



Professioni & Concorsi

TEORIA e TEST

Concorsi negli

ENTI LOCALI

AREA AMMINISTRATIVA

COLLABORATORE PROFESSIONALE
E ISTRUTTORE

Aree Operatori esperti e Istruttori (ex Cat. B e C)

Manuale, quesiti e modulistica
per le prove di selezione

IV Edizione



IN OMAGGIO ESTENSIONI ONLINE

Test di
verifica

Software di
simulazione



EdiSES
edizioni

Concorsi negli ENTI LOCALI

AREA AMMINISTRATIVA COLLABORATORE PROFESSIONALE E ISTRUTTORE

Aree Operatori esperti e Istruttori (ex Cat. B e C)

IV Edizione

**Manuale, quesiti e modulistica
per tutte le fasi di selezione**

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**



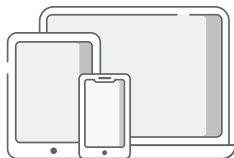
attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



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**

Concorsi negli

ENTI LOCALI

AREA AMMINISTRATIVA

COLLABORATORE PROFESSIONALE
E ISTRUTTORE

Aree Operatori esperti e Istruttori (ex Cat. B e C)

Manuale, quesiti e modulistica
per tutte le fasi di selezione



Concorsi per Collaboratore professionale e Istruttore - Area amministrativa degli Enti Locali - Aree Operatori esperti e Istruttori (ex Cat. B e C)
IV Edizione – 2023
Copyright © 2023, 2022, 2021, 2019 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: Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)

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

ISBN 978 88 3622 958 1

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.....	38
Capitolo 5 La magistratura.....	61
Capitolo 6 Gli organi ausiliari.....	72
Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali.....	76
Capitolo 8 Le fonti del diritto	98

Libro II

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo.....	125
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive.....	135
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa	140
Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi.....	156
Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo	165
Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità.....	173
Capitolo 7 I controlli	180
Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione	185
Capitolo 9 Il sistema delle tutele.....	191

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione	205
Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale.....	211
Capitolo 3 Il procedimento amministrativo	225

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico.....	245
Capitolo 5 La tutela della privacy.....	259

Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali.....	283
Capitolo 2 Le fonti normative.....	286
Capitolo 3 Il Comune.....	299
Capitolo 4 La Provincia.....	324
Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale.....	329
Capitolo 6 Il sistema elettorale.....	335
Capitolo 7 <i>Status</i> degli amministratori locali.....	350
Capitolo 8 Le modifiche territoriali.....	359
Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione.....	364
Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini.....	373
Capitolo 11 I servizi pubblici locali.....	378
Capitolo 12 I controlli.....	391

Libro V

Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro.....	405
Capitolo 2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....	426
Capitolo 3 Il sistema di gestione delle <i>performance</i>	445
Capitolo 4 La responsabilità del dipendente, il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro.....	451
Capitolo 5 Le figure dirigenziali.....	467
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.....	520

Libro VII

I servizi comunali di interesse statale

Capitolo 1	L'ordinamento dello stato civile	543
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.....	639
Capitolo 2	Sviluppo economico e attività produttive	642
Capitolo 3	Territorio, ambiente e infrastrutture.....	688
Capitolo 4	I servizi alla persona e alla comunità.....	728
Capitolo 5	La polizia amministrativa locale.....	740

Libro IX

L'ordinamento contabile e i contratti

Capitolo 1	Le entrate degli enti locali.....	757
Capitolo 2	L'ordinamento contabile.....	775
Capitolo 3	L'attività contrattuale.....	799

Libro X

Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1	I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale.....	839
Capitolo 2	I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione	845
Capitolo 3	I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione.....	879
Capitolo 4	Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.	904

Appendice

Guida alla redazione degli atti degli enti locali

Capitolo 1	Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni.....	919
Capitolo 2	Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni.....	926
Capitolo 3	Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti.....	935
Capitolo 4	Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi.....	939

Rassegna

Atto n. 1	Deliberazione adozione programma biennale acquisizioni beni e servizi.....	948
Atto n. 2	Assunzione impegno di spesa.....	951
Atto n. 3	Provvedimento di nomina del Responsabile Unico del Procedimento (RUP).....	956
Atto n. 4	Approvazione della convenzione di affidamento della tesoreria.....	957
Atto n. 5	Attribuzioni di funzioni al responsabile del servizio da parte dei dirigenti.....	959
Atto n. 6	Autorizzazione al trasferimento, per mobilità esterna.....	961
Atto n. 7	Determinazione per la liquidazione delle competenze legali.....	963
Atto n. 8	Sospensione lavori.....	965
Atto n. 9	Approvazione degli indirizzi di nomina dei rappresentanti presso Enti.....	967
Atto n. 10	Approvazione delle tariffe per canoni dovuti all'amministrazione comunale.....	969
Atto n. 11	Ratifica variazioni di bilancio.....	972
Atto n. 12	Decreto di nomina di ausiliario del traffico dipendente comunale.....	974
Atto n. 13	Ordinanza di divieto di balneazione per motivi igienico sanitari.....	976
Atto n. 14	Ordinanza di requisizione alloggi non occupati.....	978
Atto n. 15	Ordinanza per lo smaltimento in forma speciale di rifiuti per motivi di igiene pubblica e per la requisizione dell'area necessaria.....	980
Atto n. 16	Proposta di autorizzare il Sindaco alla costituzione di parte civile nel procedimento penale.....	982
Atto n. 17	Provvedimento per la determinazione degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.....	985
Atto n. 18	Delega delle potestà di spesa in caso di assenza o impedimento del dirigente.....	986
Atto n. 19	Approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento di una scuola comunale.....	988
Atto n. 20	Linee Guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).....	990

Premessa

Questo manuale è rivolto a quanti devono prepararsi ai concorsi banditi dagli enti locali per i profili di Collaboratore (ex categoria B) e Istruttore (ex categoria C) nell'Area amministrativa degli enti locali - Aree Operatori esperti e Istruttori.

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

Il volume è **aggiornato** alle ultime novità normative, tra cui: il D.Lgs. 24/2023 (che ha dettagliato l'istituto del *whistleblowing*); il D.Lgs. 36/2023 (recante il nuovo *Codice dei contratti pubblici*); il D.L. 44/2023, conv. con modif. dalla L. 74/2023 (*Disposizioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche*); il D.P.R. 81/2023 (di modifica e integrazione del *Codice di comportamento dei pubblici dipendenti*), nonché altri provvedimenti di interesse per chi opera negli enti locali.

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** per consentire un rapido ripasso e una prima verifica delle conoscenze acquisite.

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e **simulare lo svolgimento della prova concorsuale**. I questionari proposti, infatti, sono impostati in modo da allinearsi alle metodologie comunemente adottate nelle prove ufficiali dei concorsi pubblici relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

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

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

Eventuali errata-corrige saranno pubblicati sul sito edises.it, nella scheda "Aggiornamenti" della pagina dedicata al volume.

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

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.....	8
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.....	10
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	17
2.6.1	La Costituzione e i rapporti internazionali.....	17
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.....	24
3.5.1	Libertà personale (art. 13 Cost.).....	24
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.).....	27
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.).....	29
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.).....	30
3.7.3	Diritto del lavoratore al riposo settimanale e alle ferie annuali (art. 36, co. 3, e art. 37, co. 1, Cost.).....	30
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.).....	31
3.7.6	Libertà sindacale (art. 39 Cost.).....	31
3.7.7	Libertà di sciopero (art. 40 Cost.).....	32
3.7.8	Libertà d'impresa (art. 41 Cost.).....	32
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 (art. 47 Cost.).....	33
3.8	I rapporti politici.....	33
3.8.1	Diritto di elettorato: rinvio (art. 48 Cost.).....	33
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.).....	34
3.8.4	Diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.).....	34
3.9	I doveri costituzionali.....	35

3.9.1	Concetti generali	35
3.9.2	I doveri politici.....	35
3.9.3	I doveri di solidarietà economica e sociale.....	36
3.10	La tutela internazionale dei diritti dell'uomo	36
3.11	La condizione giuridica dello straniero in Italia	37

Capitolo 4 Gli organi costituzionali

4.1	Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale	38
4.2	Il corpo elettorale.....	38
4.2.1	Elettorato attivo e passivo.....	38
4.2.2	I sistemi elettorali.....	39
4.3	Il Parlamento.....	40
4.3.1	Concetti generali	40
4.3.2	Il bicameralismo perfetto.....	40
4.3.3	La Camera dei deputati	41
4.3.4	Il Senato della Repubblica.....	41
4.3.5	L'organizzazione interna e il funzionamento del Parlamento	42
4.3.6	Le deliberazioni parlamentari.....	43
4.3.7	Il Parlamento in seduta comune.....	44
4.3.8	Legislatura, proroga e <i>prorogatio</i>	44
4.3.9	Le prerogative parlamentari.....	44
4.3.10	La funzione legislativa	45
4.3.11	La funzione di indirizzo politico e di controllo	46
4.4	Il Governo	46
4.4.1	Nozioni introduttive	46
4.4.2	La formazione del Governo	47
4.4.3	Il Presidente del Consiglio dei Ministri	48
4.4.4	Il Consiglio dei Ministri	48
4.4.5	I Ministri.....	49
4.4.6	I Ministeri.....	50
4.4.7	Attività e funzioni del Governo	51
4.5	Il Presidente della Repubblica	51
4.5.1	Il Capo dello Stato nella Costituzione.....	51
4.5.2	Requisiti di eleggibilità, elezione, durata e cessazione del mandato.....	51
4.5.3	Gli atti del Presidente della Repubblica	52
4.5.4	Responsabilità e irresponsabilità del Presidente	54
4.5.5	Impedimento e supplenza	54
4.6	La Corte costituzionale	55
4.6.1	Il ruolo della Corte.....	55
4.6.2	Competenze della Corte.....	55
4.6.3	Composizione della Corte	56
4.6.4	<i>Status</i> del giudice costituzionale.....	56
4.6.5	Il sindacato di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge.....	57
4.6.6	Tipologia delle decisioni della Corte	57
4.6.7	La risoluzione dei conflitti di attribuzione	58
4.6.8	Giudizio sulle accuse al Presidente della Repubblica.....	59
4.6.9	Giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum.....	60

Capitolo 5 La magistratura

5.1	Il potere giudiziario e i fini della giurisdizione	61
5.2	Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale.....	62
5.2.1	Inquadramento generale.....	62
5.2.2	La giurisdizione penale.....	62
5.2.3	La giurisdizione civile.....	63
5.3	Gli organi della giurisdizione ordinaria.....	64
5.3.1	Giudice di Pace.....	64
5.3.2	Tribunale ordinario	64
5.3.3	Corte d'Appello.....	64
5.3.4	Corte di Cassazione.....	64
5.3.5	Tribunale per i Minorenni.....	65
5.3.6	Tribunale di Sorveglianza	65
5.3.7	Corte d'Assise.....	66
5.4	Le giurisdizioni speciali.....	66
5.4.1	La giurisdizione amministrativa	66
5.4.2	La giurisdizione contabile.....	67
5.4.3	La giurisdizione militare.....	68
5.5	Il Consiglio superiore della magistratura (CSM)	68
5.6	I principi costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale	68
5.6.1	Il giudice naturale.....	68
5.6.2	Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari.....	69
5.6.3	Il diritto alla tutela giurisdizionale.....	69
5.6.4	Il diritto di difesa.....	69
5.6.5	Il principio del contraddittorio.....	70
5.6.6	Il principio del <i>favor rei</i> e del <i>favor libertatis</i>	70
5.6.7	Il giusto processo	70
5.6.8	L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali.....	71

Capitolo 6 Gli organi ausiliari

6.1	Gli organi ausiliari costituzionali.....	72
6.2	Il Consiglio di Stato	72
6.2.1	L'organizzazione.....	72
6.2.2	La funzione consultiva.....	73
6.2.3	La funzione giurisdizionale	73
6.3	La Corte dei conti	73
6.3.1	La composizione	73
6.3.2	La funzione di controllo	73
6.3.3	La funzione consultiva.....	74
6.3.4	La funzione giurisdizionale	74
6.4	Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).....	75
6.5	Il Consiglio supremo di difesa (CSD).....	75

