

p&c

Professioni & concorsi

t&e Teoria &
Esercizi

MANUALE e QUESITI

Concorso **1512** posti Comune di **Roma**

Materie giuridiche della **prova
preselettiva** comuni ai diversi profili

Manuale di preparazione, **test** di verifica
e **simulazioni** d'esame

- Diritto costituzionale, con particolare riferimento al titolo V della Costituzione
- Diritto amministrativo, con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione
 - Diritto degli enti locali
 - Disciplina del lavoro pubblico
 - Statuto e ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale



Comprende **software** per
esercitazioni online

 **EdiSES**
Professioni & Concorsi

Accedi ai servizi riservati



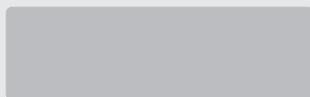
COLLEGATI AL SITO
EDISES.IT

ACCEDI AL
MATERIALE DIDATTICO

SEGUI LE
ISTRUZIONI

Utilizza il codice personale contenuto nel riquadro per registrarti al sito **edises.it** e accedere ai **servizi e contenuti riservati**.

Scopri il tuo **codice personale** grattando delicatamente la superficie



Il volume NON può essere venduto, né restituito, se il codice personale risulta visibile.

L'**accesso ai servizi riservati** ha la durata di **un anno** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

Per attivare i **servizi riservati**, collegati al sito **edises.it** e 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 o autenticati tramite facebook
- attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione
- torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per *utenti registrati*

Concorso 1512 posti

Comune di Roma

Materie giuridiche della prova preselettiva comuni a tutti i profili

Manuale di **preparazione**, test di **verifica**
e simulazione delle **prove**

Concorso 1512 posti Comune di Roma - Materie giuridiche della prova preselettiva comuni ai diversi profili
I Edizione, Agosto 2020
Copyright © 2020 EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2024 2023 2022 2021 2020

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

Progetto grafico: ProMedia Studio di A. Leano – Napoli
Grafica di copertina e fotocomposizione:  curvilinee
Stampato presso: PrintSprint S.r.l. - Napoli
Per conto della EdiSES – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 3622 129 5

www.edises.it
info@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 su assistenza.edises.it

Sommario

Libro I

Diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione

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.....	63
Capitolo 6	Gli organi ausiliari.....	76
Capitolo 7	Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali	
Capitolo 8	Le fonti del diritto.....	103

Libro II

Diritto amministrativo

Capitolo 1	La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo.....	131
Capitolo 2	Le situazioni giuridiche soggettive.....	142
Capitolo 3	L'organizzazione amministrativa.....	148
Capitolo 4	Atti e provvedimenti amministrativi.....	164
Capitolo 5	La patologia dell'atto amministrativo.....	172
Capitolo 6	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità.....	179
Capitolo 7	I contratti della Pubblica Amministrazione.....	186
Capitolo 8	I controlli.....	200
Capitolo 9	La responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	206
Capitolo 10	Il sistema delle tutele.....	212

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1	L'attività della Pubblica Amministrazione.....	227
Capitolo 2	I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale.....	233
Capitolo 3	Il procedimento amministrativo.....	247

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico.....	269
Capitolo 5 La tutela della privacy.....	283

Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali.....	307
Capitolo 2 Le fonti normative.....	310
Capitolo 3 Il Comune.....	323
Capitolo 4 La Provincia.....	349
Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale.....	354
Capitolo 6 Il sistema elettorale.....	361
Capitolo 7 Status degli amministratori locali.....	377
Capitolo 8 Le modifiche territoriali.....	386
Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione.....	391
Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini.....	400
Capitolo 11 I servizi pubblici locali.....	405
Capitolo 12 I controlli.....	410

Libro V

Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro.....	423
Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti.....	440
Capitolo 3 Il sistema di gestione delle performance.....	457
Capitolo 4 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro.....	464
Capitolo 5 Le figure dirigenziali.....	476
Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale.....	485
Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro.....	492

Libro VI

Trasparenza e misure anticorruzione

Capitolo 1 Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione.....	515
Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione.....	534

Libro VII

Statuto e ordinamento degli uffici e dei servizi di Roma Capitale

Capitolo 1 Lo status di Roma capitale.....	559
Capitolo 2 La partecipazione procedimentale e popolare. Tutela dei servizi civici	566
Capitolo 3 Gli organi di Roma Capitale	575
Capitolo 4 L'organizzazione di Roma capitale	585
SEZIONE I Il decentramento municipale.....	585
SEZIONE II L'organizzazione degli uffici e dei servizi ed il relativo Regolamento	591

Premessa

Questo volume è rivolto ai partecipanti ai concorsi per complessivi **1512 posti presso il Comune di Roma Capitale** (G.U. 7 agosto 2020, n. 61) e riporta le materie giuridiche comuni a tutti i profili professionali che formano oggetto della prova preselettiva. Le procedure di selezione sono gestite dal RIPAM.

La **prova preselettiva**, infatti, prevede la somministrazione di un test con **60 quesiti a risposta multipla**, di cui **40 attitudinali** (consistenti in una serie di quesiti a risposta multipla per la verifica della capacità logico-deduttiva, di ragionamento logico-matematico e critico-verbale) e **20 su materie giuridiche**: *diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione; diritto amministrativo con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione, disciplina del lavoro pubblico; diritto degli enti locali, con particolare riferimento allo statuto e all'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale.*

Questo testo, formato da una **parte manualistica** cui seguono **test di verifica a risposta multipla**, consente un'efficace preparazione alle domande per la previste dalla prova preselettiva.

