

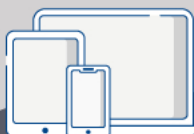
CONCORSO

ASMEL

SELEZIONE IDONEI ENTI LOCALI

MANUALE e **QUESITI**

per le **materie comuni**
della **prova scritta**



IN OMAGGIO

ESTENSIONI ONLINE:
TEST DI VERIFICA
SOFTWARE DI SIMULAZIONE

CONCORSO

ASMEL

SELEZIONE IDONEI ENTI LOCALI

MANUALE e QUESITI

per le materie comuni della **prova scritta**

Accedi ai servizi riservati

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

**MATERIALI DI INTERESSE
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

CODICE PERSONALE

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



Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

SEGUI QUESTE SEMPLICI ISTRUZIONI

SE SEI REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



inserisci email e password



inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN, riportato in basso a destra sul retro di copertina



inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

SE NON SEI GIÀ REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



registrati al sito **edises.it**



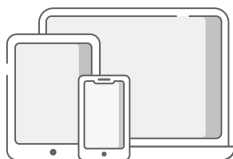
attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



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



CONTENUTI AGGIUNTIVI



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

Concorso

ASMEL

SELEZIONE IDONEI ENTI LOCALI

MANUALE e QUESITI
per le materie comuni della prova scritta



Concorso ASMEL Selezione idonei enti locali – Manuale e quesiti per le materie comuni della
prova scritta
I Edizione, 2022
Copyright © 2022 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2026 2025 2024 2023 2022

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: PrintSprint S.r.l. – Napoli

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

ISBN 978 88 3622 651 1

www.edises.it

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

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

Sommario

Libro I Diritto pubblico

Sezione I DIRITTO COSTITUZIONALE

Capitolo 1 Ordinamento e norme giuridiche.....	3
Capitolo 2 Lo Stato: funzioni e forme.....	6
Capitolo 3 Le unioni fra Stati: Unione europea e organizzazioni internazionali.....	14
Capitolo 4 La Costituzione.....	17
Capitolo 5 I diritti e le libertà.....	19
Capitolo 6 Sovranità popolare, diritti politici e partecipazione del popolo.....	40
Capitolo 7 Le forme di Governo e l'assetto istituzionale italiano.....	48
Capitolo 8 Il Parlamento.....	51
Capitolo 9 Il Presidente della Repubblica.....	57
Capitolo 10 Il Governo e la Pubblica Amministrazione.....	62
Capitolo 11 Il sistema giurisdizionale.....	67
Capitolo 12 La Corte costituzionale.....	72
Capitolo 13 Gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale.....	77
Capitolo 14 Il sistema delle autonomie territoriali.....	80
Capitolo 15 Le fonti del diritto.....	84

Sezione II DIRITTO REGIONALE

Capitolo 1 Il sistema delle autonomie regionali.....	119
Capitolo 2 Gli organi regionali.....	123
Capitolo 3 Le fonti regionali.....	130
Capitolo 4 L'autonomia regionale.....	138
Capitolo 5 Il raccordo tra i diversi livelli di governo e tipologie di controllo.....	141

Test di verifica.....	
-----------------------	--



Libro II

Nozioni di diritto dell'Unione europea

Capitolo 1 Dalla cooperazione di settore all'Unione europea.....	147
Capitolo 2 I principi che regolano l'attività dell'Unione europea	157
Capitolo 3 Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo	170
Capitolo 4 Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea	196
Capitolo 5 Il sistema normativo dell'Unione europea	212
Capitolo 6 Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea.....	226
Capitolo 7 Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea	231
Capitolo 8 La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea	240

Test di verifica	
------------------------	--



Libro III

Diritto amministrativo

Sezione I ORGANIZZAZIONE E ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo.....	245
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive.....	253
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa	257
Capitolo 4 L'attività della Pubblica Amministrazione.....	272
Capitolo 5 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale.....	280
Capitolo 6 Atti e provvedimenti amministrativi.....	291
Capitolo 7 Il procedimento amministrativo.....	300
Capitolo 8 La patologia dell'atto amministrativo.....	315
Capitolo 9 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità.....	324
Capitolo 10 Il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione.....	333
Capitolo 11 Il sistema delle tutele.....	337

Sezione II ACCESSO, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Capitolo 1 L'accesso ai documenti amministrativi.....	346
Capitolo 2 La trasparenza dell'attività amministrativa.....	356
Capitolo 3 Il contrasto al fenomeno della corruzione.....	364

Sezione III IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione	376
Capitolo 2 Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)	382
Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato	417

Sezione IV DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO E RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI DIPENDENTI

Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro	421
Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti	438
Capitolo 3 Il sistema di gestione delle performance	452
Capitolo 4 Profili di responsabilità del dipendente	458
Capitolo 5 La responsabilità disciplinare e i Codici di comportamento	473
Capitolo 6 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro	483
Capitolo 7 Le figure dirigenziali	494
Capitolo 8 Il sistema delle responsabilità dirigenziali	503

Test di verifica



Libro IV Tutela della privacy

Capitolo 1 La protezione dei dati personali nel Codice della privacy e nel GDPR	513
Capitolo 2 La disciplina del trattamento dei dati	518
Capitolo 3 Le tipologie di trattamento dei dati personali	530
Capitolo 4 La sicurezza dei dati personali e loro violazione	536
Capitolo 5 La tutela dell'interessato: mezzi di ricorso e sanzioni	540

Test di verifica



Libro V Diritto degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali	551
Capitolo 2 Le fonti normative	554
Capitolo 3 Il Comune	567
Capitolo 4 La Provincia	593
Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale	598



Capitolo 6 Il sistema elettorale	605
Capitolo 7 <i>Status</i> degli amministratori locali.....	621
Capitolo 8 Le modifiche territoriali.....	630
Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione	635
Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini.....	644
Capitolo 11 I servizi pubblici locali.....	649
Capitolo 12 I controlli	654

Test di verifica	
------------------------	--



Libro VI

Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale.....	663
Capitolo 2 I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (articoli da 314 a 335- <i>bis</i> c.p.).....	669
Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione.....	700

Test di verifica	
------------------------	--



Libro VII

Nozioni di contabilità pubblica

Capitolo 1 Le fonti normative della contabilità pubblica	725
Capitolo 2 La manovra di bilancio	749
Capitolo 3 L'esecuzione del bilancio.....	767
Capitolo 4 Il rendiconto generale dello Stato	779
Capitolo 5 La responsabilità amministrativa e contabile	783
Capitolo 6 Il sistema dei controlli.....	789

Test di verifica	
------------------------	--



Libro VIII

Quesiti situazionali relativi a problematiche organizzative e gestionali ricadenti nell'ambito degli studi sul comportamento organizzativo

Capitolo 1	Analisi dei Situational Judgement Test (SJT).....	805
Capitolo 2	Esercitazioni sui Situational Judgement Test (SJT).....	823
Capitolo 3	Questionario sui Situational Judgement Test (SJT).....	841



Premessa

L'ASMEL (Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali), per il potenziamento dell'organico di diversi enti locali, ha indetto una selezione pubblica per la **formazione di un elenco di idonei** per l'assunzione a tempo indeterminato e determinato per diversi profili professionali. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 12 aprile 2022, n. 29*.

La procedura di selezione prevede **una sola prova scritta**, con la somministrazione di un quiz multidisciplinare a risposta multipla, con una prima parte di domande su argomenti comuni a tutti i candidati e una seconda parte su materie specifiche per ogni profilo. Questo volume riporta una **trattazione manualistica delle materie comuni** alle varie figure professionali ricercate: *diritto costituzionale e regionale, diritto dell'Unione europea, diritto amministrativo (organizzazione e attività, trasparenza, accesso e anticorruzione, contratti pubblici, lavoro pubblico e responsabilità), tutela della privacy, diritto degli enti locali, reati contro la P.A., contabilità pubblica, quesiti situazionali*.

Ogni capitolo della parte teorica è completato da un **questionario con domande a risposta multipla** (*disponibile tra il materiale online*) che consente di verificare il livello di preparazione raggiunto ed eventualmente ritornare sugli argomenti che meritano un ripasso e un approfondimento.

Grazie al **software online**, accessibile gratuitamente nell'area riservata, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e simulare lo svolgimento della prova.

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-corrigé saranno pubblicati sul sito *edises.it* secondo la procedura indicata nel frontespizio.

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

blog.edises.it
infoconcorsi.edises.it



Indice

Libro I Diritto pubblico

Sezione I DIRITTO COSTITUZIONALE

Capitolo 1 Ordinamento e norme giuridiche

1.1	Le nozioni di diritto e di ordinamento giuridico	3
1.2	Struttura e caratteri della norma giuridica	3
1.3	Le norme giuridiche derogabili e inderogabili	4
1.4	Norme di principio e norme programmatiche.....	5
1.5	Le conseguenze della violazione della norma giuridica	5

Capitolo 2 Lo Stato: funzioni e forme

2.1	Nozione di Stato	6
2.2	Gli elementi costitutivi dello Stato.....	6
2.2.1	La sovranità.....	6
2.2.2	Il popolo	7
2.2.3	Il territorio.....	9
2.3	Le funzioni dello Stato	9
2.3.1	Le funzioni dello Stato e il loro esercizio	9
2.3.2	La separazione dei poteri, le interferenze istituzionali, la leale collaborazione..	10
2.4	Le forme di Stato	11
2.5	Le forme di Stato secondo i rapporti fra governati e governanti.....	11
2.5.1	Dagli Stati assoluti agli Stati totalitari.....	11
2.5.2	Lo Stato democratico e sociale.....	12
2.6	Le forme di Stato secondo l'articolazione territoriale	12

Capitolo 3 Le unioni fra Stati: Unione europea e organizzazioni internazionali

3.1	L'Italia e la comunità internazionale: riferimenti costituzionali.....	14
3.2	L'Unione europea	15
3.2.1	Evoluzione storica del processo di integrazione in Europa	15
3.2.2	I successivi trattati di modifica.....	16
3.2.3	Gli obiettivi dell'Unione europea	16
3.2.4	L'Unione europea e il suo assetto istituzionale.....	17
3.3	L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).....	19
3.3.1	Scopi dell'organizzazione	19
3.3.2	Gli organi	20
3.3.3	Gli istituti specializzati delle Nazioni Unite	20
3.4	Il Consiglio d'Europa	20



Capitolo 4 La Costituzione

4.1	Nozione e distinzione fra Costituzione formale e materiale.....	22
4.2	Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana	22
4.3	La struttura della Costituzione italiana	23

Capitolo 5 I diritti e le libertà

5.1	Situazioni giuridiche soggettive, diritti e libertà.....	24
5.2	Le generazioni di diritti.....	24
5.3	I diritti fondamentali.....	25
5.4	Gli strumenti di tutela previsti dalla Costituzione	25
5.5	Gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento internazionale ed europeo	26
5.6	Principio di eguaglianza e bilanciamento dei diritti	27
5.6.1	Eguaglianza e ragionevolezza	27
5.6.2	Il nucleo forte dell'eguaglianza.....	27
5.7	I doveri costituzionali	28
5.7.1	Doveri di solidarietà economica e sociale.....	29
5.7.2	Doveri di solidarietà politica.....	29
5.8	I diritti nella sfera individuale.....	29
5.8.1	La libertà personale	29
5.8.2	La libertà di domicilio.....	31
5.8.3	Libertà di corrispondenza e di comunicazione.....	31
5.8.4	La libertà di circolazione	32
5.8.5	I diritti della personalità	33
5.9	I diritti nella sfera pubblica.....	34
5.9.1	La libertà di riunione.....	34
5.9.2	La libertà di associazione	34
5.9.3	La libertà religiosa e di coscienza.....	35
5.9.4	Libertà di manifestazione del pensiero	37
5.9.5	Libertà artistica e della ricerca scientifica	39
5.10	I diritti nella sfera sociale	40
5.10.1	Il diritto alla salute	40
5.10.2	Il diritto all'istruzione	41
5.10.3	La famiglia	41
5.11	I diritti nella sfera economica	42
5.11.1	Il diritto al lavoro.....	42
5.11.2	La libertà di iniziativa economica	43
5.11.3	Il diritto di proprietà e le sue limitazioni	44

Capitolo 6 Sovranità popolare, diritti politici e partecipazione del popolo

6.1	La sovranità popolare e gli strumenti per il suo esercizio.....	45
6.2	I partiti politici nella Repubblica italiana.....	45
6.3	Il corpo elettorale e il diritto al voto	46
6.3.1	Il corpo elettorale: nozione	46
6.3.2	L'elettorato attivo	46
6.3.3	La disciplina costituzionale del voto	46

6.3.4	L'elettorato passivo e le ipotesi di limitazione: ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità	47
6.4	I sistemi elettorali.....	49
6.4.1	Sistemi maggioritari e sistemi proporzionali	49
6.4.2	I sistemi elettorali adottati in Italia per l'elezione della Camera e del Senato ..	49
6.4.3	L'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo	50
6.4.4	L'elezione dei Consigli regionali e comunali	50
6.4.5	Lo svolgimento del procedimento elettorale	50
6.5	Esercizio diretto della sovranità: referendum, iniziativa legislativa e petizione	51
6.5.1	Il referendum	51
6.5.2	L'iniziativa legislativa popolare e la petizione	52

Capitolo 7 Le forme di Governo e l'assetto istituzionale italiano

7.1	Nozione di forma di governo	53
7.2	Dalla monarchia costituzionale alla forma di governo parlamentare	53
7.2.1	La monarchia costituzionale	53
7.2.2	La fiducia parlamentare.....	53
7.2.3	La forma di governo parlamentare	54
7.3	La forma di governo presidenziale e semipresidenziale	54
7.4	La forma di governo direttoriale	55
7.5	La forma di governo in Italia	55