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

7.1	Le disposizioni costituzionali.....	76
7.1.1	Le autonomie territoriali nella Costituzione.....	76

7.1.2	Le Regioni nella Costituzione	77
7.2	La difficile attuazione dell'ordinamento regionale italiano	78
7.2.1	I primi passi del regionalismo italiano	78
7.2.2	Gli interventi di riforma	78
7.3	Gli organi regionali	79
7.4	Il Consiglio regionale	79
7.4.1	Nozione e modalità di elezione	79
7.4.2	La composizione e la durata	80
7.4.3	Le funzioni	81
7.5	Il Presidente della Regione	82
7.5.1	Ruolo e modalità di elezione	82
7.5.2	Le funzioni	82
7.6	La Giunta regionale	82
7.6.1	Nozione e composizione	82
7.6.2	Le funzioni	83
7.7	La forma di governo regionale	84
7.8	L'autonomia amministrativa regionale	85
7.8.1	L'autonomia amministrativa e i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione	85
7.8.2	Le tipologie di funzioni amministrative delineate dalla Costituzione	86
7.8.3	Il principio di sussidiarietà orizzontale	86
7.9	L'autonomia finanziaria	87
7.10	Il raccordo tra i diversi livelli di governo e la leale collaborazione	88
7.11	La funzione di indirizzo e coordinamento	89
7.12	Le attività di controllo sulle Regioni e il potere sostitutivo	90
7.12.1	I controlli sugli organi: scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente	90
7.12.2	I controlli sugli atti regionali	91
7.12.3	Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti	91
7.12.4	I controlli sostitutivi	92
7.13	I pareri e le intese	94
7.14	I rapporti tra Regioni ed enti locali	94
7.14.1	La disciplina statutaria	94
7.14.2	Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	95
7.15	Le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali	95
7.15.1	Nozione	95
7.15.2	La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome	96
7.15.3	La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali	96
7.15.4	La Conferenza unificata	97

Capitolo 8 Le fonti del diritto

8.1	Criteri di classificazione	98
8.2	La Costituzione e le fonti di rango costituzionale	98
8.3	Le leggi ordinarie	99
8.4	La riserva di legge	100
8.5	Il procedimento legislativo	101
8.5.1	L'iniziativa legislativa	101

8.5.2	L'istruttoria e l'approvazione della legge	102
8.5.3	La promulgazione e la pubblicazione della legge	103
8.5.4	I limiti generali del potere legislativo ordinario.....	103
8.5.5	La procedura di revisione costituzionale	104
8.6	Gli atti del Governo con forza di legge.....	104
8.6.1	Concetti generali.....	104
8.6.2	Il procedimento di formazione dei decreti legislativi.....	105
8.6.3	Il procedimento di formazione e conversione dei decreti-legge.....	105
8.7	I testi unici e i codici di settore.....	106
8.8	I regolamenti interni degli organi costituzionali.....	107
8.9	Le fonti del diritto dell'Unione europea	107
8.9.1	Trattati istitutivi e atti derivati	107
8.9.2	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea	107
8.9.3	L'adattamento al diritto dell'Unione europea.....	109
8.10	Le fonti regionali	109
8.10.1	Quadro generale	109
8.10.2	Gli statuti regionali	110
8.10.3	Le leggi regionali	111
8.11	Le fonti degli enti locali.....	114
8.12	Il referendum	114
8.12.1	Le diverse tipologie di referendum	114
8.12.2	Il referendum abrogativo	115
8.13	I regolamenti: rinvio	116
8.14	Le fonti connesse con altri ordinamenti. La produzione normativa mediante rinvio...	117
	Quesiti di verifica	118

Libro II

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	L'amministrazione pubblica	125
1.1.1	La nozione di Pubblica Amministrazione e di diritto amministrativo.....	125
1.1.2	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione	125
1.2	Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti	126
1.2.1	Caratteristiche generali	126
1.2.2	Tipologie di regolamenti	128
1.2.3	Il procedimento di formazione dei regolamenti	129
1.2.4	I regolamenti regionali	129
1.3	Le altre fonti del diritto amministrativo	130
1.3.1	Gli atti amministrativi generali	130
1.3.2	Le ordinanze di necessità e urgenza.....	130
1.3.3	Gli atti interni, le circolari, la prassi amministrativa	131
1.4	L'attività amministrativa	132
1.4.1	Caratteri generali.....	132
1.4.2	Atti e provvedimenti amministrativi.....	133

1.4.3	Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	133
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive		
2.1	Nozione.....	135
2.2	Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà	135
2.3	L'interesse legittimo	136
2.3.1	Nozione	136
2.3.2	Interessi pretensivi e interessi oppositivi.....	138
2.3.3	Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti).....	138
2.4	Le situazioni giuridiche passive.....	139
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa		
3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio	140
3.2	L'organo amministrativo	141
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	141
3.2.2	Le diverse tipologie di organi	141
3.2.3	La competenza	142
3.2.4	L'esercizio della competenza da parte di soggetti diversi dal titolare dell'organo	142
3.2.5	L'incompetenza	143
3.2.6	Il funzionario di fatto	143
3.2.7	La <i>prorogatio</i>	144
3.3	Il decentramento amministrativo	144
3.3.1	Le disposizioni costituzionali	144
3.3.2	Le possibili forme di decentramento	145
3.3.3	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà	145
3.4	Gli enti pubblici	146
3.4.1	Profili generali.....	146
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici	146
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico	147
3.4.4	I rapporti fra gli enti	148
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	149
3.6	L'articolazione burocratica dello Stato.....	150
3.6.1	Concetti generali	150
3.6.2	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	150
3.6.3	I Ministeri.....	150
3.6.4	Il Ministro.....	151
3.6.5	Le Agenzie.....	152
3.7	Le Autorità indipendenti.....	152
3.7.1	Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	152
3.7.2	Le Autorità attualmente operanti.....	153
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali.....	154
3.9	Gli enti locali territoriali: rinvio	155
Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi		
4.1	Atti e provvedimenti amministrativi	156
4.1.1	Concetti generali	156
4.1.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.....	156

4.2	Struttura, contenuto ed efficacia del provvedimento amministrativo.....	157
4.2.1	Caratteri generali.....	157
4.2.2	Gli elementi essenziali.....	157
4.2.3	Gli elementi accidentali.....	158
4.2.4	I requisiti.....	158
4.2.5	Struttura, contenuto e fine.....	159
4.2.6	La motivazione.....	160
4.2.7	L'efficacia.....	160
4.3	Le autorizzazioni.....	161
4.3.1	L'autorizzazione e le figure affini.....	161
4.3.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).....	162
4.4	La concessione.....	163
4.5	I provvedimenti ablatori.....	164

Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo

5.1	Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	165
5.2	La nullità dell'atto.....	166
5.2.1	Il regime giuridico della nullità.....	166
5.2.2	La carenza di potere.....	166
5.2.3	Nullità e inesistenza.....	167
5.3	L'annullabilità dell'atto.....	167
5.3.1	I vizi di legittimità.....	167
5.3.2	L'incompetenza relativa.....	168
5.3.3	L'eccesso di potere.....	168
5.3.4	La violazione di legge e la mera irregolarità.....	169
5.3.5	La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali.....	169
5.4	L'istituto dell'autotutela.....	170
5.5	L'autotutela decisoria.....	170
5.5.1	Gli atti di ritiro.....	170
5.5.2	Gli atti di convalescenza.....	171
5.5.3	Gli atti di conservazione.....	172

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

6.1	I beni pubblici e la loro classificazione.....	173
6.2	L'uso dei beni pubblici da parte dei privati.....	174
6.3	I beni privati e la potestà ablatoria della Pubblica Amministrazione.....	175
6.4	L'espropriazione per pubblica utilità.....	175
6.4.1	Ambito applicativo.....	175
6.4.2	I soggetti.....	176
6.4.3	La dichiarazione di pubblica utilità.....	176
6.4.4	L'indennità di espropriazione.....	176
6.4.5	La retrocessione del bene.....	177
6.4.6	La cessione volontaria.....	177
6.5	L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo.....	178
6.5.1	L'occupazione legittima.....	178
6.5.2	L'occupazione senza titolo.....	178
6.5.3	Il procedimento espropriativo semplificato.....	179

6.6	Le requisizioni	179
-----	-----------------------	-----

Capitolo 7 I controlli

7.1	I controlli pubblici.....	180
7.2	Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione	181
7.3	Le tipologie di controllo nel D.Lgs. 286/1999	182
7.4	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	182
7.5	Il controllo di gestione	183
7.6	Il controllo strategico	183
7.7	Il controllo sulla qualità dei servizi	184
7.8	I controlli di spesa del personale	184

Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione

8.1	Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione.....	185
8.2	La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi ..	186
8.3	La responsabilità per lesione di interessi legittimi	187
8.4	Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	188
8.4.1	La responsabilità derivante da atto lecito.....	188
8.4.2	Il danno da ritardo	188
8.4.3	Il danno da disturbo	189
8.4.4	La responsabilità omissiva: il danno da movida	189
8.5	Le tecniche risarcitorie	190

Capitolo 9 Il sistema delle tutele

9.1	La tutela dei diritti e degli interessi	191
9.2	I ricorsi amministrativi.....	191
9.2.1	Nozione e tipologie	191
9.2.2	La definitività dell'atto	192
9.2.3	Profili procedurali	192
9.3	La tutela in sede giurisdizionale amministrativa	193
9.3.1	Il sistema di giurisdizione amministrativa	193
9.3.2	Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa..	193
9.3.3	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	194
9.3.4	La class action nei confronti delle Amministrazioni pubbliche.....	195
9.4	La giurisdizione del giudice ordinario	195
9.5	Le giurisdizioni amministrative speciali	196
	Quesiti di verifica	199

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione

1.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	205
1.1.1	Concetti generali	205
1.1.2	Il principio di legalità	205



1.1.3	I principi di buon andamento e imparzialità	205
1.1.4	Il principio di ragionevolezza	206
1.1.5	Il principio di sussidiarietà.....	206
1.1.6	Il principio di proporzionalità.....	207
1.1.7	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	207
1.1.8	Il principio della collaborazione e della buona fede.....	208
1.1.9	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione.....	208
1.1.10	Il principio di responsabilità.....	208
1.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito	209
1.3	L'attività vincolata.....	210

Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

2.1	Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico.....	211
2.2	Il certificato quale atto amministrativo	212
2.2.1	Nozione	212
2.2.2	Tipologie.....	212
2.2.3	Validità.....	213
2.3	Le autocertificazioni	213
2.3.1	Funzione, tipologie e validità.....	213
2.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni.....	214
2.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà.....	214
2.3.4	L'obbligo della sottoscrizione.....	215
2.3.5	I controlli.....	215
2.4	L'acquisizione diretta dei documenti.....	216
2.5	La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini.....	217
2.6	L'autentica di copie.....	217
2.7	La legalizzazione di firme e di documenti	218
2.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi	219
2.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa.....	220
2.9.1	Il quadro normativo di riferimento.....	220
2.9.2	La Carta della cittadinanza digitale	220
2.9.3	La firma digitale	222
2.9.4	Il documento informatico.....	222
2.9.5	Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD).....	223
2.9.6	Il Difensore civico per il digitale.....	224

Capitolo 3 Il procedimento amministrativo

3.1	Profili generali	225
3.1.1	Definizione e riferimenti normativi.....	225
3.1.2	I principi del procedimento.....	226
3.1.3	Fasi del procedimento	227
3.2	Il Responsabile del procedimento.....	227
3.2.1	Procedura di nomina.....	227
3.2.2	Compiti del Responsabile.....	228
3.3	La partecipazione al procedimento amministrativo	229
3.3.1	La partecipazione del cittadino	229

3.3.2	La comunicazione di avvio del procedimento.....	229
3.3.3	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....	230
3.3.4	Conseguenze dell'omessa comunicazione	231
3.4	Il preavviso di rigetto	231
3.5	La conclusione del procedimento	232
3.5.1	La disciplina dei termini.....	232
3.5.2	L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo.....	233
3.5.3	L'indennizzo da ritardo	234
3.5.4	Il danno da ritardo	234
3.6	Il silenzio dell'amministrazione.....	235
3.6.1	Concetti generali	235
3.6.2	Il silenzio assenso.....	235
3.6.3	Il silenzio procedimentale.....	237
3.6.4	Il silenzio rigetto o diniego	237
3.6.5	Il silenzio inadempimento (o rifiuto).....	237
3.6.6	I rimedi avverso il silenzio amministrativo.....	238
3.7	La conferenza di servizi	239
3.7.1	Le diverse tipologie.....	239
3.7.2	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi	240
3.7.3	La tutela delle amministrazioni dissenzienti.....	241
3.8	Gli accordi	241
3.8.1	Finalità degli accordi	241
3.8.2	Gli accordi procedurali e sostitutivi	242
3.8.3	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	242
3.8.4	Gli accordi di programma.....	243
3.9	L'attività consultiva: i pareri	243

