

p&c

Professioni & concorsi

te

Teoria
e Test

Teoria e Test

per il concorso RIPAM

35 Specialisti ANAC

Area amministrativa
e giuridica

(G.U. 20 marzo 2018, n. 23)

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

- Diritto costituzionale
- Nozioni di diritto dell'Unione europea
- Diritto amministrativo (anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici)
- Disciplina del lavoro pubblico e responsabilità dei dipendenti
- Nozioni di contabilità di Stato e degli enti pubblici
- Diritto civile
- Diritto penale e reati contro la P.A.



Con **Software**
di simulazione

Accedi ai servizi riservati



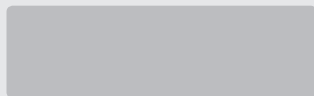
COLLEGATI AL SITO
EDISES.IT

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 **RIPAM** **35 Specialisti** nell'**ANAC**

Area amministrativa e giuridica

Manuale e test per la prova preselettiva e scritta

Concorso RIPAM – 35 Specialisti nell'ANAC
Manuale e test per la prova preselettiva e scritta
Copyright © 2018, EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2022 2021 2020 2019 2018

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: Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)

Per conto della EdiSES – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 9362 155 7

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 all'indirizzo redazione@edises.it

Sommario

Libro I Diritto costituzionale

Capitolo 1	Ordinamento e norme giuridiche.....	3
Capitolo 2	Lo Stato: funzioni e forme.....	7
Capitolo 3	Le unioni fra Stati: Unione europea e organizzazioni internazionali.....	16
Capitolo 4	La Costituzione	23
Capitolo 5	I diritti e le libertà.....	26
Capitolo 6	Sovranità popolare, diritti politici e partecipazione del popolo.....	53
Capitolo 7	Le forme di Governo e l'assetto istituzionale italiano	64
Capitolo 8	Il Parlamento.....	67
Capitolo 9	Il Presidente della Repubblica.....	75
Capitolo 10	Il Governo e la pubblica amministrazione	81
Capitolo 11	Il sistema giurisdizionale	90
Capitolo 12	La Corte costituzionale	96
Capitolo 13	Gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale.....	101
Capitolo 14	Il sistema delle autonomie territoriali: le Regioni e gli altri enti territoriali.....	105
Capitolo 15	Le fonti del diritto.....	120

Libro II Nozioni di diritto dell'Unione europea

Capitolo 1	Dalla cooperazione di settore all'Unione europea.....	161
Capitolo 2	I principi che regolano l'attività dell'Unione europea.....	172
Capitolo 3	Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo	184
Capitolo 4	Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea	210
Capitolo 5	Il sistema normativo dell'Unione europea.....	226
Capitolo 6	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea	240
Capitolo 7	Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea.....	245
Capitolo 8	La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea.....	255



Libro III

Diritto amministrativo

Capitolo 1	La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo	261
Capitolo 2	Le situazioni giuridiche soggettive	271
Capitolo 3	L'organizzazione amministrativa	278
Capitolo 4	L'attività della Pubblica Amministrazione	295
Capitolo 5	I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale	308
Capitolo 6	Atti e provvedimenti amministrativi	323
Capitolo 7	Il procedimento amministrativo	333
Capitolo 8	Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi	345
Capitolo 9	La tutela della privacy	359
Capitolo 10	La patologia dell'atto amministrativo	372
Capitolo 11	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità	382
Capitolo 12	Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione	392
Capitolo 13	Il sistema delle tutele	400
Capitolo 14	Il contrasto al fenomeno della corruzione nella Pubblica Amministrazione	410
Capitolo 15	I contratti della Pubblica Amministrazione	420
Capitolo 16	Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)	427
Capitolo 17	Strumenti alternativi per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche	457

Libro IV

Disciplina del lavoro pubblico e responsabilità dei dipendenti

Capitolo 1	Sistema e riparto delle fonti di pubblico impiego	463
Capitolo 2	Organizzazione degli uffici e reclutamento	470
Capitolo 3	I diritti dei dipendenti	482
Capitolo 4	Doveri e valutazione dei dipendenti	495
Capitolo 5	Profili di responsabilità	504
Capitolo 6	La cessazione del rapporto di lavoro	510

Libro V

Contabilità di Stato e degli pubblici

Capitolo 1	Le fonti normative della contabilità pubblica	517
Capitolo 2	La manovra di bilancio	540
Capitolo 3	L'esecuzione del bilancio	561

Capitolo 4	Il rendiconto generale dello Stato	573
Capitolo 5	La responsabilità amministrativa e contabile.....	577
Capitolo 6	Il sistema dei controlli	583
Capitolo 7	L'ordinamento contabile di Regioni ed Enti locali.....	597
Capitolo 8	L'ordinamento contabile degli enti pubblici	604

Libro VI Diritto civile

Capitolo 1	Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive.....	615
Capitolo 2	I soggetti di diritto.....	627
Capitolo 3	La famiglia.....	642
Capitolo 4	Le successioni e le donazioni.....	669
Capitolo 5	I beni e i diritti reali.....	685
Capitolo 6	Il rapporto obbligatorio: struttura e vicende dell'obbligazione.....	707
Capitolo 7	L'inadempimento dell'obbligazione e la responsabilità patrimoniale.....	727
Capitolo 8	Il contratto	736
Capitolo 9	La patologia del contratto e il suo scioglimento	757
Capitolo 10	I principali contratti tipici	764

Libro VII Diritto penale

Capitolo 1	I principi del diritto penale	783
Capitolo 2	Nozione e struttura del reato.....	795
Capitolo 3	Tipicità del reato.....	802
Capitolo 4	Cause di giustificazione.....	808
Capitolo 5	Colpevolezza e cause di esclusione	817
Capitolo 6	Circostanze del reato.....	836
Capitolo 7	Il tentativo di reato	842
Capitolo 8	Concorso di persone nel reato.....	847
Capitolo 9	Concorso di reati e concorso apparente di norme.....	852
Capitolo 10	Il sistema sanzionatorio	856
Capitolo 11	Cause di estinzione del reato e della pena	864
Capitolo 12	I delitti	872
Capitolo 13	I delitti contro la pubblica amministrazione	894

Premessa

Il testo è rivolto a quanti devono sostenere le prove di selezione per il **concorso RIPAM a 35 posti di Specialista area amministrativa e giuridica nell'ANAC** (Autorità nazionale anticorruzione), da inquadrare nella Categoria A – parametro retributivo F1. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 20-3-2018, n. 23*.