Capitolo 8 Il Parlamento

8.1	La struttura del Parlamento	56
8.1.1	Concetti generali.....	56
8.1.2	L'organizzazione interna delle Camere.....	57
8.2	Il funzionamento del Parlamento.....	57
8.2.1	Durata in carica	57
8.2.2	Sedute parlamentari e deliberazioni.....	58
8.2.3	Il Parlamento in seduta comune	58
8.3	Lo <i>status</i> dei parlamentari	59
8.3.1	Il divieto del mandato imperativo	59
8.3.2	Le prerogative parlamentari.....	59
8.4	Le funzioni del Parlamento	60
8.4.1	La funzione legislativa (rinvio)	60
8.4.2	La funzione di indirizzo politico	60
8.4.3	La funzione di controllo	60
8.5	L'approvazione del bilancio.....	61

Capitolo 9 Il Presidente della Repubblica

9.1	Il ruolo del Capo dello Stato nell'ordinamento italiano.....	62
9.2	L'elezione del Presidente della Repubblica.....	62
9.3	La controfirma ministeriale	63
9.4	Le prerogative del Presidente della Repubblica.....	63
9.5	I poteri del Presidente della Repubblica.....	64
9.6	Gli atti del Presidente della Repubblica.....	65
9.7	La supplenza del Presidente della Repubblica	66

Capitolo 10 Il Governo e la Pubblica Amministrazione

10.1 Le vicende dell'Esecutivo	67
10.1.1 Ruolo istituzionale, formazione e fiducia parlamentare	67
10.1.2 La crisi di Governo	68
10.2 La struttura del Governo	68
10.2.1 Il Presidente del Consiglio dei Ministri	68
10.2.2 I Ministri, i sottosegretari e i Viceministri	68
10.2.3 Il Consiglio dei Ministri	69
10.3 La responsabilità dei membri del Governo.....	69
10.4 Il funzionamento del Governo	70
10.5 Le Agenzie pubbliche.....	70
10.6 Le funzioni amministrative e la Pubblica Amministrazione	71
10.7 L'amministrazione pubblica nella Costituzione	71

Capitolo 11 Il sistema giurisdizionale

11.1 I principi costituzionali che disciplinano l'attività giurisdizionale.....	72
11.1.1 La funzione giurisdizionale nella Costituzione.....	72
11.1.2 Il giudice naturale	72
11.1.3 Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari	72
11.1.4 Il diritto alla tutela giurisdizionale.....	73
11.1.5 Il diritto di difesa e la riparazione degli errori giudiziari	73
11.1.6 Il principio del contraddittorio e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali.....	73
11.1.7 L'obbligatorietà dell'azione penale	74
11.1.8 Il giusto processo.....	74
11.1.9 La partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia.....	74
11.2 Giudici ordinari e giudici speciali.....	74
11.3 <i>Status</i> giuridico dei magistrati	75
11.4 Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)	76

Capitolo 12 La Corte costituzionale.....77

12.1 Il ruolo e le competenze della Corte costituzionale nell'ordinamento italiano.....	77
12.2 Composizione della Corte e <i>status</i> dei giudici	77
12.3 Il controllo di legittimità costituzionale delle leggi.....	78
12.4 I conflitti di attribuzione	79
12.4.1 I conflitti fra poteri dello Stato.....	79
12.4.2 I conflitti fra Stato e Regioni e fra Regioni.....	80
12.5 Il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica	80
12.6 Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo	80

Capitolo 13 Gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale

13.1 Concetti generali	82
13.2 Il Consiglio di Stato	82
13.3 La Corte dei conti.....	82
13.3.1 Funzioni e articolazioni	82
13.3.2 Controlli esterni	83

13.3.3 Controlli interni	83
13.3.4 Attribuzioni giurisdizionali	84
13.4 Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)	84
13.5 Il Consiglio Supremo di Difesa (CSD)	84

Capitolo 14 Il sistema delle autonomie territoriali

14.1 Le disposizioni costituzionali e il ruolo delle Regioni	85
14.2 Gli altri enti territoriali	86
14.2.1 Evoluzione della disciplina in materia di enti locali	86
14.2.2 Il Comune	86
14.2.3 La Provincia	87
14.2.4 La Città metropolitana	87

Capitolo 15 Le fonti del diritto

15.1 Fonti di cognizione e fonti di produzione	89
15.2 Le fonti-fatto. La consuetudine	89
15.3 Le fonti-atto e la loro classificazione	90
15.4 La Costituzione e le fonti di rango costituzionale	91
15.4.1 La Costituzione e i suoi caratteri	91
15.4.2 I caratteri della Costituzione italiana	92
15.4.3 Le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali e il procedimento per la loro approvazione	92
15.4.4 I limiti alla revisione costituzionale	93
15.5 Le leggi ordinarie e il procedimento legislativo	93
15.5.1 Concetti introduttivi	93
15.5.2 La riserva di legge e il principio di legalità	94
15.5.3 I vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale ed europeo	95
15.6 Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie	96
15.6.1 La fase dell'iniziativa	96
15.6.2 Le fasi istruttoria e decisoria	97
15.6.3 La fase integrativa dell'efficacia	99
15.7 I decreti-legge	100
15.7.1 La decretazione d'urgenza e i suoi limiti	100
15.7.2 Il procedimento di approvazione dei decreti-legge e la conversione in legge	100
15.7.3 Il controllo sui decreti legge	101
15.7.4 La reiterazione dei decreti-legge	102
15.8 I decreti legislativi	102
15.8.1 La delega legislativa	102
15.8.2 Il procedimento di formazione dei decreti delegati	103
15.8.3 I testi unici e i codici di settore	103
15.8.4 Deleghe legislative atipiche	104
15.9 Il referendum abrogativo	104
15.9.1 Finalità dell'istituto	104
15.9.2 Il procedimento referendario	105
15.9.3 I limiti alla richiesta referendaria	105
15.9.4 I rapporti fra funzione legislativa e referendum	106

15.10	I regolamenti degli organi costituzionali.....	107
15.10.1	I regolamenti parlamentari.....	107
15.10.2	I regolamenti della Corte costituzionale.....	107
15.10.3	I regolamenti di altri organi costituzionali.....	107
15.11	I regolamenti.....	108
15.11.1	Caratteristiche generali.....	108
15.11.2	Tipologie di regolamenti.....	109
15.11.3	Il procedimento di formazione dei regolamenti.....	110
15.12	Le fonti derivanti dal diritto internazionale.....	111
15.12.1	Le diverse fonti dell'ordinamento internazionale.....	111
15.12.2	La consuetudine internazionale.....	111
15.12.3	I trattati internazionali.....	111
15.13	Le fonti del diritto dell'Unione.....	112
15.13.1	Diritto originario e derivato.....	112
15.13.2	Il diritto europeo derivato.....	112
15.14	Le fonti regionali.....	114
15.15	Le fonti degli enti locali.....	114
15.16	Le antinomie fra le fonti e i criteri di risoluzione.....	115
15.16.1	Nozione di «antinomia».....	115
15.16.2	I criteri di coordinamento utilizzati per risolvere le antinomie.....	115
15.17	L'efficacia e l'interpretazione delle norme giuridiche.....	116
15.17.1	L'efficacia delle norme nello spazio e nel tempo.....	116
15.17.2	Successione e abrogazione delle norme.....	117
15.17.3	L'interpretazione delle norme.....	117

Sezione II DIRITTO REGIONALE

Capitolo 1 Il sistema delle autonomie regionali

1.1	Le disposizioni costituzionali.....	119
1.1.1	Le autonomie territoriali nella Costituzione.....	119
1.1.2	Le Regioni nella Costituzione.....	120
1.2	La difficile attuazione dell'ordinamento regionale italiano.....	121
1.2.1	I primi passi del regionalismo italiano.....	121
1.2.2	Gli interventi di riforma.....	121

Capitolo 2 Gli organi regionali

2.1	L'assetto istituzionale regionale.....	123
2.2	Il Consiglio regionale.....	123
2.2.1	Nozione e modalità di elezione.....	123
2.2.2	La composizione e la durata.....	124
2.2.3	Le funzioni.....	125
2.3	Il Presidente della Regione.....	126
2.3.1	Ruolo e modalità di elezione.....	126
2.3.2	Le funzioni.....	126
2.4	La Giunta regionale.....	126
2.4.1	Nozione e composizione.....	126
2.4.2	Le funzioni.....	127
2.5	La forma di governo regionale.....	128

Capitolo 3 Le fonti regionali

3.1	Gli Statuti regionali	130
3.1.1	Nozione di Statuto e classificazioni	130
3.1.2	La collocazione degli Statuti nel sistema delle fonti	131
3.1.3	Il contenuto degli Statuti regionali ordinari	131
3.1.4	Il procedimento di approvazione degli Statuti	132
3.2	Le leggi regionali	133
3.2.1	Tipologie di leggi regionali	133
3.2.2	La competenza legislativa delle Regioni ordinarie	134
3.2.3	La potestà legislativa delle Regioni speciali	135
3.2.4	Procedimento di approvazione delle leggi regionali	136
3.3	I regolamenti regionali	136
3.3.1	Tipologie di regolamenti	136
3.3.2	Titolarità del potere di approvazione dei regolamenti	137

Capitolo 4 L'autonomia regionale

4.1	L'autonomia amministrativa	138
4.1.1	I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione	138
4.1.2	Le tipologie di funzioni amministrative delineate dalla Costituzione	139
4.1.3	Il principio di sussidiarietà orizzontale	139
4.2	L'autonomia finanziaria	140

Capitolo 5 Il raccordo tra i diversi livelli di governo e tipologie di controllo

5.1	Strumenti e principi	141
5.2	La funzione di indirizzo e coordinamento	142
5.3	Le attività di controllo sulle Regioni e il potere sostitutivo	143
5.3.1	I controlli sugli organi: scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente	143
5.3.2	I controlli sugli atti regionali	144
5.3.3	Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti	145
5.3.4	I controlli sostitutivi	145
5.4	I pareri e le intese	147
5.5	I rapporti tra Regioni ed enti locali	147
5.5.1	La disciplina statutaria	147
5.5.2	Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	148
5.6	Le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali	149
5.6.1	Nozione	149
5.6.2	La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome	149
5.6.3	La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali	149
5.6.4	La Conferenza unificata	150

Test di verifica

Libro II

Nozioni di diritto dell'Unione europea

Capitolo 1 Dalla cooperazione di settore all'Unione europea

1.1	Le origini.....	147
1.2	La prima Comunità europea.....	148
1.3	I Trattati di Roma del 1957	149
1.4	L'Atto unico europeo (AUE)	150
1.5	Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht)	151
1.6	Il Trattato di Amsterdam e lo Spazio Schengen	152
1.6.1	Il Trattato di Amsterdam.....	152
1.6.2	La libera circolazione delle persone e lo Spazio Schengen	153
1.7	Il Trattato di Nizza	154
1.8	Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	154
1.9	Il Trattato di Lisbona (o Trattato di Riforma)	155
1.10	L'adesione di nuovi Stati all'Unione europea e la Brexit	156

Capitolo 2 I principi che regolano l'attività dell'Unione europea

2.1	Le competenze dell'Unione europea.....	157
2.2	Il riparto di competenze.....	158
2.2.1	Competenze che spettano all'Unione in via esclusiva (art. 3 TFUE, elenco tassativo)	158
2.2.2	Competenze che spettano all'Unione in concorrenza con gli Stati (art. 4 TFUE)	158
2.2.3	Azioni che spettano all'Unione per il sostegno, il coordinamento e il complemento delle azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE)	159
2.3	Il principio di sussidiarietà e la sua applicazione	159
2.4	Il principio di prossimità.....	161
2.5	Il principio di proporzionalità	161
2.6	Il principio di leale cooperazione.....	162
2.7	Le cooperazioni rafforzate	162
2.7.1	La cooperazione in materia penale	163
2.7.2	La cooperazione strutturata permanente	164
2.8	La clausola di solidarietà e la clausola di reciproca difesa	165
2.9	L'adesione all'Unione europea e il diritto di recesso	166
2.9.1	La procedura per l'ammissione di nuovi Stati	166
2.9.2	La procedura di recesso dall'Unione.....	167
2.10	Il principio di trasparenza.....	167
2.11	Il diritto di accesso.....	168
2.12	La tutela della privacy.....	168

Capitolo 3 Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo

3.1	Quadro generale delle istituzioni europee	170
3.1.1	Il quadro istituzionale europeo e il deficit democratico	170
3.1.2	I controlli	172

3.2	Il sistema istituzionale europeo	172
3.3	Il Parlamento europeo	173
3.3.1	Elezione	173
3.3.2	Composizione	174
3.3.3	Organizzazione interna	175
3.3.4	Funzionamento	176
3.3.5	Compiti e funzioni	178
3.4	La Commissione europea	182
3.4.1	Ruolo e attribuzioni	182
3.4.2	Composizione e nomina. Requisiti per la nomina	183
3.4.3	Procedura di nomina della Commissione	184
3.4.4	Cause di cessazione del mandato. Sostituzione dei commissari cessati	184
3.4.5	Funzionamento interno	186
3.4.6	Presidente della Commissione	186
3.4.7	Poteri e funzioni della Commissione	187
3.4.8	L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	189
3.5	Il Consiglio dell'Unione europea	190
3.5.1	Ruolo e composizione	190
3.5.2	Funzioni del Consiglio	190
3.5.3	Presidenza del Consiglio	191
3.5.4	COREPER e altri organi ausiliari del Consiglio	191
3.5.5	Sistema di voto	192
3.6	Il Consiglio europeo	193
3.6.1	Origini storiche e funzioni	193
3.6.2	Composizione e funzionamento	194
3.6.3	Procedure di voto	195
3.6.4	Presidenza del Consiglio europeo	195

