | Gli accordi di programma .....                                     | 381 |
| 9.7   | L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni ..... | 381 |
| 9.7.1 | La disciplina legislativa .....                                    | 381 |
| 9.7.2 | La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019 .....            | 382 |

**Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini**

|        |                                                                          |     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.1   | La partecipazione popolare .....                                         | 384 |
| 10.2   | Il referendum .....                                                      | 384 |
| 10.3   | L'azione popolare .....                                                  | 385 |
| 10.4   | La partecipazione procedimentale .....                                   | 385 |
| 10.5   | Il Difensore civico .....                                                | 386 |
| 10.5.1 | L'istituzione e la trasformazione in Difensore civico territoriale ..... | 386 |
| 10.5.2 | L'attività: poteri e limitazioni .....                                   | 386 |
| 10.6   | L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) .....                          | 387 |

**Capitolo 11 I servizi pubblici locali**

|        |                                                                                                      |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.1   | Le forme di gestione dei servizi pubblici locali .....                                               | 389 |
| 11.1.1 | Servizio pubblico e servizio pubblico locale (SPL) .....                                             | 389 |
| 11.1.2 | L'evoluzione normativa .....                                                                         | 390 |
| 11.1.3 | Il servizio pubblico locale nel decreto legislativo 267/2000 .....                                   | 391 |
| 11.1.4 | I servizi a rilevanza economica .....                                                                | 391 |
| 11.1.5 | I servizi privi di rilevanza economica .....                                                         | 392 |
| 11.2   | Le singole forme di gestione dei servizi locali: aziende speciali, istituzioni e società miste ..... | 393 |

**Capitolo 12 I controlli**

|        |                                                             |     |
|--------|-------------------------------------------------------------|-----|
| 12.1   | I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione ..... | 394 |
| 12.2   | I controlli sugli organi .....                              | 394 |
| 12.2.1 | Disciplina generale .....                                   | 394 |
| 12.2.2 | I controlli ispettivi .....                                 | 395 |
| 12.2.3 | I controlli sostitutivi semplici .....                      | 395 |
| 12.2.4 | I controlli sostitutivi repressivi .....                    | 396 |
| 12.2.5 | Il potere governativo di annullamento straordinario .....   | 396 |

|        |                                                             |     |
|--------|-------------------------------------------------------------|-----|
| 12.3   | I controlli interni .....                                   | 397 |
| 12.3.1 | Disciplina generale.....                                    | 397 |
| 12.3.2 | Il controllo di regolarità amministrativa e contabile ..... | 398 |
| 12.3.3 | Il controllo strategico.....                                | 398 |
| 12.4   | Il controllo esterno sulla gestione .....                   | 399 |
|        | <i>Quesiti di verifica</i> .....                            | 400 |

## 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 .....                                                                                          | 407 |
| 1.2   | Il rapporto di lavoro pubblico .....                                                                                 | 407 |
| 1.2.1 | Caratteristiche generali.....                                                                                        | 407 |
| 1.2.2 | La privatizzazione .....                                                                                             | 408 |
| 1.3   | Il sistema delle fonti.....                                                                                          | 409 |
| 1.3.1 | Le fonti pubblicistiche .....                                                                                        | 409 |
| 1.3.2 | La disciplina costituzionale .....                                                                                   | 409 |
| 1.3.3 | La disciplina legislativa .....                                                                                      | 409 |
| 1.3.4 | La disciplina applicabile agli enti locali.....                                                                      | 410 |
| 1.3.5 | I livelli di contrattazione .....                                                                                    | 411 |
| 1.3.6 | Il contratto del comparto Funzioni locali.....                                                                       | 412 |
| 1.3.7 | Il riparto fra i vari livelli di contrattazione .....                                                                | 415 |
| 1.4   | La gestione delle risorse umane e l'adozione del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione) .....        | 417 |
| 1.4.1 | Finalità e ambito soggettivo .....                                                                                   | 417 |
| 1.4.2 | I contenuti del PIAO .....                                                                                           | 417 |
| 1.5   | Le procedure di reclutamento e l'instaurazione del rapporto di lavoro .....                                          | 420 |
| 1.5.1 | L'obbligo del concorso pubblico previsto dalla Costituzione .....                                                    | 420 |
| 1.5.2 | Le procedure alternative: stabilizzazioni, selezioni da elenchi, formazioni di elenchi di idonei e portale InPA..... | 420 |
| 1.5.3 | L'avviamento a selezione e le assunzioni obbligatorie.....                                                           | 422 |
| 1.5.4 | L'instaurazione del rapporto di lavoro .....                                                                         | 422 |
| 1.6   | Il lavoro a tempo indeterminato e l'utilizzo di forme flessibili dell'attività lavorativa.....                       | 423 |
| 1.6.1 | Il lavoro subordinato a tempo indeterminato .....                                                                    | 423 |
| 1.6.2 | Il lavoro flessibile.....                                                                                            | 424 |
| 1.7   | Inquadramento del personale .....                                                                                    | 425 |
| 1.7.1 | La declaratoria delle categorie.....                                                                                 | 425 |
| 1.7.2 | Le progressioni orizzontali e verticali .....                                                                        | 426 |
| 1.7.3 | Le posizioni organizzative.....                                                                                      | 427 |

#### Capitolo 2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro

|     |                                             |     |
|-----|---------------------------------------------|-----|
| 2.1 | Concetti introduttivi .....                 | 428 |
| 2.2 | I diritti patrimoniali dei dipendenti ..... | 428 |



|       |                                                                                |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3   | I diritti non patrimoniali dei dipendenti .....                                | 428 |
| 2.3.1 | Il diritto allo svolgimento delle mansioni proprie .....                       | 429 |
| 2.3.2 | Il diritto all'ufficio o al posto di lavoro .....                              | 430 |
| 2.3.3 | I diritti sindacali .....                                                      | 430 |
| 2.3.4 | Il diritto alla salute e sicurezza nel luogo di lavoro .....                   | 430 |
| 2.3.5 | Il diritto al riposo .....                                                     | 431 |
| 2.3.6 | Il diritto allo studio .....                                                   | 431 |
| 2.3.7 | Il diritto alle assenze .....                                                  | 432 |
| 2.3.8 | Il diritto a fruire dell'aspettativa .....                                     | 433 |
| 2.3.9 | Diritto all'integrazione nell'ambiente di lavoro .....                         | 433 |
| 2.4   | I doveri dei dipendenti.....                                                   | 434 |
| 2.4.1 | Disciplina generale .....                                                      | 434 |
| 2.4.2 | Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici .....                       | 435 |
| 2.4.3 | Gli obblighi del dipendente nel CCNL comparto Funzioni locali .....            | 436 |
| 2.5   | Lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile o in telelavoro..... | 437 |
| 2.5.1 | Lo smart working e le differenze con il telelavoro.....                        | 437 |
| 2.5.2 | La disciplina e le tutele .....                                                | 438 |
| 2.5.3 | Lo smart working nelle amministrazioni pubbliche .....                         | 439 |
| 2.6   | Mutamenti nel rapporto di lavoro.....                                          | 441 |
| 2.6.1 | Nozione di mobilità .....                                                      | 441 |
| 2.6.2 | La mobilità volontaria (o individuale) .....                                   | 442 |
| 2.6.3 | La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva) .....                      | 443 |
| 2.6.4 | L'equiparazione dei livelli di inquadramento .....                             | 444 |
| 2.6.5 | Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo .....                    | 444 |

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

|       |                                                                         |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1   | Il Sistema di misurazione e di valutazione .....                        | 445 |
| 3.2   | Le strutture e i soggetti coinvolti .....                               | 446 |
| 3.2.1 | Quadro d'insieme .....                                                  | 446 |
| 3.2.2 | Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV).....                    | 447 |
| 3.2.3 | Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) .....        | 448 |
| 3.3   | Il ciclo della <i>performance</i> .....                                 | 448 |
| 3.4   | Gli obiettivi di <i>performance</i> .....                               | 448 |
| 3.5   | Il Piano della <i>performance</i> , la Relazione annuale e il PIAO..... | 449 |
| 3.6   | Il trattamento accessorio collegato alla <i>performance</i> .....       | 450 |

### Capitolo 4 La responsabilità del dipendente, il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro

|       |                                                                      |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | La responsabilità del dipendente .....                               | 451 |
| 4.1.1 | Il fondamento costituzionale e normativo .....                       | 451 |
| 4.1.2 | Le diverse tipologie di responsabilità del dipendente pubblico ..... | 451 |
| 4.1.3 | La responsabilità civile verso terzi .....                           | 452 |
| 4.1.4 | La responsabilità amministrativa e contabile .....                   | 453 |
| 4.1.5 | La responsabilità penale .....                                       | 454 |
| 4.1.6 | La responsabilità disciplinare .....                                 | 454 |
| 4.2   | Le sanzioni disciplinari senza licenziamento .....                   | 455 |
| 4.2.1 | I criteri di determinazione delle sanzioni.....                      | 455 |

|       |                                                                       |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.2 | Le sanzioni applicabili .....                                         | 455 |
| 4.2.3 | Determinazione concordata della sanzione .....                        | 457 |
| 4.3   | La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento .....         | 458 |
| 4.3.1 | Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro.....              | 458 |
| 4.3.2 | Il licenziamento con preavviso .....                                  | 458 |
| 4.3.3 | Il licenziamento senza preavviso .....                                | 459 |
| 4.4   | Il procedimento disciplinare.....                                     | 460 |
| 4.4.1 | Titolarità del potere disciplinare.....                               | 460 |
| 4.4.2 | Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD .....              | 461 |
| 4.4.3 | Il procedimento disciplinare accelerato.....                          | 463 |
| 4.4.4 | Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale ..... | 463 |
| 4.5   | La sospensione cautelare del dipendente.....                          | 464 |

## Capitolo 5 Le figure dirigenziali

|       |                                                                    |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1   | Le figure apicali negli enti locali .....                          | 466 |
| 5.2   | I dirigenti.....                                                   | 466 |
| 5.2.1 | La dirigenza pubblica .....                                        | 466 |
| 5.2.2 | La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione ..... | 467 |
| 5.2.3 | Il CCNL Dirigenti Enti Locali .....                                | 468 |
| 5.2.4 | Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti.....                 | 468 |
| 5.2.5 | La responsabilità dirigenziale.....                                | 469 |
| 5.2.6 | Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico .....   | 470 |
| 5.2.7 | L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali.....                | 471 |
| 5.2.8 | La rotazione del personale dirigenziale .....                      | 471 |
| 5.2.9 | Gli obblighi di trasparenza .....                                  | 472 |
| 5.3   | Le funzioni direttive svolte da personale non dirigenziale .....   | 473 |
| 5.3.1 | Incaricati di posizione organizzativa .....                        | 473 |
| 5.3.2 | I responsabili di ufficio o servizio.....                          | 474 |

## Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale

|       |                                                                                      |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1   | Evoluzione storica e iscrizione all'Albo .....                                       | 475 |
| 6.1.1 | Evoluzione storica della figura del Segretario.....                                  | 475 |
| 6.1.2 | Il reclutamento, la formazione, l'iscrizione all'Albo e le fasce professionali...475 |     |
| 6.2   | La procedura di nomina e di revoca .....                                             | 476 |
| 6.3   | Il Segretario privo di incarico, non confermato o revocato.....                      | 478 |
| 6.4   | L'attività.....                                                                      | 478 |
| 6.5   | I compiti assegnati dalla legge anticorruzione .....                                 | 478 |
| 6.6   | Il Vice Segretario .....                                                             | 479 |
| 6.7   | Il Direttore generale .....                                                          | 479 |

## Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro

|       |                                                                   |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1   | Il quadro normativo.....                                          | 481 |
| 7.1.1 | La Costituzione.....                                              | 481 |
| 7.1.2 | Il codice civile .....                                            | 481 |
| 7.1.3 | La legislazione ordinaria e il Testo Unico (D.Lgs. 81/2008) ..... | 482 |
| 7.2   | L'attività di vigilanza .....                                     | 483 |
| 7.3   | La prevenzione sui luoghi di lavoro .....                         | 483 |



|       |                                                                           |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3.1 | Nozione di sicurezza sul lavoro .....                                     | 483 |
| 7.3.2 | I soggetti che devono garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro .....   | 484 |
| 7.4   | Il datore di lavoro .....                                                 | 485 |
| 7.4.1 | Nozione di datore di lavoro .....                                         | 485 |
| 7.4.2 | Obblighi .....                                                            | 485 |
| 7.5   | I dirigenti e i preposti .....                                            | 486 |
| 7.6   | Il lavoratore .....                                                       | 487 |
| 7.6.1 | Nozione .....                                                             | 487 |
| 7.6.2 | Diritti .....                                                             | 487 |
| 7.6.3 | Obblighi .....                                                            | 488 |
| 7.7   | Il servizio di prevenzione e protezione (SPP) e il suo responsabile ..... | 488 |
| 7.7.1 | Nozione .....                                                             | 488 |
| 7.7.2 | Il responsabile del servizio (RSPP) .....                                 | 489 |
| 7.8   | Il medico competente .....                                                | 489 |
| 7.8.1 | Nomina e funzioni .....                                                   | 489 |
| 7.8.2 | La sorveglianza sanitaria .....                                           | 490 |
| 7.9   | Il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) .....             | 490 |
| 7.9.1 | Nomina .....                                                              | 490 |
| 7.9.2 | Funzioni .....                                                            | 491 |
| 7.10  | L'informazione, la formazione e l'addestramento .....                     | 492 |
| 7.11  | Il documento di valutazione del rischio (DVR) .....                       | 492 |
| 7.12  | La gestione delle emergenze .....                                         | 493 |
| 7.13  | La riunione periodica .....                                               | 494 |
|       | <i>Quesiti di verifica</i> .....                                          | 495 |

## Libro VI

### La trasparenza e le 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 .....                      | 503 |
| 1.2   | Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione .....                                | 504 |
| 1.2.1 | Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale .....                    | 504 |
| 1.2.2 | Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato .....                   | 504 |
| 1.3   | L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) .....                                     | 506 |
| 1.4   | Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) ...    | 508 |
| 1.5   | Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione .....                           | 509 |
| 1.5.1 | Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) .....                                        | 509 |
| 1.5.2 | Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) ..... | 510 |
| 1.6   | La trasparenza dell'attività amministrativa .....                                    | 512 |
| 1.6.1 | La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione .....                     | 512 |
| 1.6.2 | Ambito soggettivo del decreto trasparenza .....                                      | 513 |
| 1.6.3 | Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza .....    | 514 |
| 1.6.4 | La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione .....         | 515 |

|                                                                              |                                                                                                                                                   |     |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.6.5                                                                        | Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale .....                                     | 515 |
| 1.6.6                                                                        | Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio .....                                                                       | 516 |
| 1.7                                                                          | Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione .....                                                                                          | 518 |
| 1.8                                                                          | Il Segretario dell'ente locale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza .....                                   | 520 |
| <b>Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione</b> |                                                                                                                                                   |     |
| 2.1                                                                          | Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione .....                                                                                | 521 |
| 2.2                                                                          | Il Codice di comportamento .....                                                                                                                  | 521 |
| 2.2.1                                                                        | Finalità e destinatari .....                                                                                                                      | 521 |
| 2.2.2                                                                        | Obblighi a carico dei dipendenti .....                                                                                                            | 522 |
| 2.3                                                                          | La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) .....                                                        | 523 |
| 2.3.1                                                                        | La gestione della segnalazione e l'obbligo di anonimato .....                                                                                     | 523 |
| 2.3.2                                                                        | Le misure di tutela del whistleblower .....                                                                                                       | 524 |
| 2.4                                                                          | Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego .....                                                                       | 525 |
| 2.4.1                                                                        | La rotazione del personale addetto alle aree a rischio .....                                                                                      | 525 |
| 2.4.2                                                                        | L'astensione in caso di conflitto di interesse .....                                                                                              | 526 |
| 2.4.3                                                                        | Formazione in tema di anticorruzione .....                                                                                                        | 527 |
| 2.5                                                                          | Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro .....                                                              | 528 |
| 2.5.1                                                                        | Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione .....                                                           | 528 |
| 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) ..... | 529 |
| 2.5.3                                                                        | Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013) .....                                               | 531 |
| 2.5.4                                                                        | La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette <i>revolving doors</i> ) .....                                       | 532 |
| 2.6                                                                          | L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno .....                                                                   | 533 |
|                                                                              | <b>Quesiti di verifica</b> .....                                                                                                                  | 535 |

## Libro VII

### I servizi comunali di interesse statale

|                                                    |                                                                            |     |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Capitolo 1 L'ordinamento dello stato civile</b> |                                                                            |     |
| 1.1                                                | La definizione di stato civile e l'evoluzione legislativa .....            | 545 |
| 1.2                                                | L'ufficio e l'ufficiale dello stato civile. La delega delle funzioni ..... | 546 |
| 1.3                                                | Le funzioni dell'ufficiale dello stato civile .....                        | 547 |
| 1.4                                                | Gli atti dello stato civile .....                                          | 548 |
| 1.4.1                                              | Competenza territoriale, modalità di redazione e trascrizione .....        | 548 |
| 1.4.2                                              | Il contenuto degli atti .....                                              | 549 |
| 1.4.3                                              | L'archivio unico informatico dei Comuni .....                              | 550 |
| 1.4.4                                              | Gli atti formati all'estero .....                                          | 551 |
| 1.5                                                | I registri dello stato civile: le norme del codice civile .....            | 552 |
| 1.6                                                | Le registrazioni relative alla cittadinanza .....                          | 553 |



|        |                                                                                                                        |     |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.7    | Le registrazioni relative agli atti di nascita e agli atti di riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio ..... | 555 |
| 1.7.1  | Dichiarazioni, atti e provvedimenti soggetti a iscrizione e trascrizione.....                                          | 555 |
| 1.7.2  | La dichiarazione di nascita .....                                                                                      | 556 |
| 1.7.3  | Formazione e contenuto dell'atto di nascita .....                                                                      | 558 |
| 1.7.4  | Nome e cognome del neonato .....                                                                                       | 558 |
| 1.7.5  | Le annotazioni da eseguirsi negli atti di nascita .....                                                                | 560 |
| 1.7.6  | Il riconoscimento di figli nati fuori del matrimonio .....                                                             | 561 |
| 1.7.7  | Il ritrovamento di bambini abbandonati .....                                                                           | 564 |
| 1.8    | Le registrazioni relative agli atti di matrimonio .....                                                                | 564 |
| 1.8.1  | Le pubblicazioni matrimoniali .....                                                                                    | 564 |
| 1.8.2  | Le opposizioni al matrimonio .....                                                                                     | 566 |
| 1.8.3  | La celebrazione del matrimonio .....                                                                                   | 567 |
| 1.8.4  | L'atto di matrimonio: contenuto e annotazioni.....                                                                     | 568 |
| 1.9    | Le registrazioni relative alle unioni civili .....                                                                     | 569 |
| 1.9.1  | L'introduzione dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano .....                                                 | 569 |
| 1.9.2  | La richiesta di costituzione dell'unione civile .....                                                                  | 569 |
| 1.9.3  | La costituzione dell'unione civile .....                                                                               | 570 |
| 1.9.4  | Le opposizioni all'unione civile .....                                                                                 | 572 |
| 1.9.5  | Le annotazioni da eseguirsi nell'atto di costituzione dell'unione civile.....                                          | 572 |
| 1.10   | Le iscrizioni e le trascrizioni relative ai matrimoni e alle unioni civili.....                                        | 572 |
| 1.11   | Registrazioni degli atti di morte .....                                                                                | 574 |
| 1.11.1 | Dichiarazione di morte e adempimenti relativi all'atto di morte .....                                                  | 574 |
| 1.11.2 | Casi particolari.....                                                                                                  | 576 |
| 1.11.3 | La destinazione delle salme .....                                                                                      | 576 |
| 1.12   | Rettificazione e correzione degli atti di stato civile .....                                                           | 577 |
| 1.12.1 | Le procedure di rettificazione.....                                                                                    | 577 |
| 1.12.2 | La procedura di correzione .....                                                                                       | 578 |
| 1.12.3 | Le modificazioni del nome e del cognome .....                                                                          | 579 |
| 1.13   | Gli estratti degli atti dello stato civile e dei relativi certificati .....                                            | 579 |

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

|       |                                                                                             |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1   | La definizione di anagrafe della popolazione. Cenni storici ed evoluzione legislativa ..... | 581 |
| 2.2   | L'Anagrafe della Popolazione Residente .....                                                | 582 |
| 2.2.1 | L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) .....                               | 582 |
| 2.2.2 | Le posizioni anagrafiche. Definizioni rilevanti agli effetti anagrafici .....               | 585 |
| 2.2.3 | Lo schedario anagrafico .....                                                               | 587 |
| 2.2.4 | Lo schedario della popolazione temporanea .....                                             | 588 |
| 2.2.5 | La vigilanza sulla tenuta delle anagrafi.....                                               | 588 |
| 2.3   | L'ufficiale d'anagrafe.....                                                                 | 589 |
| 2.3.1 | La titolarità e la delega delle funzioni .....                                              | 589 |
| 2.3.2 | I compiti e le responsabilità .....                                                         | 590 |
| 2.4   | Le iscrizioni e le cancellazioni .....                                                      | 591 |
| 2.4.1 | L'iscrizione e la cancellazione di cittadini italiani .....                                 | 591 |
| 2.4.2 | L'iscrizione e la cancellazione di cittadini stranieri .....                                | 591 |
| 2.5   | Le mutazioni anagrafiche.....                                                               | 594 |

|       |                                                                          |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.6   | Le comunicazioni dello stato civile e le dichiarazioni anagrafiche ..... | 594 |
| 2.6.1 | Il regime delle comunicazioni.....                                       | 594 |
| 2.6.2 | Le dichiarazioni e i soggetti tenuti a renderle .....                    | 595 |
| 2.7   | Gli accertamenti compiuti dall'ufficiale d'anagrafe.....                 | 596 |
| 2.7.1 | Gli accertamenti sulle dichiarazioni anagrafiche.....                    | 596 |
| 2.7.2 | Gli altri accertamenti .....                                             | 597 |
| 2.8   | Le certificazioni anagrafiche.....                                       | 598 |
| 2.8.1 | Disciplina generale.....                                                 | 598 |
| 2.8.2 | Le certificazioni e le dichiarazioni anagrafiche online .....            | 599 |
| 2.9   | La carta d'identità.....                                                 | 600 |
| 2.9.1 | La carta d'identità cartacea .....                                       | 600 |
| 2.9.2 | La carta d'identità elettronica (CIE) .....                              | 601 |
| 2.10  | Adempimenti topografici ed ecografici. Rilevazioni statistiche .....     | 603 |

### Capitolo 3 La leva militare

|     |                                                                                    |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 | Il servizio militare obbligatorio.....                                             | 605 |
| 3.2 | La sospensione della leva militare .....                                           | 606 |
| 3.3 | L'attività dei Comuni per l'ipotesi di riattivazione della leva obbligatoria ..... | 607 |
| 3.4 | Il servizio civile universale .....                                                | 609 |

### Capitolo 4 I servizi elettorali

|       |                                                                                                                                            |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | La disciplina dell'elettorato attivo .....                                                                                                 | 612 |
| 4.2   | Le liste elettorali e lo schedario elettorale .....                                                                                        | 613 |
| 4.3   | L'ufficio elettorale, la Commissione elettorale comunale (CEC) e il responsabile dell'ufficio elettorale .....                             | 615 |
| 4.4   | La Commissione elettorale circondariale .....                                                                                              | 616 |
| 4.5   | La revisione delle liste elettorali .....                                                                                                  | 617 |
| 4.5.1 | Le operazioni preparatorie.....                                                                                                            | 617 |
| 4.5.2 | Gli elenchi per la revisione .....                                                                                                         | 618 |
| 4.5.3 | I ricorsi alla Commissione elettorale circondariale .....                                                                                  | 619 |
| 4.5.4 | Le variazioni dipendenti da morte, perdita della cittadinanza e della capacità elettorale e cambio di residenza (revisione dinamica) ..... | 620 |
| 4.5.5 | L'acquisto e la perdita della capacità di voto in conseguenza della revisione dinamica.....                                                | 622 |
| 4.6   | La tessera elettorale .....                                                                                                                | 622 |
| 4.7   | L'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore .....                                                                                | 624 |
| 4.7.1 | La tenuta, la formazione e l'aggiornamento dell'albo .....                                                                                 | 624 |
| 4.7.2 | La nomina degli scrutatori .....                                                                                                           | 625 |
| 4.8   | I presidenti dei seggi elettorali .....                                                                                                    | 625 |
|       | <i>Quesiti di verifica</i> .....                                                                                                           | 627 |