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico

4.1	Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto	245
4.1.1	Nozione	245
4.1.2	Natura giuridica.....	245
4.1.3	Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso	246
4.2	Le parti nel procedimento di accesso	246
4.2.1	Gli interessati.....	246
4.2.2	I controinteressati	247
4.2.3	Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso	247
4.3	I limiti al diritto di accesso	248
4.4	Il procedimento per l'accesso	249
4.4.1	La richiesta di accesso: modalità e tipologie	249
4.4.2	Attività istruttoria.....	249
4.4.3	Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta	250
4.5	La tutela del diritto di accesso	251
4.5.1	Le forme alternative: giurisdizionale e giudiziale	251
4.5.2	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	251
4.5.3	Tutela giudiziale: il Difensore civico e la Commissione per l'accesso ai documenti.....	251
4.5.4	Il riesame della richiesta di accesso	252
4.6	L'accesso civico.....	253

4.6.1	Profili generali.....	253
4.6.2	Limiti all'accesso civico generalizzato.....	253
4.6.3	Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico.....	254
4.6.4	Modalità di esercizio del diritto.....	254
4.7	La disciplina del diritto di accesso negli enti locali	255
4.7.1	La disciplina specifica dettata dall'art. 10 TUEL.....	255
4.7.2	Il diritto di accesso dei consiglieri: funzioni e delimitazioni	256

Capitolo 5 La tutela della privacy

5.1	Il diritto alla riservatezza.....	259
5.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza...259	
5.1.2	La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo..259	
5.2	L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	260
5.3	Ambito oggettivo e territoriale di applicazione	260
5.4	Le principali definizioni in materia	261
5.5	I principi generali del trattamento dei dati.....	262
5.6	Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata.....	263
5.7	Il trattamento dei dati personali.....	264
5.7.1	Il trattamento connesso a un compito di interesse pubblico.....	264
5.7.2	Il trattamento di categorie particolari di dati personali	265
5.7.3	Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute	266
5.7.4	Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati.....	266
5.7.5	Il trattamento dei dati in ambito pubblico.....	266
5.8	Le informazioni all'interessato.....	267
5.9	I diritti dell'interessato titolare dei dati	268
5.9.1	Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato	268
5.9.2	I diritti dell'interessato.....	268
5.9.3	Le limitazioni ai diritti dell'interessato	269
5.10	I soggetti interessati al trattamento.....	270
5.10.1	Il titolare e i contitolari del trattamento	270
5.10.2	Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare	270
5.10.3	Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)	271
5.11	Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....	271
5.12	Le Autorità di controllo	272
5.13	Le tutela amministrativa e giurisdizionale.....	273
	Quesiti di verifica	274

Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali

1.1	Concetti introduttivi.....	283
1.2	Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento	284
1.3	Autonomia, sussidiarietà e federalismo	285

Capitolo 2 Le fonti normative

2.1	I precetti della Costituzione repubblicana	286
2.2	La normativa ordinaria dello Stato	287
2.3	Gli statuti	288
2.3.1	La potestà statutaria degli enti subregionali	288
2.3.2	Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto	289
2.3.3	L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione	291
2.4	I regolamenti degli enti locali	292
2.4.1	Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare	292
2.4.2	I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti	293
2.4.3	La classificazione dei regolamenti	293
2.4.4	I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi	294
2.4.5	L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione	295
2.4.6	La potestà sanzionatoria degli enti locali	295
2.5	Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità)	296
2.6	I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione	297

Capitolo 3 Il Comune

3.1	Il Comune nell'ordinamento italiano	299
3.2	Le funzioni dei Comuni	299
3.2.1	Le funzioni proprie e le funzioni conferite	299
3.2.2	Le funzioni fondamentali	300
3.3	Gli organi di governo del Comune	301
3.4	Il Consiglio comunale	302
3.4.1	Le competenze	302
3.4.2	La composizione	303
3.4.3	Il regolamento consiliare	303
3.4.4	Il funzionamento	304
3.4.5	Il Presidente	305
3.4.6	I consiglieri	305
3.4.7	Commissioni e gruppi consiliari	307
3.4.8	Scioglimento e sospensione del Consiglio	308
3.5	Il Sindaco	311
3.5.1	Le competenze	311
3.5.2	Le funzioni di indirizzo politico	312
3.5.3	Le funzioni di gestione amministrativa	312
3.5.4	Le attribuzioni quale ufficiale di Governo	312
3.5.5	Il potere di ordinanza del Sindaco	313
3.5.6	Vicende della carica	315
3.6	La Giunta	316
3.6.1	Le competenze	316
3.6.2	La composizione	317
3.6.3	La rappresentanza di genere	318
3.6.4	Il Vicesindaco	318
3.6.5	Status degli assessori	319

3.7	La legge sui piccoli Comuni.....	320
3.8	Il decentramento comunale.....	322
3.8.1	Le circoscrizioni	322
3.8.2	I Municipi	323

Capitolo 4 La Provincia

4.1	Nozione.....	324
4.2	Le funzioni.....	325
4.2.1	Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie	325
4.2.2	Le funzioni fondamentali delle Province montane	326
4.2.3	Funzioni non fondamentali	326
4.3	Gli organi di governo	327
4.3.1	L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio	327
4.3.2	Il Consiglio provinciale	327
4.3.3	Il Presidente della Provincia	327
4.3.4	L'Assemblea dei Sindaci	328
4.4	Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari.....	328

Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

5.1	La nozione di Città metropolitana	329
5.2	Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite	330
5.3	Gli organi di governo	331
5.3.1	L'assetto istituzionale della Città metropolitana.....	331
5.3.2	Il Consiglio metropolitano	331
5.3.3	Il Sindaco metropolitano.....	332
5.3.4	La Conferenza metropolitana	332
5.4	Lo <i>status</i> di Roma capitale.....	332
5.4.1	Individuazione e fondamento costituzionale	332
5.4.2	La disciplina legislativa ordinaria.....	333
5.4.3	Le funzioni del Comune di Roma	334
5.4.4	Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale	334

Capitolo 6 Il sistema elettorale

6.1	Le modalità di elezione degli organi degli enti locali.....	335
6.2	L'elettorato e la candidabilità.....	336
6.3	La non candidabilità.....	337
6.4	L'ineleggibilità e l'incompatibilità	338
6.4.1	Ineleggibilità	338
6.4.2	Incompatibilità	340
6.4.3	Esimente e decadenza di diritto.....	342
6.5	Le procedure elettorali nei Comuni.....	342
6.5.1	L'elezione dei Consigli e dei Sindaci	342
6.5.2	L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti.....	342
6.5.3	L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.....	343
6.5.4	L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.....	344
6.6	Le procedure elettorali nelle Province.....	346

6.6.1	L'elezione del Consiglio provinciale.....	346
6.6.2	L'elezione del Presidente della Provincia.....	347
6.7	Le procedure elettorali nelle Città metropolitane	348
6.7.1	L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano.....	348
6.7.2	Il meccanismo elettorale e il voto ponderato	348
6.7.3	La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano.....	349
 Capitolo 7 Status degli amministratori locali		
7.1	Definizione di amministratore locale	350
7.2	I doveri.....	350
7.2.1	Principi generali.....	350
7.2.2	Il dovere di astensione.....	350
7.2.3	Il divieto di incarichi e di consulenze.....	351
7.2.4	Il divieto di acquisto di beni dell'ente	351
7.2.5	Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti	352
7.3	I diritti	352
7.3.1	Il diritto ad esercitare il proprio mandato	352
7.3.2	L'aspettativa non retribuita.....	353
7.3.3	L'indennità di funzione e i gettoni di presenza	354
7.3.4	I rimborsi per viaggi e missioni.....	355
7.3.5	L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato.....	355
7.4	Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico.....	356
7.5	La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017)	357
7.6	Rimozione e sospensione degli amministratori locali	358
 Capitolo 8 Le modifiche territoriali		
8.1	La disciplina costituzionale	359
8.2	Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia.....	359
8.3	Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni.....	360
8.4	La fusione di Comuni.....	361
8.4.1	Disciplina generale.....	361
8.4.2	La fusione tradizionale.....	361
8.4.3	La fusione per incorporazione.....	362
 Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione		
9.1	Concetti generali.....	364
9.2	Le Unioni di Comuni.....	364
9.2.1	La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio.....	364
9.2.2	L'assetto istituzionale.....	365
9.3	La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago	365
9.3.1	I compiti e l'organizzazione	365
9.3.2	Le funzioni	366
9.3.3	Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana.....	367
9.4	Le convenzioni.....	367
9.5	I consorzi fra enti locali	368
9.5.1	La finalità dei consorzi	368

9.5.2	La costituzione del consorzio	369
9.5.3	Gli organi consortili	369
9.6	Gli accordi di programma	370
9.7	L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni	370
9.7.1	La disciplina legislativa	370
9.7.2	La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019.....	371

Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini

10.1	La partecipazione popolare	373
10.2	Il referendum	373
10.3	L'azione popolare	374
10.4	La partecipazione procedimentale	374
10.5	Il Difensore civico.....	375
10.5.1	L'istituzione e la trasformazione in Difensore civico territoriale.....	375
10.5.2	L'attività: poteri e limitazioni.....	375
10.6	L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP).....	376

Capitolo 11 I servizi pubblici locali

11.1	I servizi pubblici in funzione della comunità locale.....	378
11.1.1	Profili generali.....	378
11.1.2	Distinzione tra servizi a rilevanza economica e quelli non rilevanti economicamente	379
11.2	I principali interventi normativi in materia di servizi pubblici locali	379
11.3	Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.....	380
11.4	I servizi pubblici locali di rilevanza economica nel Testo unico.....	381
11.4.1	I servizi di interesse economico generale (SIEG) prestati a livello locale	381
11.4.2	Definizioni	382
11.4.3	Principi generali del servizio pubblico locale	383
11.4.4	Regolazione e gestione del servizio	383
11.4.5	I servizi pubblici locali a rete e non a rete.....	384
11.4.6	Il principio di sussidiarietà e l'istituzione di nuovi servizi di rilevanza economica.....	385
11.4.7	Le forme di gestione del servizio pubblico locale.....	385
11.4.8	La durata dell'affidamento.....	387
11.4.9	Il contratto di servizio	387
11.4.10	Gli obblighi posti in capo al gestore	388
11.5	I servizi privi di rilevanza economica.....	388
11.5.1	Le forme di gestione	388
11.5.2	Le forme di gestione dopo la sentenza della Corte costituzionale.....	389

Capitolo 12 I controlli

12.1	I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione.....	391
12.2	I controlli sugli organi	391
12.2.1	Disciplina generale	391
12.2.2	I controlli ispettivi	392
12.2.3	I controlli sostitutivi semplici.....	392
12.2.4	I controlli sostitutivi repressivi.....	393

12.2.5 Il potere governativo di annullamento straordinario	393
12.3 I controlli interni	394
12.3.1 Disciplina generale	394
12.3.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	395
12.3.3 Il controllo strategico	395
12.4 Il controllo esterno sulla gestione.....	395
Quesiti di verifica	398

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.....	405
1.2 Il rapporto di lavoro pubblico.....	405
1.2.1 Caratteristiche generali.....	405
1.2.2 La privatizzazione.....	406
1.3 Il sistema delle fonti	407
1.3.1 Le fonti pubblicistiche	407
1.3.2 La disciplina costituzionale.....	407
1.3.3 La disciplina legislativa	407
1.3.4 La disciplina applicabile agli enti locali	408
1.3.5 I livelli di contrattazione	409
1.3.6 Il contratto del comparto Funzioni locali	410
1.3.7 Il riparto fra i vari livelli di contrattazione	410
1.4 La gestione delle risorse umane e l'adozione del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione)	411
1.4.1 Finalità e ambito soggettivo	411
1.4.2 I contenuti del PIAO	412
1.5 Le procedure di reclutamento e l'instaurazione del rapporto di lavoro	415
1.5.1 L'obbligo del concorso pubblico previsto dalla Costituzione	415
1.5.2 Le procedure alternative: stabilizzazioni, selezioni da elenchi, formazioni di elenchi di idonei e portale InPA	416
1.5.3 L'avviamento a selezione e le assunzioni obbligatorie	417
1.5.4 L'instaurazione del rapporto di lavoro	418
1.6 Il lavoro a tempo indeterminato e l'utilizzo di forme flessibili dell'attività lavorativa.....	420
1.6.1 Il lavoro subordinato a tempo indeterminato	420
1.6.2 Il lavoro flessibile.....	420
1.7 L'ordinamento professionale	422
1.7.1 Le aree professionali	422
1.7.2 Le progressioni orizzontali e verticali	423
1.7.3 Le progressioni	424

