

Professioni & Concorsi

**MANUALE
COMPLETO**

III EDIZIONE

CONCORSI PER ISTRUTTORE DIRETTIVO E FUNZIONARIO

[Categoria D]

AREA AMMINISTRATIVA ENTI LOCALI

MANUALE, QUESITI e MODULISTICA
per le **prove di selezione**



IN OMAGGIO

**ESTENSIONI ONLINE:
SOFTWARE DI SIMULAZIONE**



EdiSES
edizioni

CONCORSI PER ISTRUTTORE DIRETTIVO E FUNZIONARIO (Categoria D) AREA AMMINISTRATIVA ENTI LOCALI

MANUALE, QUESITI e MODULISTICA
per le prove di selezione



Accedi ai servizi riservati

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

**MATERIALI DI INTERESSE
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

CODICE PERSONALE

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

Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

SEGUI QUESTE SEMPLICI ISTRUZIONI

SE SEI REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



inserisci email e password



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



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

SE NON SEI GIÀ REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



registrati al sito **edises.it**



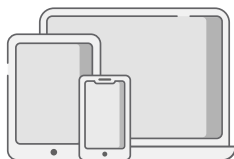
attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



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



CONTENUTI AGGIUNTIVI



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

Concorsi per

ISTRUTTORE DIRETTIVO E FUNZIONARIO

(Categoria D)

AREA AMMINISTRATIVA ENTI LOCALI

MANUALE, QUESITI e MODULISTICA
per le prove di selezione



Concorsi per Istruttore direttivo e funzionario - Area amministrativa degli enti locali
III Edizione – 2022
Copyright © 2022, 2021, 2019 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: Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)

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

ISBN 978 88 3622 615 3

www.edises.it

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

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

Sommario

Libro I

Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto.....	3
Capitolo 2 Lo Stato	13
Capitolo 3 La Costituzione italiana.....	21
Capitolo 4 Gli organi costituzionali.....	39
Capitolo 5 La magistratura.....	62
Capitolo 6 Gli organi ausiliari.....	74
Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali.....	78
Capitolo 8 Le fonti del diritto	101

Libro II

Diritto amministrativo

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

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

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



Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

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

Libro V

Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

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

Libro VI

La trasparenza e le misure anticorruzione

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

Libro VII

I servizi comunali di interesse statale

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

Libro VIII

I principali settori di attività degli enti locali

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

Libro IX

L'ordinamento finanziario e contabile

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

Libro X

L'attività contrattuale

Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione	805
Capitolo 2 Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)	811
Capitolo 3 Il partenariato pubblico-privato	847

Libro XI

Elementi di diritto civile

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



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

Libro XII

Reati contro la Pubblica Amministrazione

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

Appendice

Guida alla redazione degli atti degli enti locali

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

Rassegna

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

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

Premessa

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

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

La **trattazione è aggiornata** alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano, a titolo esemplificativo, il D.L. 36/2022 (*decreto PNRR-2*, con diverse disposizioni concernenti il rapporto di pubblico impiego), la L. 35/2022 (che ha introdotto la possibilità del terzo mandato per i Sindaci dei Comuni fino a 5.000 abitanti), la L. 25/2022 (di conversione del D.L. 4/2022, il *decreto sostegni-ter*) e la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021), nonché altri provvedimenti di interesse per chi opera negli enti locali.

Sono, altresì, segnalate le ultime pronunce della Corte costituzionale: la *sentenza 131/2022*, intervenuta sul criterio dell'attribuzione automatica del cognome paterno, e la *sentenza 62/2022*, intervenuta, in materia elettorale, sul principio delle pari opportunità di accesso alle cariche elettive, per i Comuni con meno di 5.000 abitanti.