Il volume riporta una **trattazione manualistica** per affrontare in modo efficace la **prova preselettiva e la prima prova scritta**, in particolare per quanto riguarda le discipline giuridiche. Questa fase concorsuale prevede la somministrazione di una serie di quesiti vertenti anche sulle seguenti materie:

- diritto costituzionale, con particolare riguardo alla parte seconda «Ordinamento della Repubblica»;
- nozioni di diritto dell'Unione europea;
- diritto amministrativo, con particolare riferimento alla normativa concernente la prevenzione della corruzione, la trasparenza e i contratti pubblici;
- disciplina del lavoro pubblico e responsabilità dei dipendenti pubblici, con particolare riferimento alle responsabilità contabili e disciplinari;
- nozioni di contabilità dello Stato e degli enti pubblici;
- diritto civile, con particolare riferimento alle obbligazioni e ai contratti;
- diritto penale, con particolare riferimento ai reati contro la Pubblica amministrazione.

Per ognuna di queste discipline, **online sono disponibili anche test di verifica** che consentono di coniugare lo studio teorico con il controllo della preparazione raggiunta.

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà inoltre possibile effettuare infinite **simulazioni della prova preselettiva**.

I questionari proposti, infatti, sono impostati in modo da allinearsi alle metodologie comunemente adottate nelle prove ufficiali dei concorsi pubblici relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

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

Capitolo 1 Ordinamento e norme giuridiche

1.1	Le nozioni di diritto e di ordinamento giuridico	3
1.2	Struttura e caratteri della norma giuridica	3
1.3	Le norme giuridiche derogabili e inderogabili	4
1.4	Norme di principio e norme programmatiche.....	5
1.5	Le conseguenze della violazione della norma giuridica	5
1.6	Il diritto costituzionale	6

Capitolo 2 Lo Stato: funzioni e forme

2.1	Nozione di Stato	7
2.2	Gli elementi costitutivi dello Stato.....	7
2.2.1	La sovranità.....	7
2.2.2	Il popolo	8
2.2.3	Il territorio	10
2.3	Le funzioni dello Stato	11
2.3.1	Le funzioni dello Stato e il loro esercizio	11
2.3.2	La separazione dei poteri, le interferenze istituzionali, la leale collaborazione	11
2.4	Le forme di Stato	13
2.5	Le forme di Stato secondo i rapporti fra governati e governanti	13
2.5.1	Dagli Stati assoluti agli Stati totalitari.....	13
2.5.2	Lo Stato democratico e sociale.....	14
2.6	Le forme di Stato secondo l'articolazione territoriale	15

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

3.1	L'Italia e la comunità internazionale: riferimenti costituzionali	16
3.2	L'Unione europea	17
3.2.1	Evoluzione storica del processo di integrazione in Europa	17
3.2.2	L'assetto istituzionale dell'Unione	18
3.3	L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).....	20
3.3.1	Scopi dell'organizzazione	20
3.3.2	Gli organi	21
3.3.3	Gli istituti specializzati delle Nazioni Unite.....	22
3.4	Il Consiglio d'Europa	22



Capitolo 4 La Costituzione

4.1	Nozione e distinzione fra Costituzione formale e materiale.....	23
4.2	Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana	23
4.3	La struttura della Costituzione italiana	24

Capitolo 5 I diritti e le libertà

5.1	Le situazioni giuridiche soggettive	26
5.2	Distinzione tra libertà e diritti	27
5.3	Le generazioni di diritti.....	27
5.4	I diritti fondamentali.....	28
5.5	Gli strumenti di tutela previsti dalla Costituzione	28
5.6	Gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento internazionale ed europeo	29
5.7	Principio di eguaglianza e bilanciamento dei diritti	30
5.7.1	Eguaglianza e ragionevolezza	30
5.7.2	Il nucleo forte dell'eguaglianza.....	31
5.8	I doveri costituzionali	32
5.8.1	Doveri di solidarietà economica e sociale.....	33
5.8.2	Doveri di solidarietà politica.....	33
5.9	I diritti nella sfera individuale.....	34
5.9.1	La libertà personale	34
5.9.2	La libertà di domicilio.....	35
5.9.3	Libertà di corrispondenza e di comunicazione.....	36
5.9.4	La libertà di circolazione	37
5.9.5	I diritti della personalità	38
5.10	I diritti nella sfera pubblica.....	39
5.10.1	La libertà di riunione.....	39
5.10.2	La libertà di associazione	39
5.10.3	La libertà religiosa e di coscienza.....	40
5.10.4	Libertà di manifestazione del pensiero	43
5.10.5	Libertà artistica e della ricerca scientifica	46
5.11	I diritti nella sfera sociale	46
5.11.1	Il diritto alla salute	46
5.11.2	Il diritto all'istruzione	48
5.11.3	La famiglia	49
5.12	I diritti nella sfera economica	50
5.12.1	Il diritto al lavoro.....	50
5.12.2	La libertà di iniziativa economica	51
5.12.3	Il diritto di proprietà e le sue limitazioni	51

Capitolo 6 Sovranità popolare, diritti politici e partecipazione del popolo

6.1	La sovranità popolare e gli strumenti per il suo esercizio.....	53
6.2	I partiti politici nella Repubblica italiana.....	53
6.3	Il corpo elettorale e il diritto al voto	54
6.3.1	Il corpo elettorale: nozione	54
6.3.2	L'elettorato attivo	54
6.3.3	La disciplina costituzionale del voto	55
6.3.4	L'elettorato passivo e le ipotesi di limitazione: ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità	55