Capitolo 2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro

2.1 Concetti introduttivi	426
2.2 I diritti patrimoniali dei dipendenti	426

2.3	I diritti non patrimoniali dei dipendenti	426
2.3.1	Il diritto allo svolgimento delle mansioni proprie	427
2.3.2	Il diritto all'ufficio o al posto di lavoro	428
2.3.3	I diritti sindacali	428
2.3.4	Il diritto alla salute e sicurezza nel luogo di lavoro	428
2.3.5	Il diritto alla sospensione dell'attività lavorativa	429
2.3.6	Il diritto allo studio	430
2.3.7	Il diritto alle assenze	430
2.3.8	Il diritto a fruire dell'aspettativa	432
2.3.9	Diritto all'integrazione nell'ambiente di lavoro	433
2.4	I doveri dei dipendenti.....	433
2.4.1	Disciplina generale	433
2.4.2	Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	434
2.4.3	Gli obblighi del dipendente nel CCNL comparto Funzioni locali.....	435
2.5	Lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile o come lavoro da remoto...	437
2.5.1	Il lavoro agile 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.....	440
2.6.1	Nozione di mobilità.....	440
2.6.2	La mobilità volontaria (o individuale).....	441
2.6.3	La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva)	442
2.6.4	L'equiparazione dei livelli di inquadramento	443
2.6.5	Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo	443

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).....	447
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>	449

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	453
4.1.6	La responsabilità disciplinare	454
4.1.7	La contrattazione collettiva e il codice disciplinare	454
4.2	Le sanzioni disciplinari senza licenziamento.....	456

4.2.1	I criteri di determinazione delle sanzioni	456
4.2.2	Le sanzioni applicabili	456
4.2.3	Determinazione concordata della sanzione	458
4.3	La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento.....	459
4.3.1	Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro	459
4.3.2	Il licenziamento con preavviso	460
4.3.3	Il licenziamento senza preavviso	461
4.4	Il procedimento disciplinare	462
4.4.1	Titolarità del potere disciplinare	462
4.4.2	Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD	462
4.4.3	Il procedimento disciplinare accelerato	464
4.4.4	Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale.....	464
4.5	La sospensione cautelare del dipendente.....	465

Capitolo 5 Le figure dirigenziali

5.1	Le figure apicali negli enti locali	467
5.2	I dirigenti	467
5.2.1	La dirigenza pubblica.....	467
5.2.2	La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione	468
5.2.3	Il CCNL Dirigenti Enti Locali	469
5.2.4	Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti.....	469
5.2.5	La responsabilità dirigenziale.....	470
5.2.6	Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico.....	471
5.2.7	L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali.....	472
5.2.8	La rotazione del personale dirigenziale.....	473
5.2.9	Gli obblighi di trasparenza.....	473
5.3	Le funzioni direttive svolte da personale non dirigenziale.....	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.....	480

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	482
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	484
7.4.1	Nozione di datore di lavoro	484
7.4.2	Obblighi.....	485
7.5	I dirigenti e i preposti.....	486
7.6	Il lavoratore.....	486
7.6.1	Nozione	486
7.6.2	Diritti.....	487
7.6.3	Obblighi.....	487
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.....	491
7.11	Il documento di valutazione del rischio (DVR)	492
7.12	La gestione delle emergenze	493
7.13	La riunione periodica	493
	Quesiti di verifica	496

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).....	507
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)	509
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.....	513
1.6.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	514
1.6.5	Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale.....	515
1.6.6	Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio.....	515

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	519
Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione		
2.1	Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione	520
2.2	Il Codice di comportamento	520
2.2.1	Finalità e destinatari	520
2.2.2	Obblighi a carico dei dipendenti	521
2.3	La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) ..	522
2.4	Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego	523
2.4.1	La rotazione del personale addetto alle aree a rischio	523
2.4.2	L'astensione in caso di conflitto di interesse	525
2.4.3	Formazione in tema di anticorruzione	525
2.5	Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	526
2.5.1	Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	526
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)	527
2.5.3	Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	529
2.5.4	La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette <i>revolving doors</i>)	530
2.6	L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno	531
Quesiti di verifica		533

Libro VII

I servizi comunali di interesse statale

Capitolo 1 L'ordinamento dello stato civile

1.1	La definizione di stato civile e l'evoluzione legislativa	543
1.2	L'ufficio e l'ufficiale dello stato civile. La delega delle funzioni	544
1.3	Le funzioni dell'ufficiale dello stato civile	545
1.4	Gli atti dello stato civile	546
1.4.1	Competenza territoriale, modalità di redazione e trascrizione	546
1.4.2	Il contenuto degli atti	547
1.4.3	L'archivio unico informatico dei Comuni	547
1.4.4	L'Archivio nazionale informatizzato dei registri dello stato civile (ANSC)	549
1.4.5	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	559
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	565
1.8.1	Le pubblicazioni matrimoniali	565
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	571
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, correzione e ricostituzione degli atti di stato civile	577
1.12.1	Le procedure di rettificazione	577
1.12.2	La procedura di correzione e ricostituzione	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	580

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	593
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	597
2.8.1	Disciplina generale.....	597
2.8.2	Le certificazioni e le dichiarazioni anagrafiche online	598
2.9	La carta d'identità.....	599
2.9.1	La carta d'identità cartacea.....	599
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.....	608
Capitolo 4 I servizi elettorali		
4.1	La disciplina dell'elettorato attivo	612
4.2	Le liste elettorali e lo schedario elettorale	613
4.2.1	La gestione.....	613
4.2.2	L'integrazione, nell'ANPR, delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione	615
4.3	L'ufficio elettorale, la Commissione elettorale comunale (CEC) e il responsabile dell'ufficio elettorale	616
4.4	La Commissione elettorale circondariale	617
4.5	La revisione delle liste elettorali.....	618
4.5.1	Le operazioni preparatorie.....	618
4.5.2	Gli elenchi per la revisione	619
4.5.3	I ricorsi alla Commissione elettorale circondariale.....	620
4.5.4	Le variazioni dipendenti da morte, perdita della cittadinanza e della capacità elettorale e cambio di residenza (revisione dinamica).....	621
4.5.5	L'acquisto e la perdita della capacità di voto in conseguenza della revisione dinamica.....	623
4.6	La tessera elettorale	623
4.7	L'albo delle persone idonee all'ufficio di scrutatore	625
4.7.1	La tenuta, la formazione e l'aggiornamento dell'albo	625
4.7.2	La nomina degli scrutatori.....	626
4.8	I presidenti dei seggi elettorali.....	626
Quesiti di verifica		629

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.....	639
1.1.1	Il decentramento nella Costituzione	639



1.1.2	Il primo trasferimento di funzioni e il D.P.R. 616/1977	639
1.2	Il conferimento di funzioni nella L. 59/1997 e nel D.Lgs. 112/1998 di attuazione ...	640
1.2.1	Le leggi Bassanini e il federalismo amministrativo	640
1.2.2	I decreti attuativi e la costituzionalizzazione della riforma	640
1.2.3	Il decentramento nel D.Lgs. 112/1998	641

Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive

Sezione I Le attività produttive

2.1	Le funzioni in materia di disciplina delle attività produttive	642
2.2	Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)	643
2.2.1	Definizione e organizzazione	643
2.2.2	Attività del SUAP	644
2.2.3	Funzionamento telematico	644
2.2.4	Le Agenzie per le Imprese	645
2.3	Presentazione della SCIA e delle altre istanze al SUAP	646
2.3.1	Dalla DIA alla SCIA	646
2.3.2	Il procedimento automatizzato per la presentazione della SCIA	647
2.3.3	Il procedimento unico ordinario	648
2.4	Le peculiarità delle singole materie	649
2.4.1	Artigianato	649
2.4.2	Industria	650
2.4.3	Energia	651
2.4.4	Miniere e risorse geotermiche	653
2.5	Il turismo	654

Sezione II La disciplina del commercio

2.6	Il commercio	656
2.6.1	Nozione ed evoluzione storico-normativa della disciplina	656
2.6.2	Il decreto Bersani (D.Lgs. 114/1998)	657
2.6.3	Il decreto Bersani-Visco (D.L. 223/2006)	658
2.6.4	Il D.Lgs. 59/2010 (attuativo della direttiva Bolkestein)	659
2.7	La disciplina nazionale del commercio	661
2.8	Modalità e tipologie di esercizi commerciali	661
2.8.1	Quadro generale	661
2.8.2	Esercizi di vicinato	662
2.8.3	Medie strutture di vendita	662
2.8.4	Grandi strutture di vendita	663
2.8.5	Centri commerciali	664
2.9	Il commercio all'ingrosso	664
2.10	Il commercio al dettaglio	666
2.11	Il commercio al dettaglio su aree private (o in sede fissa)	666
2.11.1	Disciplina generale	666
2.11.2	Cessazione e trasferimento di gestione o di proprietà dell'attività	666
2.11.3	Sanzioni per il commercio sulle aree private	667
2.12	Il commercio al dettaglio su aree pubbliche	668
2.12.1	Disciplina generale	668

2.12.2	Competenze in relazione al commercio su aree pubbliche.....	669
2.12.3	Il sistema sanzionatorio	670
2.13	Fiere e mercati.....	671
2.14	La somministrazione di alimenti e bevande.....	672
2.14.1	Disciplina generale.....	672
2.14.2	Apertura e trasferimento di sede.....	674
2.14.3	La programmazione delle attività di somministrazione.....	675
2.14.4	La somministrazione di alimenti e bevande nei circoli privati	676
2.14.5	Trasferimento della gestione o della titolarità	676
2.14.6	Sistema sanzionatorio e decadenza dell'autorizzazione o del titolo abilitativo ..	677
2.14.7	La tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.....	678
2.15	Orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali e di somministrazione.....	678
2.15.1	Normativa di riferimento.....	678
2.15.2	Poteri del Sindaco in materia di orari	679
2.16	Forme speciali di vendita al dettaglio.....	680
2.16.1	Nozione.....	680
2.16.2	Spacci interni	681
2.16.3	Apparecchi automatici.....	681
2.16.4	Corrispondenza, televisione o altri mezzi di comunicazione	681
2.16.5	Commercio elettronico.....	682
2.16.6	Vendita effettuata presso il domicilio dei consumatori	683
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.....	685

Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture

Sezione I Governo del territorio, urbanistica ed edilizia

3.1	Nozioni di urbanistica, edilizia e governo del territorio	688
3.2	La pianificazione urbanistica	689
3.2.1	Quadro generale delle competenze in materia di pianificazione urbanistica ..	689
3.2.2	La pianificazione sovracomunale	690
3.2.3	La pianificazione programmatica comunale e il Piano regolatore comunale (PRG)	691
3.2.4	La pianificazione comunale di attuazione.....	693
3.3	L'attività edilizia.....	694
3.3.1	Il riparto di competenze	694
3.3.2	Il regolamento edilizio.....	695
3.3.3	Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE).....	696
3.4	Il diritto di costruire e i titoli abilitativi	697
3.4.1	Disciplina generale.....	697
3.4.2	L'attività edilizia totalmente libera	697
3.4.3	L'attività edilizia subordinata al permesso di costruire.....	698
3.4.4	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	702
3.4.5	La SCIA alternativa al permesso di costruire (SuperSCIA)	703
3.4.6	La comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)	704
3.4.7	La segnalazione certificata di agibilità (SCA)	704
3.4.8	Gli usi temporanei di aree e immobili.....	705

3.4.9	La vigilanza in materia edilizia	706
3.5	L'espropriazione	706
3.6	L'edilizia residenziale pubblica (ERP)	708
3.6.1	Definizione e obbligo di adozione del Piano	708
3.6.2	Scopo e contenuto del Piano	708
3.7	Il catasto	709
3.7.1	Le funzioni comunali	709
3.7.2	Modalità di svolgimento delle funzioni comunali	709
3.7.3	Dati presenti nel sistema catastale italiano	710
3.7.4	Le Commissioni censuarie	711