## 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 .....                                                 | 637 |
| 1.1.1 | Il decentramento nella Costituzione .....                                             | 637 |
| 1.1.2 | Il primo trasferimento di funzioni e il D.P.R. 616/1977.....                          | 637 |
| 1.2   | Il conferimento di funzioni nella L. 59/1997 e nel D.Lgs. 112/1998 di attuazione .... | 638 |
| 1.2.1 | Le leggi Bassanini e il federalismo amministrativo.....                               | 638 |
| 1.2.2 | I decreti attuativi e la costituzionalizzazione della riforma .....                   | 638 |
| 1.2.3 | Il decentramento nel D.Lgs. 112/1998.....                                             | 639 |

### Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive

#### Sezione I Le attività produttive

|       |                                                                      |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1   | Le funzioni in materia di disciplina delle attività produttive ..... | 640 |
| 2.2   | Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) .....           | 641 |
| 2.2.1 | Definizione e organizzazione .....                                   | 641 |
| 2.2.2 | Attività del SUAP .....                                              | 642 |
| 2.2.3 | Funzionamento telematico.....                                        | 642 |
| 2.2.4 | Le Agenzie per le Imprese .....                                      | 643 |
| 2.3   | Presentazione della SCIA e delle altre istanze al SUAP.....          | 645 |
| 2.3.1 | Dalla DIA alla SCIA.....                                             | 645 |
| 2.3.2 | Il procedimento automatizzato per la presentazione della SCIA .....  | 645 |
| 2.3.3 | Il procedimento unico ordinario .....                                | 647 |
| 2.4   | Le peculiarità delle singole materie .....                           | 648 |
| 2.4.1 | Artigianato .....                                                    | 648 |
| 2.4.2 | Industria.....                                                       | 649 |
| 2.4.3 | Energia.....                                                         | 650 |
| 2.4.4 | Miniere e risorse geotermiche.....                                   | 651 |
| 2.5   | Il turismo .....                                                     | 652 |

#### Sezione II La disciplina del commercio

|       |                                                                |     |
|-------|----------------------------------------------------------------|-----|
| 2.6   | Il commercio.....                                              | 654 |
| 2.6.1 | Nozione ed evoluzione storico-normativa della disciplina ..... | 654 |
| 2.6.2 | Il decreto Bersani (D.Lgs. 114/1998) .....                     | 655 |
| 2.6.3 | Il decreto Bersani-Visco (D.L. 223/2006) .....                 | 657 |
| 2.6.4 | Il D.Lgs. 59/2010 (attuativo della direttiva Bolkestein) ..... | 657 |
| 2.7   | La disciplina nazionale del commercio.....                     | 659 |
| 2.8   | Modalità e tipologie di esercizi commerciali .....             | 659 |
| 2.8.1 | Quadro generale .....                                          | 659 |
| 2.8.2 | Esercizi di vicinato.....                                      | 660 |
| 2.8.3 | Medie strutture di vendita .....                               | 661 |
| 2.8.4 | Grandi strutture di vendita.....                               | 661 |
| 2.8.5 | Centri commerciali .....                                       | 662 |
| 2.9   | Il commercio all'ingrosso.....                                 | 663 |



|        |                                                                                                                 |     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.10   | Il commercio al dettaglio .....                                                                                 | 664 |
| 2.11   | Il commercio al dettaglio su aree private (o in sede fissa).....                                                | 665 |
| 2.11.1 | Disciplina generale.....                                                                                        | 665 |
| 2.11.2 | Cessazione e trasferimento di gestione o di proprietà dell'attività.....                                        | 665 |
| 2.11.3 | Sanzioni per il commercio sulle aree private .....                                                              | 666 |
| 2.12   | Il commercio al dettaglio su aree pubbliche .....                                                               | 667 |
| 2.12.1 | Disciplina generale.....                                                                                        | 667 |
| 2.12.2 | Competenze in relazione al commercio su aree pubbliche .....                                                    | 667 |
| 2.12.3 | Il sistema sanzionatorio .....                                                                                  | 669 |
| 2.13   | Fiere e mercati .....                                                                                           | 670 |
| 2.14   | La somministrazione di alimenti e bevande .....                                                                 | 671 |
| 2.14.1 | Disciplina generale.....                                                                                        | 671 |
| 2.14.2 | Apertura e trasferimento di sede .....                                                                          | 673 |
| 2.14.3 | La programmazione delle attività di somministrazione .....                                                      | 674 |
| 2.14.4 | La somministrazione di alimenti e bevande nei circoli privati .....                                             | 675 |
| 2.14.5 | Trasferimento della gestione o della titolarità .....                                                           | 675 |
| 2.14.6 | Sistema sanzionatorio e decadenza dell'autorizzazione o del titolo abilitativo.....                             | 676 |
| 2.14.7 | La tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.....                                                           | 677 |
| 2.15   | Orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali e di somministrazione .....                               | 677 |
| 2.15.1 | Normativa di riferimento.....                                                                                   | 677 |
| 2.15.2 | Poteri del Sindaco in materia di orari .....                                                                    | 678 |
| 2.16   | Forme speciali di vendita al dettaglio.....                                                                     | 679 |
| 2.16.1 | Nozione.....                                                                                                    | 679 |
| 2.16.2 | Spacci interni.....                                                                                             | 680 |
| 2.16.3 | Apparecchi automatici.....                                                                                      | 680 |
| 2.16.4 | Corrispondenza, televisione o altri mezzi di comunicazione .....                                                | 681 |
| 2.16.5 | Commercio elettronico.....                                                                                      | 681 |
| 2.16.6 | Vendita effettuata presso il domicilio dei consumatori .....                                                    | 682 |
| 2.16.7 | La tutela del consumatore nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali e nei contratti a distanza ..... | 683 |
| 2.17   | La vendita diretta dei prodotti agricoli .....                                                                  | 683 |

### Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture

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

|       |                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1   | Nozioni di urbanistica, edilizia e governo del territorio .....                     | 686 |
| 3.2   | La pianificazione urbanistica .....                                                 | 687 |
| 3.2.1 | Quadro generale delle competenze in materia di pianificazione urbanistica.....      | 687 |
| 3.2.2 | La pianificazione sovracomunale .....                                               | 688 |
| 3.2.3 | La pianificazione programmatica comunale e il Piano regolatore comunale (PRG) ..... | 690 |
| 3.2.4 | La pianificazione comunale di attuazione.....                                       | 691 |
| 3.3   | L'attività edilizia.....                                                            | 693 |
| 3.3.1 | Il riparto di competenze .....                                                      | 693 |
| 3.3.2 | Il regolamento edilizio.....                                                        | 693 |
| 3.3.3 | Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) .....                                       | 694 |



|       |                                                                |     |
|-------|----------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4   | Il diritto di costruire e i titoli abilitativi .....           | 695 |
| 3.4.1 | Disciplina generale.....                                       | 695 |
| 3.4.2 | L'attività edilizia totalmente libera.....                     | 695 |
| 3.4.3 | L'attività edilizia subordinata al permesso di costruire ..... | 697 |
| 3.4.4 | La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....    | 701 |
| 3.4.5 | La SCIA alternativa al permesso di costruire (SuperSCIA) ..... | 702 |
| 3.4.6 | La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) .....      | 703 |
| 3.4.7 | La segnalazione certificata di agibilità (SCA) .....           | 703 |
| 3.4.8 | Gli usi temporanei di aree e immobili .....                    | 704 |
| 3.4.9 | La vigilanza in materia edilizia .....                         | 705 |
| 3.5   | L'espropriazione .....                                         | 705 |
| 3.6   | L'edilizia residenziale pubblica (ERP) .....                   | 706 |
| 3.6.1 | Definizione e obbligo di adozione del Piano .....              | 706 |
| 3.6.2 | Scopo e contenuto del Piano .....                              | 707 |
| 3.7   | Il catasto .....                                               | 708 |
| 3.7.1 | Le funzioni comunali.....                                      | 708 |
| 3.7.2 | Modalità di svolgimento delle funzioni comunali .....          | 708 |
| 3.7.3 | Dati presenti nel sistema catastale italiano .....             | 709 |
| 3.7.4 | Le Commissioni censuarie.....                                  | 710 |

## Sezione II Tutela del paesaggio e dall'inquinamento

|        |                                                                   |     |
|--------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.8    | I beni paesaggistici.....                                         | 711 |
| 3.9    | I Piani territoriali paesaggistici (PTP) .....                    | 711 |
| 3.10   | L'autorizzazione paesaggistica .....                              | 712 |
| 3.10.1 | Nozione .....                                                     | 712 |
| 3.10.2 | Autorizzazione paesaggistica semplificata o liberalizzata .....   | 713 |
| 3.11   | La tutela dall'inquinamento .....                                 | 714 |
| 3.12   | La tutela del suolo .....                                         | 714 |
| 3.13   | I rifiuti.....                                                    | 715 |
| 3.13.1 | Nozione di rifiuto .....                                          | 715 |
| 3.13.2 | Nozione di sottoprodotto .....                                    | 716 |
| 3.13.3 | Competenze dei Comuni nella gestione e raccolta dei rifiuti ..... | 717 |
| 3.14   | L'inquinamento idrico .....                                       | 718 |
| 3.14.1 | Disciplina generale.....                                          | 718 |
| 3.14.2 | Le acque reflue .....                                             | 719 |
| 3.14.3 | Il regime di autorizzazione degli scarichi .....                  | 719 |
| 3.15   | L'inquinamento atmosferico .....                                  | 720 |
| 3.16   | L'inquinamento elettromagnetico .....                             | 721 |
| 3.17   | L'inquinamento acustico.....                                      | 722 |

## Sezione III Altri settori d'intervento

|        |                             |     |
|--------|-----------------------------|-----|
| 3.18   | La protezione civile .....  | 723 |
| 3.19   | Le opere pubbliche .....    | 724 |
| 3.20   | Trasporti e viabilità ..... | 725 |
| 3.20.1 | Trasporti.....              | 725 |
| 3.20.2 | Viabilità.....              | 726 |

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

|       |                                                                         |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1   | Cenni introduttivi .....                                                | 727 |
| 4.2   | L'organizzazione dei servizi sanitari .....                             | 727 |
| 4.2.1 | Profili evolutivi .....                                                 | 727 |
| 4.2.2 | Le autorità sanitarie in ambito locale: il Prefetto e il Sindaco .....  | 728 |
| 4.3   | I servizi sociali e la loro organizzazione .....                        | 729 |
| 4.3.1 | Il sistema integrato di interventi e servizi sociali.....               | 729 |
| 4.3.2 | Il riparto delle competenze. Il ruolo degli enti locali.....            | 730 |
| 4.4   | Le competenze degli enti locali nel sistema dell'istruzione .....       | 732 |
| 4.5   | La formazione professionale.....                                        | 733 |
| 4.6   | I beni culturali .....                                                  | 734 |
| 4.6.1 | Il coinvolgimento degli enti territoriali nelle attività di tutela..... | 734 |
| 4.6.2 | La fruizione .....                                                      | 736 |
| 4.6.3 | La valorizzazione .....                                                 | 736 |
| 4.7   | Lo spettacolo.....                                                      | 737 |
| 4.8   | Lo sport .....                                                          | 737 |

**Capitolo 5 La polizia amministrativa locale**

|       |                                                                          |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1   | Nozione di polizia amministrativa locale .....                           | 739 |
| 5.2   | La normativa regionale e la legge quadro .....                           | 739 |
| 5.3   | Le funzioni degli operatori di polizia locale.....                       | 740 |
| 5.4   | L'organizzazione del Corpo di Polizia municipale.....                    | 741 |
| 5.4.1 | Gestione singola o associata del servizio .....                          | 741 |
| 5.4.2 | Il regolamento di polizia locale .....                                   | 742 |
| 5.4.3 | Il Corpo di Polizia municipale .....                                     | 742 |
| 5.4.4 | Attribuzioni del personale.....                                          | 743 |
| 5.4.5 | Armamento della polizia locale .....                                     | 744 |
| 5.5   | Le competenze del Sindaco e i rapporti con il comandante del Corpo ..... | 744 |
|       | <i>Quesiti di verifica</i> .....                                         | 746 |