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare verifiche e simulare lo svolgimento della prova preselettiva. I questionari proposti sono impostati in modo da allinearsi alle indicazioni del bando relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

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

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

Facebook.com/infoconcorsi

Clicca su  (Facebook) per ricevere gli aggiornamenti
blog.edises.it

Indice

Libro I

Diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione

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	9
1.4.1	Profili definitori.....	9
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	11
1.5	Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio	11
1.6	I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive.....	12

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.)	26
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.)	27
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.)	28
3.5.11	Le prerogative in materia penale (artt. 25 e 27 Cost.)	28
3.6	I rapporti etico-sociali.....	29
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.)	29
3.6.2	Diritto alla salute (art. 32 Cost.)	29
3.6.3	Libertà di insegnamento e della scienza (art. 33 Cost.)	30
3.6.4	Libertà o diritto all'istruzione (art. 34 Cost.)	30
3.7	I rapporti economici.....	31
3.7.1	Diritto al lavoro (art. 4, co. 1, e art. 46 Cost.).....	31
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.)	34
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	36
3.9.1	Concetti generali.....	36
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	38
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.....	46
4.3.10	La funzione legislativa.....	46
4.3.11	La funzione di indirizzo politico e di controllo	47
4.4	Il Governo	48
4.4.1	Concetti generali.....	48
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	51
4.4.6	I Ministeri	52
4.4.7	Attività e funzioni del Governo	52
4.5	Il Presidente della Repubblica.....	53
4.5.1	Il Capo dello Stato nella Costituzione	53
4.5.2	Requisiti di eleggibilità, elezione, durata e cessazione del mandato	53
4.5.3	Gli atti del Presidente della Repubblica	54
4.5.4	Responsabilità e irresponsabilità del Presidente	55
4.5.5	Impedimento e supplenza	56
4.6	La Corte costituzionale.....	57
4.6.1	Il ruolo della Corte.....	57
4.6.2	Competenze della Corte	57
4.6.3	Composizione della Corte	58
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 ..	59
4.6.6	Tipologia delle decisioni della Corte	60
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	62

Capitolo 5 La magistratura

5.1	Il potere giudiziario e i fini della giurisdizione	63
5.2	Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale	64
5.2.1	Inquadramento generale	64
5.2.2	La giurisdizione penale	64
5.2.3	La giurisdizione civile	65
5.3	Gli organi della giurisdizione ordinaria	66
5.3.1	Giudice di Pace	66
5.3.2	Tribunale ordinario	66
5.3.3	Corte d'Appello	67
5.3.4	Corte di Cassazione	67
5.3.5	Tribunale per i Minorenni	67
5.3.6	Tribunale di Sorveglianza	68
5.3.7	Corte d'Assise	68
5.4	Le giurisdizioni speciali	69
5.4.1	La giurisdizione amministrativa	69
5.4.2	La giurisdizione contabile	70
5.4.3	La giurisdizione militare	70
5.5	Il Consiglio superiore della magistratura (CSM)	70
5.6	I principi costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale	71
5.6.1	La ragione giustificatrice dei principi	71
5.6.2	Il giudice naturale	71
5.6.3	Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari	72
5.6.4	Il diritto alla tutela giurisdizionale	72
5.6.5	Il diritto di difesa	73
5.6.6	Il principio del contraddittorio	73
5.6.7	Il principio del <i>favor rei</i> e del <i>favor libertatis</i>	73
5.6.8	Il giusto processo	74
5.6.9	L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali	74

Capitolo 6 Gli organi ausiliari

6.1	Gli organi ausiliari costituzionali	76
6.2	Il Consiglio di Stato	76
6.2.1	L'organizzazione	76
6.2.2	La funzione consultiva	77
6.2.3	La funzione giurisdizionale	77
6.3	La Corte dei conti	77
6.3.1	La composizione	77
6.3.2	La funzione di controllo	78
6.3.3	La funzione consultiva	78
6.3.4	La funzione giurisdizionale	79
6.4	Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)	79
6.5	Il Consiglio supremo di difesa (CSD)	79

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

7.1	Le disposizioni costituzionali	80
7.1.1	Le autonomie territoriali nella Costituzione	80
7.1.2	Le Regioni nella Costituzione	81
7.2	La difficile attuazione dell'ordinamento regionale italiano	82
7.2.1	I primi passi del regionalismo italiano.....	82
7.2.2	Gli interventi di riforma.....	82
7.3	Gli organi regionali	83
7.4	Il Consiglio regionale	83
7.4.1	Nozione e modalità di elezione.....	83
7.4.2	La composizione e la durata.....	84
7.4.3	Le funzioni.....	85
7.5	Il Presidente della Regione	86
7.5.1	Ruolo e modalità di elezione.....	86
7.5.2	Le funzioni.....	86
7.6	La Giunta regionale.....	87
7.6.1	Nozione e composizione.....	87
7.6.2	Le funzioni.....	88
7.7	La forma di governo regionale	88
7.8	L'autonomia amministrativa regionale	90
7.8.1	L'autonomia amministrativa e i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione	90
7.8.2	Le tipologie di funzioni amministrative delineate dalla Costituzione	91
7.8.3	Il principio di sussidiarietà orizzontale	91
7.9	L'autonomia finanziaria	92
7.10	Il raccordo tra i diversi livelli di governo e la leale collaborazione	93
7.11	La funzione di indirizzo e coordinamento	94
7.12	Le attività di controllo sulle Regioni e il potere sostitutivo.....	95
7.12.1	I controlli sugli organi: scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente.....	95
7.12.2	I controlli sugli atti regionali.....	96
7.12.3	Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti	97
7.12.4	I controlli sostitutivi	97
7.13	I pareri e le intese	99
7.14	I rapporti tra Regioni ed enti locali.....	100
7.14.1	La disciplina statutaria	100
7.14.2	Il Consiglio delle autonomie locali (CAL)	100
7.15	Le Conferenze tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali	101
7.15.1	Nozione.....	101
7.15.2	La Conferenza Stato-Regioni e Province autonome.....	101
7.15.3	La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.....	102
7.15.4	La Conferenza unificata.....	102