Capitolo 4 Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea

4.1	Il sistema giurisdizionale europeo	196
4.2	La Corte di Giustizia	197
4.2.1	Composizione della Corte di giustizia. <i>Status</i> di giudici e avvocati	197
4.2.2	Organizzazione della Corte	198
4.2.3	Sedute e formazione	199
4.2.4	Competenza giurisdizionale della Corte	199
4.2.5	Le sentenze della Corte	201
4.3	Il Tribunale	201
4.3.1	Composizione e organizzazione	201
4.3.2	Competenza del Tribunale	202
4.4	I Tribunali specializzati	202
4.5	La Corte dei conti	203
4.5.1	Ruolo, composizione e <i>status</i> dei membri	203
4.5.2	Organizzazione della Corte	204
4.5.3	Competenze della Corte	204
4.5.4	La lotta contro le frodi	205



4.6	La Banca centrale europea (BCE) e le sue funzioni	206
4.6.1	Composizione e compiti	206
4.6.2	Funzioni del Sistema europeo delle banche centrali.....	207
4.7	Gli altri organi e organismi dell'Unione.....	207
4.7.1	Il Comitato economico e sociale (CESE)	208
4.7.2	Il Comitato delle Regioni (CdR)	208
4.7.3	Altri comitati.....	209
4.8	La Banca europea per gli investimenti (BEI)	209
4.9	Le Agenzie.....	210

Capitolo 5 Il sistema normativo dell'Unione europea

5.1	Le fonti del diritto dell'Unione europea	212
5.1.1	Caratteri peculiari del diritto dell'Unione	212
5.1.2	Rapporto tra fonti del diritto dell'Unione europea e diritto interno italiano	212
5.2	Le fonti primarie.....	213
5.2.1	I trattati istitutivi e la loro revisione	213
5.2.2	I principi generali dell'Unione e il diritto non scritto	216
5.2.3	I diritti fondamentali	218
5.3	Il diritto consuetudinario.....	218
5.4	Le norme del diritto internazionale.....	219
5.5	Il diritto derivato dell'Unione.....	220
5.5.1	Caratteristiche generali.....	220
5.5.2	Regolamenti	220
5.5.3	Direttive	222
5.5.4	Decisioni	223
5.5.5	Atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri.....	223
5.6	Gli atti atipici in senso lato e gli atti non previsti.....	224

Capitolo 6 Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea

6.1	Il ruolo delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali	226
6.2	La procedura legislativa ordinaria.....	227
6.3	La procedura legislativa speciale	228
6.3.1	Caratteristiche	228
6.3.2	La procedura di consultazione.....	229
6.3.3	La procedura di approvazione	230

Capitolo 7 Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea

7.1	La tutela giurisdizionale.....	231
7.2	La giurisdizione del giudice dell'Unione e dei giudici nazionali.....	231
7.3	Il controllo diretto di legittimità.....	232
7.3.1	La giurisdizione contenziosa	232
7.3.2	Azione di annullamento	232
7.3.3	Azione in carenza	234
7.3.4	Eccezione incidentale di invalidità	234
7.3.5	Il controllo giurisdizionale sul comportamento degli Stati: la procedu- ra di infrazione	235

7.4	Azione di responsabilità extracontrattuale	235
7.5	Residue competenze contenziose della Corte	236
7.5.1	Controversie tra Stati membri	236
7.5.2	Controversie tra l'Unione e i suoi agenti	236
7.5.3	Controversie relative alla BEI e alla BCE	237
7.5.4	Controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni dell'Unione europea	237
7.5.5	Competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria	237
7.6	L'impugnazione delle sentenze del Tribunale	238
7.7	Il controllo indiretto della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale	238
7.8	Funzione consultiva della Corte di giustizia	239

Capitolo 8 La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea

8.1	La responsabilità nell'ordinamento interno per mancata attuazione del diritto dell'Unione europea	240
8.2	La responsabilità dello Stato per soggetti diversi dalle autorità centrali	241
8.3	La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario	242

Test di verifica



Libro III

Diritto amministrativo

Sezione I ORGANIZZAZIONE E ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	L'amministrazione pubblica	245
1.1.1	La nozione di Pubblica amministrazione e di diritto amministrativo	245
1.1.2	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione	246
1.2	Le fonti del diritto amministrativo	247
1.2.1	I regolamenti	247
1.2.2	Gli atti amministrativi generali	247
1.2.3	Le ordinanze di necessità e urgenza	248
1.2.4	Gli atti interni e le circolari amministrative	248
1.2.5	La prassi amministrativa	249
1.3	L'attività amministrativa	250
1.3.1	Caratteri generali	250
1.3.2	Atti e provvedimenti amministrativi	250
1.3.3	Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	251

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1	Cenni introduttivi	253
2.2	Il diritto soggettivo	253
2.3	L'interesse legittimo	254



2.4	Interessi pretensivi e interessi oppositivi.....	255
2.5	Interessi diffusi e interessi collettivi.....	255
2.6	Gli interessi semplici (o amministrativamente protetti) e gli interessi di fatto	256

Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio.....	257
3.2	L'organo amministrativo	257
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	257
3.2.2	Le diverse tipologie di organi.....	258
3.2.3	La competenza	258
3.2.4	L'incompetenza.....	259
3.2.5	Il funzionario di fatto.....	260
3.2.6	La <i>prorogatio</i>	260
3.3	Il decentramento amministrativo	261
3.3.1	Le disposizioni costituzionali.....	261
3.3.2	Le possibili forme di decentramento	261
3.4	Gli enti pubblici	262
3.4.1	Profili generali.....	262
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici.....	262
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico.....	263
3.4.4	I rapporti tra gli enti	263
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	264
3.6	L'articolazione burocratica dello Stato	265
3.6.1	Il ruolo del Governo	265
3.6.2	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	266
3.6.3	I Ministeri	266
3.6.4	Il Ministro	267
3.6.5	Le Agenzie	267
3.7	Le Autorità indipendenti	268
3.7.1	Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	268
3.7.2	Le Autorità attualmente operanti	268
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali	270
3.9	Gli enti locali.....	270

Capitolo 4 L'attività della Pubblica Amministrazione

4.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	272
4.1.1	Il principio di legalità.....	272
4.1.2	I principi di buon andamento e imparzialità	272
4.1.3	Il principio di ragionevolezza	273
4.1.4	Il principio di sussidiarietà	273
4.1.5	Il principio di proporzionalità.....	274
4.1.6	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	275
4.1.7	Il principio della collaborazione e della buona fede	275
4.1.8	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione	275
4.1.9	Il principio di responsabilità	276
4.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	276

4.2.1	La discrezionalità amministrativa.....	276
4.2.2	La discrezionalità tecnica.....	277
4.2.3	Il merito dell'azione amministrativa.....	277
4.2.4	Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione.....	278
4.3	L'attività vincolata.....	278

Capitolo 5 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

5.1	Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000): finalità e ambito applicativo.....	280
5.2	Il certificato quale atto amministrativo.....	281
5.2.1	Nozione.....	281
5.2.2	Tipologie.....	281
5.2.3	Validità.....	282
5.3	Le autocertificazioni.....	282
5.3.1	Funzione, tipologie e validità.....	282
5.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni.....	283
5.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà.....	283
5.3.4	L'obbligo della sottoscrizione.....	283
5.3.5	I controlli sulle autocertificazioni.....	284
5.3.6	La violazione dei doveri d'ufficio.....	284
5.4	L'acquisizione diretta dei documenti.....	285
5.5	La "decertificazione" nel rapporto tra P.A. e cittadini.....	285
5.6	L'autentica di copie.....	286
5.7	La legalizzazione di firme e di documenti.....	286
5.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....	287
5.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa.....	287
5.9.1	Il quadro normativo di riferimento.....	287
5.9.2	La Carta della cittadinanza digitale.....	288
5.9.3	Il documento informatico.....	289

Capitolo 6 Atti e provvedimenti amministrativi

6.1	I concetti di atto e di provvedimento amministrativo.....	291
6.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.....	291
6.3	Il provvedimento amministrativo.....	292
6.3.1	Le caratteristiche.....	292
6.3.2	Gli elementi essenziali.....	292
6.3.3	Gli elementi accidentali.....	293
6.3.4	I requisiti.....	293
6.3.5	Struttura, contenuto e fine.....	294
6.3.6	La motivazione.....	295
6.3.7	L'efficacia.....	295
6.4	Le autorizzazioni.....	296
6.4.1	L'autorizzazione e le figure affini.....	296
6.4.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).....	297
6.5	La concessione.....	298
6.6	I provvedimenti ablatori.....	299



Capitolo 7 Il procedimento amministrativo

7.1	Il procedimento amministrativo	300
7.2	I principi del procedimento.....	300
7.3	Le fasi del procedimento	301
7.4	Il responsabile del procedimento	301
7.4.1	Il ruolo del responsabile	301
7.4.2	I compiti del responsabile	302
7.5	La comunicazione di avvio del procedimento	302
7.6	Il preavviso di rigetto	303
7.7	La conclusione del procedimento	304
7.7.1	La disciplina dei termini.....	304
7.7.2	L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo	305
7.8	Il silenzio della Pubblica Amministrazione	306
7.8.1	Concetti generali.....	306
7.8.2	Il silenzio assenso	307
7.8.3	Il silenzio procedimentale	309
7.8.4	Il silenzio rigetto o diniego.....	309
7.8.5	Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	309
7.8.6	I rimedi avverso il silenzio amministrativo	310
7.9	La conferenza di servizi.....	310
7.9.1	Le tipologie di conferenze di servizi.....	310
7.9.2	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi.....	311
7.10	Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi.....	312
7.11	Gli accordi fra Pubbliche Amministrazioni.....	313
7.12	Gli accordi di programma.....	313

Capitolo 8 La patologia dell'atto amministrativo

8.1	Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	315
8.1.1	Gli stati patologici dell'atto.....	315
8.1.2	La disciplina dell'invalidità.....	315
8.2	La nullità dell'atto	316
8.2.1	Il regime giuridico della nullità	316
8.2.2	La carenza di potere	316
8.2.3	Nullità e inesistenza	317
8.3	L'annullabilità dell'atto	317
8.3.1	I vizi di legittimità.....	317
8.3.2	L'incompetenza relativa.....	318
8.3.3	L'eccesso di potere	318
8.3.4	La violazione di legge e la mera irregolarità	318
8.3.5	La riemissione di provvedimenti annullati per vizi di atti endoprocedimentali	319
8.4	L'istituto dell'autotutela.....	320
8.5	L'autotutela decisoria	321
8.5.1	Gli atti di ritiro.....	321
8.5.2	Gli atti di convalescenza.....	322
8.5.3	Gli atti di conservazione	322

Capitolo 9 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità

9.1	Definizione	324
9.2	I beni demaniali	324
9.3	I beni patrimoniali indisponibili	325
9.4	I beni patrimoniali disponibili	326
9.5	L'uso dei beni pubblici	326
9.6	I beni privati e la potestà ablatoria dell'amministrazione pubblica	326
9.7	L'espropriazione per pubblica utilità	327
9.7.1	Ambito applicativo	327
9.7.2	I beni oggetto di esproprio	328
9.7.3	I soggetti	328
9.7.4	La dichiarazione di pubblica utilità	328
9.7.5	L'indennità di espropriazione	329
9.7.6	La retrocessione del bene	329
9.8	La cessione volontaria	329
9.9	L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo	330
9.9.1	L'occupazione legittima	330
9.9.2	L'occupazione senza titolo	330
9.9.3	L'acquisizione sanante e il procedimento espropriativo semplificato	331
9.10	Le requisizioni	332

Capitolo 10 Il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione

10.1	Premessa	333
10.2	I controlli sugli atti	333
10.3	I controlli sugli organi	334
10.4	I controlli interni sulla attività	335
10.5	I controlli esterni: il ruolo della Corte dei Conti	335
10.6	Esito del controllo	336

Capitolo 11 Il sistema delle tutele

11.1	La tutela dei diritti e degli interessi	337
11.2	I ricorsi amministrativi	337
11.2.1	Tipologie	338
11.2.2	La definitività dell'atto	338
11.2.3	Profili procedurali	339
11.3	La tutela in sede giurisdizionale amministrativa	339
11.3.1	Il sistema di giurisdizione amministrativa	339
11.3.2	Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa	340
11.3.3	La giurisdizione del giudice amministrativo	340
11.3.4	Profili formali	341
11.3.5	La sentenza	342
11.3.6	Le impugnazioni	342
11.3.7	La <i>class action</i> nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche	343
11.4	La giurisdizione del giudice ordinario	343
11.5	Le giurisdizioni amministrative speciali	344



Sezione II ACCESSO, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Capitolo 1 L'accesso ai documenti amministrativi

1.1	Il diritto di accesso e il suo oggetto	346
1.2	Le parti nel procedimento di accesso	347
1.2.1	Gli interessati	347
1.2.2	I controinteressati	347
1.2.3	Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso	347
1.3	I limiti al diritto di accesso	348
1.4	Modalità di esercizio del diritto di accesso	349
1.4.1	Accesso formale e informale	349
1.4.2	Attività istruttoria	349
1.4.3	Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta.....	350
1.5	La tutela del diritto di accesso	351
1.5.1	Le forme alternative: giurisdizionale e giudiziale	351
1.5.2	Il ricorso al TAR (Tribunale Amministrativo Regionale)	351
1.5.3	Tutela giudiziale: il Difensore civico e la Commissione per l'accesso ai documenti	351
1.5.4	Il riesame della richiesta di accesso.....	352
1.6	L'accesso civico	353
1.6.1	Profili generali.....	353
1.6.2	Limiti all'accesso civico generalizzato.....	354
1.6.3	Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico.....	354
1.6.4	Modalità di esercizio del diritto	354