**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 .....        | 755 |
| 1.1.1 | L'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa .....  | 755 |
| 1.1.2 | L'articolo 119 della Costituzione: l'autonomia finanziaria ..... | 755 |
| 1.2   | Il federalismo fiscale.....                                      | 756 |
| 1.3   | Dal Patto di stabilità al vincolo del pareggio di bilancio.....  | 757 |
| 1.4   | Il regolamento generale in materia di entrate .....              | 758 |
| 1.4.1 | I limiti alla potestà regolamentare .....                        | 759 |
| 1.4.2 | L'approvazione del regolamento .....                             | 759 |
| 1.4.3 | La gestione dei tributi locali.....                              | 760 |



|        |                                                                                                                                              |     |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.5    | La fiscalità municipale.....                                                                                                                 | 761 |
| 1.5.1  | Dall'IUC (Imposta Unica Comunale) alla "nuova IMU".....                                                                                      | 762 |
| 1.5.2  | La nuova IMU (Imposta Municipale Unica).....                                                                                                 | 762 |
| 1.5.3  | L'IMPi (Imposta Immobiliare sulle Piattaforme Marine) .....                                                                                  | 766 |
| 1.5.4  | La TARI (Tassa sui Rifiuti) .....                                                                                                            | 766 |
| 1.5.5  | L'imposta di scopo .....                                                                                                                     | 768 |
| 1.5.6  | L'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco nelle isole minori.....                                                                     | 769 |
| 1.5.7  | La TOSAP (Tassa Occupazione Spazi e Aree Pubbliche) e il Canone<br>unico per l'occupazione di suolo pubblico e per la pubblicità comunale .. | 769 |
| 1.5.8  | Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni .....                                                                          | 770 |
| 1.5.9  | Le addizionali .....                                                                                                                         | 771 |
| 1.5.10 | I tributi degli Enti di area vasta (Province e Città metropolitane) .....                                                                    | 771 |
| 1.6    | Le entrate di natura non tributaria .....                                                                                                    | 772 |
| 1.6.1  | I fondi perequativi: Fondo sperimentale di riequilibrio per le Province<br>e Fondo di solidarietà comunale.....                              | 773 |
| 1.6.2  | Le entrate extratributarie .....                                                                                                             | 774 |

## Capitolo 2 L'ordinamento contabile

|       |                                                                                              |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1   | L'ordinamento contabile degli enti locali e l'armonizzazione .....                           | 775 |
| 2.2   | I principi contabili .....                                                                   | 775 |
| 2.2.1 | I principi contabili generali.....                                                           | 776 |
| 2.2.2 | I principi contabili applicati .....                                                         | 777 |
| 2.3   | Il sistema di bilancio .....                                                                 | 777 |
| 2.4   | La programmazione di bilancio.....                                                           | 778 |
| 2.4.1 | Il Documento Unico di Programmazione (DUP).....                                              | 779 |
| 2.4.2 | Il bilancio di previsione finanziario .....                                                  | 779 |
| 2.4.3 | Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) .....                                                   | 783 |
| 2.5   | Le competenze nella gestione del bilancio.....                                               | 784 |
| 2.5.1 | La gestione delle entrate .....                                                              | 784 |
| 2.5.2 | La gestione delle spese.....                                                                 | 785 |
| 2.6   | Il rendiconto della gestione .....                                                           | 787 |
| 2.6.1 | Predisposizione ed approvazione .....                                                        | 788 |
| 2.6.2 | Il conto del bilancio .....                                                                  | 789 |
| 2.6.3 | Il conto economico .....                                                                     | 789 |
| 2.6.4 | Lo stato patrimoniale .....                                                                  | 790 |
| 2.6.5 | Il passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-<br>patrimoniale ..... | 790 |
| 2.6.6 | Il bilancio consolidato.....                                                                 | 793 |
| 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 |
|       | <b>Quesiti di verifica</b> .....                                                             | 799 |

# 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 europea .....                                     | 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 |
| 2.2    | L'attuazione del Codice dei contratti pubblici .....                | 812 |
| 2.3    | Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016 .....           | 814 |
| 2.3.1  | I contratti pubblici di appalto e i concorsi di progettazione ..... | 814 |
| 2.3.2  | I contratti di concessione .....                                    | 816 |
| 2.4    | Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016 .....          | 816 |
| 2.5    | I contratti esclusi .....                                           | 817 |
| 2.5.1  | Le fattispecie escluse .....                                        | 817 |
| 2.5.2  | Gli affidamenti in house .....                                      | 817 |
| 2.5.3  | I contratti di sponsorizzazione .....                               | 818 |
| 2.6    | Le soglie di rilevanza europea .....                                | 818 |
| 2.7    | Il responsabile del procedimento (RUP) .....                        | 819 |
| 2.8    | La programmazione .....                                             | 820 |
| 2.9    | La determinazione a contrarre .....                                 | 821 |
| 2.10   | La pubblicazione di bandi e avvisi .....                            | 821 |
| 2.11   | I soggetti ammessi alle gare .....                                  | 824 |
| 2.12   | I requisiti di partecipazione .....                                 | 825 |
| 2.12.1 | Introduzione .....                                                  | 825 |
| 2.12.2 | Le cause di esclusione dalle gare .....                             | 825 |
| 2.12.3 | I requisiti di ordine speciale .....                                | 827 |
| 2.12.4 | L'avvalimento .....                                                 | 828 |
| 2.12.5 | Il DGUE e il soccorso istruttorio .....                             | 828 |
| 2.13   | Le procedure di scelta del contraente .....                         | 828 |
| 2.13.1 | La procedura aperta .....                                           | 829 |
| 2.13.2 | La procedura ristretta .....                                        | 829 |
| 2.13.3 | La procedura competitiva con negoziazione .....                     | 830 |
| 2.13.4 | Il dialogo competitivo .....                                        | 831 |
| 2.13.5 | Il partenariato per l'innovazione .....                             | 831 |
| 2.13.6 | La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara .....  | 832 |



|                                                        |                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.14                                                   | La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea.....                                | 832 |
| 2.14.1                                                 | Principi applicabili .....                                                                       | 832 |
| 2.14.2                                                 | Affidamenti sotto soglia <i>ex art. 36</i> del Codice .....                                      | 833 |
| 2.14.3                                                 | Affidamenti sotto soglia dopo i decreti semplificazioni .....                                    | 835 |
| 2.15                                                   | Criteri di aggiudicazione della gara .....                                                       | 836 |
| 2.16                                                   | <i>E-procurement</i> .....                                                                       | 837 |
| 2.16.1                                                 | Disciplina generale.....                                                                         | 837 |
| 2.16.2                                                 | Accordi quadro.....                                                                              | 838 |
| 2.16.3                                                 | Sistemi dinamici di acquisizione .....                                                           | 838 |
| 2.16.4                                                 | Aste elettroniche e cataloghi elettronici.....                                                   | 838 |
| 2.16.5                                                 | Il MEPA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione) .....                                     | 839 |
| 2.17                                                   | Centrali di committenza e acquisti centralizzati.....                                            | 840 |
| 2.18                                                   | L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto .....                                | 842 |
| 2.19                                                   | L'esecuzione del contratto, la verifica di conformità e il collaudo .....                        | 842 |
| 2.20                                                   | Garanzie assicurative per la partecipazione alla procedura e per l'esecuzione del contratto..... | 843 |
| 2.21                                                   | Il contenzioso.....                                                                              | 845 |
| 2.21.1                                                 | Gli strumenti deflativi del contenzioso.....                                                     | 845 |
| 2.21.2                                                 | Ricorsi giurisdizionali.....                                                                     | 845 |
| 2.22                                                   | Gli appalti di lavori pubblici .....                                                             | 845 |
| <br><b>Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato</b> |                                                                                                  |     |
| 3.1                                                    | I contratti di partenariato.....                                                                 | 847 |
| 3.2                                                    | Le concessioni.....                                                                              | 848 |
| 3.3                                                    | Il <i>project financing</i> .....                                                                | 849 |
| 3.4                                                    | Il contratto di disponibilità .....                                                              | 849 |
| 3.5                                                    | Il contraente generale .....                                                                     | 850 |
|                                                        | <b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....                                                          | 851 |

## Libro XI

### Elementi di diritto civile

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

|       |                                                                   |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.1   | Introduzione al diritto civile e sue fonti.....                   | 857 |
| 1.2   | Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive ..... | 857 |
| 1.3   | La persona fisica .....                                           | 859 |
| 1.3.1 | Nozione.....                                                      | 859 |
| 1.3.2 | La capacità giuridica e la capacità di agire .....                | 859 |
| 1.3.3 | L'incapacità assoluta di agire .....                              | 860 |
| 1.3.4 | La parziale incapacità di agire .....                             | 861 |
| 1.3.5 | Gli istituti di protezione degli incapaci.....                    | 862 |
| 1.3.6 | Dimora, residenza e domicilio .....                               | 863 |
| 1.4   | Persone giuridiche ed enti non riconosciuti .....                 | 864 |
| 1.5   | La tutela dei diritti .....                                       | 865 |
| 1.5.1 | Nozioni introduttive .....                                        | 865 |



|                                                                                |                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.5.2                                                                          | La pubblicità .....                                                            | 865 |
| 1.5.3                                                                          | La tutela giurisdizionale dei diritti .....                                    | 866 |
| 1.5.4                                                                          | La prescrizione e la decadenza in funzione della certezza del diritto .....    | 867 |
| <b>Capitolo 2 La famiglia</b>                                                  |                                                                                |     |
| 2.1                                                                            | La nozione giuridica di famiglia .....                                         | 868 |
| 2.2                                                                            | La riforma del diritto di famiglia .....                                       | 869 |
| 2.3                                                                            | I rapporti familiari riconosciuti dall'ordinamento giuridico .....             | 869 |
| 2.4                                                                            | Il matrimonio .....                                                            | 870 |
| 2.5                                                                            | Gli effetti del matrimonio .....                                               | 871 |
| 2.6                                                                            | I rapporti patrimoniali tra i coniugi .....                                    | 872 |
| 2.7                                                                            | La separazione personale dei coniugi .....                                     | 873 |
| 2.8                                                                            | La cessazione del rapporto matrimoniale: il divorzio .....                     | 874 |
| 2.9                                                                            | Le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto ..... | 875 |
| <b>Capitolo 3 I diritti reali</b>                                              |                                                                                |     |
| 3.1                                                                            | La proprietà .....                                                             | 877 |
| 3.2                                                                            | I diritti reali parziari .....                                                 | 878 |
| 3.3                                                                            | Il possesso e l'usucapione .....                                               | 878 |
| <b>Capitolo 4 Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione</b> |                                                                                |     |
| 4.1                                                                            | Nozione di obbligazione .....                                                  | 880 |
| 4.2                                                                            | Classificazione delle obbligazioni .....                                       | 881 |
| 4.2.1                                                                          | Sulla base dei soggetti .....                                                  | 881 |
| 4.2.2                                                                          | Sulla base del vincolo giuridico .....                                         | 882 |
| 4.2.3                                                                          | Sulla base della prestazione .....                                             | 882 |
| 4.2.4                                                                          | Obbligazioni pecuniarie .....                                                  | 883 |
| 4.3                                                                            | Le fonti delle obbligazioni .....                                              | 884 |
| 4.3.1                                                                          | Il contratto .....                                                             | 884 |
| 4.3.2                                                                          | Il fatto illecito .....                                                        | 884 |
| 4.4                                                                            | Atti o fatti idonei a produrre un'obbligazione .....                           | 885 |
| 4.5                                                                            | L'adempimento .....                                                            | 886 |
| 4.6                                                                            | Modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento .....           | 887 |
| 4.7                                                                            | L'inadempimento .....                                                          | 889 |
| 4.8                                                                            | La mora del debitore .....                                                     | 889 |
| 4.9                                                                            | Il risarcimento del danno da inadempimento .....                               | 890 |
| 4.10                                                                           | La responsabilità patrimoniale e le garanzie del credito .....                 | 891 |
| 4.10.1                                                                         | Garanzia patrimoniale generica .....                                           | 891 |
| 4.10.2                                                                         | Garanzie personali: la fidejussione .....                                      | 891 |
| 4.10.3                                                                         | Strumenti di conservazione della garanzia patrimoniale .....                   | 892 |
| 4.10.4                                                                         | Concorso dei creditori e cause legittime di prelazione .....                   | 893 |
| 4.10.5                                                                         | Garanzie reali: pegno e ipoteca .....                                          | 893 |
| <b>Capitolo 5 Il contratto</b>                                                 |                                                                                |     |
| 5.1                                                                            | La nozione di contratto e l'autonomia privata .....                            | 895 |
| 5.2                                                                            | Gli elementi essenziali .....                                                  | 895 |
| 5.2.1                                                                          | L'accordo .....                                                                | 895 |



|       |                                                    |     |
|-------|----------------------------------------------------|-----|
| 5.2.2 | I vizi della volontà.....                          | 896 |
| 5.2.3 | La causa.....                                      | 897 |
| 5.2.4 | L'oggetto .....                                    | 897 |
| 5.2.5 | La forma.....                                      | 897 |
| 5.3   | Gli elementi accidentali .....                     | 898 |
| 5.4   | La rappresentanza .....                            | 898 |
| 5.5   | La formazione del contratto .....                  | 899 |
| 5.6   | Il contratto preliminare.....                      | 900 |
| 5.7   | Effetti del contratto in relazione alle parti..... | 900 |

