p&c Professioni & concorsi

t Teoria

la prova scritta

71 Unità cat. D per la Regione Umbria

(G.U. n. 65 del 25 agosto 2015)

Manuale di preparazione alla prova scritta

- Elementi di diritto comunitario
- Norme e procedure di attuazione dei Fondi Strutturali Europei
- Elementi di contabilità pubblica
- Organizzazione amministrativa e elementi di diritto regionale
- Elementi di diritto amministrativo, il procedimento amministrativo e gli atti amministrativi

Comprende **software** per effettuare esercitazioni online

EdiSES

71 Unità cat. D per la Regione Umbria

Manuale di preparazione alla prova scritta

Accedi ai servizi riservati

esercitazioni online

Per accedere al software di simulazione è sufficiente accedere alla propria area riservata mediante la procedura di seguito descritta:

- collegati al sito www.edises.it e clicca su "accedi" (in alto a destra in qualsiasi pagina)
- inserisci e-mail e password scelte in fase di registrazione al sito per essere automaticamente reindirizzato alla area personale

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

71 Unità cat. D per la Regione Umbria
Copyright © 2015 EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2019 2018 2017 2016 2015

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

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 dunque grati ai lettori che vorranno segnalarcele, contribuendo così a migliorare la qualità dei nostri prodotti.

Potete segnalarci i vostri suggerimenti o sottoporci le vostre osservazioni all'indirizzo **redazione@edises.it**
Eventuali errata corrige o aggiornamenti verranno pubblicati nel nostro sito www.edises.it nella scheda dedicata al volume in una apposita sezione "aggiornamenti"

Per problemi tecnici connessi all'utilizzo dei supporti multimediali potete contattare la nostra assistenza tecnica all'indirizzo **support@edises.it**

Progetto grafico: **ProMedia Studio di A. Leano – Napoli**
Fotocomposizione: curvilinee
Per conto della **EdiSES – Piazza Dante 89 – Napoli**

ISBN 978 88 6584 586 8

www.edises.it
info@edises.it

Premessa

Il volume è indirizzato a quanti intendono prepararsi al concorso per 71 Unità (categoria D) indetto dalla Regione Umbria con bando pubblicato in G.U. n. 65 del 25 agosto 2015 per i seguenti profili:

- 10 Istruttori Direttivi Amministrativi
- 8 Istruttori Direttivi Amministrativi per l'Ambito Giuridico
- 12 Istruttori Direttivi Contabili
- 10 Istruttori Direttivi Contabili per l'Ambito Economico–Finanziario
- 11 Istruttori Direttivi Tecnico–Professionale
- 5 Istruttori Direttivi per l'Informatica
- 15 Istruttori Direttivi Tecnico Agronomo

La prova scritta del concorso consiste in una serie di domande a risposta aperta su materie che variano a seconda del profilo. Sono sempre richieste, però:

- Elementi di diritto comunitario
- Norme e procedure di attuazione dei Fondi Strutturali Europei

Oltre queste due materie comuni a tutti i candidati, il manuale presenta argomenti di interesse per i profili giuridici (istruttore direttivo amministrativo e Istruttore direttivo amministrativo giuridico) e economici (istruttore direttivo contabile e istruttore direttivo contabile finanziario):

- Elementi di contabilità pubblica
- Organizzazione amministrativa e elementi di diritto regionale
- Elementi di diritto amministrativo, il procedimento amministrativo e gli atti amministrativi

Per ciascuna di tali materie, il manuale offre una sintesi ragionata, aggiornata ed esaustiva.

Parte Prima
Elementi di diritto comunitario

Capitolo 1 - Dalla cooperazione all'Unione europea **3**

1.1 Le origini 3
1.2 La prima Comunità europea 4
1.3 I Trattati di Roma del 1957 5
1.4 L'Atto unico europeo (AUE) 6
1.5 Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht) 7
1.6 Il Trattato di Amsterdam 9
1.7 Il Trattato di Nizza 11
1.8 Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa 13
1.9 Il Trattato di Lisbona (o Trattato di Riforma) 15

Capitolo 2 - I principi che regolano l'attività dell'Unione europea **17**

2.1 Le competenze dell'Unione europea 17
2.2 Il riparto di competenze 18
2.3 Il principio di sussidiarietà e la sua applicazione 19
2.4 Il principio di prossimità 21
2.5 Il principio di proporzionalità 21
2.6 Il principio di leale cooperazione 22
2.7 Le cooperazioni rafforzate 22
2.7.1 La cooperazione in materia penale 24
2.7.2 La cooperazione strutturata permanente 24
2.8 La clausola di solidarietà e la clausola di reciproca difesa 26
2.9 L'adesione all'Unione europea e il diritto di recesso 26
2.10 Il principio di trasparenza 28
2.10.1 Il diritto di accesso 29
2.11 La tutela della privacy 30

Capitolo 3 - Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo **31**

3.1 Quadro generale delle istituzioni europee 31
3.1.1 I controlli 33
3.2 Il sistema istituzionale europeo 34
3.3 Il Parlamento europeo 35
3.3.1 Elezione 35
3.3.2 Composizione 36
3.3.3 Organizzazione interna 37
3.3.4 Funzionamento 40
3.3.5 Compiti e funzioni 41
3.4 La Commissione europea 47
3.4.1 Composizione e nomina. Requisiti per la nomina 47
3.4.2 Procedura di nomina della Commissione 48
3.4.3 Cause di cessazione del mandato. Sostituzione dei commissari cessati 49

3.4.4 Funzionamento interno 50
3.4.5 Presidente della Commissione 51
3.4.6 Poteri e funzioni della Commissione 51
3.4.7 L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza 54
3.5 Il Consiglio 54
3.5.1 Natura dell'organo e sua composizione 55
3.5.2 Funzioni del Consiglio 56
3.5.3 Presidenza del Consiglio 56
3.5.4 Organi ausiliari del Consiglio 57
3.5.5 Sistema di voto 58
3.6 Il Consiglio europeo 59
3.6.1 Funzioni 60
3.6.2 Composizione e funzionamento 60
3.6.3 Procedure di voto 61
3.6.4 Presidenza del Consiglio europeo 61

Capitolo 4 - Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea 63

4.1 La Corte di giustizia dell'Unione europea 63
4.1.1 Il sistema giurisdizionale europeo 64
4.1.2 Composizione della Corte di giustizia. Status di giudici e avvocati 64
4.1.3 Organizzazione della Corte 65
4.1.4 Sedute e formazione 66
4.1.5 Competenza giurisdizionale della Corte 67
4.2 Il Tribunale: composizione e organizzazione 69
4.2.1 Competenza del Tribunale 70
4.3 I Tribunali specializzati 70
4.4 La Corte dei conti 71
4.4.1 Composizione della Corte. Status dei suoi membri 71
4.4.2 Organizzazione della Corte 72
4.4.3 Competenze della Corte 72
4.5 La Banca centrale europea e le sue funzioni 74
4.5.1 Funzioni del Sistema europeo delle banche centrali 76
4.6 Gli altri organi e organismi dell'Unione 76
4.6.1 Gli organi consultivi 76
4.7 La Banca europea per gli investimenti 78
4.8 Le Agenzie 79