6.4	I sistemi elettorali.....	57
6.4.1	Sistemi maggioritari e sistemi proporzionali.....	57
6.4.3	L'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo.....	60
6.4.4	L'elezione dei Consigli regionali e comunali.....	60
6.4.5	Lo svolgimento del procedimento elettorale.....	61
6.5	Esercizio diretto della sovranità: referendum, iniziativa legislativa e petizione.....	61
6.5.1	Il referendum.....	61
6.5.2	L'iniziativa legislativa popolare e la petizione.....	62

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

7.1	Nozione di forma di governo.....	64
7.2	Dalla monarchia costituzionale alla forma di governo parlamentare.....	64
7.2.1	La monarchia costituzionale.....	64
7.2.2	La fiducia parlamentare.....	64
7.2.3	La forma di governo parlamentare.....	65
7.3	La forma di governo presidenziale e semipresidenziale.....	65
7.4	La forma di governo direttoriale.....	66
7.5	La forma di governo in Italia.....	66

Capitolo 8 Il Parlamento

8.1	La struttura del Parlamento.....	67
8.1.1	Concetti generali.....	67
8.1.2	L'organizzazione interna delle Camere.....	68
8.2	Il funzionamento del Parlamento.....	69
8.2.1	Durata in carica.....	69
8.2.2	Sedute parlamentari e deliberazioni.....	69
8.2.3	Il Parlamento in seduta comune.....	70
8.3	Lo <i>status</i> dei parlamentari.....	70
8.3.1	Il divieto del mandato imperativo.....	70
8.3.2	Le prerogative parlamentari.....	70
8.4	Le funzioni del Parlamento.....	71
8.4.1	La funzione legislativa (rinvio).....	71
8.4.2	La funzione di indirizzo politico.....	72
8.4.3	La funzione di controllo.....	72
8.5	L'approvazione del bilancio.....	73
8.5.1	Il bilancio dello Stato.....	73
8.5.2	I documenti di finanza pubblica.....	73

Capitolo 9 Il Presidente della Repubblica

9.1	Il ruolo del Capo dello Stato nell'ordinamento italiano.....	75
9.2	L'elezione del Presidente della Repubblica.....	75
9.3	La controfirma ministeriale.....	76
9.4	Le prerogative del Presidente della Repubblica.....	77
9.5	I poteri del Presidente della Repubblica.....	78
9.6	Gli atti del Presidente della Repubblica.....	79
9.7	La supplenza del Presidente della Repubblica.....	80

Capitolo 10 Il Governo e la pubblica amministrazione

10.1 Le vicende dell'Esecutivo	81
10.1.1 Ruolo istituzionale, formazione e fiducia parlamentare	81
10.1.2 La crisi di Governo	82
10.2 La struttura del Governo	82
10.2.1 Il Presidente del Consiglio dei Ministri	82
10.2.2 I Ministri, i sottosegretari e i Viceministri	83
10.2.3 Il Consiglio dei Ministri	83
10.3 La responsabilità dei membri del Governo	84
10.4 Il funzionamento del Governo	85
10.5 Le Agenzie pubbliche	85
10.6 Le Autorità indipendenti	86
10.7 Le funzioni amministrative e la pubblica amministrazione	87
10.8 L'amministrazione pubblica nella Costituzione	88

Capitolo 11 Il sistema giurisdizionale

11.1 I principi costituzionali che disciplinano l'attività giurisdizionale	90
11.1.1 La funzione giurisdizionale nella Costituzione	90
11.1.2 Il giudice naturale	90
11.1.3 Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari	90
11.1.4 Il diritto alla tutela giurisdizionale	91
11.1.5 Il diritto di difesa e la riparazione degli errori giudiziari	91
11.1.6 Il principio del contraddittorio e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali	91
11.1.7 L'obbligatorietà dell'azione penale	92
11.1.8 Il giusto processo	92
11.1.9 La partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia	93
11.2 Giudici ordinari e giudici speciali	93
11.3 Status giuridico dei magistrati	94
11.4 Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)	95

Capitolo 12 La Corte costituzionale

12.1 Il ruolo e le competenze della Corte costituzionale nell'ordinamento italiano	96
12.2 Composizione della Corte e status dei giudici	96
12.3 Il controllo di legittimità costituzionale delle leggi	97
12.4 I conflitti di attribuzione	98
12.4.1 I conflitti fra poteri dello Stato	98
12.4.2 I conflitti fra Stato e Regioni e fra Regioni	99
12.5 Il giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica	99
12.6 Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo	100

Capitolo 13 Gli organi ausiliari di rilevanza costituzionale

13.1 Concetti generali	101
13.2 Il Consiglio di Stato	101
13.3 La Corte dei conti	101
13.3.1 Funzioni e articolazioni	101
13.3.2 Controlli esterni	102

13.3.3 Controlli interni	102
13.3.4 Attribuzioni giurisdizionali	103
13.4 Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)	103
13.5 Il Consiglio Supremo di Difesa (CSD)	104

Capitolo 14 Il sistema delle autonomie territoriali: le Regioni e gli altri enti territoriali

14.1 Le Regioni	105
14.1.1 L'ordinamento regionale italiano e la sua attuazione	105
14.1.2 Gli organi regionali	106
14.1.3 L'autonomia statutaria delle Regioni e il limite dell'armonia con la Costituzione	109
14.1.4 L'autonomia amministrativa regionale	110
14.1.5 L'autonomia finanziaria	112
14.2 Gli altri enti territoriali	112
14.2.1 Evoluzione della disciplina in materia di enti locali	112
14.2.2 Il Comune	113
14.2.3 La Provincia	114
14.2.4 La Città metropolitana	114
14.2.5 Lo <i>status</i> speciale di Roma capitale	115
14.3 I controlli sugli enti territoriali	116
14.3.1 Il controllo sugli atti e sugli organi delle Regioni	116
14.3.2 Il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti	116
14.3.3 I controlli sostitutivi	117
14.4 I rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali	117
14.4.1 Il raccordo fra i diversi livelli di governo e la leale collaborazione	117
14.4.2 Il Consiglio delle Autonomie locali (CAL)	118
14.4.3 Le Conferenze fra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali	118