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

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

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

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

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

blog.edises.it
infoconcorsi.edises.it



Indice

Libro I

Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

1.1	L'origine e la funzione del diritto	3
1.2	L'ordinamento giuridico.....	3
1.3	La norma giuridica	4
1.3.1	Norme sociali e norme giuridiche	4
1.3.2	La classificazione delle norme giuridiche	5
1.3.3	L'efficacia delle norme giuridiche nello spazio e nel tempo	6
1.3.4	L'interpretazione delle norme giuridiche	7
1.4	Le fonti normative	8
1.4.1	Profili definitori.....	8
1.4.2	Fonti di produzione	9
1.4.3	Fonti atto e fonti fatto.....	9
1.4.4	Fonti atipiche e fonti rinforzate	10
1.4.5	Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme	10
1.5	Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio	11
1.6	I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive.....	11

Capitolo 2 Lo Stato

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

Capitolo 3 La Costituzione italiana

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

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

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

Capitolo 4 Gli organi costituzionali

4.1	Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale	39
4.2	Il corpo elettorale	39
4.2.1	Elettorato attivo e passivo	39
4.2.2	I sistemi elettorali	40
4.3	Il Parlamento	41
4.3.1	Concetti generali	41
4.3.2	Il bicameralismo perfetto	41
4.3.3	La Camera dei deputati	42
4.3.4	Il Senato della Repubblica	42
4.3.5	L'organizzazione interna e il funzionamento del Parlamento	43
4.3.6	Le deliberazioni parlamentari	44
4.3.7	Il Parlamento in seduta comune	45
4.3.8	Legislatura, proroga e <i>prorogatio</i>	45
4.3.9	Le prerogative parlamentari	45
4.3.10	La funzione legislativa	46
4.3.11	La funzione di indirizzo politico e di controllo	47
4.4	Il Governo	47
4.4.1	Nozioni introduttive	47
4.4.2	La formazione del Governo	48
4.4.3	Il Presidente del Consiglio dei Ministri	49
4.4.4	Il Consiglio dei Ministri	50
4.4.5	I Ministri	50
4.4.6	I Ministeri	51
4.4.7	Attività e funzioni del Governo	52
4.5	Il Presidente della Repubblica	52
4.5.1	Il Capo dello Stato nella Costituzione	52
4.5.2	Requisiti di eleggibilità, elezione, durata e cessazione del mandato	53
4.5.3	Gli atti del Presidente della Repubblica	53
4.5.4	Responsabilità e irresponsabilità del Presidente	55
4.5.5	Impedimento e supplenza	55
4.6	La Corte costituzionale	56
4.6.1	Il ruolo della Corte	56
4.6.2	Competenze della Corte	57
4.6.3	Composizione della Corte	57
4.6.4	<i>Status</i> del giudice costituzionale	58
4.6.5	Il sindacato di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge	58
4.6.6	Tipologia delle decisioni della Corte	59
4.6.7	La risoluzione dei conflitti di attribuzione	60
4.6.8	Giudizio sulle accuse al Presidente della Repubblica	61
4.6.9	Giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum	61



Capitolo 5 La magistratura

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

Capitolo 6 Gli organi ausiliari

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

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

7.1	Le disposizioni costituzionali	78
-----	--------------------------------------	----

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

Capitolo 8 Le fonti del diritto

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

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

Libro II

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

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

1.4.1	Caratteri generali	136
1.4.2	Atti e provvedimenti amministrativi.....	137
1.4.3	Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	138

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1	Nozione	140
2.2	Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà	140
2.3	L'interesse legittimo	142
2.3.1	Nozione.....	142
2.3.2	Interessi pretensivi e interessi oppositivi	143
2.3.3	Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti)	144
2.4	Le situazioni giuridiche passive	144

Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio.....	146
3.2	L'organo amministrativo.....	147
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	147
3.2.2	Le diverse tipologie di organi.....	147
3.2.3	La competenza	148
3.2.4	L'esercizio della competenza da parte di soggetti diversi dal titolare dell'organo	148
3.2.5	L'incompetenza.....	149
3.2.6	Il funzionario di fatto	149
3.2.7	La <i>prorogatio</i>	150
3.3	Il decentramento amministrativo	150
3.3.1	Le disposizioni costituzionali.....	150
3.3.2	Le possibili forme di decentramento.....	151
3.3.3	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....	151
3.4	Gli enti pubblici	152
3.4.1	Profili generali.....	152
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici.....	152
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico.....	154
3.4.4	I rapporti fra gli enti	154
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	155
3.6	L'articolazione burocratica dello Stato	156
3.6.1	Concetti generali.....	156
3.6.2	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	156
3.6.3	I Ministeri	157
3.6.4	Il Ministro	157
3.6.5	Le Agenzie	158
3.7	Le Autorità indipendenti	158
3.7.1	Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	158
3.7.2	Le Autorità attualmente operanti	159
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali... ..	160
3.9	Gli enti locali territoriali: rinvio.....	161



Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi

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

Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo

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

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

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

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

Capitolo 7 I controlli

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

Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione

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

Capitolo 9 Il sistema delle tutele

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

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione

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

Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

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

Capitolo 3 Il procedimento amministrativo

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

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

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico

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

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

Capitolo 5 La tutela della privacy

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

Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali

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

Capitolo 2 Le fonti normative

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

Capitolo 3 Il Comune

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



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

Capitolo 4 La Provincia

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

Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

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

Capitolo 6 Il sistema elettorale

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

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

Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali

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

Capitolo 8 Le modifiche territoriali

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

Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione

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

Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini

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

Capitolo 11 I servizi pubblici locali

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

Capitolo 12 I controlli

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

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

Libro V

Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

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

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

Capitolo 2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro

2.1 Concetti introduttivi	428
2.2 I diritti patrimoniali dei dipendenti	428



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

Capitolo 3 Il sistema di gestione delle *performance*

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

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

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

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

Capitolo 5 Le figure dirigenziali

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

Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale

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

Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro

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



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

Libro VI

La trasparenza e le misure anticorruzione

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

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

1.6.5	Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale	515
1.6.6	Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio	516
1.7	Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione	518
1.8	Il Segretario dell'ente locale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	520
Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione		
2.1	Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione	521
2.2	Il Codice di comportamento	521
2.2.1	Finalità e destinatari	521
2.2.2	Obblighi a carico dei dipendenti	522
2.3	La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) ..	523
2.3.1	La gestione della segnalazione e l'obbligo di anonimato	523
2.3.2	Le misure di tutela del whistleblower	524
2.4	Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego	525
2.4.1	La rotazione del personale addetto alle aree a rischio	525
2.4.2	L'astensione in caso di conflitto di interesse	526
2.4.3	Formazione in tema di anticorruzione	527
2.5	Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro	528
2.5.1	Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	528
2.5.2	Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001)	529
2.5.3	Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	531
2.5.4	La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette <i>revolving doors</i>)	532
2.6	L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno	533
	Quesiti di verifica	535

Libro VII

I servizi comunali di interesse statale

Capitolo 1 L'ordinamento dello stato civile

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



1.7	Le registrazioni relative agli atti di nascita e agli atti di riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio	555
1.7.1	Dichiarazioni, atti e provvedimenti soggetti a iscrizione e trascrizione.....	555
1.7.2	La dichiarazione di nascita	556
1.7.3	Formazione e contenuto dell'atto di nascita	558
1.7.4	Nome e cognome del neonato	558
1.7.5	Le annotazioni da eseguirsi negli atti di nascita	560
1.7.6	Il riconoscimento di figli nati fuori del matrimonio	561
1.7.7	Il ritrovamento di bambini abbandonati	564
1.8	Le registrazioni relative agli atti di matrimonio	564
1.8.1	Le pubblicazioni matrimoniali	564
1.8.2	Le opposizioni al matrimonio	566
1.8.3	La celebrazione del matrimonio	567
1.8.4	L'atto di matrimonio: contenuto e annotazioni.....	568
1.9	Le registrazioni relative alle unioni civili	569
1.9.1	L'introduzione dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano	569
1.9.2	La richiesta di costituzione dell'unione civile	569
1.9.3	La costituzione dell'unione civile	570
1.9.4	Le opposizioni all'unione civile	572
1.9.5	Le annotazioni da eseguirsi nell'atto di costituzione dell'unione civile.....	572
1.10	Le iscrizioni e le trascrizioni relative ai matrimoni e alle unioni civili.....	572
1.11	Registrazioni degli atti di morte	574
1.11.1	Dichiarazione di morte e adempimenti relativi all'atto di morte	574
1.11.2	Casi particolari.....	576
1.11.3	La destinazione delle salme	576
1.12	Rettificazione e correzione degli atti di stato civile	577
1.12.1	Le procedure di rettificazione.....	577
1.12.2	La procedura di correzione	578
1.12.3	Le modificazioni del nome e del cognome.....	579
1.13	Gli estratti degli atti dello stato civile e dei relativi certificati	579
Capitolo 2 L'ordinamento delle anagrafi e i servizi statistici		
2.1	La definizione di anagrafe della popolazione. Cenni storici ed evoluzione legislativa	581
2.2	L'Anagrafe della Popolazione Residente	582
2.2.1	L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)	582
2.2.2	Le posizioni anagrafiche. Definizioni rilevanti agli effetti anagrafici.....	585
2.2.3	Lo schedario anagrafico	587
2.2.4	Lo schedario della popolazione temporanea	588
2.2.5	La vigilanza sulla tenuta delle anagrafi.....	588
2.3	L'ufficiale d'anagrafe.....	589
2.3.1	La titolarità e la delega delle funzioni	589
2.3.2	I compiti e le responsabilità	590
2.4	Le iscrizioni e le cancellazioni	591
2.4.1	L'iscrizione e la cancellazione di cittadini italiani	591
2.4.2	L'iscrizione e la cancellazione di cittadini stranieri	591
2.5	Le mutazioni anagrafiche.....	594