Capitolo 5 - Il sistema normativo dell'Unione europea 81

5.1 Le fonti del diritto dell'Unione europea 81
5.1.1 Rapporto tra fonti del diritto dell'Unione europea e diritto interno italiano 82
5.2 Le fonti primarie: i trattati istitutivi e la loro revisione 82
5.2.1 I principi generali dell'Unione e il diritto non scritto 86
5.2.2 I diritti fondamentali 87
5.3 Il diritto consuetudinario 88
5.4 Le norme del diritto internazionale 89

5.5 Il diritto derivato dell'Unione 90
5.5.1 Atti vincolanti 90
5.5.2 Atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri 93
5.6 Gli atti atipici in senso lato e gli atti non previsti 94

Capitolo 6 - Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea 97

6.1 Il ruolo delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali 97
6.2 La procedura legislativa ordinaria 99
6.3 La procedura legislativa speciale 100
6.3.1 La procedura di consultazione 101
6.3.2 La procedura di approvazione 101

Capitolo 7 - Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea 103

7.1 La tutela giurisdizionale 103
7.2 La giurisdizione del giudice dell'Unione e dei giudici nazionali 103
7.3 Il controllo diretto di legittimità sugli atti delle istituzioni dell'Unione europea 104
7.3.1 Azione di annullamento 105
7.3.2 Azione in carenza 106
7.3.3 Eccezione incidentale di invalidità 107
7.3.4 Il controllo giurisdizionale sul comportamento degli Stati: la procedura di infrazione 108
7.4 Azione di responsabilità extracontrattuale 108
7.5 Residue competenze contenziose della Corte 109
7.6 L'impugnazione delle sentenze del Tribunale 111
7.7 Il controllo indiretto della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale 111

Capitolo 8 - La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea 115

8.1 La responsabilità nell'ordinamento interno per mancata attuazione del diritto dell'Unione europea 115
8.2 La responsabilità dello Stato per soggetti diversi dalle autorità centrali 116
8.3 La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario 117

Capitolo 9 - Panoramica di alcune politiche dell'Unione europea 119

9.1 Le quattro libertà fondamentali 119
9.1.1 La libertà di circolazione delle merci 119
9.1.2 La libertà di circolazione delle persone 120
9.1.3 La libertà di circolazione dei servizi 121
9.1.4 La libertà di circolazione dei capitali 122
9.2 La politica della concorrenza 123
9.3 I poteri della Commissione nel diritto della concorrenza 125
9.4 La politica estera e di sicurezza comune (PESC) 126
9.5 La politica economica e monetaria 127
9.6 La politica agricola comune (PAC) 129
9.7 La politica di coesione 130
9.8 La politica sociale e dell'occupazione 131
9.9 Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e il controllo delle frontiere 131
9.10 La cooperazione giudiziaria in materia civile, penale e di polizia 132

Parte Seconda
Fondi Strutturali Europei

Capitolo 1 - Le origini della politica di coesione e la disciplina dei Trattati 137

1.1 Le disposizioni dei Trattati istitutivi 137
1.2 La creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e l'adesione di nuovi Stati 138
1.3 L'introduzione di una base giuridica ad hoc: l'Atto unico europeo 139
1.4 La politica di coesione economica, sociale e territoriale dopo il Trattato di Lisbona 141
1.5 La strategia Europa 2020 141

Capitolo 2 - La regolamentazione europea della politica di coesione 143

2.1 Quadro generale della regolamentazione europea 143
2.2 La definizione degli obiettivi della politica di coesione e la disciplina dei fondi strutturali 144
2.2.1 Obiettivi generali e tematici della politica di coesione 144
2.2.2 Ripartizione geografica dei fondi 145
2.2.3 I fondi SIE e i regolamenti di disciplina 146
2.2.4 Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 147
2.2.5 Il Fondo sociale europeo (FSE) 148
2.2.6 Il Fondo di coesione 149
2.2.7 Il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) 150
2.2.8 Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 151
2.3 La cooperazione territoriale europea 152
2.3.1 La disciplina generale 152
2.3.2 I gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT) 154
2.4 I finanziamenti diretti: programmi tematici e strumenti finanziari 155

Capitolo 3 - La gestione dei fondi strutturali e degli altri finanziamenti europei 161

3.1 L'accordo di partenariato 161
3.1.1 Nozioni introduttive e Codice di condotta sul partenariato 161
3.1.2 Preparazione dell'accordo 162
3.1.3 Contenuto dell'accordo 162
3.1.4 Adozione e modifica dell'accordo 164
3.1.5 L'accordo di partenariato dell'Italia 165
3.2 I programmi operativi (PO) 165
3.3 Le condizionalità ex ante 167
3.4 La gestione dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi 168
3.5 La verifica dell'accordo di partenariato e dei programmi operativi. Il sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) 170
3.6 La riserva di efficacia dell'attuazione 171

Parte Terza
Elementi di contabilità pubblica

Capitolo 1 - Le fonti normative della contabilità pubblica 175

1.1 Oggetto di studio della contabilità pubblica 175
1.2 La contabilità pubblica e la Costituzione 175
1.2.1 L'articolo 81 e il nuovo principio del pareggio di bilancio 176
1.2.2 L'art. 97 e l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni 181
1.2.3 Gli articoli 100 e 103 e la Corte dei conti 182
1.2.4 Gli enti territoriali: l'articolo 119 182
1.3 Le principali norme in materia di contabilità pubblica 183
1.3.1 La legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica 183
1.3.2 Altre norme rilevanti per il processo di bilancio dello Stato 184
1.3.3 I vincoli europei: il Patto di stabilità e crescita, il "fiscal compact" 185
1.4 Gli enti soggetti alle norme di contabilità pubblica 187
1.5 Altre fonti normative per gli enti pubblici 188
1.6 I bilanci pubblici 191
1.7 I principi del bilancio 192
1.7.1 Principio dell'annualità 193
1.7.2 Principio dell'integrità 193
1.7.3 Principio dell'universalità 193
1.7.4 Principio dell'unità 194
1.7.5 I principi di veridicità, pubblicità, specificazione 194
1.7.6 Il pareggio del bilancio 195
1.7.7 Altri principi e postulati dei bilanci pubblici 195
1.7.8 I Principi contabili internazionali per il settore pubblico: gli IPSAS 197

Capitolo 2 - La manovra di bilancio 199

2.1 Il processo di bilancio 199
2.2 Il Documento di economia e finanza (DEF) 199
2.2.1 Il Programma di Stabilità (prima sezione del DEF) 201
2.2.2 La seconda sezione del DEF 203
2.2.3 Il Programma nazionale di riforma (terza sezione del DEF) 204
2.3 La manovra triennale di finanza pubblica e la Legge di stabilità 205
2.3.1 La Legge di stabilità 205
2.3.2 Il bilancio di previsione 208
2.3.3 Il quadro generale riassuntivo 213
2.3.4 Il bilancio pluriennale 215
2.4 La manovra triennale in Parlamento 216
2.5 Il bilancio di assestamento 218