Capitolo 2 La trasparenza dell'attività amministrativa

2.1	La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	356
2.2	Ambito soggettivo del decreto trasparenza	356
2.3	Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	357
2.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	358
2.5	Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale	359
2.6	L'attività di vigilanza sugli obblighi di pubblicazione	360
2.6.1	Il ruolo del RPCT	360
2.6.2	Il ruolo degli OIV e dell'ANAC	360
2.7	La violazione degli obblighi di pubblicazione	361
2.7.1	Le sanzioni ex art. 47 (casi specifici)	361
2.7.2	Il procedimento sanzionatorio dell'ANAC.....	362
2.7.3	Altri soggetti deputati ad irrogare sanzioni.....	363

Capitolo 3 Il contrasto al fenomeno della corruzione

3.1	Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione.....	364
3.2	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione.....	364
3.2.1	Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale	364
3.2.2	Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato	365
3.3	L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni	366

3.4	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	368
3.5	Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione	368
3.5.1	Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)	368
3.5.2	Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	369
3.6	Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione	370
3.7	Misure di prevenzione della corruzione: il Codice di comportamento	371
3.8	Ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego	371
3.8.1	La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	371
3.8.2	L'astensione in caso di conflitto di interesse	372
3.8.3	Formazione in tema di anticorruzione	372
3.9	Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	373
3.9.1	Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	373
3.9.2	Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001)	373
3.9.3	Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	374
3.9.4	La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette revolving doors)	374

Sezione III IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione

1.1	L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione	376
1.1.1	L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche	376
1.1.2	Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico	377
1.1.3	Contratti attivi e passivi	377
1.2	Le fonti della contrattualistica pubblica	378
1.3	L'obbligo dell'evidenza pubblica	378
1.3.1	Inquadramento dell'istituto	378
1.3.2	Le modalità di scelta del contraente	379
1.4	Le norme di derivazione euro-unitaria	380
1.4.1	I principi desumibili dai Trattati	380
1.4.2	Le direttive	381

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

2.1	Il Codice dei contratti pubblici: la struttura	382
2.2	L'attuazione del Codice dei contratti pubblici	383
2.3	Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	385
2.3.1	I contratti pubblici di appalto e i concorsi di progettazione	385
2.3.2	I contratti di concessione	387
2.4	Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	387
2.5	I contratti esclusi	388
2.5.1	Gli affidamenti in house	388
2.5.2	I contratti di sponsorizzazione	389
2.6	Le soglie di rilevanza europea	389



2.7	Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni	390
2.8	La programmazione	391
2.9	La determinazione a contrarre	392
2.10	La pubblicazione di bandi e avvisi	392
2.11	I soggetti ammessi alle gare.....	395
2.12	I requisiti di partecipazione	396
2.12.1	Introduzione.....	396
2.12.2	Le cause di esclusione dalle gare	396
2.12.3	I requisiti di ordine speciale	398
2.13	Le procedure di scelta del contraente.....	399
2.13.1	La procedura aperta.....	399
2.13.2	La procedura ristretta	400
2.13.3	La procedura competitiva con negoziazione	401
2.13.4	Il dialogo competitivo	401
2.13.5	Il partenariato per l'innovazione	402
2.13.6	La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara	402
2.14	La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea.....	403
2.14.1	Affidamenti sotto soglia ex art. 36 del Codice.....	404
2.14.2	Affidamenti sotto soglia dopo i due Decreti Semplificazioni (D.L. 76/2020 e D.L. 77/2021)	405
2.15	Criteri di aggiudicazione della gara	407
2.16	E-procurement.....	408
2.16.1	Accordi quadro.....	408
2.16.2	Sistemi dinamici di acquisizione	409
2.16.3	Aste elettroniche e cataloghi elettronici.....	409
2.16.4	Il MEPA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione)	410
2.17	Centrali di committenza e acquisti centralizzati.....	410
2.18	L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto	412
2.19	L'esecuzione del contratto. La verifica di conformità e il collaudo	413
2.20	Garanzie assicurative per la partecipazione alla procedura e per l'esecuzione del contratto.....	414
2.21	Il contenzioso.....	415
2.21.1	Gli strumenti deflativi del contenzioso	415
2.21.2	Ricorsi giurisdizionali.....	416
2.22	Gli appalti di lavori pubblici	416

Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato

3.1	I contratti di partenariato.....	417
3.2	Le concessioni.....	417
3.3	Il project financing	419
3.4	Il contratto di disponibilità	419
3.5	Il contraente generale	420

Sezione IV DISCIPLINA DEL LAVORO PUBBLICO E RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI DIPENDENTI

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

1.1	Il rapporto di lavoro pubblico	421
-----	--------------------------------------	-----

1.1.1	Caratteristiche generali.....	421
1.1.2	La privatizzazione.....	421
1.2	Il sistema delle fonti.....	422
1.2.1	Le fonti pubblicistiche.....	422
1.2.2	La disciplina costituzionale.....	423
1.2.3	La disciplina legislativa.....	423
1.2.4	I livelli di contrattazione.....	424
1.2.5	Il contratto del comparto Funzioni locali.....	425
1.2.6	Il riparto fra i vari livelli di contrattazione.....	426
1.3	L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento.....	426
1.3.1	Il Piano dei fabbisogni.....	426
1.3.2	Le procedure di assunzione.....	427
1.4	Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile.....	428
1.4.1	Il lavoro dipendente.....	428
1.4.2	Il lavoro flessibile.....	429
1.5	Il lavoro agile o smart working.....	430
1.5.1	Definizione e caratteristiche.....	430
1.5.2	La disciplina e le tutele.....	431
1.5.3	Il lavoro agile nella P.A.: dalla forma semplificata alla contrattualizzazione ..	431
1.5.4	Il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA).....	434
1.6	Inquadramento del personale.....	434
1.6.1	La declaratoria delle categorie.....	434
1.6.2	Le progressioni orizzontali e verticali.....	436
1.6.3	Le posizioni organizzative.....	436

Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti

2.1	Concetti introduttivi.....	438
2.2	Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....	438
2.2.1	I diritti patrimoniali dei dipendenti.....	438
2.2.2	I diritti non patrimoniali dei dipendenti.....	438
2.2.3	Doveri dei dipendenti.....	444
2.3	Mutamenti nel rapporto di lavoro.....	448
2.3.1	Nozione di mobilità.....	448
2.3.2	La mobilità volontaria (o individuale).....	448
2.3.3	La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva).....	449
2.3.4	L'equiparazione dei livelli di inquadramento.....	450
2.3.5	Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo.....	450

Capitolo 3 Il sistema di gestione delle performance

3.1	Il Sistema di misurazione e di valutazione.....	452
3.2	Le strutture e i soggetti coinvolti.....	453
3.2.1	Quadro d'insieme.....	453
3.2.2	Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV).....	454
3.2.3	Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP).....	455
3.3	Il ciclo della performance.....	455
3.4	Gli obiettivi di performance.....	455
3.5	Il Piano triennale della performance e la Relazione annuale.....	456
3.6	Il trattamento accessorio collegato alla performance.....	457

Capitolo 4 Profili di responsabilità del dipendente

4.1	I riferimenti costituzionali.....	458
4.2	I profili di responsabilità	459
4.3	La responsabilità civile	459
4.3.1	Disciplina generale.....	459
4.3.2	La responsabilità extracontrattuale	460
4.3.3	Profili giurisprudenziali inerenti la domanda risarcitoria da illecito civile.....	461
4.3.4	Un modello di danno risarcibile: il danno da ritardo	463
4.3.5	La responsabilità precontrattuale e da comportamento scorretto	463
4.4	La responsabilità penale.....	466
4.4.1	Quadro normativo	466
4.4.2	Le misure di carattere patrimoniale	467
4.5	La responsabilità amministrativo-contabile	468
4.5.1	Responsabilità amministrativa e perimetrazione normativa del danno d'immagine.....	468
4.5.2	Il danno da disservizio	469
4.5.3	L'azione di responsabilità	469
4.5.4	La responsabilità degli agenti contabili.....	471

Capitolo 5 La responsabilità disciplinare e i Codici di comportamento

5.1	Quadro normativo e ruolo della contrattazione collettiva.....	473
5.2	L'obbligo di affissione del codice disciplinare.....	474
5.3	I principi informatori della contestazione	475
5.3.1	Disciplina generale.....	475
5.3.2	La tempestività.....	476
5.3.3	La specificità	477
5.3.4	L'immutabilità	478
5.4	L'accessibilità agli atti istruttori	479
5.5	I Codici di comportamento.....	480
5.5.1	Principi generali.....	480
5.5.2	Obblighi di condotta	480

Capitolo 6 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro

6.1	Le sanzioni disciplinari senza licenziamento	483
6.1.1	I criteri di determinazione delle sanzioni.....	483
6.1.2	Le sanzioni applicabili	483
6.1.3	Determinazione concordata della sanzione	485
6.2	La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento	486
6.2.1	Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro.....	486
6.2.2	Il licenziamento con preavviso	486
6.2.3	Il licenziamento senza preavviso	488
6.3	Il procedimento disciplinare.....	488
6.3.1	Titolarità del potere disciplinare.....	488
6.3.2	Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD	489
6.3.3	Il procedimento disciplinare accelerato	491
6.3.4	Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale	492
6.4	La sospensione cautelare del dipendente	493

Capitolo 7 Le figure dirigenziali

7.1	I dirigenti.....	494
7.1.1	La dirigenza pubblica	494
7.1.2	La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione.....	495
7.1.3	Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti.....	495
7.1.4	Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale	497
7.1.5	L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali.....	499
7.1.6	La rotazione del personale dirigenziale	499
7.1.7	Gli obblighi di trasparenza	500
7.2	Le posizioni organizzative	501

Capitolo 8 Il sistema delle responsabilità dirigenziali

8.1	La responsabilità gestionale del dirigente	503
8.1.1	La responsabilità connessa al ruolo di datore di lavoro privato.....	503
8.1.2	La responsabilità connessa al management delle risorse umane	504
8.1.3	La responsabilità connessa all'anticorruzione	505
8.1.4	La responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi di trasparenza	506
8.2	La responsabilità dirigenziale per culpa in vigilando.....	506
8.3	La responsabilità disciplinare specifica del dirigente	506
8.3.1	La violazione del Codice di comportamento	506
8.3.2	La violazione delle disposizioni del codice civile	508
8.3.3	La ricognizione delle fattispecie disciplinari nel CCNL enti locali	509
8.4	La violazione degli obblighi connessi alla transizione digitale	509

Test di verifica.....

Libro IV

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La protezione dei dati personali nel Codice della privacy e nel GDPR

1.1	Il diritto alla riservatezza	513
1.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato	513
1.1.2	La privacy come limite alla trasparenza.....	514
1.2	La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento (UE) 2016/679	514
1.3	L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	515
1.4	Ambito oggettivo e territoriale di applicazione	515
1.5	Le principali definizioni in materia.....	516

Capitolo 2 La disciplina del trattamento dei dati

2.1	I principi generali del trattamento dei dati	518
2.2	L'interessato titolare dei dati: diritti e limitazioni	520
2.2.1	Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato	520
2.2.2	I diritti dell'interessato.....	520
2.2.3	Le limitazioni ai diritti dell'interessato	521



2.3	Le informazioni all'interessato	522
2.4	Il consenso al trattamento dei dati personali.....	523
2.4.1	Nozione e condizioni.....	523
2.4.2	Caratteristiche del consenso.....	524
2.5	Le figure di riferimento nel trattamento dei dati.....	524
2.5.1	Il titolare e i contitolari del trattamento.....	524
2.5.2	Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare.....	525
2.5.3	Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)	526
2.6	Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....	526
2.7	Le Autorità di controllo	527
2.8	Le autorizzazioni generali	528
2.9	La cessazione del trattamento	528
2.9.1	Applicazione del principio di necessità e finalità.....	528
2.9.2	Gli adempimenti del titolare per la cancellazione dei dati	529

Capitolo 3 Le tipologie di trattamento dei dati personali

3.1	Il trattamento dei dati connessi a un compito di interesse pubblico	530
3.2	Il trattamento di categorie particolari di dati personali.....	531
3.3	Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute	533
3.4	Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati	533
3.5	Il trattamento dei dati in ambito pubblico	534

Capitolo 4 La sicurezza dei dati personali e loro violazione

4.1	La sicurezza del trattamento	536
4.2	La valutazione d'impatto sulla protezione dei dati	536
4.3	La violazione dei dati personali	537
4.3.1	La notifica all'autorità di controllo.....	537
4.3.2	La comunicazione all'interessato	538

Capitolo 5 La tutela dell'interessato: mezzi di ricorso e sanzioni

5.1	Le forme di tutela dell'interessato	540
5.2	La tutela amministrativa: il reclamo	541
5.2.1	Contenuto e modalità di presentazione	541
5.2.2	Procedimento	541
5.3	La tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario	542
5.3.1	L'alternatività del sistema di tutela	542
5.3.2	L'azione giudiziaria: rito, termini, ruolo del Garante.....	543
5.4	Le azioni aventi ad oggetto il risarcimento del danno.....	544
5.4.1	Risarcimento del danno da violazione del GDPR (art. 82 reg. UE 2016/679) ..	544
5.4.2	La responsabilità pro quota.....	544
5.4.3	Le condizioni di esonero della responsabilità.....	545
5.4.4	Le tipologie dei danni risarcibili	545
5.5	I comportamenti sanzionati nel Codice della privacy	546
5.5.1	Illeciti penali.....	546
5.5.2	Sanzioni amministrative: condizioni e procedimento	546

Test di verifica



Libro V

Diritto degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali

1.1	Concetti introduttivi	551
1.2	Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento	552
1.3	Autonomia, sussidiarietà e federalismo	553