Capitolo 8 Le fonti del diritto

8.1	Criteri di classificazione.....	103
8.2	La Costituzione e le fonti di rango costituzionale	103

8.3	Le leggi ordinarie	105
8.4	La riserva di legge	106
8.5	Il procedimento legislativo	106
8.5.1	L'iniziativa legislativa.....	107
8.5.2	L'istruttoria e l'approvazione della legge	107
8.5.3	La promulgazione e la pubblicazione della legge.....	109
8.5.4	I limiti generali del potere legislativo ordinario	109
8.5.5	La procedura di revisione costituzionale.....	109
8.6	Gli atti del Governo con forza di legge	110
8.6.1	Concetti generali.....	110
8.6.2	Il procedimento di formazione dei decreti legislativi.....	110
8.6.3	Il procedimento di formazione e conversione dei decreti-legge	111
8.7	I testi unici e i codici di settore.....	112
8.8	I regolamenti interni degli organi costituzionali.....	112
8.9	Le fonti del diritto dell'Unione europea	113
8.9.1	Trattati istitutivi e atti derivati.....	113
8.9.2	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea.....	113
8.9.3	L'adattamento al diritto dell'Unione europea.....	115
8.10	Le fonti regionali	115
8.10.1	Quadro generale	115
8.10.2	Gli statuti regionali	116
8.10.3	Le leggi regionali	117
8.11	Le fonti degli enti locali	120
8.12	Il referendum	120
8.12.1	Le diverse tipologie di referendum	120
8.12.2	Il referendum abrogativo	121
8.13	I regolamenti: rinvio.....	122
8.14	Le fonti connesse con altri ordinamenti. La produzione normativa mediante rinvio.....	123
	Quesiti di verifica.....	124

Libro II

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	L'amministrazione pubblica	131
1.1.1	La nozione di Pubblica Amministrazione e di diritto amministrativo.....	131
1.1.2	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione	131
1.2	Le fonti del diritto amministrativo: i regolamenti	133
1.2.1	Caratteristiche generali	133
1.2.2	Tipologie di regolamenti	134
1.2.3	Il procedimento di formazione dei regolamenti	135
1.2.4	I regolamenti regionali	135
1.3	Le altre fonti del diritto amministrativo	136

1.3.1	Gli atti amministrativi generali	136
1.3.2	Le ordinanze di necessità e urgenza	137
1.3.3	Gli atti interni, le circolari, la prassi amministrativa	137
1.4	L'attività amministrativa	138
1.4.1	Caratteri generali	138
1.4.2	Atti e provvedimenti amministrativi.....	139
1.4.3	Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici	140
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive		
2.1	Nozioni	142
2.2	Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà	142
2.3	L'interesse legittimo	144
2.3.1	Nozione.....	144
2.3.2	Interessi pretensivi e interessi oppositivi	145
2.3.3	Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti).....	146
2.4	Le situazioni giuridiche passive	146
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa		
3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio.....	148
3.2	L'organo amministrativo	149
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	149
3.2.2	Le diverse tipologie di organi.....	149
3.2.3	La competenza	150
3.2.4	L'esercizio della competenza da parte di soggetti diversi dal titolare dell'organo	150
3.2.5	L'incompetenza.....	151
3.2.6	Il funzionario di fatto	151
3.2.7	La <i>prorogatio</i>	152
3.3	Il decentramento amministrativo	152
3.3.1	Le disposizioni costituzionali.....	152
3.3.2	Le possibili forme di decentramento	153
3.3.3	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....	153
3.4	Gli enti pubblici	154
3.4.1	Profili generali.....	154
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici.....	154
3.4.3	Il fenomeno della privatizzazione	156
3.4.4	I rapporti fra gli enti	156
3.5	L'articolazione burocratica dello Stato	157
3.5.1	Concetti generali.....	157
3.5.2	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	157
3.5.3	I Ministeri	158
3.5.4	Il Ministro	159
3.5.5	Le Agenzie	159
3.6	Le Autorità indipendenti	160
3.6.1	Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità	160
3.6.2	Le Autorità attualmente operanti	160

3.7	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali ..	162
3.8	Gli enti locali territoriali: rinvio.....	163

Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi

4.1	Atti e provvedimenti amministrativi	164
4.1.1	Concetti generali.....	164
4.1.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	164
4.2	Struttura, contenuto ed efficacia del provvedimento amministrativo	165
4.2.1	Caratteri generali	165
4.2.2	Gli elementi essenziali	165
4.2.3	Gli elementi accidentali	166
4.2.4	Struttura, contenuto e fine	167
4.2.5	La motivazione	167
4.2.6	L'efficacia.....	168
4.3	Le autorizzazioni.....	169
4.3.1	L'autorizzazione e le figure affini.....	169
4.3.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	169
4.4	La concessione.....	171
4.5	I provvedimenti ablatori.....	171

Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo

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

7.1	L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione.....	186
7.1.1	L'autonomia negoziale delle Amministrazioni Pubbliche	186
7.1.3	Contratti attivi e passivi.....	187
7.2	La legislazione nazionale ed europea dei contratti pubblici.....	187
7.2.1	Le fonti della contrattualistica pubblica.....	187
7.2.2	Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)	188
7.2.3	La distinzione tra appalti e concessioni.....	189
7.3	La formazione del contratto e l'obbligo dell'evidenza pubblica.....	189
7.3.1	Inquadramento dell'istituto	189
7.3.2	L'evidenza pubblica negli appalti	190
7.4	La deliberazione (o determinazione) a contrarre.....	191
7.5	La scelta del contraente	192
7.5.1	Le tradizionali procedure di gara	192
7.5.2	Le procedure innovative.....	193
7.5.3	Gli strumenti dell' <i>e-procurement</i>	193
7.5.4	I criteri di aggiudicazione della gara	194
7.6	L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto	195
7.7	L'esecuzione del contratto.....	195
7.8	La collaborazione tra pubblico e privato	196
7.8.1	Il partenariato pubblico-privato (PPP)	196
7.8.2	Gli strumenti del partenariato.....	196
7.9	Il contenzioso.....	197
7.9.1	Gli strumenti deflattivi del contenzioso e le procedure stragiudiziali	197
7.9.2	Le procedure giudiziali	198