Capitolo 3 - L'esecuzione del bilancio 221

3.1 La gestione delle entrate 221
3.1.1 L'accertamento 221

3.1.2 La riscossione 222
3.1.3 Il versamento 223
3.2 La gestione delle spese 223
3.2.1 L'impegno 223
3.2.2 La liquidazione 225
3.2.3 L'ordinazione 226
3.2.4 Il pagamento 226
3.3 La gestione di tesoreria 227
3.4 I residui 228
3.5 Variazioni del bilancio e ricorso ai fondi di riserva 230

Capitolo 4 - Il rendiconto generale dello Stato 233
4.1 Le funzioni 233
4.2 Struttura 233
4.2.1 Il Conto del bilancio 234
4.2.2 Il Conto generale del patrimonio 234
4.3 Il giudizio di parificazione e l'approvazione parlamentare 235

Capitolo 5 - La responsabilità amministrativa e contabile 237
5.1 La responsabilità in genere 237
5.2 La responsabilità civile 237
5.3 La responsabilità amministrativa 238
5.4 La responsabilità contabile e il giudizio di conto 240
5.5 Il giudizio di responsabilità 241

Capitolo 6 - Il sistema dei controlli 243
6.1 Definizione di attività di controllo 243
6.2 I controlli interni 243
6.2.1 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile 244
6.2.2 Il controllo di gestione 245
6.2.3 La valutazione della dirigenza 245
6.2.4 L'attività di valutazione e controllo strategico 246
6.3 La Ragioneria Generale dello Stato 246
6.3.1 Il controllo preventivo degli uffici di ragioneria 246
6.3.2 Il controllo successivo 249
6.4 I controlli esterni: la Corte dei Conti 249
6.4.1 Il controllo preventivo di legittimità 250
6.4.2 Il controllo successivo sulla gestione 251
6.4.3 Il controllo sugli enti sovvenzionati 254
6.4.4 Il controllo finanziario e contabile nei confronti di Regioni e Autonomie locali 255

Capitolo 7 - L'ordinamento contabile di Regioni ed Enti locali 259
7.1 L'armonizzazione contabile 259
7.2 L'ordinamento contabile delle Regioni 260
7.3 L'ordinamento contabile degli enti locali 263

Parte Quarta
Organizzazione amministrativa e elementi di diritto regionale

Capitolo 1 - Lo Stato **267**
1.1 Definizione di Stato 267
1.2 Gli elementi costitutivi dello Stato 267
1.2.1 La sovranità 267
1.2.2 Titolarità della sovranità 268
1.2.3 Il popolo 268
1.2.4 I modi di acquisto della cittadinanza 269
1.2.5 Dalla cittadinanza nazionale a quella europea 270
1.2.6 Il territorio 270
1.3 Lo Stato-apparato 271
1.4 Nozione di forma di Stato 274
1.5 Le forme di Stato secondo i rapporti governati-governanti 274
1.5.1 Lo Stato assoluto 274
1.5.2 Lo Stato liberale 275
1.5.3 Lo Stato totalitario 276
1.5.4 Lo Stato democratico e sociale 277
1.5.5 Lo Stato democratico e sociale oggi 278
1.6 Le forme di Stato secondo l'articolazione territoriale 279
1.6.1 Lo Stato unitario 279
1.6.2 Lo Stato federale 279
1.6.3 Lo Stato regionale 280

Capitolo 2 - I sistemi politici e le forme di governo **281**
2.1 Forma di governo e principio della separazione dei poteri 281
2.1.1 Nozione di forma di governo e differenze con la nozione di forma di Stato 281
2.1.2 Il principio della separazione dei poteri 282
2.2 Dalla monarchia costituzionale alla forma di governo parlamentare 283
2.3 La forma di governo presidenziale 285
2.4 La forma di governo semi-presidenziale 287
2.5 La forma di governo direttoriale 288
2.6 La forma di governo in Italia 289

Capitolo 3 - Nozione e fonti del diritto **291**
3.1 Fonti di produzione del diritto 291
3.1.1 Il coordinamento delle fonti 292
3.1.2 L'efficacia delle norme nel tempo e nello spazio 293
3.1.3 Successione e abrogazione delle norme 294
3.1.4 L'irretroattività delle norme 294
3.1.5 L'interpretazione delle norme 295
3.2 La Costituzione repubblicana 296
3.3 Le fonti di diritto europeo 297
3.4 La potestà regolamentare 298

3.5 Le circolari 299
3.6 Gli atti amministrativi generali e il bando di gara 301
3.7 Gli statuti 301
3.8 Le ordinanze di necessità ed urgenza 302
3.9 I testi unici 303

Capitolo 4 - I principi fondamentali della Costituzione 305
4.1 Premessa 305
4.2 Principio democratico e principio di sovranità popolare 305
4.3 Principio personalista 305
4.4 Principio di uguaglianza 306
4.5 Principio della separazione dei poteri 306
4.6 Principio di legalità 308
4.7 Principio della rappresentanza politica 309
4.8 Principio di laicità 309
4.9 La cd. Costituzione economica 310

Capitolo 5 - Gli organi costituzionali 311
5.1 Il Parlamento e le sue funzioni 311
5.1.1 La struttura del Parlamento 311
5.1.2 Il funzionamento del Parlamento 313
5.1.3 Le funzioni del Parlamento 316
5.1.4 I sistemi elettorali 319
5.1.5 L'approvazione del bilancio 322
5.2 Il Governo 322
5.2.1 Formazione del Governo 323
5.2.2 Struttura del Governo 324
5.2.3 Funzionamento del Governo 326
5.2.4 Gli organi ausiliari 328
5.2.5 Le autorità indipendenti 329
5.3 Il Presidente della Repubblica 330
5.3.1 L'elezione del Presidente della Repubblica 331
5.3.2 La controfirma ministeriale 332
5.3.3 Prerogative del Presidente della Repubblica 332
5.3.4 Poteri del Presidente della Repubblica 333
5.3.5 Atti del Presidente della Repubblica 335
5.3.6 La supplenza del Presidente della Repubblica 336
5.4 La Corte costituzionale 336
5.4.1 Composizione e funzioni della Corte costituzionale 337
5.4.2 Controllo di legittimità costituzionale delle leggi 338
5.4.3 Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato 341
5.4.4 Giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica 343
5.4.5 Giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo 344

Capitolo 6 - Le Regioni 345
6.1 Le autonomie territoriali 345
6.2 Le Regioni 345
6.2.1 Mutamento degli ambiti territoriali 346

6.2.2 Forma del governo regionale 347
6.3 L'autonomia legislativa delle Regioni 347
6.3.1 Potestà legislativa esclusiva dello Stato 347
6.3.2 Potestà legislativa concorrente o ripartita 347
6.3.3 Potestà legislativa residuale delle Regioni 348
6.4 Il consiglio regionale 348
6.5 Funzioni del consiglio regionale 349
6.6 Cenni sul controllo dello Stato sulle Regioni 350
6.6.1 Controllo sugli atti 351
6.6.2 Controllo sui soggetti 351
6.7 La giunta regionale e il presidente della Regione 351
6.8 Lo statuto della Regione 352