Capitolo 2 Le fonti normative

2.1	I precetti della Costituzione repubblicana.....	554
2.2	La normativa ordinaria dello Stato.....	555
2.3	Gli statuti	556
2.3.1	La potestà statutaria degli enti subregionali	556
2.3.2	Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto	557
2.3.3	L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione	559
2.4	I regolamenti degli enti locali	560
2.4.1	Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare	560
2.4.2	I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti.....	561
2.4.3	La classificazione dei regolamenti	561
2.4.4	I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi	562
2.4.5	L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione	563
2.4.6	La potestà sanzionatoria degli enti locali	564
2.5	Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità)	564
2.6	I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione	565

Capitolo 3 Il Comune

3.1	Il Comune nell'ordinamento italiano	567
3.2	Le funzioni dei Comuni	567
3.2.1	Le funzioni proprie e le funzioni conferite	567
3.2.2	Le funzioni fondamentali	568
3.3	Gli organi di governo del Comune	569
3.4	Il Consiglio comunale	570
3.4.1	Le competenze	570
3.4.2	La composizione	571
3.4.3	Il regolamento consiliare.....	572
3.4.4	Il funzionamento	572
3.4.5	Il Presidente	573
3.4.6	I consiglieri	573
3.4.7	Commissioni e gruppi consiliari	575
3.4.8	Scioglimento e sospensione del Consiglio.....	576
3.5	Il Sindaco.....	580
3.5.1	Le competenze	580
3.5.2	Le funzioni di indirizzo politico.....	580
3.5.3	Le funzioni di gestione amministrativa.....	580



3.5.4	Le attribuzioni quale ufficiale di Governo	581
3.5.5	Il potere di ordinanza del Sindaco	582
3.5.6	Vicende della carica	583
3.6	La Giunta.....	585
3.6.1	Le competenze	585
3.6.2	La composizione	585
3.6.3	La rappresentanza di genere	586
3.6.4	Il Vicesindaco	587
3.6.5	Status degli assessori.....	588
3.7	La legge sui piccoli Comuni.....	589
3.8	Il decentramento comunale.....	591
3.8.1	Le circoscrizioni	591
3.8.2	I Municipi	592

Capitolo 4 La Provincia

4.1	Nozione	593
4.2	Le funzioni	594
4.2.1	Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie	594
4.2.2	Le funzioni fondamentali delle Province montane	595
4.2.3	Funzioni non fondamentali.....	595
4.3	Gli organi di governo	596
4.3.1	L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio	596
4.3.2	Il Consiglio provinciale	596
4.3.3	Il Presidente della Provincia	596
4.3.4	L'Assemblea dei Sindaci	597
4.4	Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari	597

Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

5.1	La nozione di Città metropolitana	598
5.2	Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite.....	599
5.3	Gli organi di governo	600
5.3.1	L'assetto istituzionale della Città metropolitana	600
5.3.2	Il Consiglio metropolitano	600
5.3.3	Il Sindaco metropolitano.....	601
5.3.4	La Conferenza metropolitana	601
5.4	Lo <i>status</i> di Roma capitale.....	602
5.4.1	Individuazione e fondamento costituzionale	602
5.4.2	La disciplina legislativa ordinaria.....	602
5.4.3	Le funzioni del Comune di Roma.....	603
5.4.4	Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale	603

Capitolo 6 Il sistema elettorale

6.1	Le modalità di elezione degli organi degli enti locali.....	605
6.2	L'elettorato e la candidabilità	606
6.3	La non candidabilità.....	607
6.4	L'ineleggibilità e l'incompatibilità	609
6.4.1	Ineleggibilità.....	609

6.4.2	Incompatibilità	610
6.4.3	Esimente e decadenza di diritto	612
6.5	Le procedure elettorali nei Comuni	613
6.5.1	L'elezione dei Consigli e dei Sindaci	613
6.5.2	L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti	613
6.5.3	L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	614
6.5.4	L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione supe- riore a 15.000 abitanti	615
6.6	Le procedure elettorali nelle Province.....	617
6.6.1	L'elezione del Consiglio provinciale.....	617
6.6.2	L'elezione del Presidente della Provincia.....	618
6.7	Le procedure elettorali nelle Città metropolitane	618
6.7.1	L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano ..	618
6.7.2	Il meccanismo elettorale e il voto ponderato.....	619
6.7.3	La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano.....	620

Capitolo 7 *Status degli amministratori locali*

7.1	Definizione di amministratore locale	621
7.2	I doveri	621
7.2.1	Principi generali	621
7.2.2	Il dovere di astensione	621
7.2.3	Il divieto di incarichi e di consulenze	622
7.2.4	Il divieto di acquisto di beni dell'ente	622
7.2.5	Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti	623
7.3	I diritti.....	623
7.3.1	Il diritto ad esercitare il proprio mandato.....	623
7.3.2	L'aspettativa non retribuita	624
7.3.3	L'indennità di funzione e i gettoni di presenza	625
7.3.4	I rimborsi per viaggi e missioni	626
7.3.5	L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato	626
7.4	Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico.....	627
7.5	La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017)	628
7.6	Rimozione e sospensione degli amministratori locali	629

Capitolo 8 *Le modifiche territoriali*

8.1	La disciplina costituzionale	630
8.2	Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia.....	630
8.3	Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni	631
8.4	La fusione di Comuni.....	632
8.4.1	Disciplina generale.....	632
8.4.2	La fusione tradizionale	633
8.4.3	La fusione per incorporazione	634



Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione

9.1	Concetti generali	635
9.2	Le Unioni di Comuni	635
9.2.1	La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio	635
9.2.2	L'assetto istituzionale	636
9.3	La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago	636
9.3.1	I compiti e l'organizzazione	636
9.3.2	Le funzioni.....	637
9.3.3	Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana	638
9.4	Le convenzioni.....	638
9.5	I consorzi fra enti locali.....	639
9.5.1	La finalità dei consorzi.....	639
9.5.2	La costituzione del consorzio	640
9.5.3	Gli organi consortili	640
9.6	Gli accordi di programma.....	641
9.7	L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni	642
9.7.1	La disciplina legislativa	642
9.7.2	La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019.....	643

Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini

10.1	La partecipazione popolare	644
10.2	Il referendum.....	644
10.3	L'azione popolare.....	645
10.4	La partecipazione procedimentale.....	645
10.5	Il Difensore civico	646
10.5.1	L'istituzione e la trasformazione in Difensore civico territoriale.....	646
10.5.2	L'attività: poteri e limitazioni	647
10.6	L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP)	647

Capitolo 11 I servizi pubblici locali

11.1	I servizi pubblici locali	649
11.1.1	Profili generali	649
11.1.2	Distinzione tra servizi a rilevanza economica e non	650
11.1.3	L'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica	650
11.2	I servizi pubblici locali nel TUEL	651
11.2.1	La gestione del servizio	651
11.2.2	La gestione delle reti e degli impianti	652
11.2.3	I servizi privi di rilevanza economica	652
11.2.4	Le forme di gestione dei servizi: aziende speciali, istituzioni e società miste....	653

Capitolo 12 I controlli

12.1	I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione	654
12.2	I controlli sugli organi.....	654
12.2.1	Disciplina generale.....	654
12.2.2	I controlli ispettivi	654
12.2.3	I controlli sostitutivi semplici.....	655

12.2.4 I controlli sostitutivi repressivi.....	656
12.2.5 Il potere governativo di annullamento straordinario	656
12.3 I controlli interni	657
12.3.1 Disciplina generale.....	657
12.3.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	658
12.3.3 Il controllo strategico.....	658
12.4 Il controllo esterno sulla gestione	659
Test di verifica	



Libro VI

Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

1.1 Considerazioni introduttive	663
1.2 Evoluzione della disciplina legislativa	663
1.3 Le qualifiche soggettive.....	665
1.3.1 Pubblico ufficiale (art. 357 c.p.).....	665
1.3.2 Incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.)	666
1.3.3 Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.)	667
1.3.4 Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.).....	668

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

2.1 I delitti di peculato	669
2.1.1 Il peculato (art. 314, co. 1, c.p.)	669
2.1.2 Peculato d'uso (art. 314, co. 2, c.p.)	670
2.1.3 Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)	670
2.2 Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.).....	671
2.3 Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.)	672
2.4 La concussione (art. 317 c.p.).....	673
2.5 I delitti di corruzione (artt. 318-322 c.p.)	675
2.5.1 Disciplina generale.....	675
2.5.2 Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)	676
2.5.3 Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)	677
2.5.4 Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)	678
2.5.5 Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.)	679
2.5.6 Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)	681
2.6 Il fenomeno della corruzione nella prospettiva sovranazionale (art. 322-bis c.p.) ...	683
2.7 Confisca e custodia giudiziale dei beni sequestrati (artt. 322-ter e 322-ter.1 c.p.)	684
2.8 Riparazione pecuniaria (art. 322-quater c.p.).....	685
2.9 Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).....	686
2.10 Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)	689
2.11 Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)	689



2.12	Rifiuto ed omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.)	690
2.13	Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.)	692
2.14	Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)	692
2.15	Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334 c.p.) ...	693
2.16	Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335 c.p.).....	694
2.17	Circostanze attenuanti (artt. 323-bis c.p.)	694
2.18	Speciale causa di non punibilità (323-ter c.p.)	696
2.19	Le pene accessorie (art. 317-bis c.p.)	698

Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

3.1	Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)	700
3.2	Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)	701
3.3	Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.)	702
3.4	Circostanze aggravanti (art. 339 c.p.).....	703
3.5	Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.).....	704
3.6	Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.).....	705
3.7	Oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (art. 342 c.p.)	707
3.8	Oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 c.p.)	708
3.9	Causa di non punibilità (art. 393-bis c.p.).....	709
3.10	Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.).....	710
3.11	Usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.)	713
3.12	Abusivo esercizio di una professione (art. 348 c.p.)	714
3.13	Violazione di sigilli (artt. 349 e 350 c.p.)	715
3.14	Violazione della pubblica custodia di cose (art. 351 c.p.).....	716
3.15	Turbata libertà degli incanti (artt. 353 c.p.)	717
3.16	Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.)	718
3.17	Astensione dagli incanti (art. 354 c.p.)	719
3.18	Inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.)	720
3.19	Frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.)	721

Test di verifica	
-------------------------------	--



Libro VII

Nozioni di contabilità pubblica

Capitolo 1	Le fonti normative della contabilità pubblica	725
1.1	Oggetto di studio della contabilità pubblica.....	725
1.2	La contabilità pubblica e la Costituzione	725
1.2.1	L'articolo 81 e il principio del pareggio di bilancio	725



1.2.2	L'art. 97 e l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni	730
1.2.3	Gli articoli 100 e 103 e la Corte dei conti	731
1.2.4	Gli enti territoriali: l'articolo 119	731
1.3	Le principali norme in materia di contabilità pubblica.....	733
1.3.1	La legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.....	733
1.3.2	Altre norme rilevanti per il processo di bilancio dello Stato.....	734
1.3.3	I vincoli europei: il Patto di stabilità e crescita, il "fiscal compact"	735
1.4	Gli enti soggetti alle norme di contabilità pubblica	736
1.5	Altre fonti normative per gli enti pubblici	737
1.6	I bilanci pubblici.....	740
1.7	I principi del bilancio	742
1.7.1	Principio dell'annualità	742
1.7.2	Principio dell'integrità.....	743
1.7.3	Principio dell'universalità.....	743
1.7.4	Principio dell'unità	744
1.7.5	I principi di veridicità e pubblicità.....	744
1.7.6	Il pareggio di bilancio	745
1.7.7	Principio della competenza finanziaria e della competenza economica	745
1.7.8	Altri principi e postulati dei bilanci pubblici	747
1.7.9	I Principi contabili internazionali per il settore pubblico: gli IPSAS.....	747

Capitolo 2 La manovra di bilancio

2.1	Il processo di bilancio.....	749
2.2	Il Documento di economia e finanza (DEF)	749
2.2.1	Il Programma di Stabilità (prima sezione del DEF)	751
2.2.2	La seconda sezione del DEF	752
2.2.3	Il Programma nazionale di riforma (terza sezione del DEF)	752
2.3	La manovra di finanza pubblica	753
2.3.1	La prima sezione del bilancio di previsione	754
2.3.2	La seconda sezione del bilancio di previsione	755
2.3.3	Il disegno di legge di bilancio: dalla circolare del MEF alla presentazione alle Camere.....	756
2.3.4	La struttura della seconda sezione e le unità di voto parlamentare	758
2.3.5	Il quadro generale riassuntivo.....	762
2.4	La manovra di finanza pubblica in Parlamento.....	764
2.5	Il bilancio di assestamento	766

Capitolo 3 L'esecuzione del bilancio

3.1	La gestione delle entrate	767
3.1.1	L'accertamento.....	767
3.1.2	La riscossione	768
3.1.3	Il versamento	769
3.2	La gestione delle spese	769
3.2.1	L'impegno	770
3.2.2	La liquidazione	772
3.2.3	L'ordinazione	772
3.2.4	Il pagamento.....	773



3.3	La gestione di tesoreria	774
3.4	I residui	775
3.5	Variazioni del bilancio e ricorso ai fondi di riserva	776

Capitolo 4 Il rendiconto generale dello Stato

4.1	Le funzioni	779
4.2	Struttura	779
4.2.1	Il Conto del bilancio	780
4.2.2	Il Conto generale del patrimonio	780
4.3	Il giudizio di parificazione e l'approvazione parlamentare	781

Capitolo 5 La responsabilità amministrativa e contabile

5.1	La responsabilità in genere	783
5.2	La responsabilità civile	783
5.3	La responsabilità amministrativa	784
5.4	La responsabilità contabile e il giudizio di conto	785
5.5	Il giudizio di responsabilità	786