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

Capitolo 3 La leva militare

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

Capitolo 4 I servizi elettorali

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



Libro VIII

I principali settori di attività degli enti locali

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

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

Capitolo 2 Sviluppo economico e attività produttive

Sezione I Le attività produttive

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

Sezione II La disciplina del commercio

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

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

Capitolo 3 Territorio, ambiente e infrastrutture

Sezione I Governo del territorio, urbanistica ed edilizia

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

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

Sezione II Tutela del paesaggio e dall'inquinamento

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

Sezione III Altri settori d'intervento

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

Capitolo 4 I servizi alla persona e alla comunità

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

Capitolo 5 La polizia amministrativa locale

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

Libro IX**L'ordinamento finanziario e contabile****Capitolo 1 Le entrate degli enti locali**

1.1	La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001	755
1.1.1	L'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa	755
1.1.2	L'articolo 119 della Costituzione: l'autonomia finanziaria	755
1.2	Il federalismo fiscale.....	756
1.3	Dal Patto di stabilità al vincolo del pareggio di bilancio.....	757
1.4	Il regolamento generale in materia di entrate	758
1.4.1	I limiti alla potestà regolamentare	759
1.4.2	L'approvazione del regolamento	759
1.4.3	La gestione dei tributi locali.....	760



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

Capitolo 2 L'ordinamento contabile

2.1	L'ordinamento contabile degli enti locali e l'armonizzazione	775
2.2	I principi contabili	775
2.2.1	I principi contabili generali.....	776
2.2.2	I principi contabili applicati	777
2.3	Il sistema di bilancio	777
2.4	La programmazione di bilancio.....	778
2.4.1	Il Documento Unico di Programmazione (DUP)	779
2.4.2	Il bilancio di previsione finanziario	779
2.4.3	Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)	783
2.5	Le competenze nella gestione del bilancio.....	784
2.5.1	La gestione delle entrate	784
2.5.2	La gestione delle spese.....	785
2.6	Il rendiconto della gestione	787
2.6.1	Predisposizione ed approvazione	788
2.6.2	Il conto del bilancio	789
2.6.3	Il conto economico	789
2.6.4	Lo stato patrimoniale	790
2.6.5	Il passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico- patrimoniale	790
2.6.6	Il bilancio consolidato.....	793
2.6.7	I rendiconti degli agenti contabili interni	794
2.7	La legislazione sul dissesto degli enti locali	795
2.7.1	Gli enti locali strutturalmente deficitari	795
2.7.2	Enti in squilibrio strutturale	796
2.7.3	La procedura di dissesto finanziario	797
	<i>Quesiti di verifica</i>	799