## Capitolo 6 Patologia contrattuale e scioglimento del rapporto

|       |                                 |     |
|-------|---------------------------------|-----|
| 6.1   | L'invalidità del contratto..... | 902 |
| 6.1.1 | La nullità .....                | 902 |
| 6.1.2 | L'annullabilità .....           | 903 |
| 6.1.3 | La rescissione.....             | 903 |
| 6.2   | La risoluzione.....             | 904 |

## Capitolo 7 I principali contratti tipici

|       |                                           |     |
|-------|-------------------------------------------|-----|
| 7.1   | I contratti tipici nel Codice .....       | 905 |
| 7.2   | La compravendita .....                    | 905 |
| 7.2.1 | Disciplina generale.....                  | 905 |
| 7.2.2 | La vendita obbligatoria .....             | 907 |
| 7.2.3 | La compravendita con patti speciali ..... | 908 |
| 7.3   | La locazione .....                        | 908 |
| 7.4   | La somministrazione .....                 | 909 |
| 7.5   | L'appalto .....                           | 910 |
| 7.6   | Il mutuo.....                             | 912 |
| 7.7   | Il comodato .....                         | 912 |
| 7.8   | Il contratto di trasporto.....            | 913 |
| 7.9   | Il deposito.....                          | 914 |
| 7.10  | L'assicurazione.....                      | 915 |
| 7.11  | Il mandato .....                          | 917 |
| 7.12  | Il contratto di agenzia.....              | 919 |
| 7.13  | La mediazione.....                        | 920 |
|       | <i>Quesiti di verifica</i> .....          | 922 |

# Libro XII

## Reati contro la Pubblica Amministrazione

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

|       |                                                       |     |
|-------|-------------------------------------------------------|-----|
| 1.1   | Considerazioni introduttive .....                     | 927 |
| 1.2   | Evoluzione della disciplina legislativa .....         | 927 |
| 1.3   | Le qualifiche soggettive .....                        | 929 |
| 1.3.1 | Pubblico ufficiale (art. 357 c.p.).....               | 929 |
| 1.3.2 | Incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.) ..... | 930 |

|                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                      |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.3.3                                                                                                                             | Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.) .....                                                                                                                    | 931 |
| 1.3.4                                                                                                                             | Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.) .....                                                                                                                          | 932 |
| <b>Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione</b><br>(articoli da 314 a 335- <i>bis</i> c.p.) |                                                                                                                                                                                      |     |
| 2.1                                                                                                                               | Inquadramento generale della categoria.....                                                                                                                                          | 933 |
| 2.2                                                                                                                               | L'azione di contrasto alla corruzione .....                                                                                                                                          | 933 |
| 2.3                                                                                                                               | I delitti di peculato .....                                                                                                                                                          | 934 |
| 2.3.1                                                                                                                             | Il peculato (art. 314, co. 1, c.p.) .....                                                                                                                                            | 934 |
| 2.3.2                                                                                                                             | Peculato d'uso (art. 314, co. 2, c.p.) .....                                                                                                                                         | 935 |
| 2.3.3                                                                                                                             | Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.) .....                                                                                                                  | 936 |
| 2.4                                                                                                                               | Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316- <i>bis</i> c.p.) .....                                                                                                              | 937 |
| 2.5                                                                                                                               | Indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316- <i>ter</i> c.p.) .....                                                                                                        | 938 |
| 2.6                                                                                                                               | La concussione (art. 317 c.p.) .....                                                                                                                                                 | 939 |
| 2.7                                                                                                                               | I delitti di corruzione (artt. 318-322 c.p.) .....                                                                                                                                   | 941 |
| 2.7.1                                                                                                                             | Disciplina generale.....                                                                                                                                                             | 941 |
| 2.7.2                                                                                                                             | Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.) .....                                                                                                                      | 942 |
| 2.7.3                                                                                                                             | Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) .....                                                                                                           | 943 |
| 2.7.4                                                                                                                             | Corruzione in atti giudiziari (art. 319- <i>ter</i> c.p.) .....                                                                                                                      | 945 |
| 2.7.5                                                                                                                             | Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319- <i>quater</i> c.p.) .....                                                                                                  | 946 |
| 2.7.6                                                                                                                             | Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.) .....                                                                                                                                    | 947 |
| 2.8                                                                                                                               | Il fenomeno della corruzione nella prospettiva sovranazionale (art. 322- <i>bis</i> c.p.) .....                                                                                      | 949 |
| 2.9                                                                                                                               | Confisca e custodia giudiziale dei beni sequestrati (artt. 322- <i>ter</i> e 322- <i>ter</i> .1 c.p.) ...                                                                            | 951 |
| 2.10                                                                                                                              | Riparazione pecuniaria (art. 322- <i>quater</i> c.p.) .....                                                                                                                          | 952 |
| 2.11                                                                                                                              | Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) .....                                                                                                                                                | 954 |
| 2.11.1                                                                                                                            | Il percorso evolutivo della fattispecie.....                                                                                                                                         | 954 |
| 2.11.2                                                                                                                            | Il nuovo assetto del reato di abuso d'ufficio.....                                                                                                                                   | 955 |
| 2.12                                                                                                                              | Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.) .....                                                                                         | 957 |
| 2.13                                                                                                                              | Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.) .....                                                                                                             | 958 |
| 2.14                                                                                                                              | Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) .....                                                                                                                         | 959 |
| 2.15                                                                                                                              | Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.) .....                                                                    | 960 |
| 2.16                                                                                                                              | Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.) .....                                                                                                   | 961 |
| 2.17                                                                                                                              | Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334 c.p.) ...                          | 962 |
| 2.18                                                                                                                              | 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.) ..... | 963 |
| 2.19                                                                                                                              | Circostanze attenuanti (artt. 323- <i>bis</i> c.p.) .....                                                                                                                            | 963 |
| 2.20                                                                                                                              | Speciale causa di non punibilità (323- <i>ter</i> c.p.) .....                                                                                                                        | 964 |
| 2.21                                                                                                                              | Le pene accessorie (art. 317- <i>bis</i> c.p.) .....                                                                                                                                 | 966 |
| <b>Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione</b>                                                        |                                                                                                                                                                                      |     |
| 3.1                                                                                                                               | Inquadramento generale della categoria.....                                                                                                                                          | 968 |
| 3.2                                                                                                                               | Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) .....                                                                                                                    | 968 |
| 3.3                                                                                                                               | Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) .....                                                                                                                             | 970 |



|        |                                                                                                                           |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4    | Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.) ..... | 971 |
| 3.5    | Circostanze aggravanti (art. 339 c.p.) .....                                                                              | 973 |
| 3.6    | Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.) .....               | 974 |
| 3.7    | Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.) .....                                                                  | 974 |
| 3.8    | Oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.) .....                                         | 977 |
| 3.9    | Oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 c.p.) .....                                                                | 978 |
| 3.10   | Le clausole generali degli artt. 393-bis e 131-bis, co. 2, c.p. ....                                                      | 979 |
| 3.11   | Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) .....                                                                  | 980 |
| 3.12   | Abusivo esercizio di funzioni pubbliche e di attività soggette a controllo amministrativo.....                            | 983 |
| 3.12.1 | Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.) .....                                                                   | 983 |
| 3.12.2 | Abusivo esercizio di una professione (art. 348 c.p.) .....                                                                | 984 |
| 3.13   | Violazione di vincoli pubblicistici di intangibilità .....                                                                | 985 |
| 3.13.1 | Violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.) .....                                                                        | 985 |
| 3.13.2 | Violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.) .....                                                          | 986 |
| 3.14   | Perturbazione del regolare svolgimento dell'attività negoziale della P.A. ....                                            | 987 |
| 3.14.1 | Turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) .....                                                                       | 987 |
| 3.14.2 | Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.) ...                                         | 989 |
| 3.14.3 | Astensione dagli incanti (art. 354 c.p.) .....                                                                            | 990 |
| 3.14.4 | Inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.) .....                                                   | 990 |
| 3.14.5 | Frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.) .....                                                                     | 992 |

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

|                                  |                                                                                                             |      |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.1                              | Considerazioni introduttive .....                                                                           | 994  |
| 4.2                              | Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.) .....                                          | 994  |
| 4.3                              | Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione (artt. 731-734 c.p.) ..... | 996  |
| 4.3.1                            | Disciplina generale.....                                                                                    | 996  |
| 4.3.2                            | Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (art. 731 c.p.) .....                       | 996  |
| 4.3.3                            | Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale (art. 733 c.p.) .....              | 997  |
| 4.3.4                            | Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-bis c.p.) .....           | 999  |
| 4.3.5                            | Distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.) .....                                       | 1000 |
| <i>Quesiti di verifica</i> ..... |                                                                                                             | 1001 |

## Appendice

### Guida alla redazione degli atti degli enti locali

#### Capitolo 1 Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni

|     |                                    |      |
|-----|------------------------------------|------|
| 1.1 | Nozione .....                      | 1009 |
| 1.2 | La proposta di deliberazione ..... | 1009 |



|       |                                         |      |
|-------|-----------------------------------------|------|
| 1.3   | La fase subprocedimentale .....         | 1009 |
| 1.3.1 | L'avviso di convocazione .....          | 1010 |
| 1.3.2 | Il quorum .....                         | 1010 |
| 1.3.3 | La verbalizzazione .....                | 1011 |
| 1.3.4 | I pareri di regolarità.....             | 1012 |
| 1.3.5 | La votazione.....                       | 1013 |
| 1.4   | Struttura redazionale del verbale ..... | 1014 |
| 1.5   | La pubblicazione .....                  | 1015 |
| 1.6   | L'esecutività.....                      | 1015 |

## Capitolo 2 Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni

|       |                                                            |      |
|-------|------------------------------------------------------------|------|
| 2.1   | Nozione .....                                              | 1016 |
| 2.2   | Le determinazioni con implicazioni contabili.....          | 1017 |
| 2.2.1 | Disciplina generale.....                                   | 1017 |
| 2.2.2 | Impegni.....                                               | 1017 |
| 2.2.3 | Accertamenti .....                                         | 1018 |
| 2.2.4 | Liquidazioni .....                                         | 1018 |
| 2.2.5 | Determinazioni a contrarre.....                            | 1019 |
| 2.3   | Le determinazioni prive di implicazioni contabili .....    | 1019 |
| 2.4   | L'efficacia .....                                          | 1020 |
| 2.5   | Il controllo di regolarità amministrativa e contabile..... | 1021 |
| 2.6   | La pubblicazione.....                                      | 1022 |
| 2.7   | La struttura formale delle determinazioni .....            | 1023 |
| 2.8   | Le formule adottate .....                                  | 1024 |