Capitolo 15 Le fonti del diritto

15.1 Fonti di cognizione e fonti di produzione	120
15.2 Le fonti-fatto. La consuetudine	120
15.3 Le fonti-atto e la loro classificazione	121
15.4 La Costituzione e le fonti di rango costituzionale	122
15.4.1 La Costituzione e i suoi caratteri	122
15.4.2 I caratteri della Costituzione italiana	123
15.4.3 Le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali e il procedimento per la loro approvazione	123
15.4.4 I limiti alla revisione costituzionale	125
15.5 Le leggi ordinarie e il procedimento legislativo	125
15.5.1 Concetti introduttivi	125
15.5.2 La riserva di legge e il principio di legalità	126
15.5.3 I vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale ed europeo	127
15.6 Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie	128
15.6.1 La fase dell'iniziativa	128
15.6.2 Le fasi istruttoria e decisoria	129
15.6.3 La fase integrativa dell'efficacia	131
15.7 I decreti legge	132
15.7.1 La decretazione d'urgenza e i suoi limiti	132

15.7.2	Il procedimento di approvazione dei decreti legge e la conversione in legge	133
15.7.3	Il controllo sui decreti legge	134
15.7.4	La reiterazione dei decreti legge	135
15.8	I decreti legislativi	135
15.8.1	La delega legislativa	135
15.8.2	Il procedimento di formazione dei decreti delegati	136
15.8.3	I testi unici e i codici di settore	136
15.8.4	Deleghe legislative atipiche	137
15.9	Il referendum abrogativo	137
15.9.1	Finalità dell'istituto	137
15.9.2	Il procedimento referendario	138
15.9.3	I limiti alla richiesta referendaria	138
15.9.4	I rapporti fra funzione legislativa e referendum	140
15.10	I regolamenti degli organi costituzionali	140
15.10.1	I regolamenti parlamentari	140
15.10.2	I regolamenti della Corte costituzionale	141
15.10.3	I regolamenti di altri organi costituzionali	141
15.11	I regolamenti dell'Esecutivo	141
15.11.1	La potestà regolamentare e i suoi limiti	141
15.11.2	Tipologie di regolamenti	142
15.11.3	Il procedimento di formazione dei regolamenti	144
15.12	Le fonti derivanti dal diritto internazionale	144
15.12.1	Le diverse fonti dell'ordinamento internazionale	144
15.12.2	La consuetudine internazionale	145
15.12.3	I trattati internazionali	145
15.13	Le fonti del diritto dell'Unione	146
15.13.1	I trattati istitutivi	146
15.13.2	Il diritto europeo derivato	146
15.14	L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione	148
15.14.1	L'adattamento ai trattati e al diritto derivato	148
15.14.2	L'attuazione degli atti di diritto derivato	148
15.15	Gli statuti regionali	150
15.15.1	Gli statuti regionali e la loro collocazione nel sistema delle fonti	150
15.15.2	Il procedimento di approvazione degli statuti	150
15.16	Le leggi regionali	151
15.16.1	Il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni	151
15.16.2	La competenza legislativa delle Regioni	151
15.16.3	La competenza legislativa dello Stato	152
15.16.4	Il procedimento di approvazione delle leggi regionali	153
15.17	I regolamenti regionali	153
15.18	Le fonti degli enti locali	154
15.19	Le antinomie fra le fonti e i criteri di risoluzione	155
15.19.1	In concetto di «antinomia»	155
15.19.2	I criteri di coordinamento utilizzati per risolvere le antinomie	155
15.20	L'efficacia e l'interpretazione delle norme giuridiche	156
15.20.1	L'efficacia delle norme nello spazio e nel tempo	156
15.20.2	Successione e abrogazione delle norme	157
15.20.3	L'interpretazione delle norme	157

Libro II

Nozioni di diritto dell'Unione europea

Capitolo 1 Dalla cooperazione di settore all'Unione europea

1.1	Le origini.....	161
1.2	La prima Comunità europea.....	162
1.3	I Trattati di Roma del 1957	163
1.4	L'Atto unico europeo (AUE)	164
1.5	Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht)	165
1.6	Il Trattato di Amsterdam e lo Spazio Schengen	166
1.6.1	Il Trattato di Amsterdam.....	166
1.6.2	La libera circolazione delle persone e lo Spazio Schengen	167
1.7	Il Trattato di Nizza	168
1.8	Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	169
1.9	Il Trattato di Lisbona (o Trattato di Riforma)	169
1.10	L'adesione di nuovi Stati all'Unione europea e la Brexit	170

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

2.1	Le competenze dell'Unione europea.....	172
2.2	Il riparto di competenze.....	173
2.2.1	Competenze che spettano all'Unione in via esclusiva (art. 3 TFUE, elenco tassativo)	173
2.2.2	Competenze che spettano all'Unione in concorrenza con gli Stati (art. 4 TFUE)	173
2.2.3	Azioni che spettano all'Unione per il sostegno, il coordinamento e il complemento delle azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE)	174
2.3	Il principio di sussidiarietà e la sua applicazione	174
2.4	Il principio di prossimità.....	176
2.5	Il principio di proporzionalità.....	176
2.6	Il principio di leale cooperazione.....	176
2.7	Le cooperazioni rafforzate	177
2.7.1	La cooperazione in materia penale	178
2.7.2	La cooperazione strutturata permanente	178
2.8	La clausola di solidarietà e la clausola di reciproca difesa	179
2.9	L'adesione all'Unione europea e il diritto di recesso	180
2.9.1	La procedura per l'ammissione di nuovi Stati	180
2.9.2	La procedura di recesso dall'Unione.....	181
2.10	Il principio di trasparenza.....	182
2.11	Il diritto di accesso.....	183