Sezione II Tutela del paesaggio e dall'inquinamento

3.8	I beni paesaggistici	712
3.9	I Piani territoriali paesaggistici (PTP)	712
3.10	L'autorizzazione paesaggistica	713
3.10.1	Nozione	713
3.10.2	Autorizzazione paesaggistica semplificata o liberalizzata	714
3.11	La tutela dall'inquinamento	715
3.12	La tutela del suolo	715
3.13	I rifiuti	716
3.13.1	Nozione di rifiuto	716
3.13.2	Nozione di sottoprodotto	717
3.13.3	Competenze dei Comuni nella gestione e raccolta dei rifiuti	718
3.14	L'inquinamento idrico	719
3.14.1	Disciplina generale	719
3.14.2	Le acque reflue	720
3.14.3	Il regime di autorizzazione degli scarichi	721
3.15	L'inquinamento atmosferico	721
3.16	L'inquinamento elettromagnetico	722
3.17	L'inquinamento acustico	723

Sezione III Altri settori d'intervento

3.18	La protezione civile	724
3.19	Le opere pubbliche	725
3.20	Trasporti e viabilità	726
3.20.1	Trasporti	726
3.20.2	Viabilità	727

Capitolo 4 I servizi alla persona e alla comunità

4.1	Cenni introduttivi	728
4.2	L'organizzazione dei servizi sanitari	728
4.2.1	Profili evolutivi	728
4.2.2	Le autorità sanitarie in ambito locale: il Prefetto e il Sindaco	729
4.3	I servizi sociali e la loro organizzazione	730
4.3.1	Il sistema integrato di interventi e servizi sociali	730
4.3.2	Il riparto delle competenze. Il ruolo degli enti locali	731
4.4	Le competenze degli enti locali nel sistema dell'istruzione	733

4.5	La formazione professionale	734
4.6	I beni culturali.....	735
4.6.1	Il coinvolgimento degli enti territoriali nelle attività di tutela.....	735
4.6.2	La fruizione.....	737
4.6.3	La valorizzazione	737
4.7	Lo spettacolo	738
4.8	Lo sport.....	738

Capitolo 5 La polizia amministrativa locale

5.1	Nozione di polizia amministrativa locale.....	740
5.2	La normativa regionale e la legge quadro.....	740
5.3	Le funzioni degli operatori di polizia locale.....	741
5.4	L'organizzazione del Corpo di Polizia municipale.....	742
5.4.1	Gestione singola o associata del servizio	742
5.4.2	Il regolamento di polizia locale	743
5.4.3	Il Corpo di Polizia municipale	743
5.4.4	Attribuzioni del personale	744
5.4.5	Armamento della polizia locale	744
5.5	Le competenze del Sindaco e i rapporti con il comandante del Corpo	745
	Quesiti di verifica	747

Libro IX

L'ordinamento contabile e i contratti

Capitolo 1 Le entrate degli enti locali

1.1	La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001	757
1.1.1	L'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa	757
1.1.2	L'articolo 119 della Costituzione: l'autonomia finanziaria	757
1.2	Il federalismo fiscale	758
1.3	Dal Patto di stabilità al vincolo del pareggio di bilancio	759
1.4	Il regolamento generale in materia di entrate	760
1.4.1	I limiti alla potestà regolamentare	761
1.4.2	L'approvazione del regolamento	761
1.4.3	La gestione dei tributi locali.....	762
1.5	La fiscalità municipale	763
1.5.1	Dall'IUC (Imposta Unica Comunale) alla "nuova IMU"	763
1.5.2	La nuova IMU (Imposta Municipale Unica)	764
1.5.3	L'IMPi (Imposta Immobiliare sulle Piattaforme Marine)	767
1.5.4	La TARI (Tassa sui Rifiuti)	767
1.5.5	L'imposta di scopo	769
1.5.6	L'imposta di soggiorno e il contributo di sbarco nelle isole minori.....	770
1.5.7	Il Canone unico per l'occupazione di suolo pubblico e per la pubblicità comunale.....	770
1.5.8	Le addizionali	771
1.5.9	I tributi degli Enti di area vasta (Province e Città metropolitane).....	772
1.6	Le entrate di natura non tributaria	773

1.6.1 I fondi perequativi: Fondo sperimentale di riequilibrio per le Province 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.....	776
2.2.3 Il piano dei conti integrato.....	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.....	788
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-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	796
2.7.2 Enti in squilibrio strutturale	797
2.7.3 La procedura di dissesto finanziario	797

Capitolo 3 L'attività contrattuale

3.1 L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione	799
3.1.1 L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche.....	799
3.1.2 Contratti attivi e passivi	799
3.2 Le fonti della contrattualistica pubblica.....	800
3.3 L'obbligo dell'evidenza pubblica	800
3.3.1 Inquadramento dell'istituto	800
3.4 Le norme di derivazione europea	801
3.4.1 I principi desumibili dai Trattati.....	801
3.4.2 Le direttive	802
3.5 Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023). Struttura ed entrata in vigore.....	803
3.5.1 La struttura.....	803
3.5.2 Entrata in vigore ed efficacia del nuovo Codice.....	804
3.6 Ambito di applicazione.....	804

3.7	Le soglie di rilevanza europea. Il calcolo dell'importo stimato degli appalti.	
	I contratti misti.....	805
3.8	I principi.....	806
3.9	La digitalizzazione: l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale.....	807
3.10	Il RUP, Responsabile unico del progetto.....	809
3.11	La programmazione.....	810
3.12	Le fasi delle procedure di affidamento.....	811
3.13	La pubblicazione di bandi e avvisi.....	813
3.14	I soggetti.....	814
	3.14.1 Le stazioni appaltanti.....	814
	3.14.2 Gli operatori economici.....	815
3.15	I requisiti di partecipazione.....	816
	3.15.1 Le cause di esclusione dalla gare.....	816
	3.15.2 I requisiti di ordine speciale.....	818
	3.15.3 La verifica del possesso dei requisiti.....	819
	3.15.4 Avvalimento e soccorso istruttorio.....	819
3.16	Le procedure di scelta del contraente.....	820
	3.16.1 La procedura aperta.....	821
	3.16.2 La procedura ristretta.....	821
	3.16.3 Procedura competitiva con negoziazione.....	822
	3.16.4 Dialogo competitivo.....	823
	3.16.5 Partenariato per l'innovazione.....	823
	3.16.6 Procedura negoziata senza pubblicazione di un bando.....	824
3.17	La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea.....	825
3.18	Criteri di aggiudicazione della gara.....	827
3.19	Le offerte anomale.....	829
3.20	L'esecuzione del contratto.....	830
3.21	La verifica di conformità e il collaudo.....	830
3.22	Garanzie assicurative per la partecipazione alla procedura e per l'esecuzione del contratto.....	830
3.23	Il contenzioso.....	831
	3.23.1 Gli strumenti deflativi del contenzioso.....	831
	3.23.2 Ricorsi giurisdizionali.....	832
	Quesiti di verifica	833

Libro X

Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

1.1	Considerazioni introduttive.....	839
1.2	Evoluzione della disciplina legislativa.....	839
1.3	Le qualifiche soggettive.....	841
	1.3.1 Considerazioni introduttive.....	841
	1.3.2 Pubblico ufficiale (art. 357 c.p.).....	841
	1.3.3 Incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.).....	842



1.3.4 Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.)	843
1.3.5 Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.)	844

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

2.1 Inquadramento generale della categoria	845
2.2 L'azione di contrasto alla corruzione	845
2.3 I delitti di peculato	846
2.3.1 Il peculato (art. 314, co. 1, c.p.)	846
2.3.2 Peculato d'uso (art. 314, co. 2, c.p.)	847
2.3.3 Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)	848
2.4 Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-bis c.p.)	849
2.5 Indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-ter c.p.)	850
2.6 La concussione (art. 317 c.p.)	851
2.7 I delitti di corruzione (artt. 318-322 c.p.)	853
2.7.1 Disciplina generale	853
2.7.2 Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)	854
2.7.3 Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	855
2.7.4 Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)	857
2.7.5 Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.)	858
2.7.6 Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	859
2.8 Il fenomeno della corruzione nella prospettiva sovranazionale (art. 322-bis c.p.)	861
2.9 Confisca e custodia giudiziale dei beni sequestrati (artt. 322-ter e 322-ter.1 c.p.)	863
2.10 Riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.)	864
2.11 Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)	865
2.11.1 Il percorso evolutivo della fattispecie	865
2.11.2 Il nuovo assetto del reato di abuso d'ufficio	867
2.12 Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)	869
2.13 Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)	869
2.14 Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.)	870
2.15 Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.)	871
2.16 Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)	872
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.)	873
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.)	874
2.19 Circostanze attenuanti (artt. 323-bis c.p.)	874
2.20 Speciale causa di non punibilità (323-ter c.p.)	875
2.21 Le pene accessorie (art. 317-bis c.p.)	877

Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

3.1 Inquadramento generale della categoria	879
3.2 Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)	879
3.3 Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)	881

3.4	Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.)	882
3.5	Circostanze aggravanti (art. 339 c.p.)	884
3.6	Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.)	885
3.7	Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341- <i>bis</i> c.p.)	885
3.8	Oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.)	887
3.9	Oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 c.p.)	889
3.10	Le clausole generali degli artt. 393- <i>bis</i> e 131- <i>bis</i> , co. 2, c.p.	889
3.11	Traffico di influenze illecite (art. 346- <i>bis</i> c.p.)	891
3.12	Abusivo esercizio di funzioni pubbliche e di attività soggette a controllo amministrativo	893
3.12.1	Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.)	893
3.12.2	Abusivo esercizio di una professione (art. 348 c.p.)	894
3.13	Violazione di vincoli pubblicistici di intangibilità	896
3.13.1	Violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.)	896
3.13.2	Violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.)	897
3.14	Perturbazione del regolare svolgimento dell'attività negoziale della P.A.	898
3.14.1	Turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.)	898
3.14.2	Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353- <i>bis</i> c.p.) ..	899
3.14.3	Astensione dagli incanti (art. 354 c.p.)	900
3.14.4	Inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.)	901
3.14.5	Frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.)	902
 Capitolo 4 Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della P.A.		
4.1	Considerazioni introduttive	904
4.2	Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.)	904
4.3	Le contravvenzioni concernenti l'attività sociale della Pubblica Amministrazione (artt. 731-734 c.p.)	906
4.3.1	Disciplina generale	906
4.3.2	Inosservanza dell'obbligo dell'istruzione elementare dei minori (art. 731 c.p.) ..	906
4.3.3	Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale (art. 733 c.p.)	907
4.3.4	Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733- <i>bis</i> c.p.)	909
4.3.5	Distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.)	910
Quesiti di verifica		911

Appendice

Guida alla redazione degli atti degli enti locali

Capitolo 1 Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni

1.1	Nozione	919
1.2	La proposta di deliberazione	919
1.3	La fase subprocedimentale	919

1.3.1	L'avviso di convocazione	920
1.3.2	Il quorum	920
1.3.3	La verbalizzazione.....	921
1.3.4	I pareri di regolarità	922
1.3.5	La votazione.....	923
1.4	Struttura redazionale del verbale	923
1.5	La pubblicazione	924
1.6	L'esecutività	925

Capitolo 2 Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni

2.1	Nozione.....	926
2.2	Le determinazioni con implicazioni contabili.....	927
2.2.1	Disciplina generale.....	927
2.2.2	Impegni.....	927
2.2.3	Accertamenti	928
2.2.4	Liquidazioni	928
2.2.5	Determinazioni a contrarre.....	929
2.3	Le determinazioni prive di implicazioni contabili	929
2.4	L'efficacia.....	930
2.5	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	931
2.6	La pubblicazione.....	932
2.7	La struttura formale delle determinazioni	933
2.8	Le formule adottate	934

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

3.1	Nozione	935
3.2	Le ordinanze gestionali	935
3.3	Le ordinanze contingibili e urgenti	936
3.3.1	La disciplina legislativa	936
3.3.2	I presupposti.....	936
3.3.3	I requisiti formali	937
3.4	La struttura delle ordinanze.....	937
3.5	I decreti.....	938
3.5.1	I ipotesi di adozione.....	938
3.5.2	Struttura	938

Capitolo 4 Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi

4.1	L'importanza degli standard redazionali	939
4.2	L'uso efficace del linguaggio	939
4.2.1	Usare uno stile essenziale	940
4.2.2	Brevità del periodo	940
4.2.3	L'uso dei connettivi	940
4.2.4	Preferire le frasi affermative a quelle negative.....	940
4.2.5	Evitare le frasi con la doppia negazione	941
4.2.6	Uso calibrato dei verbi.....	941
4.2.7	Evitare il passivo e la forma impersonale	941
4.2.8	Evitare le espressioni discriminatorie	942