Capitolo 8 I controlli

8.1	I controlli pubblici.....	200
8.2	Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione	201
8.3	Le tipologie di controllo nel D.Lgs. 286/1999	202
8.4	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	202
8.5	Il controllo di gestione	203
8.6	Il controllo strategico	204
8.7	Il controllo sulla qualità dei servizi	204
8.8	I controlli di spesa del personale	204

Capitolo 9 La responsabilità della Pubblica Amministrazione

9.1	Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione	206
9.2	La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi	207
9.3	La responsabilità per lesione di interessi legittimi	208

9.4	Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	209
9.4.1	La responsabilità derivante da atto lecito	209
9.4.2	Il danno da ritardo.....	209
9.4.3	Il danno da disturbo	210
9.5	Le tecniche risarcitorie.....	210

Capitolo 10 Il sistema delle tutele

10.1	La tutela dei diritti e degli interessi.....	212
10.2	I ricorsi amministrativi.....	212
10.2.1	Nozione e tipologie.....	212
10.2.2	La definitività dell'atto.....	213
10.2.3	Profili procedurali.....	213
10.3	La tutela in sede giurisdizionale amministrativa	214
10.3.1	Il sistema di giurisdizione amministrativa.....	214
10.3.2	Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa	215
10.3.3	La giurisdizione del giudice amministrativo	215
10.3.4	La class action nei confronti delle Amministrazioni pubbliche.....	216
10.4	La giurisdizione del giudice ordinario	217
10.5	Le giurisdizioni amministrative speciali	217
	Quesiti di verifica.....	219

Libro III

Attività amministrativa, procedimento, accesso e privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione

1.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	227
1.1.1	Concetti generali.....	227
1.1.2	Il principio di legalità.....	227
1.1.3	I principi di buon andamento e imparzialità	228
1.1.4	Il principio di ragionevolezza.....	228
1.1.5	Il principio di sussidiarietà	229
1.1.6	Il principio di proporzionalità.....	229
1.1.7	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	230
1.1.8	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione.....	230
1.1.9	Il principio di responsabilità	231
1.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	231
1.3	L'attività vincolata	232

Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

2.1	Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico.....	233
2.2	Il certificato quale atto amministrativo	234
2.2.1	Nozione	234

2.2.2	Tipologie.....	234
2.2.3	Validità	235
2.3	Le autocertificazioni	235
2.3.1	Funzione, tipologie e validità	235
2.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni	236
2.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà.....	237
2.3.4	L'obbligo della sottoscrizione.....	237
2.3.5	I controlli	238
2.4	L'acquisizione diretta dei documenti.....	238
2.5	La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini.....	239
2.6	L'autentica di copie	239
2.7	La legalizzazione di firme e di documenti	240
2.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....	241
2.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa	242
2.9.1	Il quadro normativo di riferimento	242
2.9.2	La Carta della cittadinanza digitale	243
2.9.3	La firma digitale	244
2.9.4	Il documento informatico	244
2.9.5	Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD)	246

Capitolo 3 Il procedimento amministrativo

3.1	Profili generali	247
3.1.1	Definizione e riferimenti normativi	247
3.1.2	I principi del procedimento	247
3.1.3	Fasi del procedimento	249
3.2	Il responsabile del procedimento.....	249
3.2.1	Procedura di nomina.....	249
3.2.2	Compiti del responsabile	250
3.3	La partecipazione al procedimento amministrativo.....	251
3.3.1	La comunicazione di avvio del procedimento	251
3.3.2	Le deroghe all'obbligo di comunicazione.....	252
3.3.3	Conseguenze dell'omessa comunicazione	253
3.3.4	Il preavviso di rigetto.....	253
3.4	La conclusione del procedimento	254
3.4.1	La disciplina dei termini.....	254
3.4.2	L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo	255
3.4.3	L'indennizzo da ritardo	256
3.4.4	Il danno da ritardo.....	256
3.5	Il silenzio dell'amministrazione.....	257
3.5.1	Profili generali.....	257
3.5.2	Il silenzio assenso	257
3.5.3	Il silenzio procedimentale	259
3.5.4	Il silenzio rigetto o diniego.....	260
3.5.5	Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	260
3.6	La conferenza di servizi	261
3.6.1	Le diverse tipologie.....	261
3.6.2	Le modalità di svolgimento e gli effetti del dissenso	263

3.6.3	La tutela delle amministrazioni dissenzienti	265
3.7	Gli accordi	266
3.7.1	Finalità degli accordi.....	266
3.7.2	Gli accordi procedimentali e sostitutivi	266
3.7.3	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni.....	267
3.7.4	Gli accordi di programma	267
3.8	L'attività consultiva: i pareri.....	268

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico

4.1	Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto.....	269
4.1.1	Nozione.....	269
4.1.2	Natura giuridica	269
4.1.3	Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso	270
4.2	Le parti nel procedimento di accesso	270
4.2.1	Gli interessati.....	270
4.2.2	I controinteressati	271
4.2.3	Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso	271
4.3	I limiti al diritto di accesso	272
4.4	Modalità di esercizio del diritto di accesso	273
4.4.1	Accesso formale e informale	273
4.4.2	Attività istruttoria	274
4.4.3	Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta.....	275
4.5	La tutela del diritto di accesso	275
4.5.1	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	275
4.5.2	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi	276
4.5.3	Il ricorso al Difensore civico (tutela giustiziale).....	276
4.6	L'accesso civico	277
4.6.1	Profili generali.....	277
4.6.2	Limiti all'accesso civico generalizzato.....	278
4.6.3	Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico.....	278
4.6.4	Modalità di esercizio del diritto	279
4.7	La disciplina del diritto di accesso negli enti locali.....	280
4.7.1	La disciplina specifica dettata dall'art. 10 TUEL	280
4.7.2	Il diritto di accesso dei consiglieri (art. 43 TUEL)	281