Capitolo 3 Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo

3.1	Quadro generale delle istituzioni europee	184
3.1.1	Il quadro istituzionale europeo e il deficit democratico	184
3.1.2	La cittadinanza europea	185
3.2	Il sistema istituzionale europeo	186
3.3	Il Parlamento europeo	187

3.3.1	Elezione	187
3.3.2	Composizione.....	188
3.3.3	Organizzazione interna.....	189
3.3.4	Funzionamento	190
3.3.5	Compiti e funzioni	191
3.4	La Commissione europea.....	196
3.4.1	Ruolo e attribuzioni	196
3.4.2	Composizione e nomina. Requisiti per la nomina.....	196
3.4.3	Procedura di nomina della Commissione	197
3.4.4	Cause di cessazione del mandato. Sostituzione dei commissari cessati	198
3.4.5	Funzionamento interno.....	199
3.4.6	Presidente della Commissione	200
3.4.7	Poteri e funzioni della Commissione	200
3.4.8	L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.....	202
3.5	Il Consiglio dell'Unione europea	203
3.5.1	Ruolo e composizione.....	203
3.5.2	Funzioni del Consiglio.....	203
3.5.3	Presidenza del Consiglio.....	204
3.5.4	COREPER e altri organi ausiliari del Consiglio	204
3.5.5	Sistema di voto.....	205
3.6	Il Consiglio europeo	206
3.6.1	Origini storiche e funzioni	206
3.6.2	Composizione e funzionamento	207
3.6.3	Procedure di voto	208
3.6.4	Presidenza del Consiglio europeo.....	208

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

4.1	Il sistema giurisdizionale europeo	210
4.2	La Corte di Giustizia	211
4.2.1	Composizione della Corte di giustizia. Status di giudici e avvocati.....	211
4.2.2	Organizzazione della Corte	212
4.2.3	Sedute e formazione	213
4.2.4	Competenza giurisdizionale della Corte	213
4.2.5	Le sentenze della Corte	215
4.3	Il Tribunale.....	216
4.3.1	Composizione e organizzazione.....	216
4.3.2	Competenza del Tribunale	216
4.4	I Tribunali specializzati.....	217
4.5	La Corte dei conti.....	217
4.5.1	Ruolo, composizione e status dei membri.....	217
4.5.2	Organizzazione della Corte	218
4.5.3	Competenze della Corte	218
4.5.3	La lotta contro le frodi.....	219
4.6	La Banca centrale europea (BCE) e le sue funzioni	220
4.6.1	Composizione e compiti.....	220
4.6.2	Funzioni del Sistema europeo delle banche centrali.....	221

4.7	Gli altri organi e organismi dell'Unione.....	221
4.7.1	Il Comitato economico e sociale (CESE)	221
4.7.2	Il Comitato delle Regioni (CdR)	222
4.7.3	Altri comitati.....	222
4.8	La Banca europea per gli investimenti (BEI)	223
4.9	Le Agenzie.....	224

Capitolo 5 Il sistema normativo dell'Unione europea

5.1	Le fonti del diritto dell'Unione europea	226
5.1.1	Caratteri peculiari del diritto dell'Unione	226
5.1.2	Rapporto tra fonti del diritto dell'Unione europea e diritto interno italiano.....	227
5.2	Le fonti primarie.....	227
5.2.1	I trattati istitutivi e la loro revisione	227
5.2.2	I principi generali dell'Unione e il diritto non scritto	231
5.2.3	I diritti fondamentali	232
5.3	Il diritto consuetudinario.....	233
5.4	Le norme del diritto internazionale.....	233
5.5	Il diritto derivato dell'Unione.....	234
5.5.1	Caratteristiche generali.....	234
5.5.2	Regolamenti	235
5.5.3	Direttive	236
5.5.4	Decisioni	237
5.5.5	Atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri.....	238
5.6	Gli atti atipici in senso lato e gli atti non previsti.....	238

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

6.1	Il ruolo delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali	240
6.2	La procedura legislativa ordinaria.....	241
6.3	La procedura legislativa speciale	243
6.3.1	Caratteristiche	243
6.3.2	La procedura di consultazione.....	243
6.3.3	La procedura di approvazione	244

Capitolo 7 Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea

7.1	La tutela giurisdizionale	245
7.2	La giurisdizione del giudice dell'Unione e dei giudici nazionali.....	245
7.3	Il controllo diretto di legittimità.....	246
7.3.1	La giurisdizione contenziosa	246
7.3.2	Azione di annullamento	247
7.3.2	Azione in carenza	248
7.3.3	Eccezione incidentale di invalidità	249
7.3.4	Il controllo giurisdizionale sul comportamento degli Stati: la procedura di infrazione	249
7.4	Azione di responsabilità extracontrattuale	250
7.5	Residue competenze contenziose della Corte	250
7.5.1	Controversie tra Stati membri.....	250
7.5.2	Controversie tra l'Unione e i suoi agenti.....	251

7.5.3	Controversie relative alla BEI e alla BCE.....	251
7.5.4	Controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni dell'Unione europea.....	251
7.5.5	Competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria	252
7.6	L'impugnazione delle sentenze del Tribunale	252
7.7	Il controllo indiretto della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale	253
7.8	Funzione consultiva della Corte di giustizia.....	254

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

8.1	La responsabilità nell'ordinamento interno per mancata attuazione del diritto dell'Unione europea.....	255
8.2	La responsabilità dello Stato per soggetti diversi dalle autorità centrali	256
8.3	La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario.....	257