4.2.9 Omogeneità terminologica	942
4.2.10 Uso di pronomi e aggettivi	942
4.3 La struttura funzionale tipica dell'atto amministrativo	942
4.4 Impostazione redazionale delle componenti dell'atto	944
4.4.1 Intestazione.....	944
4.4.2 Preambolo.....	944
4.4.3 Paragrafi di preambolo e motivazione.....	945
4.4.4 Dispositivo	946
4.4.5 Proposizioni prive di significato dispositivo.....	946
4.4.6 Formule inserite dopo il dispositivo.....	946
4.4.7 Luogo e sottoscrizione.....	947
4.4.8 Redazione degli allegati	947
4.4.9 Citazione di testi normativi o amministrativi	947

Rassegna

Atto n. 1 Deliberazione adozione programma triennale acquisizioni beni e servizi	948
Atto n. 2 Assunzione impegno di spesa	951
Atto n. 3 Provvedimento di nomina del Responsabile Unico del Progetto (RUP)	956
Atto n. 4 Approvazione della convenzione di affidamento della tesoreria.....	957
Atto n. 5 Attribuzioni di funzioni al responsabile del servizio da parte dei dirigenti	959
Atto n. 6 Autorizzazione al trasferimento, per mobilità esterna	961
Atto n. 7 Determinazione per la liquidazione delle competenze legali	963
Atto n. 8 Sospensione lavori	965
Atto n. 9 Approvazione degli indirizzi di nomina dei rappresentanti presso Enti.....	967
Atto n. 10 Approvazione delle tariffe per canoni dovuti all'amministrazione comunale ..	969
Atto n. 11 Ratifica variazioni di bilancio	972
Atto n. 12 Decreto di nomina di ausiliario del traffico dipendente comunale.....	974
Atto n. 13 Ordinanza di divieto di balneazione per motivi igienico sanitari.....	976
Atto n. 14 Ordinanza di requisizione alloggi non occupati	978
Atto n. 15 Ordinanza per lo smaltimento in forma speciale di rifiuti per motivi di igiene pubblica e per la requisizione dell'area necessaria	980
Atto n. 16 Proposta di autorizzare il Sindaco alla costituzione di parte civile nel procedimento penale	982
Atto n. 17 Provvedimento per la determinazione degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.....	985
Atto n. 18 Delega delle potestà di spesa in caso di assenza o impedimento del dirigente ..	986
Atto n. 19 Approvazione del progetto definitivo per l'ampliamento di una scuola comunale.....	988
Atto n. 20 Linee Guida per la compilazione del Piano Integrato di Attività e Organiz- zazione (PIAO)	990

Capitolo 1

La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro

1.1 Concetti introduttivi

Il **sistema delle fonti** che disciplina l'attività del personale degli enti locali è *costituito da diverse norme che si intersecano* fra loro. L'art. 88 TUEL, con una disposizione di chiusura del sistema, prevede che all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti e i Segretari si applichi il **D.Lgs. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego)** e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. Il legislatore ha previsto, in tal modo, un espresso **rinvio alla disciplina generale sul pubblico impiego anche per i dipendenti degli enti locali**, che possono trovare ulteriore specificazione in singole disposizioni del TUEL in relazione alle peculiari caratteristiche delle Amministrazioni locali (in particolare nel Titolo IV, articoli da 88 a 111).

Alle prescrizioni di tipo legislativo si affiancano quelle contenute negli accordi collettivi, in particolare nel **contratto del comparto Funzioni locali**; quest'ultimo è a sua volta completato dalla disciplina riportata nei **contratti integrativi**.

1.2 Il rapporto di lavoro pubblico

1.2.1 Caratteristiche generali

Si definisce rapporto di pubblico impiego o, meglio, di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, quello in cui il **lavoratore pone le proprie energie, in maniera stabile e continuativa, a disposizione dello Stato o di un ente pubblico non economico**.

Due, dunque, sono i soggetti interessati:

- il **dipendente**, ovvero la persona fisica impegnata volontariamente e *dietro corrispettivo* a prestare in modo continuativo la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'ente, assumendo perciò lo *status* di dipendente pubblico, cui si collegano peculiari e reciproci diritti e doveri con l'Amministrazione datrice di lavoro;
- il **datore di lavoro pubblico**, ovvero la struttura alle cui dipendenze o sotto la cui direzione un lavoratore presta la propria attività lavorativa. Essa dispone di poteri di vigilanza e gerarchico-disciplinare, ma, per converso, ha il dovere non solo di corrispondere la retribuzione ma anche di attuare comportamenti e azioni di rispetto e tutela dei diritti dei lavoratori, previsti dallo Statuto dei lavoratori o dalla disciplina normativa e contrattuale. Nell'impiego pubblico, il datore di lavoro non è mai una persona fisica ma sempre un ente (es. il Ministero dell'Interno o il Comune di Siena), per il cui interesse operano gli organi di vertice dell'apparato burocratico.

1.2.2 La privatizzazione

In passato il rapporto di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni era disciplinato in modo radicalmente diverso rispetto agli altri settori. Gli elementi che maggiormente **differenziavano il pubblico impiego da quello privato** erano:

- la costituzione del rapporto con un provvedimento unilaterale dell'Amministrazione (la denominazione specifica era *decreto di nomina*) e non sulla base di un contratto individuale di lavoro;
- l'irrelevanza della fonte contrattuale collettiva. Al rapporto di lavoro pubblico si applicava una specifica riserva di legge, ragion per cui la disciplina era demandata quasi esclusivamente ad atti normativi e regolamentari e non erano previsti contratti collettivi di settore;
- la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (TAR e, in appello, Consiglio di Stato) in luogo del giudice del lavoro. La costituzione del rapporto attraverso un atto amministrativo e la disciplina dello stesso soprattutto attraverso atti regolamentari, determinava inevitabilmente l'attribuzione al giudice amministrativo delle controversie che fossero insorte.

Soltanto con il D.Lgs. 3-2-1993, n. 29, poi confluito nel vigente D.Lgs. 30-3-2001, n. 165 (Testo unico sul pubblico impiego), questo regime speciale è stato superato, con la cosiddetta **privatizzazione dell'impiego pubblico**. Fatte salve le eccezioni soggettive e oggettive, la **disciplina dei pubblici impiegati è ora sostanzialmente equiparata a quella dei lavoratori del settore privato**; è, infatti, prevista l'assunzione mediante un contratto individuale di lavoro, è stata introdotta una specifica contrattazione collettiva di settore e sono state attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie fra dipendenti e Amministrazione.

Rimangono al di fuori della logica contrattuale, e quindi al di **fuori della detta privatizzazione**, alcune categorie (magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e forze della polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e prefettizia), per le quali il rapporto di impiego permane di stampo pubblicistico e la giurisdizione sulle controversie resta esclusiva in capo al giudice amministrativo.

Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 165/2001, il rapporto di lavoro presso la Pubblica Amministrazione è caratterizzato da:

- separazione fra **indirizzo politico**, riservato agli organi di vertice politico delle Pubbliche Amministrazioni, e **attività gestionale**, interamente attribuita alla dirigenza;
- attuazione della piena disciplina del rapporto lavorativo sulla base del **contratto collettivo nazionale di lavoro** e costituzione dei singoli rapporti mediante **contratto individuale**;
- per le Amministrazioni statali, eliminazione dell'appartenenza dei dirigenti ai ruoli delle varie Amministrazioni ministeriali e costituzione del **ruolo unico della dirigenza**;
- definizione del **trattamento economico** agganciato, almeno per una parte, all'efficienza e al raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- attribuzione delle controversie relative al rapporto di lavoro (con esclusione delle procedure concorsuali) alla giurisdizione del **giudice ordinario**.

1.3 Il sistema delle fonti

1.3.1 Le fonti pubblicistiche

L'art. 2, co. 2, D.Lgs. 165/2001 afferma che «i rapporti di lavoro dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel D.Lgs. 165/2001, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo».

Quello che disciplina il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è un sistema in cui, nonostante la spinta alla privatizzazione, convivono **fonti di natura pubblicistica** (Costituzione, legge ordinaria, regolamenti) con **norme di diritto comune** (codice civile e altre leggi) e disposizioni riconducibili alla **contrattazione collettiva**.

1.3.2 La disciplina costituzionale

A **livello costituzionale** sono da ricordare le seguenti norme:

- l'*art. 28*, in virtù del quale «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»;
- l'*art. 51*, in base al quale tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici;
- l'*art. 54*, che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina e onore;
- l'*art. 97*, laddove si prevede che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione. Lo stesso articolo stabilisce che «nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari» e che «agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

1.3.3 La disciplina legislativa

A livello legislativo il provvedimento di maggiore rilevanza è indubbiamente il più volte citato **D.Lgs. 30-3-2001, n. 165**, meglio noto come **Testo unico sul pubblico impiego**; la denominazione ufficiale del provvedimento è «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche».

Si tratta di un corposo documento che nei suoi 73 articoli (senza calcolare quelli aggiunti negli anni) disciplina gran parte degli aspetti del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Il provvedimento è così suddiviso:

- Titolo I - *Principi generali* (artt. 1-9);
- Titolo II - *Organizzazione* (artt. 10-39-*quater*), a sua volta ripartito nel Capo I (relazioni con il pubblico), nel Capo II (Dirigenza) e nel Capo III (Uffici, piante organiche, mobilità e accessi);
- Titolo III - *Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale* (artt. 40-50-*bis*);
- Titolo IV - *Rapporto di lavoro* (artt. 51-57);
- Titolo V - *Controllo della spesa* (artt. 58-62);

- Titolo VI - *Giurisdizione* (artt. 63-66);
- Titolo VII - *Disposizioni diverse e norme transitorie finali* (artt. 67-73).

La **nozione di Pubbliche Amministrazioni**, agli effetti del D.Lgs. 165/2001, è fornita dall'art. 1, co. 2, che vi fa rientrare tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le **Regioni**, le **Province**, i **Comuni**, le **Comunità montane**, e **loro consorzi e associazioni**, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le altre Agenzie pubbliche (anche se si fa esplicito riferimento alle Agenzie previste dal D.Lgs. 300/1999, in realtà il Testo unico si applica anche alle Agenzie istituite con provvedimenti diversi).

Nell'elenco non sono richiamate le **Città metropolitane**; tuttavia l'art. 1, co. 48, della L. 56/2014 (legge Delrio) stabilisce che al personale delle Città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle Province. Il richiamo è, invece, presente nell'accordo che definisce i comparti di contrattazione.

L'enorme sforzo di semplificazione della normativa in materia di pubblico impiego non ha evitato che negli anni lo stesso Testo unico fosse oggetto di incisive e ampie modifiche, che in alcuni casi hanno completamente stravolto l'assetto delineato dal legislatore del 2001. Ciò nonostante, questo provvedimento resta ad oggi il principale referente normativo per illustrare la disciplina del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni.

Tra le modifiche di maggiore incisività va sicuramente ricordata la cosiddetta **riforma Brunetta** (L. 4-3-2009, n. 15 e D.Lgs. 27-10-2009, n. 150 di attuazione), che si poneva l'ambizioso obiettivo di avviare una vera e propria azione di riordino del pubblico impiego e tentava di incidere sulla gestione del rapporto individuale di lavoro attraverso l'introduzione di strumenti tipici del settore privato come la *valutazione e la misurazione della performance* e la *predisposizione di meccanismi premiali* (vedi Cap. 3).

Sul solco già tracciato dalla riforma Brunetta hanno preso consistenza gli indirizzi della **riforma Madia**, di cui alla L. 124/2015, che prevedeva un completo riassetto della materia attraverso modifiche radicali dei nodi più critici. In particolare oggetto di riforma sono stati i *meccanismi di reclutamento del personale* e la *responsabilità disciplinare* (D.Lgs. 25-5-2017 n. 75) nonché il riordino del sistema di *valutazione della performance* (D.Lgs. 25-5-2017, n. 74). Non si è mai concretizzata, invece, la pur prevista revisione della dirigenza pubblica.

1.3.4 La disciplina applicabile agli enti locali

Con specifico riferimento al settore degli enti locali, fra le fonti legislative occorre tener presente quanto disposto dal **Titolo IV del TUEL (organizzazione e personale, articoli dal 88 a 111)**. Il Titolo esordisce con l'art. 88, nel quale si afferma che all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti e i Segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del D.Lgs. 165/2001 e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. L'art. 89, co. 1, aggiunge che gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti e in

conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

La **potestà regolamentare degli enti locali** si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie (art. 89, co. 2, TUEL):

- responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;
- garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- disciplina della responsabilità e delle incompatibilità fra impiego nelle Pubbliche Amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

1.3.5 I livelli di contrattazione

Nel pubblico impiego, così come in ambito privato, sono previsti diversi livelli di contrattazione. È, infatti, possibile distinguere fra contratti quadro, di comparto e integrativi.