Capitolo 5 La tutela della privacy

5.1	Il diritto alla riservatezza	283
5.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza	283
5.1.2	La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo.....	283
5.2	L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	284
5.3	Ambito oggettivo e territoriale di applicazione	284
5.4	Le principali definizioni in materia.....	285
5.5	I principi generali del trattamento dei dati	286
5.6	Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata	287
5.7	Il trattamento dei dati personali.....	288

5.7.1	Il trattamento dei dati connessi ad un compito di interesse pubblico	288
5.7.2	Il trattamento di categorie particolari di dati personali	289
5.7.3	Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute	290
5.7.4	Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati	291
5.7.5	Il trattamento dei dati in ambito pubblico	291
5.8	Le informazioni all'interessato	291
5.9	I diritti dell'interessato titolare dei dati	292
5.9.1	Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato	292
5.9.2	I diritti dell'interessato	293
5.9.3	Le limitazioni ai diritti dell'interessato	294
5.10	I soggetti interessati al trattamento	294
5.10.1	Il titolare e i contitolari del trattamento	294
5.10.2	Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare	295
5.10.3	Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD)	295
5.11	Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento	296
5.12	Le Autorità di controllo	297
5.13	Le tutela amministrativa e giurisdizionale	297
	Quesiti di verifica	299

Libro IV

Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali

1.1	Concetti introduttivi	307
1.2	Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento	308
1.3	Autonomia, sussidiarietà e federalismo	309

Capitolo 2 Le fonti normative

2.1	I precetti della Costituzione repubblicana	310
2.2	La normativa ordinaria dello Stato	311
2.3	Gli statuti	312
2.3.1	La potestà statutaria degli enti subregionali	312
2.3.2	Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto	313
2.3.3	L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione	315
2.4	I regolamenti degli enti locali	316
2.4.1	Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare	316
2.4.2	I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti	317
2.4.3	La classificazione dei regolamenti	317
2.4.4	I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi	318
2.4.5	L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione	319
2.4.6	La potestà sanzionatoria degli enti locali	320
2.5	Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità)	320
2.6	I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione	321

Capitolo 3 Il Comune

3.1	Il Comune nell'ordinamento italiano	323
3.2	Le funzioni dei Comuni	323
3.2.1	Le funzioni proprie e le funzioni conferite	323
3.2.2	Le funzioni fondamentali	324
3.3	Gli organi di governo del Comune	325
3.4	Il Consiglio comunale	326
3.4.1	Le competenze	326
3.4.2	La composizione	327
3.4.3	Il regolamento consiliare	328
3.4.4	Il funzionamento	328
3.4.5	Il Presidente	329
3.4.6	I consiglieri	329
3.4.7	Commissioni e gruppi consiliari	331
3.4.8	Scioglimento e sospensione del Consiglio	332
3.5	Il Sindaco	336
3.5.1	Le competenze	336
3.5.2	Le funzioni di indirizzo politico	336
3.5.3	Le funzioni di gestione amministrativa	337
3.5.4	Le attribuzioni quale ufficiale di Governo	337
3.5.5	Il potere di ordinanza del Sindaco	338
3.5.6	Vicende della carica	340
3.6	La Giunta	341
3.6.1	Le competenze	341
3.6.2	La composizione	342
3.6.3	La rappresentanza di genere	343
3.6.4	Il Vicesindaco	344
3.6.5	Status degli assessori	345
3.7	La legge sui piccoli Comuni	345
3.8	Il decentramento comunale	347
3.8.1	Le circoscrizioni	347
3.8.2	I Municipi	348

Capitolo 4 La Provincia

4.1	Nozione	349
4.2	Le funzioni	350
4.2.1	Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie	350
4.2.2	Le funzioni fondamentali delle Province montane	351
4.2.3	Funzioni non fondamentali	351
4.3	Gli organi di governo	352
4.3.1	L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio	352
4.3.2	Il Consiglio provinciale	352
4.3.3	Il Presidente della Provincia	352
4.3.4	L'Assemblea dei Sindaci	353
4.4	Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari	353

Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale

5.1	La nozione di Città metropolitana	354
5.2	Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite.....	355
5.3	Gli organi di governo	356
5.3.1	L'assetto istituzionale della Città metropolitana	356
5.3.2	Il Consiglio metropolitano	356
5.3.3	Il Sindaco metropolitano.....	357
5.3.4	La Conferenza metropolitana	357
5.4	Lo <i>status</i> di Roma capitale.....	358
5.4.1	Individuazione e fondamento costituzionale	358
5.4.2	La disciplina legislativa ordinaria.....	358
5.4.3	Le funzioni del Comune di Roma.....	359
5.4.4	Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale	359

Capitolo 6 Il sistema elettorale

6.1	Le modalità di elezione degli organi degli enti locali.....	361
6.2	L'elettorato e la candidabilità.....	362
6.3	La non candidabilità.....	363
6.4	L'ineleggibilità e l'incompatibilità	365
6.4.1	Ineleggibilità.....	365
6.4.2	Incompatibilità.....	366
6.4.3	Esimente e decadenza di diritto.....	368
6.5	Le procedure elettorali nei Comuni	369
6.5.1	L'elezione dei Consigli e dei Sindaci	369
6.5.2	L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti	369
6.5.3	L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	370
6.5.4	L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti	371
6.6	Le procedure elettorali nelle Province.....	373
6.6.1	L'elezione del Consiglio provinciale.....	373
6.6.2	L'elezione del Presidente della Provincia.....	374
6.7	Le procedure elettorali nelle Città metropolitane	374
6.7.1	L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano ..	374
6.7.2	Il meccanismo elettorale e il voto ponderato.....	375
6.7.3	La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano.....	376

Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali

7.1	Definizione di amministratore locale	377
7.2	I doveri	377
7.2.1	Principi generali.....	377
7.2.2	Il dovere di astensione	377
7.2.3	Il divieto di incarichi e di consulenze	378
7.2.4	Il divieto di acquisto di beni dell'ente	378