Libro X

L'attività contrattuale

Capitolo 1 I contratti della Pubblica Amministrazione

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

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

2.1	Il Codice dei contratti pubblici: la struttura	811
2.2	L'attuazione del Codice dei contratti pubblici	812
2.3	Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	814
2.3.1	I contratti pubblici di appalto e i concorsi di progettazione	814
2.3.2	I contratti di concessione	816
2.4	Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	816
2.5	I contratti esclusi	817
2.5.1	Le fattispecie escluse	817
2.5.2	Gli affidamenti in house	817
2.5.3	I contratti di sponsorizzazione	818
2.6	Le soglie di rilevanza europea	818
2.7	Il responsabile del procedimento (RUP)	819
2.8	La programmazione	820
2.9	La determinazione a contrarre	821
2.10	La pubblicazione di bandi e avvisi	821
2.11	I soggetti ammessi alle gare	824
2.12	I requisiti di partecipazione	825
2.12.1	Introduzione	825
2.12.2	Le cause di esclusione dalle gare	825
2.12.3	I requisiti di ordine speciale	827
2.12.4	L'avvalimento	828
2.12.5	Il DGUE e il soccorso istruttorio	828
2.13	Le procedure di scelta del contraente	828
2.13.1	La procedura aperta	829
2.13.2	La procedura ristretta	829
2.13.3	La procedura competitiva con negoziazione	830
2.13.4	Il dialogo competitivo	831
2.13.5	Il partenariato per l'innovazione	831
2.13.6	La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara	832



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

Libro XI

Elementi di diritto civile

Capitolo 1 I soggetti e il diritto delle persone

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

1.5.2	La pubblicità	865
1.5.3	La tutela giurisdizionale dei diritti	866
1.5.4	La prescrizione e la decadenza in funzione della certezza del diritto	867

Capitolo 2 La famiglia

2.1	La nozione giuridica di famiglia	868
2.2	La riforma del diritto di famiglia	869
2.3	I rapporti familiari riconosciuti dall'ordinamento giuridico	869
2.4	Il matrimonio	870
2.5	Gli effetti del matrimonio	871
2.6	I rapporti patrimoniali tra i coniugi	872
2.7	La separazione personale dei coniugi	873
2.8	La cessazione del rapporto matrimoniale: il divorzio	874
2.9	Le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto	875

Capitolo 3 I diritti reali

3.1	La proprietà	877
3.2	I diritti reali parziari	878
3.3	Il possesso e l'usucapione	878

Capitolo 4 Il rapporto obbligatorio e i principali tipi di obbligazione

4.1	Nozione di obbligazione	880
4.2	Classificazione delle obbligazioni	881
4.2.1	Sulla base dei soggetti	881
4.2.2	Sulla base del vincolo giuridico	882
4.2.3	Sulla base della prestazione	882
4.2.4	Obbligazioni pecuniarie	883
4.3	Le fonti delle obbligazioni	884
4.3.1	Il contratto	884
4.3.2	Il fatto illecito	884
4.4	Atti o fatti idonei a produrre un'obbligazione	885
4.5	L'adempimento	886
4.6	Modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento	887
4.7	L'inadempimento	889
4.8	La mora del debitore	889
4.9	Il risarcimento del danno da inadempimento	890
4.10	La responsabilità patrimoniale e le garanzie del credito	891
4.10.1	Garanzia patrimoniale generica	891
4.10.2	Garanzie personali: la fidejussione	891
4.10.3	Strumenti di conservazione della garanzia patrimoniale	892
4.10.4	Concorso dei creditori e cause legittime di prelazione	893
4.10.5	Garanzie reali: pegno e ipoteca	893

Capitolo 5 Il contratto

5.1	La nozione di contratto e l'autonomia privata	895
5.2	Gli elementi essenziali	895
5.2.1	L'accordo	895

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

Capitolo 6 Patologia contrattuale e scioglimento del rapporto

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

Capitolo 7 I principali contratti tipici

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

Libro XII

Reati contro la Pubblica Amministrazione

Capitolo 1 I delitti contro la Pubblica Amministrazione in generale

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

1.3.3	Esercente un servizio di pubblica necessità (art. 359 c.p.)	931
1.3.4	Cessazione della qualifica soggettiva (art. 360 c.p.)	932

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

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

Capitolo 3 I delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione

3.1	Inquadramento generale della categoria	968
3.2	Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)	968
3.3	Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)	970



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

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

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

Appendice

Guida alla redazione degli atti degli enti locali

Capitolo 1 Gli atti degli organi collegiali: le deliberazioni

1.1	Nozione	1009
1.2	La proposta di deliberazione	1009

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

Capitolo 2 Gli atti degli organi monocratici: le determinazioni

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

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

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

Capitolo 4 Regole e suggerimenti per la redazione degli atti amministrativi

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



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

Rassegna

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

Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

SOMMARIO

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

Capitolo 1

L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

1.1 L'origine e la funzione del diritto

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

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

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

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

1.2 L'ordinamento giuridico

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 La norma giuridica

1.3.1 Norme sociali e norme giuridiche

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.2 La classificazione delle norme giuridiche