## Capitolo 3 Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti

|       |                                          |      |
|-------|------------------------------------------|------|
| 3.1   | Nozione .....                            | 1025 |
| 3.2   | Le ordinanze gestionali .....            | 1025 |
| 3.3   | Le ordinanze contingibili e urgenti..... | 1026 |
| 3.3.1 | La disciplina legislativa .....          | 1026 |
| 3.3.2 | I presupposti.....                       | 1026 |
| 3.3.3 | I requisiti formali.....                 | 1027 |
| 3.4   | La struttura delle ordinanze .....       | 1027 |
| 3.5   | I decreti .....                          | 1028 |
| 3.5.1 | Ipotesi di adozione.....                 | 1028 |
| 3.5.2 | Struttura.....                           | 1028 |

## Capitolo 4 Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi

|       |                                                        |      |
|-------|--------------------------------------------------------|------|
| 4.1   | L'importanza degli standard redazionali .....          | 1029 |
| 4.2   | L'uso efficace del linguaggio .....                    | 1029 |
| 4.2.1 | Usare uno stile essenziale .....                       | 1030 |
| 4.2.2 | Brevità del periodo.....                               | 1030 |
| 4.2.3 | L'uso dei connettivi.....                              | 1030 |
| 4.2.4 | Preferire le frasi affermative a quelle negative ..... | 1030 |
| 4.2.5 | Evitare le frasi con la doppia negazione .....         | 1031 |
| 4.2.6 | Uso calibrato dei verbi .....                          | 1031 |
| 4.2.7 | Evitare il passivo e la forma impersonale.....         | 1031 |



|        |                                                              |      |
|--------|--------------------------------------------------------------|------|
| 4.2.8  | Evitare le espressioni discriminatorie .....                 | 1032 |
| 4.2.9  | Omogeneità terminologica .....                               | 1032 |
| 4.2.10 | Uso di pronomi e aggettivi .....                             | 1032 |
| 4.3    | La struttura funzionale tipica dell'atto amministrativo..... | 1032 |
| 4.4    | Impostazione redazionale delle componenti dell'atto .....    | 1034 |
| 4.4.1  | Intestazione .....                                           | 1034 |
| 4.4.2  | Preambolo .....                                              | 1034 |
| 4.4.3  | Paragrafi di preambolo e motivazione .....                   | 1035 |
| 4.4.4  | Dispositivo.....                                             | 1036 |
| 4.4.5  | Proposizioni prive di significato dispositivo .....          | 1036 |
| 4.4.6  | Formule inserite dopo il dispositivo.....                    | 1036 |
| 4.4.7  | Luogo e sottoscrizione .....                                 | 1037 |
| 4.4.8  | Redazione degli allegati.....                                | 1037 |
| 4.4.9  | Citazione di testi normativi o amministrativi .....          | 1037 |

### Rassegna

|                   |                                                                                                                                            |      |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <i>Atto n. 1</i>  | Deliberazione adozione programma biennale acquisizioni beni e servizi.....                                                                 | 1039 |
| <i>Atto n. 2</i>  | Concorsi di progettazione dei servizi .....                                                                                                | 1042 |
| <i>Atto n. 3</i>  | Provvedimento di nomina del Responsabile unico del procedimento (RUP)...                                                                   | 1045 |
| <i>Atto n. 4</i>  | Approvazione della convenzione di affidamento della tesoreria .....                                                                        | 1046 |
| <i>Atto n. 5</i>  | Attribuzioni di funzioni al responsabile del servizio da parte dei dirigenti ...                                                           | 1048 |
| <i>Atto n. 6</i>  | Autorizzazione al trasferimento, per mobilità esterna.....                                                                                 | 1050 |
| <i>Atto n. 7</i>  | Determinazione per la liquidazione delle competenze legali .....                                                                           | 1052 |
| <i>Atto n. 8</i>  | Sospensione lavori .....                                                                                                                   | 1054 |
| <i>Atto n. 9</i>  | Approvazione degli indirizzi di nomina dei rappresentanti presso Enti .....                                                                | 1056 |
| <i>Atto n. 10</i> | Approvazione delle tariffe per canoni dovuti all'amministrazione comunale ..                                                               | 1058 |
| <i>Atto n. 11</i> | Ratifica variazioni di bilancio.....                                                                                                       | 1061 |
| <i>Atto n. 12</i> | Decreto di nomina di ausiliario del traffico dipendente comunale.....                                                                      | 1063 |
| <i>Atto n. 13</i> | Ordinanza di divieto di balneazione per motivi igienico sanitari .....                                                                     | 1065 |
| <i>Atto n. 14</i> | Ordinanza di requisizione alloggi non occupati .....                                                                                       | 1067 |
| <i>Atto n. 15</i> | Ordinanza per lo smaltimento in forma speciale di rifiuti per motivi di<br>igiene pubblica e per la requisizione dell'area necessaria..... | 1069 |
| <i>Atto n. 16</i> | Proposta di autorizzare il Sindaco alla costituzione di parte civile nel<br>procedimento penale .....                                      | 1071 |
| <i>Atto n. 17</i> | Provvedimento per la determinazione degli orari degli esercizi com-<br>merciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici .....        | 1074 |
| <i>Atto n. 18</i> | Delega delle potestà di spesa in caso di assenza o impedimento del diri-<br>gente .....                                                    | 1075 |
| <i>Atto n. 19</i> | Approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento di una scuola<br>comunale.....                                                      | 1077 |
| <i>Atto n. 20</i> | Linee Guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività e Orga-<br>nizzazione (PIAO) .....                                         | 1079 |

## Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

### SOMMARIO

|            |                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------|
| Capitolo 1 | L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto                   |
| Capitolo 2 | Lo Stato                                                           |
| Capitolo 3 | La Costituzione italiana                                           |
| Capitolo 4 | Gli organi costituzionali                                          |
| Capitolo 5 | La magistratura                                                    |
| Capitolo 6 | Gli organi ausiliari                                               |
| Capitolo 7 | Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali |
| Capitolo 8 | Le fonti del diritto                                               |



# Capitolo 1

## L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

### 1.1 L'origine e la funzione del diritto

L'esigenza che i gruppi sociali hanno di darsi regole di comportamento è connaturale alla loro stessa esistenza. Se gli appartenenti alla specie umana tendono per naturale inclinazione ad aggregarsi in gruppi stabili e organizzati, piuttosto che vivere isolatamente dai propri simili, la convivenza, vantaggiosa da un lato, comporta dall'altro lato delle necessarie limitazioni, perché l'esigenza di soddisfazione dei bisogni particolari di ciascuno non può spingersi al punto di sacrificare gli interessi degli altri, né quelli della collettività globalmente considerata.

Ogni volta che degli individui si consociano per costituire, entro confini territorialmente demarcati, una comunità istituzionalmente strutturata e saldamente radicata, il carattere organizzato di questa aggregazione si esprime in un sistema di regole vincolanti, dette **norme**, concepite per disciplinare sia i rapporti fra i consociati, sia quelli fra i singoli e la comunità. Non è difficile comprendere la ragione per cui l'osservanza di queste norme si impone come necessaria a tutti gli appartenenti al corpo sociale: si tratta di regole pensate e applicate per evitare che i contrasti sociali siano risolti attraverso il ricorso alla violenza. Esse mirano cioè a garantire la pacifica convivenza fra i consociati e il benessere collettivo.

L'insieme delle norme costituisce il **diritto od ordinamento giuridico**. Si può affermare che il diritto, e precisamente l'esistenza di un sistema di norme, è elemento caratterizzante e imprescindibile di qualsiasi organizzazione sociale (*ubi societas, ibi ius*).

Il termine latino «*ius*», nella sua accezione soggettiva, indicava la facoltà di agire in forza di una determinata norma (dal latino «*norma agèndi*»), espressione utilizzata per indicare il complesso delle norme imposte da un'autorità per disciplinare i rapporti tra i consociati (**diritto oggettivo**), che si distingueva dalla «*facultas agèndi*», ovvero il potere attribuito ad un soggetto di agire per soddisfare un proprio interesse (**diritto soggettivo**). Il *ius* (il diritto) veniva distinto dagli antichi romani tanto dalla «*lex*», ovvero dalla fonte formale del diritto, quanto dal «*fas*», inteso come complesso di norme di origine etico-religiosa.

### 1.2 L'ordinamento giuridico

Si è detto che l'ordinamento giuridico è l'insieme delle norme che regolano i rapporti fra i consociati e fra questi e il corpo sociale unitariamente considerato. Non tutte le norme fanno parte dell'ordinamento giuridico. Restano escluse, infatti, le regole morali, religiose, di costume, che pure influenzano i nostri comportamenti. Come si dirà più avanti, sono regole giuridiche soltanto quelle che presentano i caratteri dell'*obbligatorietà* e della *coercibilità*.

La dottrina giuspubblicistica classica ha evidenziato l'esistenza di una **pluralità di ordinamenti giuridici**. Questa teoria la si deve soprattutto al giurista Santi Romano (1875-



1947), secondo il quale il diritto «*prima di essere norma, prima di contenere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità per sé stante*».

Dalla definizione che si è fornita di ordinamento giuridico discende che devono ricorrere i seguenti elementi perché l'ordinamento stesso possa configurarsi:

- una **pluralità di soggetti** che compongono il corpo sociale, che persegue determinati obiettivi;
- un'**organizzazione**, consistente in strutture e attività funzionali al perseguimento degli obiettivi prefissi e capace di garantire il funzionamento di strutture anche complesse;
- un **sistema di norme** che definisce l'organizzazione dell'ordinamento e i rapporti dei vari soggetti.

La Costituzione italiana disegna un ordinamento pluralista. In particolare, l'art. 2 prevede il cosiddetto **pluralismo sociale** che, all'interno delle diverse tipologie di formazioni sociali che compongono la popolazione, riconosce il momento primario dello svolgimento della personalità umana.

Proprio perché espressioni della socialità dell'uomo, le formazioni sociali hanno un substrato costituito da una pluralità di soggetti che persegue un fine comune (art. 18 Cost.). La Costituzione riconosce loro il diritto di organizzarsi in base a norme da esse stesse prodotte, che sono rilevanti – ossia invocabili in giudizio – in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. Sono formazioni sociali la famiglia e le unioni civili, i partiti politici, i sindacati, le associazioni, la scuola, le confessioni religiose, ecc.

I rapporti tra gli ordinamenti possono essere di equi-ordinazione o di subordinazione. Sono da considerarsi di **equi-ordinazione**, per esempio, i rapporti fra gli Stati, mentre sono da intendersi **subordinati**, ad esempio, i rapporti fra l'ordinamento statale e quello sindacale.

## 1.3 La norma giuridica

### 1.3.1 Norme sociali e norme giuridiche

Le **norme sociali** sono regole di condotta che disciplinano le relazioni tra persone appartenenti ad una determinata collettività di riferimento senza essere assistite da un obbligo di rispetto. Le **norme giuridiche**, invece, sono quelle che regolano in modo vincolante le azioni e i comportamenti delle persone in quanto appartenenti ad una determinata comunità così assicurando una convivenza ordinata.

I consociati riconoscono alle norme giuridiche l'attitudine a regolare i loro rapporti e la violazione di tali norme provoca una sanzione nei confronti del trasgressore. La norma giuridica differisce anche dalla **norma religiosa** che attiene ad una intima convinzione della persona e che non è idonea a vincolare oggettivamente i comportamenti dei consociati.

La norma giuridica, pertanto, presenta le seguenti **caratteristiche**:

- *generalità*, si riferisce alla generalità dei cittadini;
- *astrattezza*, si applica a comportamenti replicabili nel tempo e nello spazio;

- *coercibilità*, può essere attuata ed imposta anche andando contro la volontà di chi dovrebbe spontaneamente osservarla, e ciò a maggior ragione quando la sua applicazione coatta è necessaria per ripristinare l'ordine violato;
- *novità*, introduce sempre elementi di novità nell'ordinamento giuridico;
- *intersoggettività*, disciplina sempre le relazioni fra cittadini e fra i cittadini e lo Stato;
- *positività*, è posta dallo Stato, o dagli organi da esso delegati.

Un complesso ordinato di norme giuridiche forma l'*ordinamento giuridico*. Ogni Stato ha un ordinamento giuridico, il cosiddetto **diritto oggettivo**.