Capitolo 6 Il sistema dei controlli

6.1	Definizione di attività di controllo	789
6.2	I controlli interni	789
6.2.1	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	790
6.2.2	Il controllo di gestione	791
6.2.3	La valutazione della dirigenza	791
6.2.4	L'attività di valutazione e controllo strategico	792
6.3	La Ragioneria Generale dello Stato	792
6.3.1	Il controllo preventivo degli uffici di ragioneria	792
6.3.2	Il controllo successivo	795
6.4	I controlli esterni: la Corte dei Conti	795
6.4.1	Il controllo preventivo di legittimità	796
6.4.2	Il controllo successivo sulla gestione	797
6.4.3	Il controllo sugli enti sovvenzionati	799
6.4.4	Il controllo finanziario e contabile nei confronti di Regioni e Autonomie locali	800

Test di verifica



Libro VIII

Quesiti situazionali relativi a problematiche organizzative e gestionali ricadenti nell'ambito degli studi sul comportamento organizzativo

Capitolo 1 Analisi dei Situational Judgement Test (SJT)

1.1	Introduzione	805
1.2	Le soft skills	805



1.3	Skill di efficacia personale.....	806
1.3.1	Indicatori comportamentali della competenza <i>Apertura al cambiamento</i>	806
1.4	Skill relazionali.....	806
1.4.1	Indicatori comportamentali della competenza <i>Orientamento all'altro</i>	807
1.4.2	Indicatori comportamentali della competenza <i>Lavoro di squadra</i>	807
1.5	Skill relative a impatto e influenza, in particolare la <i>Leadership</i>	807
1.5.1	La <i>Leadership</i> : stili e indicatori comportamentali	808
1.5.2	Indicatori comportamentali della competenza <i>Leadership – Team building</i>	810
1.6	Skill orientate alla realizzazione	810
1.6.1	Indicatori comportamentali della competenza <i>Orientamento al risultato</i>	811
1.6.2	Indicatori comportamentali della competenza <i>Proattività</i>	811
1.6.3	Indicatori comportamentali della competenza <i>Sviluppo e diffusione del sapere</i>	812
1.7	Skill cognitive.....	812
1.8	Struttura dei test	812
1.9	Problematiche organizzative e gestionali ricadenti nell'ambito degli studi sul comportamento organizzativo	813
1.9.1	La valutazione dei comportamenti organizzativi nella Pubblica ammi- nistrazione (Fonte: Formez PA)	813
1.9.2	Esempio tratto dal bando per 150 Dirigenti Agenzia Entrate 2018.....	815
1.10	Esempi di test	817

Capitolo 2 Esercitazioni sui Situational Judgement Test (SJT)

2.1	Scenario 1	823
2.2	Scenario 2.....	824
2.3	Scenario 3.....	827
2.4	Scenario 4.....	830
2.5	Scenario 5.....	831

Capitolo 3 Questionario sui Situational Judgement Test (SJT)

3.1	SJT.....	841
-----	----------	-----



Capitolo 2

Le fonti normative

2.1 I precetti della Costituzione repubblicana

La Costituzione dedica alle autonomie territoriali l'intero Titolo V della Parte II (artt. 114-133), modificato dalla **L. cost. 18-10-2001, n. 3**, alla quale la **L. 5-6-2003, n. 131** (cosiddetta legge La Loggia) ha adeguato l'ordinamento della Repubblica.

La L. cost. 3/2001 ha varato un'ampia riforma della materia, dando piena attuazione all'art. 5 della medesima Carta costituzionale, che riconosce e promuove le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. Le modifiche di maggiore rilevanza hanno interessato il **rapporto Stato-Regioni**, ma non mancano disposizioni concernenti gli **altri enti locali**, già a partire dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. con il quale si apre il novellato Titolo V.

In particolare:

- è affermata la **pari dignità istituzionale** degli enti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.) Seguendo un criterio di equiordinazione, l'art. 114 indica che la Repubblica (lo Stato-ordinamento) è costituita da un complesso di strutture paritetiche, senza distinzione fra livelli gerarchici, ossia Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (Stato-persona). Esso, inoltre, prevede il riconoscimento costituzionale della funzione di capitale della Repubblica per la **città di Roma**;
- gli enti locali sono dotati di **autonomia costituzionalmente riconosciuta** (artt. 114 e 119 Cost.);
- le funzioni amministrative sono distribuite ai diversi livelli di governo secondo i **principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione**, con preferenza per l'ente più vicino alle esigenze della collettività (art. 118 Cost.);
- l'ordinamento degli enti locali è disciplinato dalla legge dello Stato soltanto per gli aspetti relativi agli organi di governo, alle funzioni fondamentali e alla legislazione elettorale (art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost.): la disciplina degli altri aspetti è rimessa agli statuti e ai regolamenti deliberati degli enti locali;
- è istituito il **Consiglio delle autonomie locali** (CAL) come organo regionale necessario (art. 123 Cost.);
- sono aboliti i controlli sugli atti degli enti locali;
- sono costituzionalizzate le **Città metropolitane**.

La rilevanza del nuovo assetto delle autonomie territoriali – comprensive di Regioni ed enti locali – si manifesta particolarmente nella previsione di una *competenza legislativa esclusiva* delle Regioni in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale; ciò che – in termini di rilevanza – antepone implicitamente la competenza regionale a quella statale. In virtù del principio di sussidiarietà, che attribuisce le funzioni a partire dal livello di governo più prossimo alla popolazione, si può sostenere che l'ambito regionale, per effetto della riforma, è divenuto più

rilevante sul piano legislativo, mentre ai Comuni spettano in via primaria le **funzioni amministrative** (art. 118).

Al contempo, è espressamente riconosciuta l'importanza di un *livello sovraordinato*, individuato nell'**ordinamento dell'Unione europea** e negli **obblighi internazionali** (art. 117, co. 1).

La riforma non ha mancato di incidere sugli aspetti finanziari. Il riformulato art. 119, co. 1, infatti, evidenzia un'estensione del riconoscimento dell'**autonomia finanziaria** dall'ambito regionale a quello di Comuni, Province e Città metropolitane. La disposizione precisa peraltro che tale autonomia deve essere esercitata sia dal lato delle entrate che da quello delle spese.

Il co. 2 del medesimo precetto pone l'enfasi sulla possibilità che gli enti dispongano di **risorse autonome** – dunque non più “attribuite” da un livello superiore di governo – e stabiliscano e applichino tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (e non più solo “nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica”), e “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, vale a dire in base a materie che l'art. 117, co. 3, inserisce fra quelle demandate alla legislazione regionale concorrente. Pertanto, mentre allo Stato resta la fissazione dei principi fondamentali di indirizzo, attraverso leggi “quadro”, per le Regioni l'iniziativa legislativa in materia di coordinamento sembra riferibile ai rapporti fra finanza regionale e finanza locale.

2.2 La normativa ordinaria dello Stato

La normativa nazionale applicabile è contenuta nella disciplina generale sugli enti locali e nelle discipline settoriali, relative ad aree comuni rispetto agli enti nazionali. Settori classici di intervento normativo statale sono l'attività contrattuale pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici o la disciplina del lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

La **L. 8-8-1990, n. 142** fu la prima a dettare una disciplina organica e, per vari aspetti, innovativa dell'ordinamento degli enti locali. Successivamente, la L. 81/1993 introdusse il meccanismo dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Seguirono la disciplina sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (1995) e le leggi Bassanini (1997). Ulteriori modifiche furono introdotte con la L. 265/1999 (cosiddetta Napolitano-Vigneri), provvedimento che attribuiva al Governo anche la delega ad attuare un riordino complessivo della materia.

La delega fu esercitata dall'Esecutivo l'anno successivo con l'approvazione del **D.Lgs. 18-8-2000, n. 267** recante il **Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)**, un provvedimento con cui veniva risistemata in maniera organica la legislazione sugli enti locali emanata nel precedente decennio. Il Testo unico è ancora oggi il principale riferimento legislativo per la disciplina di tali enti, anche se deve essere integrato con le disposizioni emanate successivamente e che in più punti hanno introdotto specifiche deroghe alla disciplina unitaria.

In particolare la **L. 7-4-2014, n. 56**, recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni* (cosiddetta legge Delrio), modificando sostanzialmente il D.Lgs. 267/2000, ha riformato, “a Costituzione invariata” l'ordinamento di Città metropolitane e Province, trasformandoli, di fatto, in enti a rappresentanza indiretta (gli organi politici non sono ad elezione diretta).

Agli enti locali si applicano, inoltre, le disposizioni del D.Lgs. 165/2001 (il **Testo unico sul pubblico impiego**), che ha vigenza, in quanto compatibile, nella disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale degli enti locali.

2.3 Gli statuti

2.3.1 La potestà statutaria degli enti subregionali

L'autonomia statutaria degli enti locali trova esplicita consacrazione normativa:

- nell'**art. 114, co. 2, Cost.**, ai sensi del quale Comuni, Province e Città metropolitane sono riconosciuti quali enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Che la potestà normativa di Comuni, Province e Città metropolitane debba esplicarsi nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione è ribadito dall'art. 4 L. 131/2003 (di attuazione dell'art. 114, co. 2, Cost.);

- nell'**art. 6 del D.Lgs. 267/2000**, il quale prevede che i Comuni e le Province adottino il proprio statuto (co. 1) e che questo stabilisca, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, le **norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente** (co. 2).

L'art. 1, co. 3, D.Lgs. 267/2000 demanda alla legislazione in materia di ordinamento degli enti locali, e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite, il compito di enunciare espressamente «*i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa*».

Si può quindi affermare, anche sulla base dell'art. 4 L. 131/2003, che la **potestà statutaria degli enti locali è sottoposta a tre limiti**:

- rispetto della Costituzione;
- rispetto dei principi generali in materia di organizzazione pubblica;
- rispetto di quanto stabilito in attuazione dell'art. 117, co. 2, lett. p), che prevede una competenza esclusiva del legislatore statale in materia di legislazione elettorale, di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

In quanto espressamente conferita e correlata ai precetti costituzionali, la potestà statutaria si esplica al fuori di qualsiasi intermediazione della legge statale o regionale, se non nei limiti in cui questa intermediazione sia prevista dalla stessa Costituzione. Attraverso lo statuto l'ente locale deve provvedere a fissare i **criteri generali della propria organizzazione amministrativa e del proprio funzionamento**; deve delineare il proprio "organigramma" istituzionale, le strutture di vertice e le loro articolazioni, le modalità di interrelazione fra i vari uffici, le forme di collaborazione fra Comuni e Province; disciplinare le altre materie ivi elencate in modo da rappresentare l'identità istituzionale di ciascuna comunità locale.

In particolare, a norma dell'art. 6, co. 2, D.Lgs. 267/2000, lo statuto deve:

- specificare le *attribuzioni degli organi* e le *forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze*, i modi di esercizio della *rappresentanza legale* dell'ente, anche in giudizio;
- stabilire i criteri generali (intendendo per tali quelle indicazioni valide ad ampio spettro, non derogabili ma suscettibili di miglioramenti in dettaglio) in materia di

organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dalla legge.

Sotto il profilo del contenuto, rileva anche l'art. 4, co. 2, L. 131/2003, il quale affida allo statuto degli enti territoriali minori la determinazione dei *principi di organizzazione e funzionamento*, delle *forme di controllo*, anche sostitutivo, delle *garanzie delle minoranze* e delle *forme di partecipazione popolare*.

Per lungo tempo la collocazione degli statuti subregionali, nell'ambito della gerarchia delle fonti, è stata oggetto di discussione. La *dottrina classica* li qualificava come **fonti secondarie**, negandone la capacità di derogare alle norme primarie. Si è cominciato a dubitare della correttezza di quest'impostazione quando la riforma costituzionale (2001) ha sottoposto gli statuti al (solo) limite dei principi costituzionali. Successivamente, la L. 131/2003 ha stabilito che gli statuti sono sottoposti anche ai principi generali in materia di organizzazione e alle leggi statali disciplinanti la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali. Sulla scorta delle disposizioni costituzionali e della legge ordinaria, interpretate a rinforzo della tesi che nega la natura di fonte secondaria, l'opinione oggi dominante è quella che considera gli statuti subregionali come atti formalmente amministrativi, ma sostanzialmente normativi, sia pure con specifiche caratteristiche di atipicità, di **rango paraprimary o subprimario**.

Nella gerarchia delle fonti, perciò, gli statuti degli enti locali si pongono in posizione sovraordinata rispetto alle fonti secondarie e in posizione subordinata alle leggi ordinarie (non alle leggi in quanto tali, bensì ai principi generali che esse pongono). Dalla **natura sostanzialmente normativa** degli statuti discende che gli atti amministrativi emanati in violazione delle disposizioni statutarie sono illegittimi per *violazione di legge* e, in quanto tali, **impugnabili in sede amministrativa o giurisdizionale** (magari in via congiunta con gli atti che rendono concreta la loro potenziale lesività).

2.3.2 Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto

Si può distinguere nello statuto di ciascun ente locale un contenuto obbligatorio (generale o speciale) e uno facoltativo (generale o speciale).

Il contenuto obbligatorio

Si definisce contenuto obbligatorio quello che **non deve mancare nel programma di disciplina dello statuto, pena la sua illegittimità**.