I **contratti quadro (CCNQ)**, conclusi fra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le varie confederazioni sindacali, *regolamentano aspetti trasversali* rispetto ai singoli contratti collettivi come la rappresentanza sindacale, le procedure di conciliazione e arbitrato, la definizione dei comparti di contrattazione ecc.

I **contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) dei comparti** sono accordi che disciplinano l'attività lavorativa di *raggruppamenti di pubblici dipendenti riuniti per settori omogenei ed affini*. Nel pubblico impiego, infatti, non esiste un unico contratto collettivo ma sono stipulati tanti accordi quanti sono i comparti individuati da un apposito accordo quadro. Anche in questo caso sono negoziati dall'ARAN e dai sindacati nazionali. Fino al 2016 erano contemplati 12 comparti di contrattazione, anche se già dal 2009 era stato modificato l'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 (dall'art. 54, D.Lgs. 150/2009), prevedendo una loro riduzione a 4. La novità è divenuta operativa solo con l'Accordo del 13 luglio 2016 (confermato da un successivo accordo del 3 agosto 2021) che ha distinto i seguenti comparti: delle **Funzioni centrali**, delle **Funzioni locali**, dell'**Istruzione e ricerca** e della **Sanità**. Il primo CCNL post-riforma (concernente le Funzioni centrali) è stato firmato il 23 dicembre 2017.

Nell'ambito dei contratti di comparto possono essere stipulati accordi finalizzati ad integrare o specificare aspetti in esso trattati o a definire materie non affrontate e risolte in seno al CCNL, perché particolarmente controverse fra le parti (cosiddette *code contrattuali*). Inoltre, per ciascun comparto, sono stipulati distinti contratti per il *personale dirigente* e per il *personale non dirigente*.

I **contratti collettivi integrativi (CCI)** sono stipulati dalle singole Amministrazioni (un ministero, una Regione, un Comune ecc.) e i sindacati di comparto (o dalle rappresentanze sindacali unitarie). Integrano le disposizioni riportate nei contratti nazionali e riportano la disciplina di dettaglio che, nel rispetto delle linee del CCNL, regola aspetti particolari quali le mansioni specifiche, le progressioni di carriera ecc.

L'art. 40, co. 3, D.Lgs. 165/2001 (nel testo modificato dal D.Lgs. 150/2009) prevede che la contrattazione collettiva disciplini la struttura contrattuale, i rapporti fra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, e che la durata venga stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica (in ragione di **trienni**). Il contratto collettivo, una volta sottoscritto, vincola sia le Pubbliche Amministrazioni che tutti i lavoratori interessati; esso acquista efficacia immediata, svincolata dalla pubblicazione (in *Gazzetta Ufficiale*, per i contratti nazionali, o sul *Bollettino Ufficiale* dell'ente di riferimento, per i contratti integrativi), che ha funzione di pubblicità-notizia e non incide sull'efficacia del contratto stesso.

1.3.6 Il contratto del comparto Funzioni locali

Il contratto che attualmente disciplina l'attività dei dipendenti del comparto Funzioni locali è stato sottoscritto il 16 novembre 2022 e concerne il periodo 1° gennaio 2019- 31 dicembre 2021, sia per la parte giuridica che per la parte economica. Le disposizioni contrattuali dei precedenti CCNL continuano a trovare applicazione ove non espressamente disapplicate o sostituite dalle norme del CCNL. Le disposizioni del contratto, anche se fanno riferimento agli anni 2019-2021, trovano applicazione anche negli anni successivi fino alla stipula di un nuovo accordo. Circa l'ambito di applicazione, esso comprende il personale non dirigente dipendente da Regioni a statuto ordinario e dagli enti pubblici non economici dalle stesse dipendenti, Province, Città metropolitane, enti di area vasta, liberi consorzi comunali (L. 15/2005 della Regione Sicilia), Comuni, comunità montane, ex Istituti autonomi per le case popolari comunque denominati, Consorzi e associazioni (incluse le Unioni di Comuni), Aziende pubbliche di servizi alla persona (ex IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali, Camere di commercio.

1.3.7 Il riparto fra i vari livelli di contrattazione

La presenza di vari livelli di contrattazione, cui si aggiunge la specifica disciplina del rapporto derivante da fonti legislative, ha reso indispensabile definire la **ripartizione degli aspetti che ogni fonte può disciplinare**. Anche se la contrattazione collettiva ha assunto un ruolo di assoluta preminenza nell'ambito del sistema delle fonti, avendo il legislatore demandato ad essa il compito di regolamentare i più rilevanti aspetti del rapporto di lavoro, restano comunque delle limitazioni esplicitamente contemplate dal Testo unico sul pubblico impiego.

Nell'art. 40, co. 1, D.Lgs. 165/2001 si afferma, infatti, che sono **escluse dalla contrattazione collettiva** le materie attinenti all'*organizzazione degli uffici*, quelle oggetto di *partecipazione sindacale*, quelle afferenti alle *prerogative dirigenziali* e concernenti il *conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali*.

Di converso **spetta alla contrattazione collettiva** il compito di *disciplinare il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali*. Nelle materie relative alle *sanzioni disciplinari*, alla *valutazione delle prestazioni* ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Fino alla riforma del 2017 i contratti collettivi potevano **derogare a disposizioni legislative** solo nell'ipotesi in cui ciò fosse previsto "espressamente" da una legge. Con le modifiche all'art. 2, co.

2, del D.Lgs. 165/2001, previste dal D.Lgs. 75/2017, tale vincolo è stato eliminato e si è introdotto il **principio per cui i contratti collettivi possono sempre derogare a disposizioni di legge, regolamento o statuto** (che già abbiano introdotto una disciplina del rapporto di lavoro) purché rispettino i limiti imposti dal nuovo testo legislativo. In base a quest'ultimo, la derogabilità è consentita esclusivamente nelle materie affidate alla contrattazione collettiva (delimitando in tal modo il perimetro entro il quale può operare), deve muoversi sempre nel rispetto dei principi posti dal D.Lgs. 165/2001 ed è ammessa soltanto per i contratti o accordi collettivi nazionali (escludendo quelli integrativi).

Il **contratto integrativo può disciplinare** solo ed esclusivamente le materie rimesse dal contratto nazionale e incontra dei limiti nel fatto che *non può contrastare con i vincoli di cui al contratto collettivo nazionale né comportare oneri non previsti da quest'ultimo atto*. Le clausole del contratto decentrato eventualmente stipulate in violazione di tali limiti sono nulle e non potranno essere applicate.

1.4 La gestione delle risorse umane e l'adozione del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione)

1.4.1 Finalità e ambito soggettivo

Ai fini della gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione nel corso degli anni è stato introdotto l'obbligo di redigere e presentare diversi documenti programmatici e di pianificazione (Piano della performance, Piano del fabbisogno del personale, Piano del lavoro agile, Piano anticorruzione ecc.) che, seppur nati con finalità diverse, sono risultati talvolta per molti punti sovrapposti e sovente non coordinati tra loro.

Con l'art. 6 D.L. 80/2021 (convertito dalla L. 113/2021) il legislatore ha tentato un riordino complessivo della materia imponendo alle *amministrazioni con più di 50 dipendenti* (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative), l'obbligo di adottare il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Si tratta di un **documento unitario finalizzato ad assorbire molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione**.

Per le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti è prevista la definizione di modalità semplificate di adozione del Piano.

Il quadro normativo relativo al PIAO si è completato con la pubblicazione del D.P.R. 24-6-2022, n. 81 e con l'approvazione del D.M. 30-6-2022, n. 132. Il primo decreto, oltre ad alcune disposizioni di coordinamento, individua gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO e, di conseguenza, soppressi per le amministrazioni tenute alla redazione dello stesso; il decreto ministeriale, invece, ne definisce la composizione, il contenuto e fornisce uno schema di Piano-tipo (come strumento di supporto) per le amministrazioni pubbliche. Queste ultime devono conformare il PIAO alla struttura e alle modalità redazionali indicate nello schema allegato al D.M. 132/2022, che prevede una suddivisione in 3 Sezioni (Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione; Sezione Organizzazione e Capitale umano; Sezione Monitoraggio), ciascuna delle quali, a sua volta, ripartita in sottosezioni di programmazione, riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionali. Ogni Sezione deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate per il periodo di applicazione del PIAO, con particolare riferimento, ove ve ne sia necessità, alla fissazione di obiettivi temporali intermedi.

Sezioni/Sottosezioni
1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE
2. SEZIONE 2: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE
2.1 Valore pubblico
2.2 Performance
2.3 Rischi corruttivi e trasparenza
3. SEZIONE 3: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO
3.1 Struttura organizzativa
3.2 Organizzazione del lavoro agile
3.3 Piano triennale dei fabbisogni di personale
4. MONITORAGGIO

L'art. 8 D.M. 132/2022 specifica che, in ogni caso di differimento del termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine di adozione del PIAO, fissato al 31 gennaio di ogni anno, è differito di 30 giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci e che, in sede di prima applicazione, il termine è differito di 120 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione. Per le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti il decreto stabilisce delle modalità semplificate, stabilendo che esse, oltre a dover procedere alla mappatura dei processi al fine di individuare le problematiche che, in virtù della natura e delle caratteristiche dell'attività, espongono l'amministrazione a rischi corruttivi, sono tenute, altresì, alla predisposizione del PIAO limitatamente alla "Sezione Organizzazione e Capitale Umano". L'aggiornamento nel triennio di vigenza della Sezione avviene in presenza di fatti corruttivi, modifiche organizzative rilevanti o ipotesi di disfunzioni amministrative significative intercorse ovvero di aggiornamenti o modifiche degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico.

Il **PIAO è predisposto esclusivamente in formato digitale**, deve essere approvato dalle Amministrazioni interessate entro il 31 gennaio di ogni anno, pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione e inviato al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

Alla **mancata definizione del PIAO** consegue l'applicazione delle **sanzioni** di cui all'art. 10, co. 5, D.Lgs. 150/2009: subentrano cioè il *divieto di erogazione della retribuzione di risultato* ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del Piano oltre che il *divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione* comunque denominati. Si applica inoltre la *sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro* prevista dall'art. 19, co. 5, lett. b), D.L. 90/2014, riferita alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

1.4.2 I contenuti del PIAO

In coerenza con i contenuti precisati dall'art. 6, co. 2, D.L. 80/2021, il PIAO deve definire i seguenti profili:

- gli **obiettivi programmatici e strategici della performance**, stabilendo il collegamento fra la *performance* individuale e i risultati delle *performance* organizzative. Ne deriva il relativo assorbimento del *Piano dettagliato degli obiettivi (PDO)* e del *Piano*

della performance, quest'ultimo, unitamente alla Relazione sulla performance, previsto dall'art. 10 D.Lgs. 150/2009.

Il *Piano della performance* è un documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi del DFP. Con esso vengono definiti gli obiettivi e definisce gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati ai dirigenti e i relativi indicatori.