Capitolo 7 - Le amministrazioni locali 353
7.1 Aspetti costituzionali 353
7.1.1 La disciplina statale sugli enti locali 353
7.1.2 Il concetto di autonomia e le sue specificazioni 354
7.1.3 Autonomia, sussidiarietà e federalismo 356
7.2 Il comune 357
7.3 La provincia 359
7.3.1 Funzioni della provincia 360
7.4 La comunità montana e la comunità isolana o di arcipelago 363
7.5 Le città metropolitane 364
7.6 Roma capitale 368
7.7 Il decentramento 368
7.7.1 Le circoscrizioni di decentramento comunale 369
7.7.2 I municipi 369
7.7.3 I circondari di decentramento provinciale 369
7.7.4 Il decentramento metropolitano 369
7.8 Demanio e patrimonio 370
7.9 Le conferenze tra lo Stato e le autonomie locali 370
7.9.1 La conferenza Stato-Regioni 371
7.9.2 La conferenza Stato-città ed autonomie locali e la conferenza unificata 371

Parte Quinta
Elementi di diritto amministrativo

Capitolo 1 - Attività amministrativa, p.a. e diritto amministrativo 375
1.1 Il diritto amministrativo 375
1.2 La funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa 375
1.3 Gli atti politici 376
1.4 La differenza tra atti politici ed atti di alta amministrazione 377

Capitolo 2 - Le fonti 379
2.1 Le fonti 379

2.2 Fonti di diritto europeo 379
2.3 Le fonti interne 380
2.3.1 La Costituzione 380
2.3.2 I regolamenti 381
2.3.3 Gli atti amministrativi generali 383
2.3.4 Le ordinanze di necessità e urgenza 383
2.4 Gli atti promananti dall'autorità amministrativa 384
2.4.1 Le norme interne 384
2.4.2 Le circolari amministrative 385
2.4.3 La prassi amministrativa 385
2.5 I testi unici 386
2.6 La carta dei servizi 387

Capitolo 3 - I principi dell'azione amministrativa 389
3.1 Il principio di legalità 389
3.2 Il principio di imparzialità e buon andamento 389
3.3 Il principio di ragionevolezza 390
3.4 Il principio di sussidiarietà 390
3.5 Il principio di proporzionalità 392
3.6 Il principio di pubblicità e trasparenza 392
3.7 Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la p.a. 393
3.8 Il principio di responsabilità 393
3.9 Il principio della capacità negoziale della p.a. 394

Capitolo 4 - L'organizzazione amministrativa 395
4.1 L'amministrazione statale 395
4.2 Il raccordo tra i Ministeri 396
4.3 Gli organi ausiliari 396
4.3.1 Il Consiglio di Stato 397
4.3.2 La Corte dei conti 398
4.3.3 Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) 400
4.4 L'Avvocatura dello Stato 400
4.5 Le autorità indipendenti 401
4.6 L'amministrazione statale periferica e le amministrazioni statali non territoriali 401
4.7 Le amministrazioni territoriali non statali 403

Capitolo 5 - La struttura della pubblica amministrazione 405
5.1 L'organo 405
5.2 Il rapporto di servizio 406
5.3 La competenza 407
5.4 Il funzionario di fatto 407
5.5 Le relazioni tra organi 408
5.6 I controlli 409

Capitolo 6 - Gli enti pubblici 411
6.1 Premessa 411
6.2 La privatizzazione degli enti pubblici economici 412
6.3 La disciplina degli enti pubblici 412

6.4 Gli enti privati di interesse pubblico 413
6.5 L'impresa pubblica e l'organismo di diritto pubblico 414
6.6 I rapporti tra gli enti 415

Capitolo 7 - Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche 417
7.1 Nozione e caratteristiche 417
7.2 Evoluzione legislativa: dalla privatizzazione alla rilegificazione 417
7.3 L'accesso al pubblico impiego 419
7.4 La contrattazione collettiva 421
7.4.1 L'ambito delle materie disciplinate 421
7.4.2 Le parti della contrattazione 422
7.5 Classificazione del personale 424
7.6 L'utilizzo del lavoro flessibile 424
7.7 Il nuovo sistema di valutazione delle prestazioni 425
7.8 Il regime delle assenze per malattia 427
7.9 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici 428
7.10 Il procedimento disciplinare 429
7.11 Le modificazioni del rapporto di lavoro 432
7.12 La cessazione del rapporto 433
7.13 La risoluzione del rapporto per accertata inidoneità psico-fisica 434

Capitolo 8 - Situazioni giuridiche soggettive e discrezionalità 437
8.1 L'interesse al bene della vita 437
8.2 Le situazioni giuridiche soggettive 438
8.3 L'interesse legittimo 440
8.4 Profili giurisdizionali 442
8.5 Interessi collettivi e diffusi 443
8.5.1 Nozione 443
8.5.2 Tutela degli interessi collettivi dei consumatori 444
8.6 Le situazioni di fatto 445
8.7 L'attività vincolata e discrezionale della p.a. 446
8.8 La discrezionalità tecnica 447

Capitolo 9 - Il procedimento amministrativo 449
9.1 Nozione e inquadramento normativo 449
9.2 Fasi del procedimento 449
9.3 I principi informatori del procedimento 450
9.4 Economicità, efficacia e pubblicità 451
9.5 Lo strumento dell'accesso civico per l'attuazione della trasparenza 451
9.6 Comunicazione di avvio del procedimento 453
9.7 Termini di conclusione del procedimento e titolare del potere sostitutivo 454
9.7.1 La disciplina dei termini 454
9.7.2 L'individuazione del responsabile 454
9.7.3 Indennizzo e danno da ritardo 455
9.8 Il preavviso di rigetto 455
9.9 Le tendenze alla decertificazione 456
9.10 La conferenza di servizi 457
9.11 Gli accordi 459

Capitolo 10 - Diritto di accesso e tutela della privacy **461**
10.1 Riferimenti normativi e soggetti legittimati 461
10.2 L'oggetto del diritto di accesso e limiti al suo esercizio 461
10.3 La tutela della riservatezza 463
10.4 Profili di tutela 464

Capitolo 11 - Il provvedimento amministrativo **465**
11.1 Atti e provvedimenti amministrativi 465
11.2 Le caratteristiche principali del provvedimento amministrativo 465
11.3 Gli elementi essenziali 466
11.4 Gli elementi accidentali 468
11.5 Le autorizzazioni 468
11.6 Il silenzio assenso 469
11.7 Il permesso di costruire 469
11.8 La segnalazione certificata di inizio attività 471
11.9 La comunicazione di inizio lavori 473
11.10 Le concessioni 474
11.11 I provvedimenti ablatori 474
11.12 L'espropriazione 475

Capitolo 12 - La patologia dell'atto amministrativo **477**
12.1 Generalità 477
12.2 La nullità e l'irregolarità 477
12.3 L'illegittimità e l'annullamento 479
12.4 L' autotutela amministrativa 481
12.5 Autotutela e conservazione del provvedimento 483