Libro III

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	Il diritto amministrativo e le sue fonti.....	261
1.1.1	La nozione di diritto amministrativo	261
1.1.2	I regolamenti	262
1.1.3	Gli atti amministrativi generali.....	264
1.1.4	Le ordinanze di necessità e urgenza	264
1.1.5	Gli atti interni e le circolari amministrative	265
1.1.6	La prassi amministrativa	266
1.2	Il diritto amministrativo europeo	266
1.3	L'attività amministrativa	266
1.3.1	Atti e provvedimenti amministrativi.....	267
1.3.2	Gli atti politici.....	268
1.3.3	Gli atti di alta amministrazione	269
1.4	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione	269

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1	Nozioni.....	271
2.2	Il diritto soggettivo	271
2.3	L'aspettativa di diritto.....	272
2.4	La potestà	272
2.5	Il diritto potestativo	273
2.6	La facoltà.....	273
2.7	L'interesse legittimo	273
2.7.1	Definizione di interesse legittimo	273
2.7.2	Interessi pretensivi e interessi oppositivi	275
2.7.3	Interessi diffusi e interessi collettivi	276
2.7.4	Gli interessi semplici (o amministrativamente protetti) e gli interessi di fatto	276

2.8	Le situazioni giuridiche passive	277
-----	--	-----

Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio.....	278
3.2	L'organo amministrativo	278
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	278
3.2.2	Le diverse tipologie di organi.....	279
3.2.3	La competenza	280
3.2.4	L'incompetenza.....	281
3.2.5	Il funzionario di fatto.....	281
3.2.6	La prorogatio.....	282
3.3	Il decentramento amministrativo	282
3.3.1	Le disposizioni costituzionali.....	282
3.3.2	Le possibili forme di decentramento	283
3.3.3	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....	284
3.4	Gli enti pubblici	284
3.4.1	Profili generali.....	284
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici	285
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico.....	286
3.4.4	I rapporti tra gli enti	286
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	288
3.6	L'Avvocatura dello Stato	289
3.7	L'articolazione burocratica dello Stato	289
3.7.1	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	290
3.7.2	I Ministeri	290
3.7.3	Il Ministro	291
3.7.4	Le Agenzie	292
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali	292
3.9	Gli enti locali	294

Capitolo 4 L'attività della Pubblica Amministrazione

4.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	295
4.1.2	I principi di buon andamento e imparzialità	296
4.1.3	Il principio di ragionevolezza	296
4.1.4	Il principio di sussidiarietà	297
4.1.5	Il principio di proporzionalità.....	297
4.1.6	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	298
4.1.7	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione	299
4.1.8	Il principio del servizio esclusivo della Nazione.....	299
4.1.9	Il principio di responsabilità	299
4.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	300
4.2.1	La discrezionalità amministrativa.....	300
4.2.2	La discrezionalità tecnica.....	300
4.2.3	Il merito dell'azione amministrativa	301
4.2.4	Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione	301
4.3	L'attività vincolata.....	302

4.4	Il silenzio della Pubblica Amministrazione	303
4.4.1	Il silenzio assenso	303
4.4.2	Il silenzio procedimentale	304
4.4.3	Il silenzio diniego	305
4.4.4	Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	305
4.4.5	I rimedi avverso il silenzio amministrativo	306

Capitolo 5 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale

5.1	Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000): finalità e ambito applicativo	308
5.2	Il certificato quale atto amministrativo	309
5.2.1	Nozione	309
5.2.2	Tipologie	310
5.2.3	Validità	310
5.3	Le autocertificazioni	310
5.3.1	Funzione, tipologie e validità	310
5.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni	311
5.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà	312
5.3.4	L'obbligo della sottoscrizione	313
5.3.5	I controlli sulle autocertificazioni	313
5.3.6	La violazione d'ufficio	314
5.4	L'acquisizione diretta dei documenti	314
5.5	La "decertificazione" nel rapporto tra P.A. e cittadini	315
5.6	L'autentica di copie	316
5.7	La legalizzazione di firme e di documenti	316
5.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi	318
5.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa	319
5.9.1	Il quadro normativo di riferimento	319
5.9.2	La Carta della cittadinanza digitale	320
5.9.3	La firma digitale	321
5.9.4	Il documento informatico	322

Capitolo 6 Atti e provvedimenti amministrativi

6.1	I concetti di atto e di provvedimento amministrativo	323
6.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	323
6.3	Il provvedimento amministrativo	324
6.3.1	Le caratteristiche	324
6.3.2	Gli elementi essenziali	324
6.3.3	Gli elementi accidentali	325
6.3.4	Struttura, contenuto e fine	325
6.3.5	La motivazione	326
6.3.6	L'efficacia	327
6.4	Le autorizzazioni	328
6.4.1	L'autorizzazione e le figure affini	328
6.4.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	329
6.5	La concessione	330
6.6	I provvedimenti ablatori	331

Capitolo 7 Il procedimento amministrativo

7.1	Il procedimento amministrativo e le sue fasi	333
7.2	I principi del procedimento.....	334
7.3	I criteri prescritti per il procedimento	335
7.4	L'obbligo di conclusione esplicita del procedimento	335
7.5	Il responsabile del procedimento	337
7.5.1	Il ruolo del responsabile	337
7.5.2	I compiti del responsabile	338
7.6	La partecipazione al procedimento amministrativo: la comunicazione di avvio.....	338
7.7	Il preavviso di rigetto	339
7.8	La conferenza di servizi.....	340
7.8.1	Le tipologie di conferenze di servizi.....	340
7.8.2	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi.....	342
7.9	Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi.....	343
7.10	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	344
7.11	Gli accordi di programma.....	344

Capitolo 8 Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi

8.1	La trasparenza: strumento di prevenzione, controllo e partecipazione	345
8.2	Ambito soggettivo del decreto trasparenza.....	346
8.3	Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	346
8.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	347
8.5	Il diritto di accesso e il suo oggetto	348
8.6	I titolari del diritto di accesso	349
8.7	I soggetti obbligati a consentire l'accesso	350
8.8	I limiti al diritto di accesso	351
8.9	Il procedimento per l'accesso.....	352
8.10	La tutela del diritto di accesso	354
8.10.1	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	354
8.10.2	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi	354
8.10.3	Il ricorso al Difensore civico (cd. tutela giustiziale).....	355
8.11	L'accesso civico	356
8.11.1	Profili generali, limiti e differenze con il diritto di accesso.....	356
8.11.2	Modalità di esercizio dell'accesso civico	357