7.2.5	Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti	379
7.3	I diritti.....	379
7.3.1	Il diritto ad esercitare il proprio mandato.....	379
7.3.2	L'aspettativa non retribuita	380
7.3.3	L'indennità di funzione e i gettoni di presenza.....	381
7.3.4	I rimborsi per viaggi e missioni	382
7.3.5	L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato	382
7.4	Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico.....	383
7.5	La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017)	383
7.6	Rimozione e sospensione degli amministratori locali	384

Capitolo 8 Le modifiche territoriali

8.1	La disciplina costituzionale	386
8.2	Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia.....	386
8.3	Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni	387
8.4	La fusione di Comuni.....	388
8.4.1	Disciplina generale.....	388
8.4.2	La fusione tradizionale	389
8.4.3	La fusione per incorporazione	390

Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione

9.1	Concetti generali	391
9.2	Le Unioni di Comuni	391
9.2.1	La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio	391
9.2.2	L'assetto istituzionale	392
9.3	La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago	392
9.3.1	I compiti e l'organizzazione	392
9.3.2	Le funzioni.....	393
9.3.3	Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana	394
9.4	Le convenzioni.....	394
9.5	I consorzi fra enti locali.....	395
9.5.1	La finalità dei consorzi.....	395
9.5.2	La costituzione del consorzio	396
9.5.3	Gli organi consortili	396
9.6	Gli accordi di programma.....	397
9.7	L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni	398
9.7.1	La disciplina legislativa	398
9.7.2	La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019.....	398

Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini

10.1	La partecipazione popolare	400
10.2	Il referendum.....	400
10.3	L'azione popolare.....	401
10.4	La partecipazione procedimentale.....	401
10.5	Il difensore civico.....	402
10.5.1	L'istituzione e la trasformazione in difensore civico territoriale	402

10.5.2 L'attività: poteri e limitazioni	403
10.6 L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP)	403
Capitolo 11 I servizi pubblici locali	
11.1 Le forme di gestione dei servizi pubblici locali	405
11.1.1 Servizio pubblico e servizio pubblico locale (SPL)	405
11.1.2 L'evoluzione normativa	406
11.1.3 Il servizio pubblico locale nel decreto legislativo 267/2000	407
11.1.4 I servizi a rilevanza economica	407
11.1.5 I servizi privi di rilevanza economica	408
11.2 Le singole forme di gestione dei servizi locali: aziende speciali, istituzioni e società miste	409
Capitolo 12 I controlli	
12.1 I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione	410
12.2 I controlli sugli organi.....	410
12.2.1 Disciplina generale.....	410
12.2.2 I controlli ispettivi.....	411
12.2.3 I controlli sostitutivi semplici.....	411
12.2.4 I controlli sostitutivi repressivi.....	412
12.2.5 Il potere governativo di annullamento straordinario	412
12.3 I controlli interni	412
12.3.1 Disciplina generale.....	412
12.3.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	413
12.3.3 Il controllo strategico.....	414
12.4 Il controllo esterno sulla gestione	414
12.5 Il controllo politico dell'elettorato e la <i>customer satisfaction</i>	415
Quesiti di verifica.....	416

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	423
1.2 Il rapporto di lavoro pubblico	423
1.2.1 Caratteristiche generali.....	423
1.2.2 La privatizzazione	424
1.3 Il sistema delle fonti.....	425
1.3.1 Le fonti pubblicistiche	425
1.3.2 La disciplina costituzionale	425
1.3.3 La disciplina legislativa	425
1.3.4 La disciplina applicabile agli enti locali.....	427
1.3.5 I livelli di contrattazione	427
1.3.6 Il contratto del comparto Funzioni locali.....	428

1.3.7	Il riparto fra i vari livelli di contrattazione	431
1.4	L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento	433
1.4.1	Il Piano dei fabbisogni	433
1.4.2	Le procedure di assunzione	433
1.5	Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile	434
1.6	Inquadramento del personale	436
1.6.1	La declaratoria delle categorie	436
1.6.2	Le progressioni orizzontali e verticali	438
1.6.3	Le posizioni organizzative.....	438

Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti

2.1	Concetti introduttivi	440
2.2	Lo svolgimento del rapporto di lavoro.....	440
2.2.1	I diritti patrimoniali dei dipendenti	440
2.2.2	I diritti non patrimoniali dei dipendenti	440
2.2.3	Doveri dei dipendenti	446
2.2.4	Le responsabilità	450
2.3	Mutamenti nel rapporto di lavoro	452
2.3.1	Nozione di mobilità	452
2.3.2	La mobilità volontaria (o individuale).....	453
2.3.3	La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva)	454
2.3.4	L'equiparazione dei livelli di inquadramento.....	455
2.3.5	Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo	455

Capitolo 3 Il sistema di gestione delle *performance*

3.1	Il Sistema di misurazione e di valutazione	457
3.2	Le strutture e i soggetti coinvolti	458
3.2.1	Quadro d'insieme	458
3.2.2	Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV).....	459
3.2.3	Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP)	460
3.3	Il ciclo della <i>performance</i>	460
3.4	Gli obiettivi di <i>performance</i>	461
3.5	Il Piano triennale della <i>performance</i> e la Relazione annuale	461
3.6	Il trattamento accessorio collegato alla <i>performance</i>	462

Capitolo 4 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro

4.1	Le sanzioni disciplinari senza licenziamento	464
4.1.1	I criteri di determinazione delle sanzioni.....	464
4.1.2	Le sanzioni applicabili	464
4.1.3	Determinazione concordata della sanzione	466
4.2	La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento	467
4.2.1	Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro.....	467
4.2.2	Il licenziamento con preavviso	468
4.2.3	Il licenziamento senza preavviso	469
4.3	Il procedimento disciplinare.....	470
4.3.1	Titolarità del potere disciplinare.....	470
4.3.2	Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD	471