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.4 L'interpretazione delle norme giuridiche

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

Secondo la tecnica impiegata, l'interpretazione può essere:

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Le fonti normative

1.4.1 Profili definitori

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

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

1.4.2 Fonti di produzione

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

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

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

1.4.3 Fonti atto e fonti fatto

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

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

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

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

Sono fonti fatto:

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

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

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

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

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

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

1.4.4 Fonti atipiche e fonti rinforzate

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

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

1.4.5 Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme

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

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

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

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

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

1.5 Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio

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

Sono **fonti primarie**:

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

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

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

1.6 I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive

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

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

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

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

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

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

QUESITI DI VERIFICA

- 1) **Le fonti di cognizione sono strumenti attraverso i quali:**
 - A. si recepiscono norme internazionali
 - B. si producono fonti del diritto
 - C. si viene a conoscenza delle fonti di produzione
 - D. si viene a conoscenza delle norme abrogate
- 2) **Secondo il principio dell'irretroattività, la legge deve essere applicata:**
 - A. anche alle situazioni verificatesi precedentemente alla sua entrata in vigore
 - B. alle situazioni analoghe soggettivamente ed oggettivamente
 - C. alle situazioni che si verificheranno successivamente alla sua entrata in vigore
 - D. alle situazioni che si verificheranno successivamente alla sua promulgazione
- 3) **L'interpretazione di una norma giuridica si definisce «restrittiva» quando:**
 - A. ne riduce la portata effettiva ad un ristretto periodo temporale
 - B. ne riduce la portata effettiva ad un ambito spaziale delimitato
 - C. ne riduce la portata effettiva ad un ristretto gruppo di persone
 - D. ne riduce la portata effettiva rispetto a quella, apparente, risultante da una prima lettura
- 4) **Si ricorre all'applicazione dell'analogia quando, per mancanza di una previsione legislativa, il giudice:**
 - A. applica al caso che resterebbe non regolato giuridicamente la regola stabilita per un caso diverso ma analogo
 - B. dichiara che il caso non può essere giuridicamente regolato
 - C. decide secondo equità
 - D. applica al caso che resterebbe non regolato giuridicamente una regola del tutto nuova nel panorama giuridico
- 5) **L'elemento soggettivo della consuetudine consiste:**
 - A. nella ripetizione costante di un comportamento
 - B. nella ripetizione costante di un comportamento da parte della totalità degli appartenenti ad una comunità
 - C. nella convinzione che un comportamento sia giuridicamente vincolante
 - D. nella mancanza della convinzione che un comportamento sia giuridicamente rilevante
- 6) **Una norma di legge ordinaria cessa di avere efficacia:**
 - A. quando la disciplina dettata da una nuova legge è incompatibile con quella della precedente legge
 - B. quando sia così espressamente disposto da un regolamento
 - C. quando si impone per consuetudine un comportamento contrastante con quello normativamente stabilito
 - D. se non è mai stata applicata