Trattasi in particolare delle seguenti materie:

- **affari istituzionali:** definizione e gestione di stemma e gonfalone;
- **competenze e funzionamento degli organi:** determinazione del numero degli assessori o del loro tetto massimo, specificazione delle attribuzioni degli organi, modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente anche in giudizio, norme per la promozione della presenza di entrambi i sessi, specificazione delle forme di garanzia e partecipazione delle minoranze consiliari ecc.;
- **controlli interni:** modalità di collaborazione dei revisori dei conti con il Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni, disciplina dell'assegnazione all'organo di revisio-

ne dei mezzi necessari per l'espletamento delle proprie funzioni, disciplina delle modalità del controllo di gestione, individuazione di strumenti e metodologie di controllo interno, volte a garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ecc.;

- > **forme di collaborazione fra Comuni e Province:** convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma;
- > **forme di decentramento** (circoscrizioni);
- > **organizzazione degli uffici di dirigenza:** criteri generali e norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, modalità e criteri di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, modalità e criteri di attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna, criteri e norme per l'esercizio delle funzioni di direzione degli uffici e dei servizi da parte dei dirigenti, modalità per l'esercizio da parte dei dirigenti delle competenze di cui all'art. 107, co. 3, TUEL;
- > **partecipazione:** forme della partecipazione popolare e di consultazione della popolazione, procedure per l'ammissione e per il tempestivo esame di istanze o petizioni o proposte popolari, modalità di partecipazione degli interessati nel procedimento di adozione di atti che incidano su situazioni giuridiche soggettive, forme di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi ecc.;
- > **servizi pubblici locali:** modalità di nomina e revoca del presidente e del consiglio d'amministrazione delle aziende speciali e delle istituzioni per la gestione dei servizi sociali, ordinamento e funzionamento delle istituzioni, disciplina delle modalità di coordinamento degli interventi di assistenza, integrazione sociale e tutela dei diritti delle persone handicappate con i servizi sociali, sanitari, educativi e del tempo libero operanti nell'ambito territoriale, nonché di un servizio di segreteria per i rapporti con gli utenti dei citati servizi;
- > **tributi:** adeguamento alle disposizioni di cui alla L. 212/2000 afferente allo statuto dei diritti del contribuente.

Con specifico riferimento alle **Città metropolitane**, l'art. 1, co. 10, L. 56/2014 afferma che il loro statuto deve riportare *le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze*.

Inoltre, l'atto statutario della Città metropolitana deve:

- > regolare le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- > disciplinare i rapporti fra i Comuni e le loro Unioni facenti parte della Città metropolitana e la stessa Città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali;
- > stabilire le modalità in base alle quali i Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana.

Il **contenuto obbligatorio** si definisce **speciale** quando deve essere rispettato, pena la nullità dello statuto, soltanto da alcune tipologie di enti locali. Si pensi ai Comuni con popolazione superiore o inferiore a una data soglia. Solo i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per esempio, dovranno disciplinare l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni ed il sistema di elezione dei relativi organi. Solo gli enti che abbiano previsto commissioni consiliari di garanzia e/o controllo dovranno prevederne l'attribuzione della presidenza alle opposizioni ecc.

Il contenuto facoltativo

Fatto salvo il contenuto minimo obbligatorio, l'inserimento di altre disposizioni all'interno dello statuto è **demandato all'autonomia e alla discrezionalità dell'ente**. Così, per esempio, lo statuto può facoltativamente disciplinare:

- le **competenze e il funzionamento degli organi**. Vi rientrano i principi sul funzionamento del Consiglio, la previsione di commissioni consiliari, la disciplina di poteri, la composizione e il funzionamento delle commissioni di indagine, l'individuazione di atti rientranti nella funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo, l'attribuzione di ulteriori competenze al Sindaco, ai dirigenti o al segretario dell'ente ecc.;
- i **controlli interni**, come la previsione dell'eventuale partecipazione dell'organo di revisione alle sedute della Giunta o l'attribuzione di ulteriori competenze ai revisori dei conti;
- la **finanza e la contabilità**, come gli adempimenti connessi alla gestione finanziaria rientranti nell'ambito del servizio di tesoreria;
- gli **istituti di partecipazione**, in particolare l'eventuale disciplina del referendum a livello locale.

L'art. 1, co. 11, lett. c), L. 56/2014, a proposito delle **Città metropolitane**, afferma che i loro statuti possono prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la *costituzione di zone omogenee*, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana. La mancata intesa può essere superata con decisione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Simili disposizioni costituiscono il **contenuto facoltativo** dello statuto.

Le materie che la legge consente soltanto agli enti locali rientranti in una certa tipologia di disciplinare in sede statutaria, invece, costituiscono il **contenuto facoltativo speciale**. Così, per esempio, solo i Comuni con popolazione fra i 100 mila e i 250 mila abitanti possono articolare il territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, rispettando comunque il vincolo di una popolazione media non inferiore a 30 mila abitanti.

2.3.3 L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione

Il procedimento di approvazione dello statuto differisce da ente a ente. Per i **Comuni**, l'art. 6, co. 4, TUEL, ne riserva l'approvazione al Consiglio comunale, che deve seguire un particolare procedimento aggravato. Lo statuto, infatti, deve essere deliberato dal Consiglio con il voto favorevole dei *due terzi dei consiglieri assegnati all'ente*. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro 30 giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Tale procedura si applica anche per le successive modifiche.

Lo statuto dell'**Unione di Comuni**, invece, in fase di prima istituzione è approvato dai Consigli dei Comuni partecipanti, mentre le successive modifiche sono approvate dal Consiglio dell'Unione (art. 32, co. 4, TUEL).

Per le **Province** trova ora applicazione l'art. 1, co. 55, della L. 56/2014, il quale stabilisce che è compito dell'Assemblea dei Sindaci adottare e respingere lo statuto propo-

sto dal Consiglio provinciale e le sue successive modificazioni, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

Lo statuto delle **Città metropolitane**, infine, è adottato, modificato e respinto dalla Conferenza metropolitana sulla base delle proposte presentate dal Consiglio metropolitano. Sono necessari i voti di un numero di membri che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente (art. 1, co. 9, L. 56/2014).

Sotto il profilo pubblicitario, la legge prevede una **doppia pubblicazione** dello statuto che, oltre a essere trasmesso al Ministero dell'Interno per l'inserimento nella **Raccolta Ufficiale** degli statuti, va pubblicato nel **Bollettino Ufficiale** della Regione (con mero effetto notiziale) e pubblicato sul **sito istituzionale dell'ente**. Tale ultima modalità di pubblicazione è stata introdotta dall'art. 32 L. 69/2009, la quale ha disposto che, dal 1° gennaio 2011, le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare i propri atti con effetti di pubblicità legale sui rispettivi siti informatici (**albo pretorio online**). A decorrere da tale data la pubblicazione in forma cartacea non ha alcuna efficacia di pubblicità legale.

In passato lo statuto era assoggettato al controllo preventivo di legittimità da parte del **Comitato regionale di controllo** (CO.RE.CO.) con le procedure e nelle forme previste per il controllo obbligatorio sugli atti deliberativi consiliari. Essendo venuta meno, all'indomani dell'entrata in vigore della L. cost. 3/2001, ogni forma di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, lo statuto locale non risulta più assoggettato ad alcuna forma di controllo.

2.4 I regolamenti degli enti locali

2.4.1 Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare

Accanto all'autonomia legislativa la Costituzione riconosce agli enti locali quella regolamentare, più appropriatamente definita *potestà regolamentare* dall'art. 117, co. 6, Cost. Tale potestà è conferita anche agli enti territoriali minori in materia di organizzazione e di svolgimento delle funzioni loro assegnate.

Il fondamento giuridico della potestà regolamentare risiede nell'espressa attribuzione di competenza da parte della legge. Soltanto il legislatore, infatti, può attribuire tale potere ad un organo amministrativo, determinando l'inserimento degli atti che ne conseguono nella gerarchia delle fonti.

I **limiti al potere regolamentare locale** restano quelli individuati per i regolamenti in genere, che non possono contrastare con le norme costituzionali, né con quelle dell'Unione europea, né regolare materie coperte da riserva di legge statale (es. quella in materia penale) o regionale (cfr. art. 117 Cost.).

Il principio di **sussidiarietà** se da un lato ha segnato, in materia di regolamenti locali, il superamento del principio gerarchico, dall'altro lato ha dato luogo ad altro principio, quello della **cedevolezza**, che determina un *rafforzamento del potere normativo locale*; in virtù di tale principio, infatti, le leggi statali e regionali cedono, ossia si ritraggono, di fronte ai regolamenti locali nelle materie di rispettiva loro competenza. In ipotesi, invece, di **contrasto fra regolamenti locali e leggi ordinarie statali o regionali** (come pure di **deroga**), essendo ormai doverosa la salvezza delle materie riservate

dal novellato art. 118 Cost. all'autonomia locale, ne deriva che, qualora il contrasto (o la deroga) riguardi una di queste materie, la norma locale deve considerarsi prevalente. D'altro canto, nell'opposta ipotesi di **invadenza**, da parte del regolamento locale, di materie estranee alle funzioni locali, va riconosciuta, secondo una consolidata giurisprudenza amministrativa, l'*illegittimità* della norma regolamentare (Potenza).

2.4.2 I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti

I regolamenti degli enti locali sono tradizionalmente considerati quali **fonti secondarie**, in quanto esplicazione concreta del potere normativo conferito dal legislatore a tali Amministrazioni periferiche. Se prima della riforma costituzionale del 2001 gli enti locali esprimevano, attraverso i regolamenti, le loro scelte entro i margini delineati dalla legislazione statale e regionale, nel sistema successivo alla revisione costituzionale si è configurata una nuova e più accresciuta autonomia regolamentare locale, che ha segnato il **passaggio dal principio di gerarchia delle fonti a quello di competenza** (già *in nuce* nell'art. 5 L. 142/1990, poi recepita dal D.Lgs. 267/2000); ciò, in quanto ogni fonte normativa ha il proprio ambito di competenza.

L'ordinamento statale, oggi, è quindi policentrico in relazione alla rilevanza che riveste il principio della sussidiarietà. I regolamenti, come gli statuti, non vanno più considerati in un rapporto di gerarchia rispetto alle norme statali e regionali, ma nel contesto di un **rapporto paritario** nei confronti delle norme contenute nelle leggi statali e regionali, che sono fonti chiaramente primarie (Potenza).

Secondo alcuni (Caringella), se si considerano gli statuti quali *fonte secondaria*, nella gerarchia delle fonti, i regolamenti sarebbero da considerarsi, nell'ambito della stessa gerarchia, *fonti terziarie o sub-secondarie*. Se, invece, si considera *fonte sub-primaria* lo statuto, allora il regolamento deve essere considerato una *fonte secondaria*. La tesi non è da preferire, se si ritiene che, nel rapporto fra statuti e regolamenti, questi ultimi, essendo divenuti strumenti di disciplina diretta delle varie funzioni, conservano ancora, rispetto agli statuti, una posizione paritaria, non rappresentando più norme di dettaglio in riferimento ai principi contenuti negli statuti; si ritiene, a tal proposito, che gli statuti disciplinano i fatti strutturali, mentre i regolamenti disciplinano i fatti funzionali (Piraino).

2.4.3 La classificazione dei regolamenti

La dottrina più autorevole classifica i regolamenti dell'ente locale nel modo che segue:

- regolamenti **obbligatori**, quelli di cui l'ente locale deve necessariamente dotarsi ai sensi di legge, come per esempio il regolamento di contabilità, il regolamento dei contratti, il regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi, il regolamento per il procedimento amministrativo, i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il regolamento per il funzionamento del Consiglio, il regolamento delle entrate, il regolamento per la partecipazione popolare;
- regolamenti **obbligatori speciali**, così chiamati perché la loro adozione è obbligatoria solo per gli enti locali di una certa tipologia. Si pensi, per esempio, al regolamento delle circoscrizioni nei Comuni con oltre 250.000 abitanti, prevedendo la legge che nei Comuni di queste dimensioni le circoscrizioni debbano obbligatoriamente

istituirsi e quindi disciplinarsi; rientrano nella categoria anche il regolamento del corpo o servizio di polizia municipale o il regolamento edilizio;

- regolamenti **facoltativi**, quelli di cui la legge consente espressamente ad un ente locale di dotarsi senza, peraltro, imporglielo, come per esempio il regolamento della o delle istituzioni, il regolamento per le alienazioni immobiliari, il regolamento per il referendum; questi regolamenti diventano obbligatori nel momento in cui lo statuto abbia previsto i relativi istituti;
- regolamenti **facoltativi speciali**, quelli che la legge consente che siano adottati dagli enti territoriali di una certa tipologia, come per esempio i regolamenti delle circoscrizioni nei Comuni in cui l'istituzione delle circoscrizioni sia facoltativa, i Comuni cioè con popolazione compresa fra 100.000 e 250.000 abitanti, o il regolamento dei municipi nei Comuni nati dalla fusione di Comuni preesistenti, sempre che l'istituzione dei municipi sia facoltativa; come nel caso precedente, anche l'adozione di detti regolamenti diviene obbligatoria nel momento in cui lo statuto abbia previsto gli istituti che essi vanno a disciplinare;
- regolamenti **ulteriori**, quelli cioè che, seppur non espressamente attribuiti in modo specifico alla competenza dell'ente locale, possono comunque ricondursi alla potestà regolamentare generale di cui all'art. 7 TUEL nelle materie di competenza del Comune o della Provincia (Barusso).

Secondo che gli istituti da regolamentare siano o non siano specificamente pre-determinati dalla fonte legislativa, il contenuto del regolamento è **obbligatorio o libero**. Quando il contenuto è libero, la fonte legislativa si limita a indicare la materia, lasciando alla fonte regolamentare la scelta degli istituti da disciplinare. Il regolamento si definisce **vincolato o parzialmente vincolato**, quando, operata dallo statuto dell'ente una determinata scelta, il contenuto della disciplina regolamentare rappresenta la *necessaria conseguenza* di tale scelta (per cui, ad esempio, qualora lo statuto abbia previsto il referendum solo di tipo consultivo, il regolamento non potrà che limitarsi a disciplinare detta forma di consultazione referendaria).

2.4.4 I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi

Nel disporre che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione, l'art. 97 Cost. fissa una *riserva relativa* di legge: infatti, l'espressione *secondo disposizioni di legge* significa che la legge non deve necessariamente dettare anche le norme di dettaglio, che possono essere affidate alla normazione secondaria.