4.3.3	Il procedimento disciplinare accelerato	472
4.3.4	Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale	473
4.4	La sospensione cautelare del dipendente	474

Capitolo 5 Le figure dirigenziali

5.1	Le figure apicali negli enti locali	476
5.2	I dirigenti.....	476
5.2.1	La dirigenza pubblica	476
5.2.2	La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione	478
5.2.3	Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti.....	478
5.2.4	Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale	479
5.2.5	L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali.....	481
5.2.6	La rotazione del personale dirigenziale	481
5.2.7	Gli obblighi di trasparenza	482
5.3	Le funzioni direttive svolte da personale non dirigenziale.....	483
5.3.1	Incaricati di posizione organizzativa	483
5.3.2	I responsabili di ufficio o servizio.....	484

Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale

6.1	Evoluzione storica e iscrizione all'Albo.....	485
6.1.1	Evoluzione storica della figura del Segretario.....	485
6.1.2	Il reclutamento, la formazione, l'iscrizione all'Albo e le fasce professionali.....	485
6.2	La procedura di nomina e di revoca	487
6.3	Il Segretario privo di incarico, non confermato o revocato.....	488
6.4	L'attività.....	488
6.5	I compiti assegnati dalla legge anticorruzione	488
6.6	Il Vice Segretario	489
6.7	Il Direttore generale	490

Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro

7.1	Il quadro normativo.....	492
7.1.1	La Costituzione.....	492
7.1.2	Il codice civile	492
7.1.3	La legislazione ordinaria e il Testo Unico (D.Lgs. 81/2008)	493
7.2	L'attività di vigilanza	494
7.3	La prevenzione sui luoghi di lavoro	494
7.3.1	Nozione di sicurezza sul lavoro	494
7.3.2	I soggetti che devono garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro	495
7.4	Il datore di lavoro	495
7.4.1	Nozione di datore di lavoro.....	495
7.4.2	Obblighi.....	496
7.5	I dirigenti e i preposti.....	497
7.6	Il lavoratore	497
7.6.1	Nozione	497
7.6.2	Diritti.....	498
7.6.3	Obblighi.....	498
7.7	Il servizio di prevenzione e protezione (SPP) e il suo responsabile	499

7.7.1	Nozione.....	499
7.7.2	Il responsabile del servizio (RSPP)	500
7.8	Il medico competente	500
7.8.1	Nomina e funzioni	500
7.8.2	La sorveglianza sanitaria	501
7.9	Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS)	501
7.9.1	Nomina	501
7.9.2	Funzioni	502
7.10	L'informazione, la formazione e l'addestramento	503
7.11	Documento di valutazione del rischio (DVR).....	504
7.12	La gestione delle emergenze	504
7.13	La riunione periodica.....	505
Quesiti di verifica.....		506

Libro VI

Trasparenza e 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	515
1.2	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione.....	516
1.2.1	Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale	516
1.2.2	Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato	517
1.3	L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni	518
1.4	Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	520
1.5	Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione	522
1.5.1	Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).....	522
1.5.2	Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)	523
1.6	La trasparenza dell'attività amministrativa.....	525
1.6.1	La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	525
1.6.2	Ambito soggettivo del decreto trasparenza	526
1.6.3	Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	527
1.6.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione.....	528
1.6.5	Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale.....	528
1.6.6	Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio	529
1.7	Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione.....	531
1.8	Il Segretario dell'ente locale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	533

Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione

2.1	Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione.....	534
2.2	Il Codice di comportamento.....	534
2.2.1	Finalità e destinatari	534

2.2.2	Obblighi a carico dei dipendenti	535
2.3	La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) ..	536
2.3.1	La gestione della segnalazione e l'obbligo di anonimato.....	536
2.3.2	Le misure di tutela del whistleblower	537
2.4	Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego.....	538
2.4.1	La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	538
2.4.2	L'astensione in caso di conflitto di interesse.....	539
2.4.3	Formazione in tema di anticorruzione	540
2.5	Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro.....	541
2.5.1	Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione	541
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) ..	542
2.5.3	Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	544
2.5.4	La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette <i>revolving doors</i>)	546
2.6	L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno.....	546
	Quesiti di verifica.....	549

Libro VII

Statuto e ordinamento degli uffici e dei servizi di Roma Capitale

Capitolo 1 Lo status di Roma capitale

1.1	Dalla legge delega allo Statuto di Roma Capitale: breve excursus normativo.....	559
1.2	Roma Capitale quale ente territoriale.....	559
1.3	Lo Statuto di Roma Capitale: caratteri generali	560
1.4	Roma Capitale: definizione, simbolo e ruolo	561
1.5	I principi dell'azione di governo	561
1.5.1	Il principio di non discriminazione e la tutela delle disabilità.....	561
1.5.2	Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa	562
1.5.3	Il principio di valorizzazione dei ruoli sociali	562
1.5.4	Il principio delle pari opportunità.....	563
1.6	La Città metropolitana di Roma Capitale	564

Capitolo 2 La partecipazione procedimentale e popolare. Tutela dei servizi civici

2.1	La partecipazione democratica elettronica.....	566
2.2	Il diritto all'informazione ed alla comunicazione istituzionale	567
2.3	Gli istituti di partecipazione popolare.....	568
2.3.1	L'iniziativa popolare.....	568
2.3.2	Interrogazioni, interpellanze e petizioni	568
2.3.3	L'azione popolare	569

2.4	Il referendum nello Statuto di Roma capitale	570
2.4.1	Le tipologie e le relative esclusioni	570
2.4.2	La richiesta, il quesito referendario e la controproposta	570
2.4.3	Effetti del referendum	571
2.4.4	Decadenza del referendum	571
2.5	La partecipazione all'utilizzo delle risorse economiche: il Bilancio Partecipativo	572
2.6	Altre forme di consultazione	572
2.7	Associazioni, organizzazioni del volontariato e consulte	573
2.8	Organizzazione ed efficienza della vita urbana	573
2.9	La tutela dei servizi civici.....	574