Capitolo 9 La tutela della privacy

9.1	Il diritto alla riservatezza	359
9.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato	359
9.1.2	La privacy come limite alla trasparenza	360
9.2	Il trattamento dei dati	360
9.2.1	Principi generali.....	360
9.2.2	I soggetti che effettuano il trattamento dei dati personali	361
9.2.3	Le regole generali per il trattamento dei dati.....	362
9.3	I diritti dell'interessato	362
9.4	L'informativa.....	363
9.5	Il consenso al trattamento dei dati	364
9.5.1	Il consenso come condizione di liceità	364

9.5.2	La forma del consenso	364
9.5.3	Casi nei quali può essere effettuato il trattamento senza consenso	365
9.6	Il trattamento dei dati effettuato da soggetti pubblici	365
9.7	Il trattamento di dati soggetti a particolare tutela	366
9.7.1	Il trattamento di dati sensibili	366
9.7.2	Il trattamento di dati giudiziari	367
9.7.3	Le autorizzazioni generali	367
9.7.4	La notificazione del trattamento	368
9.8	La cessazione del trattamento	368
9.9	I comportamenti sanzionati nel Codice della privacy	369
9.10	Il rapporto tra accesso e riservatezza dei dati nella Pubblica Amministrazione	370

Capitolo 10 La patologia dell'atto amministrativo

10.1	Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto	372
10.1.1	Gli stati patologici dell'atto	372
10.1.2	La disciplina dell'invalidità	372
10.2	La nullità dell'atto	373
10.2.1	Il regime giuridico della nullità	373
10.2.2	La carenza di potere	374
10.2.3	Nullità e inesistenza	375
10.3	L'annullabilità dell'atto	375
10.3.1	I vizi di legittimità	375
10.3.2	L'incompetenza relativa	376
10.3.3	L'eccesso di potere	376
10.3.4	La violazione di legge e la mera irregolarità	377
10.4	L'istituto dell'autotutela	378
10.5	L'autotutela decisoria	379
10.5.1	Gli atti di ritiro	379
10.5.2	Gli atti di convalida	380
10.5.3	Gli atti di conservazione	381

Capitolo 11 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità

11.1	Definizione	382
11.2	I beni demaniali	383
11.3	I beni patrimoniali indisponibili	384
11.4	I beni patrimoniali disponibili	384
11.5	L'uso dei beni pubblici da parte dei privati	385
11.6	I beni privati e la potestà ablatoria dell'amministrazione pubblica	385
11.7	L'espropriazione per pubblica utilità	386
11.7.1	Ambito applicativo	386
11.7.2	I beni oggetto di esproprio	386
11.7.3	I soggetti	387
11.7.4	La dichiarazione di pubblica utilità	387
11.7.5	L'indennità di espropriazione	387
11.7.6	La retrocessione del bene	388
11.8	La cessione volontaria	388
11.9	L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo	389
11.9.1	L'occupazione legittima	389

11.9.2 L'occupazione senza titolo	389
11.9.3 L'acquisizione sanante e il procedimento espropriativo semplificato	390
11.10 Le requisizioni	391

Capitolo 12 Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione

12.1 I controlli pubblici.....	392
12.2 La responsabilità per lesione di interessi legittimi	393
12.3 Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione	394
12.4 La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi.....	396
12.4.1 Responsabilità cd. aquiliana o extracontrattuale	396
12.4.2 Responsabilità contrattuale	396
12.4.3 Responsabilità precontrattuale.....	396
12.5 Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	397
12.5.1 La responsabilità derivante da atto lecito	397
12.5.2 Il danno da ritardo	397
12.5.3 Il danno da disturbo	398
12.6 Le tecniche risarcitorie.....	398

Capitolo 13 Il sistema delle tutele

13.1 La tutela dei diritti e degli interessi.....	400
13.2 I ricorsi amministrativi.....	400
13.2.1 Tipologie.....	401
13.2.2 La definitività dell'atto.....	402
13.2.3 Profili procedurali.....	402
13.3 La tutela in sede giurisdizionale amministrativa	403
13.3.1 Il sistema di giurisdizione amministrativa.....	403
13.3.2 Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa	404
13.3.3 La giurisdizione del giudice amministrativo	404
13.3.4 Profili formali	405
13.3.5 La sentenza	406
13.3.6 Le impugnazioni	407
13.3.7 La <i>class action</i> nei confronti delle amministrazioni pubbliche	407
13.4 La giurisdizione del giudice ordinario	408
13.5 Le giurisdizioni amministrative speciali	408

Capitolo 14 Il contrasto al fenomeno della corruzione nella Pubblica Amministrazione

14.1 La legge per il contrasto della corruzione (L. 6 novembre 2012, n. 190)	410
14.2 L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	411
14.2.1 Vicende istitutive dell'ANAC.....	411
14.2.2 Attribuzioni dell'ANAC.....	412
14.3 Il Piano triennale e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	413
14.4 La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	414
14.4.1 La trasparenza procedimentale.....	418
14.4.2 La trasparenza negli appalti pubblici.....	419

Capitolo 15 I contratti della Pubblica Amministrazione

15.1 L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione	420
15.1.1 L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche	420
15.1.2 Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico	420
15.1.3 Contratti attivi e passivi	421
15.2 Le fonti della contrattualistica pubblica	421
15.3 L'obbligo dell'evidenza pubblica	422
15.3.1 Inquadramento dell'istituto	422
15.3.2 Le modalità di scelta del contraente	423
15.4 Le norme di derivazione euro-unitaria	424
15.4.1 I principi desumibili dai Trattati	424
15.4.2 Le direttive	425