Capitolo 13 - L'attività digitale della pubblica amministrazione **485**
13.1 Inquadramento normativo 485
13.2 I diritti digitali 486
13.3 La firma digitale 488
13.4 Il documento informatico 489
13.5 Il riutilizzo dei dati pubblici 490

Capitolo 14 - I contratti della pubblica amministrazione **493**
14.1 L'autonomia contrattuale della p.a. 493
14.2 Il modulo procedimentale dell'evidenza pubblica 493
14.2.1 Inquadramento normativo dell'istituto 493
14.2.2 La sequenza procedimentale 494
14.3 Il bando 496
14.4 Le nuove procedure di affidamento nel Codice dei contratti 496
14.5 Appalti pubblici e concessioni 497
14.6 Il contratto di disponibilità 499
14.7 Le nuove direttive in materia di appalti 499

Capitolo 15 - La responsabilità della pubblica amministrazione 501
15.1 Le tipologie di responsabilità della pubblica amministrazione 501
15.2 La responsabilità della pubblica amministrazione da atto legittimo 502
15.3 La responsabilità da contatto qualificato 502
15.4 La responsabilità del pubblico dipendente 503
15.5 Il danno da ritardo: risarcimento ed indennizzo 503
15.5.1 La direttiva 9 gennaio 2014: le linee guida per l'applicazione dell'indennizzo da ritardo 504
15.6 Rapporti tra azione di annullamento ed azione risarcitoria. Il superamento della pregiudiziale amministrativa 505
15.7 Il ricorso per l'efficienza della pubblica amministrazione (la cd. class action pubblica) 506

Capitolo 16 - I delitti contro la pubblica amministrazione 507
16.1 Caratteri essenziali 507
16.2 I soggetti attivi 507
16.3 Le singole figure incriminatrici 508
16.3.1 Il peculato 508
16.3.2 La concussione 508
16.3.3 I delitti di corruzione 509
16.3.4 Induzione indebita a dare o promettere utilità 509
16.3.5 Principali delitti dei privati contro la Pubblica Amministrazione 510

Capitolo 17 - I ricorsi amministrativi 511
17.1 Profili generali 511
17.2 Il ricorso gerarchico 512
17.3 Il ricorso in opposizione 514
17.4 Il ricorso straordinario al Capo dello Stato 514

Capitolo 18 - La tutela innanzi al giudice ordinario 517
18.1 Principi generali 517
18.2 I poteri del G.O.: limiti esterni e limiti interni 517
18.3 La disapplicazione dell'atto ammnistrativo 518
18.4 Le azioni esperibili 518

Capitolo 19 - La tutela innanzi al giudice amministrativo 521
19.1 La giurisdizione del giudice amministrativo 521
19.1.1 Gli organi della giurisdizione amministrativa 521
19.2 Le tre aree giurisdizionali dei TAR 522
19.3 Le azioni esperibili 522
19.4 I principi informatori della giustizia amministrativa 524
19.5 Il processo amministrativo di primo grado. Le novità ex D.Lgs. 104/2010 525
19.6 Le parti, l'atto introduttivo e l'istruzione probatoria 526
19.7 La sentenza 528
19.8 Le impugnazioni 529
19.9 Il giudizio di ottemperanza 530
19.10 Peculiarità introdotte dai decreti correttivi (D.Lgs. 195/2011 e D.Lgs. 160/2012) 531

Capitolo 20 - Le giurisdizioni amministrative speciali **535**
20.1 La giurisdizione della Corte dei conti 535
20.1.1 Il contenzioso contabile 536
20.1.2 Il contenzioso pensionistico 537
20.1.3 L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti 537
20.2 I Tribunali delle acque 537
20.3 Il contenzioso tributario 538

Parte Prima

Elementi di diritto comunitario

SOMMARIO

Capitolo 1	Dalla cooperazione all'Unione europea
Capitolo 2	I principi che regolano l'attività dell'Unione europea
Capitolo 3	Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo
Capitolo 4	Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea
Capitolo 5	Il sistema normativo dell'Unione europea
Capitolo 6	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea
Capitolo 7	Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea
Capitolo 8	La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea
Capitolo 9	Panoramica di alcune politiche dell'Unione europea

Capitolo 1
Dalla cooperazione all'Unione europea

1.1 Le origini

Il periodo compreso tra la fine della Prima Guerra Mondiale e l'inizio della Seconda fu caratterizzato da una riflessione critica sul destino del continente europeo, lacerato dalla rivalità fra Germania, Inghilterra e Francia. Le politiche di espansione di questi Paesi avevano trascinato l'Europa nel baratro della *Grande guerra*.

Uno dei frutti di questa riflessione fu l'**Unione Paneuropea**, associazione con sede a Vienna, fondata nel 1924 dal conte **Richard Coudenhove-Kalergi** e il cui presidente onorario divenne il politico francese **Aristide Briand**. L'idea era quella di far tacere le armi e costruire gli Stati Uniti d'Europa, dove la Germania finalmente avrebbe potuto sedere accanto ai suoi vecchi nemici. Purtroppo, però, mentre Briand teneva nel 1929 un discorso su un **progetto di federazione europea** alla Società delle Nazioni, la prima organizzazione internazionale a salvaguardia della pace nata dopo la Prima Guerra Mondiale, in Germania si faceva largo un oscuro caporale austriaco, Adolf Hitler, che nel 1933, a capo del partito nazionalsocialista, arrivò al potere instaurando una feroce dittatura.

Nel giro di pochi anni l'Europa ripiombò nel terrore di un nuovo conflitto mondiale, che infatti ebbe inizio nel 1939 con l'invasione tedesca della Polonia.

Durante la guerra, nel 1941, venne diffuso il **Manifesto di Ventotene**, dal nome dell'isola in cui erano confinati per volontà del regime fascista gli estensori dello stesso, **Altiero Spinelli**, **Ernesto Rossi** ed **Eugenio Colorni**. Nel Manifesto era chiaramente indicato che all'origine delle crisi e delle guerre in Europa v'era la contraddizione essenziale dell'esistenza degli Stati nazionali. Era quindi indispensabile dar vita ad un'organizzazione federale europea, caratterizzata da unità monetaria, abolizione delle barriere doganali e delle limitazioni all'emigrazione tra gli Stati appartenenti alla federazione, esercito unico federale, rappresentanza diretta dei cittadini alle assemblee federali, politica estera unica.

Nello stesso periodo, accanto ai **federalisti** di Ventotene si affacciarono alla ribalta della storia europea i **funzionalisti**, rappresentati dal rumeno **Davide Mitrany**, che pubblicò a Londra, nel 1943, il saggio *A working Peace System. An argument for the Functional Development of International Organization.* Funzionalista era anche **Jean Monnet**, che indirizzò una nota al *Comité Français de Libération Nationale* (sempre nel 1943), sostenendo la necessità di legami più stretti fra i Paesi dell'Europa come antidoto alla guerra.