Capitolo 3 Gli organi di Roma Capitale

3.1	Gli organi di Governo.....	575
3.2	Gli amministratori locali: mandato, funzioni, obbligo di astensione	575
3.3	L'Assemblea Capitolina	576
3.3.1	Composizione e autonomia.....	576
3.3.2	Funzioni	577
3.3.3	Svolgimento dei lavori	577
3.3.4	I Consiglieri Capitolini	578
3.3.5	La Presidenza dell'Assemblea Capitolina	579
3.3.6	Il Consigliere Anziano ed i Consiglieri aggiunti	580
3.3.7	Le Commissioni Capitoline Permanenti e Speciali.....	580
3.3.8	La Commissione delle Pari Opportunità (Commissione delle Elette).....	581
3.3.9	La Commissione Roma Capitale, Statuto e Innovazione Tecnologica	581
3.4	Il Sindaco	582
3.5	La Giunta Capitolina	583

Capitolo 4 L'organizzazione di Roma capitale

Sezione I Il decentramento municipale

4.1	Il decentramento amministrativo	585
4.2	I Municipi.....	585
4.2.1	Definizione e area di competenza.....	585
4.2.2	Funzioni	586
4.3	Gli organi dei Municipi	587
4.3.1	Il Consiglio del Municipio	587
4.3.2	La Giunta del Municipio.....	589
4.3.3	Il Presidente	590
4.3.4	Il Consigliere Aggiunto del Municipio	590
4.4	I rapporti tra Municipi e Assemblea Capitolina	590

Sezione II L'organizzazione degli uffici e dei servizi ed il relativo Regolamento

4.5	I principi di organizzazione	591
4.6	Le funzioni di indirizzo politico-amministrativo	592
4.6.1	Il ruolo del Sindaco.....	592
4.6.2	Gli Uffici di diretta collaborazione degli Assessori	592
4.6.3	Il Gabinetto del Sindaco ed il portavoce	593

4.7	Le funzioni di alta amministrazione: la struttura direzionale.....	593
4.8	Il Segretario Generale: nomina, incarico, compiti.....	594
4.9	Il Direttore Generale	595
4.10	I Dirigenti	596
	4.10.1 Funzioni ed incarichi	596
	4.10.2 Direttore del Dipartimento, del Municipio, di Direzione	597
4.11	La Macrostruttura di Roma Capitale	598
	4.11.1 Strutture di rango Dipartimentale	598
	4.11.2 Strutture di linea, di staff e di supporto.....	598
	4.11.3 Dipartimenti	599
	4.11.4 Direzioni e le Unità organizzative	599
4.12	L'articolazione interna delle Strutture	599
4.13	Altre strutture organizzative.....	599
	Quesiti di verifica.....	600

Diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione

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 agendi*»), 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 agendi*», ovvero il potere attribuito ad un soggetto di agire per soddisfare un proprio interesse (**diritto soggettivo**). Il *ius* (il diritto) veniva distinto dagli antichi romani tanto dalla «*lex*», ovvero dalla fonte formale del diritto, quanto dal «*fas*», inteso come complesso di norme di origine etico-religiosa.

1.2 L'ordinamento giuridico

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

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



(1875-1947), secondo il quale il diritto «*prima di essere norma, prima di contenere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità per sé stante*».

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

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

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

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

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

1.3 La norma giuridica

1.3.1 Norme sociali e norme giuridiche

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

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

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

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

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

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

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

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

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;
- **sistemica**, 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 con legge 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 definitivi

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 delibere per variazioni urgenti di bilancio; nelle norme costituzionali che ammettono la decretazione d'urgenza;
- l'**equità**, allora quando il diritto positivo in alcuni casi rinvia all'equo giudizio del giudice o di altro organo pubblico.

1.4.4 Fonti atipiche e fonti rinforzate

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

Sono **fonti rinforzate** quelle che presentano varianti di procedimento o di forma rispetto al tipo cui appartengono. Ad es.: le leggi che disciplinano i rapporti con le organizzazioni 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** della norma 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'individuo: 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.).

Manuale consigliato per la preparazione ai concorsi banditi dal Comune di Roma e gestiti dal RIPAM per diversi profili professionali.

Manuale e Quesiti sulle materie giuridiche • Prova preselettiva Concorsi 1512 posti Comune di Roma • Per tutti i profili

Questo volume è rivolto ai partecipanti ai concorsi per complessivi **1512 posti presso il Comune di Roma Capitale** (G.U. 7 agosto 2020, n. 61) e riporta le materie giuridiche comuni a tutti i profili professionali che formano oggetto della prova preselettiva. Le procedure di selezione sono gestite dal RIPAM.

La **prova preselettiva**, infatti, prevede la somministrazione di un test con **60 quesiti** a risposta multipla, di cui **40 attitudinali** (consistenti in una serie di quesiti a risposta multipla per la verifica della capacità logico-deduttiva, di ragionamento logico-matematico e critico-verbale) e **20 su materie giuridiche**: *diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione; diritto amministrativo con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione, disciplina del lavoro pubblico; diritto degli enti locali, con particolare riferimento allo statuto e all'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale.*

Questo testo, formato da una **parte manualistica** cui seguono **test di verifica a risposta multipla**, consente un'efficace preparazione alle domande per la previste dalla prova preselettiva.

La trattazione è aggiornata alle modifiche introdotte con il decreto semplificazioni (D.L. 76/2020).



Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare verifiche e **simulare lo svolgimento della prova preselettiva**. I questionari proposti sono impostati in modo da allinearsi alle indicazioni del bando relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

Per completare la preparazione
Concorso 1512 posti Comune di Roma
Test attitudinali RIPAM per la preselezione
ISBN 9788836221356

Per info e aggiornamenti iscriviti a infoconcorsi.edises.it 
e seguici su facebook.com/infoconcorsi 
Per approfondimenti visita blog.edises.it 



€ 34,00

ISBN-978-88-3622-129-5



9 788836 221295