- 7) **Lo Stato nasce:**
- A. quando più individui si aggregano per perseguire fini comuni
 - B. quando più gruppi sociali decidono di aggregarsi per meglio soddisfare i loro bisogni elementari di vita
 - C. quando gruppi organizzati di individui impongono con la forza il loro dominio su altri gruppi di individui
 - D. quando una collettività di individui si stanZIA stabilmente su di un territorio dandosi un'organizzazione politica, un complesso di regole e degli strumenti per farle rispettare
- 8) **Gli elementi costitutivi dello Stato sono:**
- A. popolo, territorio, sovranità
 - B. comunità e territorio
 - C. organi e territorio
 - D. organizzazione, territorio e popolo
- 9) **La Costituzione della Repubblica italiana:**
- A. può essere modificata dalla legge ordinaria, perché è una Costituzione flessibile
 - B. può essere modificata solo con un procedimento legislativo aggravato, perché è una Costituzione rigida
 - C. può essere modificata solo dal popolo, a mezzo referendum
 - D. non può essere oggetto di revisione
- 10) **La forma di governo indica:**
- A. le modalità di nomina e composizione del Governo
 - B. le modalità di nomina dei diversi poteri dello Stato
 - C. le modalità di distribuzione del potere fra i principali organi dello Stato
 - D. l'assetto dei rapporti che si instaurano fra organi di governo e cittadini
- 11) **La nostra Costituzione ammette restrizioni della libertà personale:**
- A. sempre
 - B. solo nei casi tassativamente indicati dalla legge
 - C. in nessun caso
 - D. solo a seguito di atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei casi e nei modi previsti dalla legge
- 12) **Il principio di uguaglianza di fronte alla legge, sancito dall'art. 3 Cost., comporta che lo Stato:**
- A. deve riservare a tutti un uguale trattamento, senza tener conto delle diversità sociali
 - B. deve riservare il medesimo trattamento a situazioni sociali identiche e trattare in maniera differenziata quelle situazioni così diverse sul piano sociale che un'applicazione uguale della legge sarebbe profondamente ingiusta
 - C. deve astenersi da qualsiasi intervento volto ad eliminare le diversità sociali, perché il suo compito è soltanto di far rispettare la legge
 - D. deve assicurare a tutti i cittadini uguali condizioni di sicurezza e benessere



- 13) **Nello Stato democratico, la partecipazione alla vita politica è aperta:**
- A. a tutti i cittadini
 - B. ai soli detentori del potere economico
 - C. a coloro i quali siano iscritti ad un partito politico
 - D. a coloro i quali abbiano frequentato la scuola dell'obbligo
- 14) **Secondo la Costituzione della Repubblica italiana, il voto costituisce:**
- A. un diritto inalienabile
 - B. un dovere irrinunciabile
 - C. una facoltà
 - D. un dovere civico
- 15) **La Repubblica tutela la salute come:**
- A. un diritto strettamente individuale
 - B. solo un interesse della collettività
 - C. un diritto dell'individuo e un interesse della collettività
 - D. un interesse diffuso
- 16) **L'istruzione inferiore, ai sensi dell'art. 34 Cost., è:**
- A. obbligatoria e non gratuita
 - B. gratuita e non obbligatoria
 - C. obbligatoria e a spese dell'esercente la responsabilità genitoriale
 - D. obbligatoria e gratuita
- 17) **Si intende per «bicameralismo perfetto»:**
- A. che le due Camere sono formate da un ugual numero di rappresentanti
 - B. che le due Camere hanno le stesse prerogative, se pure non operano su un piano di assoluta parità
 - C. che le due Camere hanno le stesse prerogative ed operano su un piano di assoluta parità
 - D. che le due Camere operano su un piano di assoluta parità, se pure non hanno le stesse prerogative
- 18) **Il diritto di elettorato passivo per il Senato spetta i cittadini che abbiano compiuto:**
- A. 18 anni
 - B. 21 anni
 - C. 25 anni
 - D. 40 anni
- 19) **La mozione di sfiducia contro il Governo deve essere firmata da:**
- A. almeno la metà dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione
 - B. almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione
 - C. tutti i componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione

- D. almeno un terzo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione
- 20) Ai sensi dell'art. 89 Cost., nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se:**
- A. non è pubblicato on line sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica
 - B. non è pubblicato in Gazzetta Ufficiale
 - C. non è controfirmato dai Ministri proponenti
 - D. non è controfirmato dai Presidenti delle Camere
- 21) Il Presidente del Consiglio dei Ministri:**
- A. gode di una posizione di supremazia gerarchica rispetto agli altri Ministri, che coordina al fine di mantenere l'unità dell'indirizzo politico
 - B. coordina e dirige l'attività del Governo, al fine di mantenerne l'unità di indirizzo politico ed amministrativo
 - C. ha il potere di sciogliere anticipatamente le Camere
 - D. ha il potere di indire le elezioni
- 22) Se alla scadenza del mandato presidenziale mancano meno di tre mesi alla cessazione delle Camere:**
- A. il nuovo Presidente della Repubblica è eletto dalle Camere la cui legislatura sta per concludersi
 - B. le funzioni di Capo dello Stato sono provvisoriamente assunte dal Presidente del Consiglio, nell'attesa che si riuniscano le nuove Camere
 - C. le funzioni di Capo dello Stato sono provvisoriamente assunte dal Presidente del Senato, nell'attesa che si riuniscano le nuove Camere
 - D. sono prorogati i poteri del Presidente uscente finché non si riuniscono le nuove Camere
- 23) I Ministri sono responsabili:**
- A. collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri
 - B. individualmente degli atti dei loro dicasteri, mentre non rispondono né individualmente né collegialmente, dell'operato del Governo
 - C. collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, mentre non rispondono degli atti dei loro dicasteri
 - D. individualmente degli atti dei loro dicasteri e individualmente anche dell'operato del Governo
- 24) Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate:**
- A. dal Presidente del Consiglio dei Ministri
 - B. da un vicepresidente nominato ad hoc
 - C. dal Presidente della Camera
 - D. dal Presidente del Senato