La fine del secondo conflitto mondiale vide l'Europa fare i conti non solo con milioni di morti e un'economia in crisi, ma anche con il rischio di rimanere compressa nella morsa egemone delle due nuove superpotenze, USA e URSS, che avevano ormai assunto il ruolo di dominatrici del mondo.

Per far fronte a tutto questo, alcuni intellettuali, politici e statisti, tra cui **Robert Schuman** (ministro degli Esteri francese), **Alcide De Gasperi** e **Konrad Adenauer** (rispettivamente capo del governo italiano e tedesco) avviarono una strategia tesa all'unificazione politica dell'Europa. Nel maggio del 1948 si tenne all'Aia, presieduto da **Winston Churcill**, il condottiero che guidò l'Inghilterra durante la Seconda Guerra Mondiale, il **Congresso per l'Europa**, con 800 delegati, dal quale scaturì, un anno dopo, il 5 maggio 1949, il **Consiglio d'Europa**, la cui principale conquista sarebbe stata la firma, il 4 novembre 1950, della *Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU).

Nel frattempo gli Stati Uniti, per favorire la ricostruzione dell'Europa in funzione anti-sovietica e lo sviluppo della stessa industria americana, elaborarono un programma di aiuti denominato *European Recovery Program* (ERP) o, dal nome del suo ideatore, **Piano Marshall**. Per gestire tale ambizioso piano, a livello europeo venne creata, il 16 aprile 1948, l'**Organizzazione europea per la cooperazione economica** (OECE) con sede a Parigi, cui aderirono diversi Paesi europei, fra i quali la Germania federale nel 1955. All'OECE fu affidato il compito transitorio di distribuire gli incentivi finanziari del Piano Marshall, cui affiancare l'avvio del processo di liberalizzazione degli scambi tra i Paesi partecipanti, e a tale scopo venne creata nel 1950 l'**Unione europea dei pagamenti** (UEP).

Sul piano militare, di fronte alla minaccia rappresentata dall'Unione sovietica che, dopo essersi rifiutata di partecipare al Piano Marshall, estese la sua egemonia sui Paesi dell'Europa dell'Est e cercò di attuare il blocco dei settori occidentali di Berlino, gli Stati occidentali europei diedero vita nel 1948 al **Trattato istitutivo dell'Unione occidentale** tra Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, cui aderirono successivamente Italia e Germania (**Unione dell'Europa occidentale** – UEO), e nel 1949 all'**Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico** (NATO), alla quale parteciparono anche gli Stati Uniti e altri Paesi non europei.

1.2 La prima Comunità europea

Se l'OECE e il Consiglio d'Europa rappresentavano momenti di cooperazione politica e l'Unione occidentale e la NATO avevano finalità prettamente militari, negli anni Cinquanta del Novecento cominciò a farsi strada l'idea che l'obiettivo di una pace duratura fra gli Stati potesse essere perseguito con maggiore efficacia attraverso un loro riavvicinamento in settori e ambiti definiti ma cruciali. In particolare, si sottolineò la necessità di un legame stretto e definitivo tra Francia e Germania, da sempre al centro della patologia dei rapporti tra i Paesi europei. L'idea, elaborata soprattutto dal commissario francese al piano per la ricostruzione dell'industria, **Jean Monnet**, era quella di realizzare una cooperazione fra questi due Paesi nel settore carbo-siderurgico, chiave della potenza economica e arsenale in cui si forgiavano le armi.

L'occasione per pubblicizzare il progetto fu un incontro previsto per il 10 maggio 1950 a Parigi fra i ministri degli esteri francese, inglese e americano. Il primo, Robert Schuman, il 9 maggio pronunciò la famosa **dichiarazione Schuman**, nella quale si

prospettava il superamento del contrasto secolare tra Francia e Germania, legato anche alla produzione del *carbone* e dell'*acciaio*, attraverso la creazione di un'*Alta Autorità* sotto il cui controllo mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di tali materie prime nel quadro di un'organizzazione alla quale potessero aderire anche gli altri Paesi europei. Il 20 giugno 1950 si aprì così la Conferenza del **Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio**, i cui lavori si conclusero il 18 aprile 1951 con la firma del Trattato. La Comunità, che venne istituita a partire dal 23 luglio 1952, ebbe una durata di 50 anni.

Dopo il carbone e l'acciaio, all'ordine del giorno dell'agenda europea si pose il problema della difesa comune. Nacque così il progetto di una **Comunità europea di difesa** (CED), il cui trattato istitutivo fu firmato il 27 maggio 1952 a Parigi. Il Trattato prevedeva anche l'elaborazione di uno Statuto per una futura Comunità politica europea da parte dell'Assemblea della CECA integrata da ulteriori 6 membri. Si trattava di una questione delicata, che intaccava direttamente le più gelose prerogative sovrane degli Stati membri. Ed infatti, il Parlamento francese nel 1954 decise di rinviare *sine die* il voto di ratifica del Trattato CED, sancendo il fallimento non solo dell'unione militare ma anche del progetto costituente di unione politica.

1.3 I Trattati di Roma del 1957

Per evitare che il fallimento della CED si trasformasse nella fine dello stesso progetto di unione europea, era necessario procedere ancora una volta per piccoli passi. Si pensò, allora, di adottare il metodo Schuman per la creazione di una Comunità europea dell'energia atomica e si progettò, altresì, la creazione di un mercato comune a livello generale, cioè non limitato a un determinato settore economico. In sostanza, si procedeva sulla via dell'integrazione economica fra gli Stati europei come presupposto per una futura unione politica. Nel 1955 la **Conferenza di Messina** dei ministri degli esteri dei Paesi aderenti alla CECA gettò le basi per la firma, il 25 marzo 1957, dei due **Trattati di Roma**, quello istitutivo della **Comunità europea dell'energia atomica** (CEEA o Euratom) e quello istitutivo della **Comunità economica europea** (CEE).

In particolare, la CEE mirava a conseguire due fondamentali obiettivi:

- l'instaurazione di un **mercato comune**;
- il graduale **ravvicinamento delle politiche economiche** degli Stati membri.

Per il conseguimento di tali obiettivi, la CEE s'impegnava:

- a creare un'**unione doganale**, ossia a consentire la libera circolazione dei prodotti europei all'interno della Comunità, abolendo i dazi doganali e le restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente, e istituire una tariffa doganale comune e una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi;

- a consentire la **libera circolazione** non solo dei prodotti (**merci** e **servizi**), ma anche dei fattori produttivi (**capitali** e **persone**), così da eliminare ostacoli di tipo protezionistico e garantire alle economie nazionali maggiori possibilità di espansione;
- a svolgere **politiche comuni**, ossia politiche riservate esclusivamente alle istituzioni comunitarie, al fine di sostenere l'introduzione del mercato comune (politica commerciale nei confronti degli Stati terzi, politica nel settore dell'agricoltura e politica nel settore dei trasporti);
- a introdurre un regime per impedire che la **libera concorrenza** fra gli operatori economici, privati e pubblici, fosse falsata;
- a introdurre delle procedure per il **coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri** per tutto ciò che esulasse dalle quattro libertà di circolazione e dalle politiche comuni, la cui realizzazione fosse riservata alla Comunità;
- a **ravvicinare le legislazioni degli Stati membri** nei limiti necessari al funzionamento del mercato comune.

