



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**



registra ti al sito **edises.it**



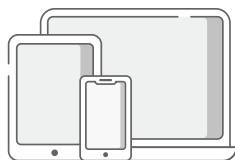
attendi l'email di conferma  
per perfezionare  
la registrazione



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

---

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

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

# Sommario

## Libro I

### Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto.....	3
Capitolo 2 Lo Stato .....	13
Capitolo 3 La Costituzione italiana.....	21
Capitolo 4 Gli organi costituzionali.....	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 definitori.....	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 tutelle nelle Costituzioni moderne .....	22
3.3.2	I diritti e le libertà fondamentali nella Costituzione italiana .....	23
3.4	L'uguaglianza formale e sostanziale quale cardine dell'apparato costituzionale .....	24
3.5	I rapporti civili .....	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
<b>Capitolo 4 Gli organi costituzionali</b>	
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	117
<b>Quesiti di verifica .....</b>	<b>118</b>

## 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
<b>Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive</b>	
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
<b>Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa</b>	
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
<b>Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi</b>	
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 omissionis: 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
<i>Quesiti di verifica .....</i>	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 dissidenti.....	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
<b>Capitolo 5 La tutela della privacy</b>	
5.1 Il diritto alla riservatezza.....	259
5.1.1 La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza...259	259
5.1.2 La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo..259	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
<b>Quesiti di verifica .....</b>	<b>274</b>

## 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
<b>Capitolo 7 Status degli amministratori locali</b>	
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
<b>Capitolo 8 Le modifiche territoriali</b>	
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
<b>Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione</b>	
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
<b>Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini</b>	
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
<b>Capitolo 11 I servizi pubblici locali</b>	
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
<b>Capitolo 12 I controlli</b>	
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
<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....	<b>398</b>

## 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
<b>Capitolo 3 Il sistema di gestione delle <i>performance</i></b>	
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
<b>Capitolo 4 La responsabilità del dipendente, il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro</b>	
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
<b><i>Quesiti di verifica .....</i></b>	<b>496</b>

## 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
<b>Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione</b>		
2.1	Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione .....	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 pantoufage (cosiddette <i>revolving doors</i> ) .....	530
2.6	L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno .....	531
<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....		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
<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....	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

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
	<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....	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
<b>Capitolo 2 L'ordinamento contabile</b>	
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-patri- moniale .....	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
<b>Capitolo 3 L'attività contrattuale</b>	
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 gara.....	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
	<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....	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
<b>Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione</b>	
(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
<b>Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione</b>	
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-bis 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-bis e 131-bis, co. 2, c.p.....	889
3.11	Traffico di influenze illecite (art. 346-bis 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-bis 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-bis c.p.).....	909
4.3.5	Distruzione o deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.).....	910
	<b><i>Quesiti di verifica</i></b> .....	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
<b>Capitolo 2 Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni</b>	
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
<b>Capitolo 3 Gli atti degli organi monocratici: le ordinanze e i decreti</b>	
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 Ipotesi di adozione.....	938
3.5.2 Struttura .....	938
<b>Capitolo 4 Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi</b>	
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'irrilevanza 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 pubblistiche

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

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 problematicità 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 definiscono 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 confluiscce 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 confluiscce 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 nuovi 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 ultra-sessantacinquenni e soggetti con disabilità);

- le **modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere**, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminate 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 scorimento 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 *precarioso* 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 "documentata esperienza 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 esonerà 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



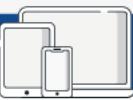
Manuale per la preparazione ai concorsi di Area Amministrativa negli Enti Locali per Collaboratore Professionale e Istruttore - Aree Operatori esperti e Istruttori (ex cat. B e C).

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](http://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**