25) In osservanza del principio del giusto processo, sancito dall'art. 111 Cost., il processo deve svolgersi:

- A. nel contraddittorio fra le parti, in condizione di parità, davanti a un giudice speciale
- B. a porte chiuse per tutelare la privacy delle parti coinvolte
- C. nel contraddittorio fra le parti, in condizione di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale
- D. in un'unica udienza per garantirne una ragionevole durata e l'esame contestuale di tutte le ragioni esposte

26) Le Camere eleggono i giudici della Corte costituzionale con la maggioranza:

- A. di due terzi dei componenti l'assemblea, ridotta a tre quinti a partire dal terzo scrutinio
- B. di due terzi dei componenti l'assemblea, ridotta a tre quinti a partire dal quarto scrutinio
- C. assoluta dei componenti l'assemblea
- D. di due terzi dei componenti l'assemblea, ridotta a partire dal secondo scrutinio a maggioranza assoluta

27) I giudici della Corte costituzionale sono nominati per:

- A. 9 anni e non possono essere nuovamente nominati
- B. 9 anni e possono essere nuovamente nominati
- C. 7 anni e possono essere nuovamente nominati
- D. 5 anni e non possono essere nuovamente nominati

28) La Corte dei conti:

- A. esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo
- B. esercita l'iniziativa legislativa in materia economica
- C. esprime pareri vincolanti alle Camere in materia finanziaria
- D. adotta il decreto legge in materia di gestione finanziaria

29) Nelle materie di competenza concorrente, le Regioni legiferano:

- A. osservando i principi generali stabiliti dagli Statuti regionali
- B. senza incontrare alcun limite, perché godono tutte di una potestà legislativa primaria
- C. osservando i principi generali stabiliti da apposite leggi statali, dette «leggi-cornice»
- D. in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato

30) Gli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria:

- A. sono adottati dai Consigli regionali e approvati con legge statale ordinaria
- B. sono approvati con legge regionale
- C. sono deliberati dai Consigli regionali e adottati con legge costituzionale
- D. sono adottati dalle Giunte regionali e promulgati dai Presidenti delle Regioni

Risposte esatte: 1c, 2c, 3d, 4a, 5c, 6a, 7d, 8a, 9b, 10c, 11d, 12b, 13a, 14d, 15c, 16d, 17c, 18d, 19b, 20c, 21b, 22d, 23a, 24d, 25c, 26b, 27a, 28a, 29c, 30b.

Professioni & Concorsi

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

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

La **trattazione è aggiornata** alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano, a titolo esemplificativo, il D.L. 36/2022 (*decreto PNRR-2*, con diverse disposizioni concernenti il rapporto di pubblico impiego), la L. 35/2022 (che ha introdotto la possibilità del terzo mandato per i Sindaci dei Comuni fino a 5.000 abitanti), la L. 25/2022 (di conversione del D.L. 4/2022, il *decreto sostegni-ter*) e la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021).

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

Per completare la preparazione:

P&C 10.6 TEST PER I CONCORSI NEGLI ENTI LOCALI

Quesiti a risposta multipla commentati



IN OMAGGIO

ESTENSIONI ONLINE: SOFTWARE DI SIMULAZIONE

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

Il **software** consente di **esercitarsi** su un vastissimo database e **simulare** le prove.



 blog.edises.it

 infoConcorsi

 infoconcorsi.edises.it



€ 45,00

ISBN 978-88-3622-615-3



9 788836 226153