La presenza di tre Comunità con le rispettive istituzioni determinava un quadro istituzionale abbastanza complesso. Perciò si rese necessaria una razionalizzazione delle istituzioni che portò alla conclusione del **Trattato di Bruxelles**, nell'aprile 1965, sulla **fusione degli esecutivi**: una sola Commissione e un solo Consiglio, oltre ad un bilancio unico per le tre Comunità. Negli anni successivi le Comunità registrarono un primo sostanziale allargamento a seguito dell'adesione di nuovi Stati, determinando il passaggio dall'Europa dei 6 all'Europa dei 12 (ingresso di Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Grecia, Spagna e Portogallo).

1.4 L'Atto unico europeo (AUE)

Lo scopo della CEE, chiaramente espresso nel Trattato di Roma, era stato quello di armonizzare le **politiche economiche** al fine di creare un grande mercato comune dove merci, lavoratori e capitali potessero circolare liberamente. Rispetto a questo intento, quello dell'integrazione politica degli Stati membri era stato decisamente messo da parte.

Ciò nonostante molte personalità, tra cui il parlamentare italiano **Altiero Spinelli**, non rinunciarono a riproporre la prospettiva dell'unificazione politica, tanto che nel febbraio del 1984 il Parlamento europeo approvò un progetto di trattato per l'Unione, su impulso del quale si decise di convocare una *Conferenza intergovernativa*, vale a dire un negoziato tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, *per rivedere il Trattato di Roma*.

Il risultato fu l'**Atto unico europeo**, entrato in vigore il 1° luglio 1987, che si prefiggeva come principale obiettivo quello di rilanciare il processo di costruzione europea e di portare a compimento la realizzazione del mercato interno.

Il Preambolo sottolineava il carattere *unico* dell'Atto, in quanto frutto dell'unificazione, in uno stesso documento, dei due principali temi che avevano formato oggetto delle trattative internazionali tra gli Stati membri: gli aspetti istituzionali e quelli delle politiche europee.

Gli obiettivi principali dell'Atto unico erano:

- la creazione progressiva di un effettivo **mercato unico** senza barriere nel corso di un periodo che sarebbe scaduto il 31 dicembre 1992, anche grazie al principio del mutuo riconoscimento, in tutti i Paesi, delle diverse regolamentazioni nazionali, una volta che le stesse avessero subìto un processo di armonizzazione minima a livello comunitario;
- la consacrazione ufficiale del **Consiglio europeo**, che riuniva i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione;
- la previsione di un **Tribunale di prima istanza** competente a conoscere alcune categorie di ricorsi;
- l'attribuzione alle Comunità, in via concorrente con le politiche degli Stati membri, di nuove **politiche comunitarie**, quali coesione economica e sociale, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico;
- l'attribuzione di una sicura base di diritto internazionale alla **cooperazione politica europea in materia di politica estera**;
- l'ampliamento dei casi in cui il **Consiglio** decide non all'unanimità ma a **maggioranza qualificata**.

L'Atto unico europeo è stato senza dubbio determinante nel processo di integrazione europea, creando nuove competenze comunitarie, riformando le istituzioni e preparando il terreno per l'integrazione politica ed economica successivamente istituite dal Trattato di Maastricht.

1.5 Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht)

Il **Trattato sull'Unione europea** (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai 12 Paesi che allora costituivano la Comunità europea ed entrato in vigore il 1º novembre 1993, è considerato la tappa decisiva per l'affermazione politico-istituzionale dell'Europa, sancendo finalmente la nascita dell'**Unione europea**.

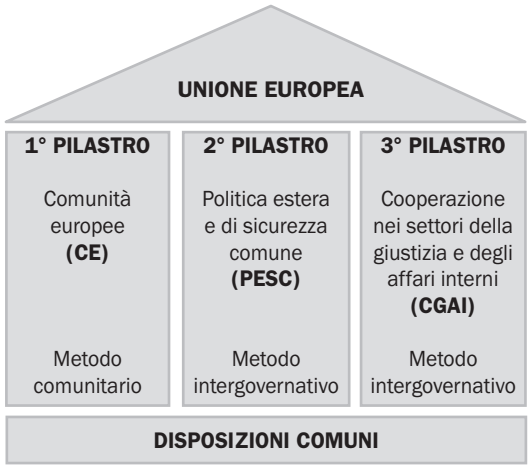
In particolare, il Trattato:

- crea una struttura nuova basata su **tre pilastri** (che saranno poi aboliti dal Trattato di Lisbona, nel 2009);
- instaura politiche comunitarie in **sei nuovi settori** (reti transeuropee, politica industriale, tutela dei consumatori, istruzione e formazione professionale, gioventù, cultura);
- prevede la realizzazione di un'**unione monetaria** attraverso la fissazione dei principi e delle disposizioni per l'introduzione dell'euro;
- introduce la **procedura di codecisione**, che conferisce al Parlamento europeo il potere di adottare una serie di atti congiuntamente con il Consiglio dell'Unione europea.

Con il Trattato di Maastricht l'originaria componente comunitaria (CEE, CECA ed Euratom, cui si aggiunge il progetto di unione monetaria) si arricchisce di altri due settori di intervento, nasce così un sistema basato su **tre pilastri del processo di integrazione**:

– le Comunità europee (**CE**);
– la politica estera e di sicurezza comune (**PESC**);
– la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (**CGAI**).

La figura seguente mostra i tre pilastri creati per dividere le politiche dell'Unione europea in tre aree fondamentali.



Il Trattato di Lisbona (2009), nel riassettare l'ordinamento europeo, eliminerà i pilastri a beneficio di una maggiore semplificazione delle strutture dell'Unione.

Il **primo pilastro** era costituito dall'ordinamento comunitario ed era disciplinato dalle disposizioni previste dai trattati istitutivi della Comunità europea (che proprio con il Trattato di Maastricht perdeva formalmente il connotato di comunità esclusivamente economica), della CECA e dell'Euratom.

Il **secondo pilastro** prevedeva l'istituzione di una politica comune, che si collocava all'interno dell'Unione pur restando fuori dal quadro comunitario, estesa ai settori della **politica estera e della sicurezza (PESC)**, basata sull'adozione di una cooperazione sistematica tra le politiche poste in essere dai governi dei singoli Stati membri nonché sull'attuazione di *azioni comuni*.

Il **terzo pilastro** era volto alla realizzazione della **cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (CGAI)**, fino ad allora perseguita in modo solo occasionale e informale attraverso patti conclusi tra gli Stati membri o tra alcuni di essi.