Esistono diversi modi di qualificare e distinguere tra loro le norme giuridiche; ad esempio si distingue tra norme cogenti e norme dispositive, tra norme precettive e norme proibitive, tra norme di diritto privato e norme di diritto pubblico, norme confermative e norme classificatorie, norme definitorie e norme organizzatorie e così via.

Il diritto è un complesso di norme che rispondono alle fondamentali esigenze di giustizia proprie di tutti gli uomini; il **diritto naturale**, invece, corrisponde a ciò che è oggettivamente buono e giusto. Tale formulazione, e la stessa esistenza di un diritto naturale, sono state oggetto sia di adesione sia di critica e a vario titolo nel corso dei secoli (la dottrina del diritto naturale e non scritto risale all'antica Grecia). Il **diritto positivo** è, invece, il complesso di norme giuridiche che in un determinato periodo storico sono state poste dallo Stato e vigono per la collettività di riferimento. Mentre il diritto naturale non muta nel tempo, essendo tendenzialmente permanente, il diritto positivo può cambiare perché su di esso si riverberano i cambiamenti ideologici, storici, sociali, culturali.

### 1.3.2 La classificazione delle norme giuridiche

Secondo la loro efficacia, le norme giuridiche possono essere classificate in **norme derogabili** (o **dispositive**) e **inderogabili** (o **imperative**). Sono *derogabili* le norme contenenti regole di condotta che *i destinatari possono anche non osservare, disciplinando in modo diverso i rapporti giuridici che li riguardano*. Per esempio, è derogabile la norma che prevede l'obbligo di pagare gli interessi nel prestito di una somma di denaro, in quanto le parti possono anche concordare un prestito gratuito.

Sono, invece, *inderogabili* le norme che *impongono regole di condotta anche contro la volontà dei destinatari*, i quali sono obbligati a osservarle, non essendo loro consentito di disciplinare diversamente i loro rapporti giuridici. Per esempio, la norma che consente il divorzio dei coniugi solamente dopo sei mesi dalla separazione consensuale è inderogabile in quanto, anche se i coniugi sono d'accordo nello sciogliere subito il matrimonio, il giudice non può pronunciare il divorzio prima che sia trascorso il termine previsto dalla legge. Più in generale, sono inderogabili tutte le norme poste a tutela di interessi pubblici (es. sicurezza interna ed esterna dello Stato, incolumità pubblica e privata ecc.).

Classificazione ulteriore è quella basata su elementi di carattere strutturale. La norma si compone di due elementi: il *precetto*, cioè il comando di tenere o meno un determinato comportamento, e la *sanzione*, cioè la minaccia di una punizione (o comunque di conseguenze sfavorevoli) nel caso di inosservanza o violazione del precetto. Si definiscono, pertanto, **perfette** le norme che presentano sia il precetto che la sanzione, e **imperfette** quelle prive di sanzione: è il caso delle *norme permissive*, la cui funzione

è soltanto quella di autorizzare determinati comportamenti, e delle *norme definitorie*, quelle che definiscono concetti o istituti giuridici, senza alcuna prescrizione di carattere impositivo.

Caratteristiche particolari presentano le **norme cosiddette di principio** e le **norme programmatiche**. Quelle di principio sono una categoria di norme presenti soprattutto nei testi costituzionali. Si tratta di **norme senza fattispecie normativa predeterminata e a prescrizione generica**, come per esempio l'art. 2 Cost. che, nel riconoscere l'inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, non precisa quali conseguenze discenderanno dalla loro violazione, né tantomeno indica al verificarsi di quali fatti o circostanze tali conseguenze si produrranno. Quelle programmatiche, invece, sono **norme la cui applicazione è condizionata all'emanazione di altre norme** che diano attuazione ai programmi fissati da quelle. Si tratta in particolare di alcune norme costituzionali che inizialmente non erano considerate dalla dottrina, e dalla stessa giurisprudenza, come immediatamente vincolanti, in quanto rivolte al solo legislatore ordinario.

### 1.3.3 L'efficacia delle norme giuridiche nello spazio e nel tempo

Gli atti normativi, una volta formati, entrano in vigore a partire dal quindicesimo giorno successivo a quello della loro **pubblicazione nella Gazzetta ufficiale**. Dal momento in cui la norma entra in vigore, nessuno può più sottrarsi alla sua osservanza: ciò significa che **non è ammessa l'ignoranza della legge** come giustificazione del mancato rispetto della stessa.

Le norme giuridiche hanno un **campo spaziale** di applicazione che è costituito, generalmente, dal territorio dello Stato del cui ordinamento giuridico esse fanno parte (**territorialità del diritto**). La Costituzione, le leggi costituzionali, le leggi ordinarie e gli atti aventi forza di legge del nostro ordinamento si applicano nello spazio costituito dal territorio italiano.

Alcune norme, tuttavia, hanno una **portata spaziale limitata**: in circostanze particolari, per esempio, le leggi ordinarie possono prevedere determinati benefici per gli abitanti delle zone colpite da un terremoto; le leggi regionali, nelle materie di competenza delle Regioni, dettano norme applicabili soltanto nelle Regioni che le hanno emanate e non nelle altre.

L'efficacia delle norme è anche da considerare in una **dimensione temporale**, poiché l'ordinamento giuridico subisce continue modifiche nel tempo, per l'emanazione di norme nuove e il venir meno di altre (per effetto della loro abrogazione, vale a dire della loro eliminazione).

Ora, siccome le norme cambiano continuamente, può accadere che chi è chiamato a giudicare sia nel dubbio riguardo a quale norma applicare in una fattispecie concreta: la nuova o la vecchia? Vale, nel nostro ordinamento, il **principio dell'irretroattività**: stabilisce, infatti, l'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (cosiddette *preleggi* del codice civile) che la legge non dispone che per l'avvenire e, quindi, non ha effetto retroattivo. Ciò significa che la legge deve essere applicata alle situazioni che si verificheranno successivamente alla sua entrata in vigore, mentre non ha effetto per quanto è accaduto prima.

Il principio ammette delle **eccezioni**. In alcuni casi, infatti, la norma è **retroattiva**, cioè può essere applicata a fatti accaduti prima della sua entrata in vigore. Ciò si verifica solo se la nuova norma dichiara espressamente la propria retroattività, se interpreta una legge precedente, o se, trattandosi di norma penale, introduce un trattamento sanzionatorio più favorevole al reo.

La retroattività è vietata per le **leggi penali che introducono nuovi reati**. Questo divieto è talmente pregnante da essere stato inserito nella Carta costituzionale: l'art. 25 Cost., infatti, recita che nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Si tratta di un logico corollario del più generale principio di legalità, che assolve una fondamentale funzione di garanzia per il cittadino, che altrimenti sarebbe esposto al rischio di abusi e ingiustizie da parte del potere giudiziario.

La norma giuridica vive finché non interviene un nuovo atto normativo che disciplina diversamente i rapporti da essa regolati (**abrogazione implicita**) oppure quando all'interno di disposizioni di legge sia contenuta una norma che espunga espressamente una norma precedente dall'ordinamento (**abrogazione espressa**). Dunque, le leggi sono *abrogate da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore* (art. 15 disp. prel. c.c.). Sia nell'una che nell'altra ipotesi, l'abrogazione può essere **totale** (se la nuova norma toglie del tutto efficacia alla preesistente o la elimina per intero) o **parziale** (se la perdita di efficacia o la eliminazione non investe la vecchia regola nella sua interezza, ma solo alcune delle disposizioni in essa contenute, con la conseguenza che le disposizioni non eliminate continuano a produrre i loro effetti).

L'abrogazione di una norma può essere anche conseguenza di un *referendum abrogativo* o della *dichiarazione d'incostituzionalità* da parte della Corte costituzionale.

Il **referendum abrogativo** è previsto dall'art. 75 Cost., il quale stabilisce che è indetto referendum popolare, per deliberare in merito all'**abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente forza di legge**, quando ne facciano richiesta cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Sono escluse dalla sottoposizione a referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.* le *leggi di bilancio*, le *leggi di amnistia e indulto*, le *leggi di ratifica dei trattati internazionali* e le *leggi tributarie*, poiché considerate di un'importanza politica e finanziaria tale da essere sottratte alla volontà del popolo. La **dichiarazione d'incostituzionalità**, invece, è la pronuncia con cui la Corte costituzionale dichiara formalmente che una legge o un atto ad essa equiparata (decreto-legge o decreto legislativo) contrasta con norme di rango costituzionale. La norma dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza e, da quel momento, non può essere applicata.

### 1.3.4 L'interpretazione delle norme giuridiche

L'interpretazione è l'attività mediante la quale si procede a fornire di significato una o più disposizioni normative estrapolando da esse la regola (*norma*) da applicare concretamente (art. 12 disp. prel. c.c.).

Secondo la tecnica impiegata, l'interpretazione può essere:

- **letterale** (anche detta “grammaticale” o “testuale”), quando alle parole della legge è attribuito lo stesso significato che hanno nella lingua in cui sono scritte, senza necessità di ricorrere ad altri criteri;
- **logica**, quando alle parole della legge è attribuito il significato che dipende dal loro senso complessivo, scoprendo così la reale *voluntas legis*, ovvero ciò che il legislatore ha voluto realmente intendere al di là del dato testuale;
- **sistematica**, quando non basta il criterio logico per scoprire la precisa volontà del legislatore, ma il significato della regola giuridica viene chiarito collegandola ad

altre regole affini, che operano nella stessa materia, e così ricercando il principio generale alla base di tutte.

Si parla poi di **interpretazione autentica** per indicare l'attività interpretativa di una disposizione già vigente, effettuata direttamente dal legislatore (la legge di interpretazione autentica è, dunque, una legge con cui il legislatore indica il significato di disposizioni legislative precedenti); di **interpretazione ufficiale**, quando è effettuata da organi dello Stato; di **interpretazione giudiziale**, quando è operata dal giudice; di **interpretazione dottrinale**, quando è operata da accademici e studiosi; di **interpretazione adeguatrice**, quando è diretta a conformare il significato di una disposizione a norme di rango superiore; di **interpretazione evolutiva**, quando è frutto di un necessario adeguamento della norma alle condizioni sociali del momento.

Secondo i risultati cui porta, l'interpretazione può essere: **restrittiva**, se riduce la portata effettiva della norma giuridica rispetto a quella, apparente, che risulta dalla sua prima lettura; **estensiva**, se applica questa portata al di là di quella formalmente delineata dal testo della norma.

Se, anche dando alle norme esistenti la più dilatata interpretazione estensiva, il giudice non riesce a farvi rientrare una certa fattispecie concreta, perché il legislatore non l'ha in alcun modo prevista, si può colmare la lacuna ricorrendo all'**analogia**, mediante la quale il giudice applica al caso che resterebbe privo di giuridica regolazione la norma stabilita per un caso diverso, ma analogo al primo (cosiddetta *analogia legis*).

Se non esistono nemmeno norme che regolano casi o materie simili, il giudice potrà ricorrere ai **principi generali dell'ordinamento** (cosiddetta *analogia iuris*). Se, infatti, il giudice dichiarasse di non potersi pronunciare per l'impossibilità di attribuire un significato giuridico ai fatti, questa decisione contrasterebbe con il **principio di completezza dell'ordinamento giuridico**, in base al quale si presume che l'ordinamento copra ogni situazione concreta della vita sociale, da cui derivino diritti e obblighi per le persone.

Ciò nondimeno l'art. 14 delle preleggi esclude il ricorso al procedimento analogico per le **leggi penali** (...*le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati*). La dottrina prevalente, però, supportata dalla giurisprudenza, ammette in materia penale la cosiddetta **analogia in bonam partem**, ovvero quella favorevole al reo, purché la norma suscettibile di applicazione analogica sia in linea con il principio di tassatività e non abbia carattere eccezionale.

## 1.4 Le fonti normative

### 1.4.1 Profili definitori

Si definisce fonte del diritto il **fatto** o l'**atto** che l'ordinamento giuridico riconosce come idoneo a fissare una nuova regola, alla quale viene riconosciuta l'attitudine di modificare l'ordinamento stesso e che diviene vincolante per tutti gli appartenenti ad un determinato gruppo di individui.

Le fonti si distinguono in **fonti di produzione**, ovvero creative di diritto, come le norme giuridiche, e **fonti di cognizione**, che indicano il mezzo attraverso il quale è possibile venire a conoscenza delle norme (ad esempio, la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana).