Considerando che la potestà statutaria degli enti locali si esplica secondo i principi fissati dalla Costituzione e che gli enti locali hanno potestà regolamentare per quanto riguarda la disciplina della loro *organizzazione* e dello *svolgimento* delle funzioni loro attribuite, la loro potestà normativa in questa materia *non è libera*, ma deve sottostare alle leggi dello Stato, sia a quelle che regolano i principi di organizzazione delle strutture pubbliche, sia a quelle che regolano il procedimento amministrativo (dato che organizzazione e procedimento sono aspetti intrinsecamente connessi).

Coerentemente l'art. 4, co. 4, L. 131/2003 prevede che la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane sia riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale,

nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i **requisiti minimi di uniformità**, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, co. 6, e 118 Cost.

Sembra accoglibile, sul punto, l'interpretazione secondo cui i regolamenti che disciplinano l'organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali assurgono al rango di **regolamenti di delegificazione**, che potranno quindi anche sostituirsi alle norme di legge, fermo restando il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

2.4.5 L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione

La **competenza all'adozione dei regolamenti** spetta al **Consiglio**. Fanno eccezione i regolamenti in materia di **ordinamento degli uffici e dei servizi**, attribuiti dall'art. 48 TUEL alla competenza della **Giunta**, seppur nell'ambito di criteri generali deliberati sempre dal Consiglio; in quest'ultimo caso l'esercizio della potestà regolamentare risulta scisso su due livelli, quello dei *criteri generali*, di competenza consiliare, e quello del *regolamento vero e proprio*, di competenza giuntale. Secondo una diversa opinione, avendo i *criteri generali solo valenza di indirizzo politico*, la *piena titolarità* della potestà regolamentare sarebbe propria della Giunta.

Il **procedimento di adozione dei regolamenti** è il medesimo ordinariamente previsto per l'adozione delle deliberazioni di competenza consiliare o giuntale. Per il solo *regolamento di disciplina del funzionamento del Consiglio*, che rientra fra quelli obbligatori, la legge richiede per la sua valida approvazione la *maggioranza assoluta*, anche se non è precisato se essa vada computata sui membri assegnati al collegio, su quelli in carica, sui presenti o sui votanti. Quanto alle altre tipologie di regolamenti, per quanto la legge non preveda una *maggioranza specifica* per la loro approvazione, è ipotizzabile che lo statuto possa autonomamente richiederla.

Per i *regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi* (regolamenti *sostitutivi*, fra l'altro, non solo del regolamento di organizzazione, ma anche del regolamento disciplinante i concorsi, e più in generale, l'accesso all'impiego nell'Amministrazione locale) la legge individua l'organo competente all'adozione nella Giunta, in deroga alla previsione generale, che attribuisce l'esercizio della potestà regolamentare al Consiglio.

Relativamente alla **pubblicazione**, per i regolamenti vige lo stesso regime previsto per le deliberazioni del Consiglio o della Giunta. L'entrata in vigore, tranne diversa previsione statutaria, seguirà i termini ordinariamente previsti per l'entrata in vigore delle deliberazioni dell'organo che lo ha adottato. Le deliberazioni che approvano i regolamenti, a partire dal 1° gennaio 2011, devono essere obbligatoriamente pubblicate dalle Amministrazioni locali sui rispettivi siti informatici (**albo pretorio online**).

Accogliendo la tesi per cui all'indomani dell'entrata in vigore della L. cost. 3/2001, che ha fra l'altro **abrogato** l'art. 130 Cost., sono da ritenersi essere immediatamente venute meno tutte le previsioni di legge ordinaria in tema di **controlli di legittimità** sugli atti degli enti locali, conseguentemente è venuta meno anche ogni forma di controllo sui regolamenti.

2.4.6 La potestà sanzionatoria degli enti locali

L'inosservanza delle disposizioni regolamentari configura un'ipotesi di **illecito amministrativo** per la quale, salvo diversa disposizione di legge, si applica la sanzione pecuniaria da un minimo edittale di 25 euro ad un massimo di 500 euro (art. 7-bis D.Lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 16 L. 3/2003).

Le sanzioni amministrative si applicano anche ai casi di violazione delle ordinanze emanate dal Sindaco e dal Presidente della Provincia, sulla base di disposizioni di legge o di norme regolamentari.

Secondo il Ministero dell'Interno, gli enti territoriali minori possono prevedere, disciplinandolo, l'esercizio del **potere sanzionatorio in sede regolamentare** in virtù del generale potere regolamentare di cui è dotato l'ente locale ai sensi dell'art. 7 TUEL; inoltre, essi possono **graduare la sanzione pecuniaria**, in base al diverso valore dei vari interessi pubblici lesi dalla violazione delle norme contenute nei singoli regolamenti comunali e provinciali, valore che può essere correttamente ponderato solo dai soggetti istituzionali cui l'ordinamento affida la cura degli interessi pubblici medesimi (Circolare Finanza Locale 19/2003 del Dipartimento per gli affari interni e territoriali).

2.5 Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità)

L'ordinanza è un atto amministrativo, sovente legato ai presupposti della necessità e urgenza. Negli enti locali è un atto tipico dell'organo monocratico dell'ente e può essere adottato, a seconda dei casi, dal *Sindaco* o dal *dirigente*.

L'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente presuppone la **necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale e imprevedibili**, indipendentemente dal mero dato temporale, in quanto la situazione di pericolo, ossia la ragionevole probabilità che l'evento dannoso accada, può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto (Cons. Stato, sez. V, 4-2-1998, n. 125), cui non si potrebbe far fronte col ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.

I **presupposti** per l'adozione di questa categoria di provvedimenti, nei cui confini il potere di ordinanza può svolgersi con una relativa ampiezza, possono essere, pertanto, individuati nell'**urgenza** di provvedere e nella **contingibilità**, intese come indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici e nella straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità dell'evento che ne rende necessaria l'adozione. Altra caratteristica dell'atto è la **temporaneità**, che attiene agli effetti del provvedimento in relazione alla cessazione dello stato di necessità.

La giurisprudenza in materia (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, 8-5-2007, n. 2109) ha individuato ulteriori presupposti che giustificano l'adozione di tale atto, ossia:

- il **previo accertamento**, da parte degli organi competenti, della situazione di pericolo o di danno che s'intende fronteggiare, corredato da una congrua motivazione che evidenzia tale presupposto;
- la **mancaanza di strumenti alternativi** offerti dall'ordinamento, stante il carattere *extra ordinem* del potere sindacale;

- la **necessità** che, in relazione al suo scopo, il provvedimento **non rivesta il carattere della continuità e della stabilità degli effetti** (e, quindi, non ecceda le finalità di un momentaneo rimedio alla situazione contingente).

Ne consegue che, per essere legittima, l'ordinanza deve rivelarsi idonea a fronteggiare la situazione di rischio ed essere emanata entro ragionevoli limiti temporali, dati dalla persistenza della situazione eccezionale, senza mai risultare sproporzionata. Per converso il ricorso al potere di ordinanza deve considerarsi illegittimo ove il provvedimento, in relazione alle sue finalità, ecceda le finalità del momento e risulti destinato a regolare stabilmente una situazione o un assetto di interessi.

Se da un lato obbediscono al principio di legalità, dall'altro le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono un'*eccezione rispetto alla regola della tipicità*. Ciò nondimeno, pur nell'estrema "flessibilità" attribuita dal legislatore, le ordinanze soggiacciono a **specifiche limitazioni**, alcune delle quali traggono origine dagli stessi presupposti previsti per la loro emanazione. In particolare:

- devono rispettare i **principi generali dell'ordinamento giuridico**, in primo luogo quelli ricavabili dai precetti costituzionali ma anche quelli desumibili da altre fonti, e le **norme dell'Unione europea** (cfr. art. 25 D.Lgs. 1/2018);
- non possono introdurre deroghe in **materie coperte da riserva assoluta di legge**;
- devono riportare un'esplicita **motivazione** (è richiesto sotto il profilo della legittimità formale una *motivazione illustrativa della concreta sussistenza dei presupposti previsti dalla legge*. Cass. 30-7-2014, n. 33779), indicare le principali **norme giuridiche cui si intende derogare** e individuare i **limiti temporali** di applicabilità;
- devono essere strumentali alla predisposizione e all'organizzazione di **misure necessarie** ad affrontare situazioni di grave pericolo o evitare maggiori danni a persone o cose, non altrimenti affrontabili con i "normali" poteri amministrativi, e purché ricorra l'effettiva sussistenza di una **situazione di fatto** (calamità naturali, catastrofi ed altre situazioni di emergenza), tale da giustificare l'utilizzo di mezzi e poteri straordinari.

2.6 I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione

Si è detto che, ai sensi dell'art. 4 L. 131/2003, «*lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica... stabilisce i principi di organizzazione e di funzionamento dell'ente*». C'è un parallelismo voluto fra questa formula e quella dettata dall'art. 123 Cost. per definire la potestà statutaria della Regione, il che riflette inequivocabilmente il principio di pariordinazione di cui all'art. 114 Cost.

L'esplicito richiamo al "rispetto" della legge statale di cui alla lett. p) dell'art. 117 Cost. non impedisce di riconoscere alla fonte primaria locale la forza di assumere, fuori da ogni intermediazione, un'area di generale pertinenza in rapporto diretto con i principi costituzionali.

Che poi il **rapporto fra le due fonti**, quella statutaria dell'ente locale e quella legislativa, sia ormai di *competenza* e non di *gerarchia*, emerge inequivocabilmente dal fatto che la seconda non ha più una valenza generale ma riguarda soltanto specifiche materie, pur nell'ampiezza e organicità alle stesse riconoscibili.

Come la competenza statale, anche quella regionale in materia di esercizio delle funzioni, nel ristretto ambito della definizione dei requisiti minimi di uniformità, non è limitata alla disciplina del solo svolgimento delle stesse (cioè del profilo meramente procedimentale), ma si estende anche agli aspetti di organizzazione e gestione delle funzioni, il che crea il *rischio di una sovrapposizione fra la competenza statutaria dell'ente locale e la competenza regionale e statale* (art. 4, co. 2 e 4, L. 131/2003). Tale rischio è tuttavia fronteggiabile attraverso una lettura coordinata delle due disposizioni.

Infatti, la possibilità che la legge regionale (e statale) incida sui profili organizzativo e gestionale incontra **due limiti** che valgono a ben circoscriverne l'ambito applicativo:

- innanzitutto, **la legge non può riguardare i profili generali di organizzazione dell'ente**, cioè le linee fondamentali di strutturazione degli organi e degli uffici che, ai sensi dell'art. 4, co. 2, L. 131/2003, restano affidati esclusivamente alla potestà statutaria dell'ente locale, pur con i limiti ivi previsti (rispetto della legge statale *ex lett. p*); dell'art. 117 Cost. e vincolo di armonizzazione con i principi generali di organizzazione pubblica);
- inoltre, **la legge regionale (e statale) non può dettare una disciplina organica**, cioè completa, anche se composta da disposizioni di principio che lascino spazio a disposizioni di dettaglio, ma deve limitarsi a formulare solo *indicazioni* tendenzialmente di non diretta precettività, strettamente ancorate a ragionevoli esigenze di *uniformità* della disciplina di ciascuna funzione. In altri termini, la diretta incidenza della legge regionale sull'organizzazione dell'ente locale, costituendo come una *deroga* al principio generale di autonomia e di pari ordinazione di cui all'art. 114 Cost., può essere legittimata esclusivamente da *esigenze* in stretto modo connesse alla distribuzione, per ciascuna materia, delle competenze amministrative fra i diversi livelli di governo e di amministrazione ai sensi dell'art. 118, commi 1 e 2, Cost., e in applicazione dei criteri ivi indicati.

Il rischio di incoerenza delle concorrenti determinazioni è dunque fronteggiabile con gli strumenti che la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione rende astrattamente praticabili. Da ciò deriva una rilevante conseguenza in ordine all'ambito contenutistico delle funzioni fondamentali: esse incidono tanto sulle materie di competenza legislativa statale (art. 117, co. 2, Cost.), quanto su quelle attribuite alla Regione (art. 117, co. 3 e 4, Cost.). Pertanto, l'attribuzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della materia riguardante le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province deve intendersi come riferita alla sola individuazione, non già alla disciplina del loro esercizio, che spetta, con tutte le limitazioni previste a garanzia della autonomia degli enti locali, tanto allo Stato che alla Regione *ratione materiae*.

Professioni & Concorsi

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

Per il potenziamento dell'organico di diversi enti locali l'**ASMEL** (Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali) ha indetto una selezione pubblica per la **formazione di un elenco di idonei** per diversi profili professionali. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 12 aprile 2022, n. 29*.

La procedura di selezione prevede **una sola prova scritta**, con la somministrazione di un quiz multidisciplinare a risposta multipla, con una prima parte di domande su argomenti comuni a tutti i candidati e una seconda parte su materie specifiche per ogni profilo. Questo volume riporta una **trattazione manualistica delle materie comuni** alle varie figure professionali ricercate: *diritto costituzionale e regionale, diritto dell'Unione europea, diritto amministrativo (organizzazione e attività, trasparenza, accesso e anticorruzione, contratti pubblici, lavoro pubblico e responsabilità), tutela della privacy, diritto degli enti locali, reati contro la P.A., contabilità pubblica, quesiti situazionali*.

Ogni capitolo della parte teorica è completato da un **questionario con domande a risposta multipla** (*disponibile tra il materiale online*) che consente di verificare il livello di preparazione raggiunto ed eventualmente ritornare sugli argomenti che meritano un ripasso e un approfondimento.

Grazie al **software online**, accessibile gratuitamente nell'area riservata, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e simulare lo svolgimento della prova.



IN OMAGGIO

ESTENSIONI ONLINE: TEST DI VERIFICA SOFTWARE DI SIMULAZIONE

Le risorse di studio gratuite sono accessibili per 18 mesi dalla propria area riservata, previa registrazione al sito **edises.it**.

Il **software** consente di **esercitarsi** su un vastissimo database e **simulare** la prova.