Nell'ambito del primo pilastro veniva applicato il cd. **metodo comunitario**, caratterizzato dal monopolio del diritto d'iniziativa della Commissione, dal ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, dal ruolo attivo del Parlamento europeo e dalla uniformità di interpretazione del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia, mentre veniva marginalizzato il ruolo

dei governi nazionali. Il funzionamento istituzionale del secondo e terzo pilastro dell'Unione europea poggiava, invece, su una logica di cooperazione intergovernativa (cd. **metodo intergovernativo**), caratterizzato dal ruolo preminente del Consiglio, dal ruolo consultivo del Parlamento europeo e dal ruolo limitato della Corte di giustizia. Nell'ambito di questi pilastri il potere decisionale era rimesso in ultima analisi agli Stati membri.

Il Trattato di Maastricht instaura l'unione economica e monetaria in tre fasi:

- la **prima fase** prevedeva la liberalizzazione della circolazione dei capitali ed il consolidamento delle politiche economiche e monetarie internazionali (1° luglio 1990);
- la **seconda fase** mirava alla convergenza delle politiche economiche degli Stati membri mediante il coordinamento delle banche nazionali attraverso l'Istituto monetario europeo (IME) (1° gennaio 1994);
- nella **terza fase** era previsto il passaggio alla moneta unica per gli Stati che avessero rispettato i **criteri di convergenza** delle politiche economiche previste dal Trattato CE e la costituzione di una Banca centrale europea (BCE, 1° gennaio 1999).

I criteri che ogni Paese avrebbe dovuto rispettare per mantenere lo status di membro dell'UE erano i seguenti:

- mantenimento del debito al di sotto del 60% del PIL;
- contenimento dell'inflazione nel limite dell'1,5% della media dei migliori Stati membri;
- riduzione del deficit al 3% del PIL.

L'insieme delle previsioni contenute nel Trattato di Maastricht hanno contribuito a rafforzare le competenze dell'UE e a potenziarne le istituzioni, determinando la progressiva crescita di un continente dalle dimensioni sovranazionali, oltre ad aver promosso l'integrazione attraverso l'adozione di una politica monetaria unica. Tuttavia, i risultati di Maastricht nel 1992 non furono altro che un mero compromesso, caratterizzato dalla persistenza di aspetti provenienti da diverse visioni del futuro dell'Europa che ostacolavano il reale avanzamento del processo di integrazione.

1.6 Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, è il risultato di due anni di confronti e trattative nell'ambito della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (iniziata nel maggio 1996 e terminata il 18 giugno 1997), la cui istituzione era già prevista all'interno dello stesso Trattato di Maastricht, che nelle disposizioni finali invitava gli Stati membri a convocare una Conferenza intergovernativa per la sua revisione.

Il Trattato di Amsterdam modifica e rinumera i Trattati UE e CE, intervenendo con **quattro obiettivi fondamentali**:

- porre l'occupazione e i diritti dei cittadini come punto principale dell'Unione (nel Trattato istitutivo della CE viene aggiunto nel "primo pilastro" un nuovo titolo dedicato all'occupazione);
- eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza;
- permettere all'Europa di esercitare maggiore influenza sulla scena mondiale;
- rendere più efficace l'architettura istituzionale dell'Unione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, il Trattato opera una profonda revisione nel senso della semplificazione, applicando la procedura di **codecisione** a nuove materie ed ampliando i casi nei quali il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità. Viene inoltre istituzionalizzata la procedura di **cooperazione rafforzata**, ossia la possibilità per alcuni degli Stati membri che lo desiderino di stabilire una cooperazione più stretta, nel rispetto del quadro istituzionale unico dell'Unione, in modo da non arrestare il processo di integrazione alla ricerca di un consenso unanime di tutti gli Stati.

Altro momento importante del Trattato attiene alla **comunitarizzazione**, ossia al passaggio dal terzo al primo pilastro, di alcuni temi del settore *giustizia e affari interni* (politica dei visti, concessione del diritto d'asilo e, più in generale, tutte le questioni relative alla libera circolazione), in precedenza relegate all'ambito intergovernativo.

Libera circolazione delle persone e Trattati di Schengen
Nel 1985 Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo firmano l'Accordo di Schengen (dal nome della cittadina lussemburghese che ha ospitato la firma dell'accordo) con il quale si impegnano ad "*eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne*" (art. 17) entro il 14 gennaio 1990.

Vengono inoltre individuati i seguenti fronti su cui operare:

- rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne con carattere di omogeneità per tutti i Paesi contraenti (visti di ingresso, verifica delle persone e delle vetture nonché delle merci trasportate, segnalazione ai fini della non ammissione dello straniero);
- determinazione dello Stato competente e delle modalità per l'esame della domanda di asilo;
- adeguata organizzazione della cooperazione fra i sistemi giudiziari (assistenza giudiziaria, estradizione, esecuzione delle sentenze penali) e fra le polizie dei vari Paesi (per fronteggiare l'immigrazione clandestina, il traffico di droga, il terrorismo e la criminalità in genere) con la possibilità di effettuare indagini, pedinamenti e inseguimenti di criminali anche al di là dei confini di un altro degli Stati aderenti;
- previsione di un'armonizzazione delle politiche e delle legislazioni relative alla lotta contro i trafficanti di stupefacenti e l'acquisto, detenzione e commercio di armi da fuoco e munizioni;

p&c Professioni & concorsi

La collana è rivolta ai candidati a concorsi pubblici ed esami di abilitazione professionale e fornisce volumi specifici per la preparazione alle prove d'esame.

71 Unità cat. D per la Regione Umbria

Il volume è indirizzato a quanti intendono prepararsi al **concorso per 71 Unità** (categoria D) indetto con bando pubblicato in G.U. n. 65 del 25 agosto 2015:

- 10 Istruttori Direttivi Amministrativi
- 8 Istruttori Direttivi Amministrativi per l'Ambito Giuridico
- 12 Istruttori Direttivi Contabili
- 10 Istruttori Direttivi Contabili per l'Ambito Economico–Finanziario
- 11 Istruttori Direttivi Tecnico–Professionale
- 5 Istruttori Direttivi per l'Informatica
- 15 Istruttori Direttivi Tecnico Agronomo

La prova scritta consiste in una serie di domande a risposta aperta su materie che variano a seconda del profilo. Sono sempre richieste, però:

- Elementi di diritto comunitario
- Norme e procedure di attuazione dei Fondi Strutturali Europei

Oltre a questa due materie, comuni a tutti i profili, il manuale presenta argomenti di interesse per i profili giuridici (istruttore direttivo amministrativo e Istruttore direttivo amministrativo giuridico) e economici (istruttore direttivo contabile e istruttore direttivo contabile finanziario):

- Elementi di contabilità pubblica
- Organizzazione amministrativa e elementi di diritto regionale
- Elementi di diritto amministrativo, il procedimento amministrativo e gli atti amministrativi

Per ciascuna di tali materie, il manuale offre una sintesi ragionata, aggiornata ed esaustiva per prepararsi alla prova scritta.

Il volume è completato da un **Software** (test a risposta multipla) accessibile gratuitamente dal sito www.edises.it mediante cui effettuare infinite esercitazioni.

Per essere sempre aggiornato seguici su Facebook
facebook.com/infoconcorsi
Clicca su mi piace per ricevere gli aggiornamenti.

EdiSES
www.edises.it
info@edises.it

ISBN 978-88-6584-586-8

€ 26,00