La *Relazione sulla performance* è, invece, un documento riassuntivo finale, da adottare entro il 30 giugno con riferimento all'anno precedente, con la quale si evidenziano i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato;

- la **strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali**. In tema di *gestione e organizzazione delle risorse umane* deve tenersi conto delle disposizioni emergenziali, adottate in occasione della pandemia da Sars-CoV-2, che hanno portato alla codificazione del lavoro agile e dell'art. 263 D.L. 34/2020 che ha istituito una sezione del Piano della performance dedicata al *Piano organizzativo del lavoro agile (POLA)*, altro documento che confluisce nel PIAO. Con il POLA le amministrazioni devono preoccuparsi di individuare le modalità attuative del lavoro agile, anche sulla base delle disposizioni riportate nelle Linee Guida adottate nel mese di dicembre 2021 (vedi *infra*). Quanto agli *obiettivi formativi* essi devono mirare alla completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo di competenze tecniche trasversali e manageriali, all'accrescimento dei titoli culturali e di studio correlati all'ambito d'impiego. Il legislatore, in sede di adeguamento normativo, ha stabilito che i processi di pianificazione formativa devono essere redatti secondo le logiche del *project management*, la cui caratteristica risiede nella presenza di un serrato regime di vigilanza, con il quale si mira a garantire il raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, come previsto dal D.L. 44/2023 (conv. in L. 74/2023), nell'ambito della sezione del Piano relativa alla formazione del personale, le amministrazioni devono indicare quali elementi necessari gli obiettivi e le occorrenti risorse finanziarie, prevedendo l'impiego delle risorse proprie e di quelle attribuite dallo Stato o dall'Unione europea, nonché le metodologie formative da adottare in riferimento ai diversi destinatari. A tal fine le amministrazioni individuano al proprio interno dirigenti e funzionari aventi competenze e conoscenze idonee per svolgere attività di formazione con risorse interne e per esercitare la funzione di docente o di *tutor*, per i quali sono predisposti specifici percorsi formativi.
- gli **strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne**. Nel PIAO confluisce anche il *Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)*, previsto dall'art. 6 D.Lgs. 165/2001 (nel testo modificato dal D.Lgs. 75/2017), con il quale vengono definiti l'organizzazione degli uffici e la composizione dei relativi organici, sempre nell'ambito del limite finanziario stabilito. Quanto alla valorizzazione delle risorse interne e alle progressioni verticali di carriera la disciplina è posta dall'art. 52, co. 1-*bis*, D.Lgs. 165/2001.

Fino alle modifiche introdotte con il D.Lgs. 75/2017, il numero dei dipendenti pubblici era determinato dalla cosiddetta **dotazione organica**, che costituiva la previsione della consistenza numerica del personale dipendente della Pubblica Amministrazione. Ad ogni ente era

attribuita una specifica dotazione organica (un certo numero di dipendenti per svolgere le attività di sua competenza) che, in pratica, si traduceva nell'assegnazione di un certo numero di dipendenti suddivisi per categoria e per profilo professionale. La dotazione poteva essere modificata in occasione dell'assegnazione di nuove funzioni o della sottrazione di compiti.

Con la riformulazione dell'art. 6 D.Lgs. 165/2001 (ad opera del citato D.Lgs. 75/2017), si è operato un'inversione di tendenza dal momento che l'organizzazione e la disciplina degli uffici e dei rapporti di lavoro non sono più collegati alla dotazione organica ma ad uno specifico **Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP)**, documento con il quale, tenendo conto anche delle risorse finanziarie a disposizione, si individuano le attività che l'ente deve svolgere nel successivo triennio e, sulla base di questo atto, si individuano le risorse umane di cui necessita.

Il fabbisogno di personale dell'ente non è individuato una volta e per sempre sulla base della dotazione organica, ma è quest'ultima che viene determinata di volta in volta sulla base del Piano triennale, a sua volta elaborato tenendo conto delle attività da svolgere.

Le Pubbliche Amministrazioni sono obbligate ad adottare il PTFP in aderenza alle linee di indirizzo stabilite con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (si veda il D.M. 8 maggio 2018). Lo scopo è quello di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

In sede di definizione del Piano (che ora confluirà nel PIAO), ciascuna Amministrazione ha l'obbligo di indicare la **consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione** in base ai fabbisogni programmati, sempre nell'ambito del limite finanziario stabilito. Vengono definite specifiche *procedure per l'adozione del Piano*, disponendo la sua approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nelle Amministrazioni statali, e secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti, per le altre Amministrazioni pubbliche. È, in ogni caso, assicurata la *preventiva informazione sindacale*, ove prevista nei contratti collettivi nazionali.

Il D.Lgs. 75/2017 pone il *divieto di assumere personale per le Pubbliche Amministrazioni che non adempiano alle disposizioni relative al PTFP*; tale limitazione non opera nei confronti del personale delle categorie protette;

- **gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa** nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione. Tale previsione considera l'inglobamento del *Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)* la cui fonte normativa è costituita dalla L. 190/2012. Quest'ultima stabilisce che i Piani anticorruzione delle singole amministrazioni devono individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione e controllo utili a prevenire tale fenomeno. Con le modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016 essi contengono ora anche la definizione delle misure per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza, ossia le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 33/2013), in precedenza oggetto di un distinto atto di pianificazione;
- l'elenco delle **procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno**, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le **modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni**, fisica e digitale, da parte dei cittadini svantaggiati (in particolare ultrasessantacinquenni e soggetti con disabilità);

- le **modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere**, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi. Ai sensi dell'art. 48 D.Lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità), le amministrazioni pubbliche devono predisporre il *Piano di azioni positive (PAP)*, di durata triennale, con il quale sono individuate le misure specifiche per eliminare in un determinato contesto gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomo e donna. Anche questo documento confluisce nel PIAO.

1.5 Le procedure di reclutamento e l'instaurazione del rapporto di lavoro

1.5.1 L'obbligo del concorso pubblico previsto dalla Costituzione

Secondo quanto stabilito dall'art. 97, co. 3, Cost. **agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso**, salvo i casi stabiliti dalla legge.

L'assunzione a tempo determinato e indeterminato nelle amministrazioni pubbliche avviene mediante concorsi pubblici, orientati alla massima partecipazione e alla individuazione delle **competenze qualificate** (art. 1 D.P.R. 487/1994 mod. dal D.P.R. 16-6-2023, n. 82).

Il concorso pubblico, come sottolinea la Corte costituzionale, è la *forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione*, in quanto meccanismo imparziale che, offrendo le migliori garanzie di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del merito, garantisce l'efficienza dell'azione amministrativa (*ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. n. 134/2014). Tuttavia, la medesima Corte riferisce che **l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni non è assoluta**. Ad essa può derogarsi in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentt. nn. 7/2015, 134/2014 e 217/2012). Forme diverse di reclutamento e di copertura dei posti devono essere legislativamente disposte per singoli casi e secondo criteri che, pur involgendo necessariamente la discrezionalità del legislatore, devono rispondere a criteri di ragionevolezza che non contraddicano i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (Cons. Stato, 3-3-2022, n. 1542).

L'art. 35 D.Lgs. 165/2001 al riguardo prevede la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello.

L'art. 35, co.1 del D.Lgs. 165/2001 introdotto dal D. L. 44/2023 (conv. in L. 74/2023) prevede che i concorsi unici possono essere organizzati su base territoriale. In tali casi i bandi di concorso prevedono che ciascun candidato possa presentare domanda di partecipazione per non più di uno dei profili oggetto del bando e, rispetto a tale profilo, per non più di un ambito territoriale. L'amministrazione può coprire i posti di ciascun profilo non assegnati in ciascun ambito territoriale, mediante scorrimento delle graduatorie degli idonei non vincitori, per il medesimo profilo, in ambiti territoriali confinanti che presentano il maggior numero di idonei. Fino al 31 dicembre 2026, i bandi di concorso per i profili non apicali possono prevedere lo svolgimento della sola prova scritta. In attuazione dell'art.117 Cost., i regolamenti degli enti possono inoltre individuare requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti per l'accesso al pubblico impiego dal D.Lgs. 165/2001, al fine di rispondere ad esigenze di specificità territoriale.

1.5.2 Le procedure alternative: stabilizzazioni, selezioni da elenchi, formazioni di elenchi di idonei e portale InPA

Nella prassi si è spesso affermato uno schema quasi alternativo al meccanismo procedurale del concorso, caratterizzato dalle seguenti fasi: selezioni semplificate per l'*assunzione a termine*, un lungo periodo di *precariato* e una procedura finale di *stabilizzazione* (in via automatica o previa procedura idoneativa riservata o, ancora, tramite concorsi con riserva di posti). In vista del raggiungimento degli impellenti obiettivi istituzionali prefissati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), poi, con il D.L. 80/2021 il legislatore ha introdotto nuovi percorsi di reclutamento, segnando un vero e proprio punto di arrivo della tendenza alla *dequotazione* del modello costituzionale del concorso pubblico. Il decreto citato, infatti, se nel disegno originario del legislatore prevedeva tecniche e metodologie di reclutamento abbreviate o accelerate in funzione esclusiva dell'attuazione del PNRR, con le modificazioni subite in sede di conversione ha messo a regime tali misure straordinarie configurandole come canali stabili di reclutamento nel pubblico impiego, anche, dunque, in una fase successiva all'attuale contesto emergenziale.

Nella specie le modalità speciali di reclutamento del personale da impiegare per l'attuazione del Piano sono di due tipi: il **concorso abbreviato** e la **selezione da elenchi** (si vedano, rispettivamente, gli articoli 1, co. 4, e 5-9 D.L. 80/2021, convertito dalla L. 113/2021). Quest'ultima procedura, in particolare, si basa su due distinti elenchi tenuti e periodicamente aggiornati dal Dipartimento della funzione pubblica. A tali elenchi, articolati per profili, specializzazioni e ambiti territoriali, possono iscriversi professionisti, esperti e personale in possesso di un'alta specializzazione, che si candidano, alternativamente, o per la stipula di contratti di lavoro subordinato a termine o per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma. Nel D.M 14-10-2021 sono stati definiti nel dettaglio i requisiti di iscrizione e le modalità semplificate di selezione comparativa degli iscritti. Secondo i casi, gli incarichi possono essere affidati o attingendo da graduatorie predisposte dal Dipartimento della funzione pubblica, all'esito di "procedure idoneative" centralizzate, o all'esito di colloqui selettivi tra i "professionisti" e gli "esperti" preventivamente iscritti negli elenchi e invitati a colloquio dalle singole amministrazioni interessate. A queste procedure possono partecipare solo candidati in grado di comprovare un lungo percorso formativo o professionale esterno all'amministrazione (secondo i casi, la legge richiede "documentate esperienze professionali maturate" o il "possesso di titoli di specializzazioni ulteriori" rispetto a quelli minimi di bando o il conseguimento di titoli *post lauream* o, ancora, di dimostrare "documentata esperienza professionale qualificata e continuativa, di durata almeno triennale" presso enti pubblici nazionali o internazionali).

A tal fine rileva il **Portale unico del reclutamento (Portale InPA)** formalmente istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica da una legge del 2019, ma concretamente realizzato nel 2021 e ora disciplinato dall'art. 35-ter D.Lgs. 165/2001 (aggiunto dall'art. 2, co. 1, D.L. 36/2022); esso svolge proprio la funzione di creare una piattaforma unica, una sorta di bacino stabile di candidati idonei, da cui le amministrazioni possono attingere.

L'art. 35-ter D.Lgs. 165/2001 detta disposizioni volte a potenziare l'attività del Portale con l'obiettivo di renderlo il **sito di riferimento per tutti gli aspetti connessi al reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche**. Il bando di concorso è pubblicato nel Portale unico del reclutamento; la pubblicazione esonera le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti locali dell'obbligo di pubblicazione delle selezioni nella Gazzetta Ufficiale (art. 1 D.P.R. 16-6-2023, n. 82).



Concorsi negli

ENTI LOCALI AREA AMMINISTRATIVA

COLLABORATORE PROFESSIONALE E ISTRUTTORE

Aree Operatori esperti e Istruttori (ex Cat. B e C)

Manuale, quesiti e modulistica
per le prove di selezione



Manuale per la preparazione ai **concorsi di Area Amministrativa negli Enti Locali** per Collaboratore Professionale e Istruttore - Aree **Operatori esperti** e **Istruttori** (ex cat. B e C).

Il testo comprende **tutte le materie d'esame**, partendo dalle **discipline di base** (diritto costituzionale, amministrativo, degli enti locali, rapporto di pubblico impiego, ordinamento contabile e attività contrattuale, reati contro la P.A.) e proseguendo con quelle **specialistiche dell'Area amministrativa** (attività, procedimento e privacy, anticorruzione e trasparenza, servizi comunali di interesse statale, principali servizi erogati dagli enti locali).

Il volume è **aggiornato alle ultime novità normative**, tra le quali si ricordano, a titolo esemplificativo, il **D.Lgs. 24/2023** (che ha dettagliato l'istituto del whistleblowing), il **D.Lgs. 36/2023** (recante il nuovo Codice dei contratti pubblici), il **D.L. 44/2023**, conv. con modif. dalla **L. 74/2023** (Disposizioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), il **D.P.R. 81/2023** (di modifica e integrazione del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti), nonché altri provvedimenti di interesse per chi opera negli enti locali.

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



IN OMAGGIO
ESTENSIONI ONLINE

Test di
verifica

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.



Per completare la preparazione:

Test per i concorsi negli enti locali
Quesiti a risposta multipla risolti e commentati

P&C 10.6



EdiSES
edizioni

blog.edises.it
 infoconcorsi.edises.it

€ 44,00