## 1.4.2 Fonti di produzione

Sono fonti di produzione le **norme**, i **precetti** e le **regole** che si ricavano da un testo normativo o da un comportamento o un accadimento.

Più in generale sono quegli *atti o fatti* cui l'ordinamento giuridico riconosce l'idoneità a produrre norme di diritto. Alla luce di ciò si può operare una distinzione tra **fonti atto** e **fonti fatto**. Le prime indicano gli atti posti in essere *volontariamente* da *soggetti qualificati*, primo tra tutti il Parlamento, cui l'ordinamento attribuisce il potere di emanare atti normativi. Le seconde, invece, sono comportamenti che si consolidano in una determinata collettività sociale e che, per la loro *costante e uniforme ripetizione* nel tempo, vengono riconosciuti *oggettivamente idonei* a creare regole di diritto.

All'interno di uno Stato hanno carattere giuridico, e quindi **efficacia obbligatoria**, solo le norme che lo Stato pone, e quelle che, pur provenendo da altra fonte, vengano fatte proprie dallo Stato. Da qui discende il carattere statuale del diritto.

## 1.4.3 Fonti atto e fonti fatto

Le **fonti atto** si concretizzano in atti scritti, dai quali è possibile desumere la volontà di un soggetto al quale l'ordinamento riconosce il potere di produrre delle norme giuridiche.

Gli ordinamenti giuridici caratterizzati da fonti atto sono detti **codificati**, ovvero le norme sono desumibili da *documenti* ai quali è riconosciuta la qualità di fonti di produzione del diritto.

La **disposizione** è la proposizione normativa inserita nel testo di legge o di regolamento, ovvero nel documento al quale la collettività riconosce forza normativa. La **norma**, invece, è il risultato del processo interpretativo della disposizione medesima e detta la regola che deve essere rispettata.

A differenza delle fonti atto, i **fatti normativi** (o **fonti fatto**) sono caratterizzati dalla diretta produttività delle norme (senza la mediazione cioè delle proposizioni normative che compongono nel loro insieme il testo dell'atto nel quale si concretizza la potestà normativa di cui è investito un determinato soggetto od organo).

Sono fonti fatto:

- la **consuetudine**, vale a dire la ripetizione costante e uniforme di una determinata condotta accompagnata dalla convinzione che tale condotta sia obbligatoria perché conforme ad una norma giuridica.

La consuetudine (o uso) costituisce la principale fonte non scritta di diritto. Perché essa venga a esistenza è necessario il concorso di un elemento oggettivo (o materiale) e di un elemento soggettivo (o psicologico).

L'*elemento oggettivo* consiste in una pratica uniforme e costante tenuta per un tempo relativamente lungo dalla generalità dei consociati (*diuturnitas*). Non è necessario che la pratica risalga ad un tempo immemorabile, ma è sufficiente che essa si sia consolidata nei rapporti sociali.

L'*elemento soggettivo*, invece, altro non è che la convinzione di ubbidire ad una regola giuridica (*opinio iuris ac necessitatis*). Se manca questa convinzione si ha soltanto la formazione di una prassi sociale, non certo di un uso inteso come fonte di produzione del diritto.

Nella gerarchia delle fonti, il ruolo della consuetudine è ridotto. In nessun caso, infatti, gli usi possono modificare o abrogare una fonte di rango superiore (*contra legem*), mentre nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti, hanno efficacia solo in quanto da essi richiamati (*consuetudo secundum legem*): per esempio, l'art. 892 c.c., in materia di rapporti di vicinato tra fondi limitrofi, richiama gli usi locali per determinare le distanze che devono essere osservate da chi intenda piantare alberi in prossimità del confine;

- le **convenzioni costituzionali**, come per esempio le consultazioni del Capo dello Stato per la scelta del soggetto al quale affidare l'incarico di formare il Governo;
- la **necessità**, la quale si riferisce a situazioni che impediscono concretamente l'attuazione delle norme vigenti al momento della loro insorgenza, determinando comportamenti *extra ordinem* (es. stato di guerra, stato d'assedio, calamità naturali, stato di pericolo ecc., dove la necessità opera come fonte del diritto per forza propria). Previsioni legislative che danno alla necessità la forza di derogare rispetto alla norma che disciplina la materia sono, ad esempio, rinvenibili nel settore del diritto amministrativo che affida al Sindaco l'adozione di ordinanze di necessità e consente alla Giunta le deliberazioni per variazioni urgenti di bilancio; nelle norme costituzionali che ammettono la decretazione d'urgenza;
- l'**equità**, allora quando il diritto positivo in alcuni casi rinvia all'equo giudizio del giudice o di altro organo pubblico.

#### 1.4.4 Fonti atipiche e fonti rinforzate

Sono **fonti atipiche** quelle che hanno una forza attiva e passiva diversa dal tipo cui appartengono (sono fonti atipiche le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *ex* art. 80 Cost., che si limitano a recepire nell'ordinamento accordi adottati dalla comunità internazionale).

Sono **fonti rinforzate** quelle che presentano varianti di procedimento o di forma rispetto al tipo cui appartengono. Ad es.: le leggi che disciplinano i rapporti con le confessioni religiose *ex* art. 8 Cost. (sulla base di intese) oppure le leggi costituzionali per fondere più Regioni o istituirne di nuove *ex* art. 132 (devono richiederle almeno 1/3 della popolazione interessata e la proposta deve essere approvata con referendum dalla stessa).

#### 1.4.5 Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme

La **validità** è quel carattere che identifica la norma stessa come parte dell'ordinamento giuridico, poiché essa rispetta tutte le regole procedurali e sostanziali di produzione delle norme.

L'**efficacia**, invece, è l'idoneità della norma di produrre i propri effetti giuridici.

Le *antinomie normative*, ovvero gli eventuali contrasti tra diverse norme, si risolvono mediante i seguenti criteri:

- **criterio cronologico**, si applica a fonti dello stesso tipo e fa prevalere la norma di più recente emanazione. Non trova applicazione se la legge precedente ha carattere speciale o eccezionale;

- **criterio gerarchico**, vede prevalere le fonti di grado più elevato (ad esempio le norme contenute in una legge, fonte di rango primario, prevalgono sulle norme contenute in un regolamento, fonte di rango secondario);
- **criterio della competenza**, vede prevalere le norme che dispongono specificatamente su di una particolare materia rispetto a norme che si applicano ad una più ampia generalità dei casi.

## 1.5 Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio

L'ordinamento giuridico nazionale è costituito da fonti primarie e fonti secondarie. Le prime si pongono al vertice della scala gerarchica mentre le seconde sono definite come atti o fatti normativi subordinati alle norme di grado primario e prive di efficacia legislativa.

Sono **fonti primarie**:

- la Costituzione, le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale;
- le fonti europee, costituite dai trattati istitutivi e dagli atti approvati dalle istituzioni europee (in particolare regolamenti, direttive e decisioni), che occupano una posizione di preminenza rispetto alla legislazione statale e regionale;
- le fonti dell'ordinamento statale, vale a dire le leggi ordinarie e gli atti aventi forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi), il referendum abrogativo e i regolamenti interni degli organi costituzionali;
- le fonti regionali, costituite dagli statuti delle Regioni e dalle leggi regionali;
- le fonti locali, costituite essenzialmente dagli statuti.

Sono **fonti secondarie** gli atti normativi adottati dalle Pubbliche Amministrazioni, centrali o periferiche, nell'esercizio del potere di autonomia normativa loro riconosciuto, con lo scopo di disciplinare settori di propria competenza. Il principale atto che rientra in tale categoria è il regolamento (da non confondersi con l'omonimo atto di derivazione europea).

Si approfondirà la trattazione delle fonti normative e dei loro criteri di classificazione, nel **Capitolo 8** di questa stessa Parte.

## 1.6 I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive

Sono soggetti del diritto le persone fisiche e gli enti giuridici. È **persona fisica** ogni essere umano partorito vivo. Al momento della nascita, ogni persona fisica acquista la capacità giuridica e cioè l'**attitudine a essere titolare di diritti e doveri**. La vita di un solo istante è sufficiente perché l'individuo possa considerarsi venuto a esistenza e acquistare diritti che con la morte si trasmettono ad altre persone. Il fenomeno della successione, disciplinato dal Libro II del codice civile, ha rilevanza costituzionale. Perfino al nascituro concepito sono riconosciuti diritti, seppur subordinati all'evento della nascita: la legge, infatti, prevede che il concepito possa ricevere per successione a causa di morte e donazione, alla condizione che successivamente nasca vivo.

Quanto agli **enti giuridici**, si tratta di strutture organizzative costituite per il perseguimento di scopi di carattere collettivo. Il fenomeno trova il suo fondamento nell'art. 2 Cost., che tutela le **formazioni sociali** dove si svolge e sviluppa la personalità dell'in-



dividuo: il concetto stesso di «ente» deriva dall'esigenza di permettere una migliore realizzazione di fini che soltanto la forza unitaria del gruppo può effettivamente perseguire, attraverso un'organizzazione stabile di uomini e mezzi, dotata di una propria individualità e in grado di svolgere un'attività ben distinta da quella delle singole persone fisiche. Al pari di queste, gli enti sono dotati di capacità giuridica e, quindi, possono essere titolari in proprio di diritti e doveri.

Ai soggetti di diritto possono essere imputate situazioni giuridiche favorevoli o sfavorevoli. Appartengono alla tipologia delle situazioni favorevoli i **poteri** (astratta possibilità di ottenere determinati effetti giuridici con il loro esercizio), i **diritti soggettivi** (situazione attiva, concreta e attuale di vantaggio che fa riferimento a un bene particolare, per esempio il diritto di proprietà, il diritto alla protezione dei dati personali ecc.) e gli **interessi legittimi** (situazione attiva, attuale e concreta, concernente nella legittima pretesa da parte del cittadino a che la Pubblica Amministrazione operi secondo canoni e criteri previsti dalle norme costituzionali e ordinarie).

Sono invece situazioni giuridiche sfavorevoli gli **obblighi** (comportamenti da tenere necessariamente per il rispetto di un diritto altrui), i **doveri** (comportamenti pur necessari ma che prescindono dalla sussistenza di un correlativo diritto altrui, per esempio i doveri costituzionali a tutela di un interesse generale) e le **soggezioni** (comportamenti propri di chi è soggetto ad un potere, per esempio dei figli minori verso i genitori).

La Costituzione riconosce il diritto a tutelare i propri diritti soggettivi e gli interessi legittimi agendo in giudizio (art. 24, co. 1, Cost.).





Manuali ed Eserciziari per la preparazione ai concorsi pubblici e per l'aggiornamento professionale



## Manuale e quesiti per tutte le prove d'esame

Manuale per la preparazione al **Concorso** indetto dal **Comune di Messina** per 79 Funzionari amministrativi, 50 Istruttori amministrativi e 20 Funzionari legali.

Il testo contiene **le materie oggetto delle prove concorsuali**, tra le quali diritto costituzionale, amministrativo, civile, degli enti locali, rapporto di pubblico impiego, ordinamento contabile e attività contrattuale, reati contro la P.A., nonché 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).

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** per la verifica delle conoscenze acquisite. In Appendice è riportata una Guida alla redazione degli atti degli enti locali e una rassegna dei principali atti adottati dagli organi collegiali e monocratici.

In **omaggio** una serie di contenuti online:

- software di simulazione per esercitarsi
- alcune leggi regionali: R.D.Lgs. 455/1946 (Statuto Regione Sicilia), L.R. 7/2019 (legge regionale sul procedimento amministrativo), L.R. 10/2000 (pubblico impiego della Regione Sicilia), CCNL 2016-2018 Funzioni locali, CCNL 2019-2021 Funzioni locali, Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Siciliana.



**IN OMAGGIO**  
ESTENSIONI ONLINE

Leggi Regione  
**Sicilia**

Software di  
**simulazione**

Le **risorse di studio** gratuite sono accessibili per 18 mesi dalla propria area riservata, previa registrazione al sito **edises.it**. Il **software** consente di **esercitarsi** su un vastissimo database e **simulare** le prove.



Per completare la preparazione:

**TEST PER I CONCORSI NEGLI ENTI LOCALI**

Quesiti a risposta multipla commentati