Capitolo 16 Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)

16.1 Il Codice dei contratti pubblici: la struttura	427
16.2 L'attuazione del Codice dei contratti pubblici	428
16.3 Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	429
16.3.1 I contratti pubblici di appalto e i concorsi di progettazione	429
16.3.2 I contratti di concessione	430
16.4 Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	431
16.5 I contratti esclusi	432
16.6 Le soglie di rilevanza europea	433
16.7 Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni	433
16.8 La programmazione	434
16.9 La determinazione a contrarre	435
16.10 La pubblicazione di bandi e avvisi	436
16.11 I soggetti ammessi alle gare	437
16.12 I requisiti di partecipazione	438
16.12.1 Introduzione	438
16.12.2 Le cause di esclusione dalle gare	438
16.12.3 I requisiti di ordine speciale	440
16.13 Le procedure di scelta del contraente	442
16.13.1 La procedura aperta	442
16.13.2 La procedura ristretta	442
16.13.3 La procedura competitiva con negoziazione	443
16.13.4 Il dialogo competitivo	444
16.13.5 Il partenariato per l'innovazione	445
16.13.6 La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara	445
16.14 La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea	446
16.15 Criteri di aggiudicazione della gara	448
16.16 <i>E-procurement</i>	449
16.16.1 Accordi quadro	449
16.16.2 Sistemi dinamici di acquisizione	449
16.16.3 Aste elettroniche e cataloghi elettronici	450
16.16.4 Il MEPA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione)	451
16.17 Centrali di committenza e obbligo di acquisti centralizzati	451
16.18 L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto	453

16.19 L'esecuzione del contratto. La verifica di conformità e il collaudo.....	454
16.20 Il contenzioso	455
16.20.1 Gli strumenti deflattivi del contenzioso	455
16.20.2 Ricorsi giurisdizionali	455
16.21 Gli appalti di lavori pubblici	456

Capitolo 17 Strumenti alternativi per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche

17.1 I contratti di partenariato.....	457
17.2 Le concessioni.....	458
17.3 Il <i>project financing</i>	459
17.4 Il contratto di disponibilità	459
17.5 Il contraente generale	460

Libro IV

Disciplina del lavoro pubblico e responsabilità dei dipendenti

Capitolo 1 Sistema e riparto delle fonti di pubblico impiego

1.1 Caratteri del rapporto di pubblico impiego	463
1.2 Il percorso della privatizzazione	463
1.3 La tendenza alla rilegificazione operata dalla riforme successive	464
1.4 Il sistema delle fonti.....	465
1.4.1 Le fonti pubblicistiche	465
1.4.2 I livelli di contrattazione	466
1.5 Il riparto di competenze.....	467
1.6 Il riparto giurisdizionale di competenze	468

Capitolo 2 Organizzazione degli uffici e reclutamento

2.1 La micro e la macro organizzazione.....	470
2.2 La programmazione dei fabbisogni di personale	471
2.3 Il reclutamento	472
2.3.1 Le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche	472
2.3.2 Le previsioni introdotte dal D.Lgs. 75/2017 e dalla legge anticorruzione	472
2.4 I principi generali di tutela	473
2.5 Il regime delle collaborazioni	474
2.6 Il lavoro flessibile	475
2.6.1 Le tipologie contrattuali utilizzabili	475
2.6.2 Le misure di contrasto all'abuso nell'utilizzo del lavoro flessibile.....	476
2.6.3 Limitazioni di carattere finanziario	477
2.7 Le misure di stabilizzazione del personale precario.....	477
2.8 Disciplina del reclutamento e responsabilità dei dirigenti	478
2.8.1 Accesso e reclutamento	478
2.8.2 Conferimento dell'incarico	479
2.8.3 Profili di responsabilità	480

Capitolo 3 I diritti dei dipendenti

3.1	Diritti patrimoniali dei dipendenti.....	482
3.2	Diritti non patrimoniali dei dipendenti.....	482
3.2.1	Il diritto allo svolgimento delle mansioni proprie.....	482
3.2.2	Diritto alla progressione.....	483
3.2.3	Il diritto all'ufficio o al posto di lavoro.....	484
3.2.4	Il diritto alla mobilità o al trasferimento.....	484
3.2.5	I diritti sindacali.....	484
3.2.6	Il diritto alla salute e sicurezza nel luogo di lavoro.....	485
3.2.7	Il diritto al riposo.....	485
3.2.8	Il diritto allo studio.....	486
3.2.9	Il diritto alle assenze.....	486
3.2.10	Il diritto a fruire dell'aspettativa.....	487
3.2.11	Diritto all'integrazione in ambiente di lavoro.....	487
3.3	Il diritto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.....	488
3.3.1	La tutela del ruolo familiare.....	488
3.3.2	Il congedo di maternità.....	488
3.3.3	Il congedo in caso di adozione.....	489
3.3.4	Riposi giornalieri.....	489
3.3.5	Il congedo di paternità.....	490
3.3.6	I congedi parentali.....	491
3.3.7	Il divieto di licenziamento.....	492
3.4	Il part-time.....	492
3.5	Il telelavoro e la sperimentazione del lavoro agile (<i>smart working</i>).....	493

Capitolo 4 Doveri e valutazione dei dipendenti

4.1	i principali doveri del dipendente.....	495
4.2	Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.....	496
4.3	Il dovere di esclusività.....	497
4.4	Adempimento della prestazione e valutazione della performance.....	498
4.4.1	Il Sistema di misurazione del dipendente.....	498
4.4.2	Ciclo e obiettivi della performance.....	499
4.4.3	I soggetti.....	500
4.4.4	Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV).....	501
4.4.5	Il trattamento accessorio collegato alla performance.....	502

Capitolo 5 Profili di responsabilità

5.1	I referenti normativi.....	504
5.2	Responsabilità penale.....	504
5.3	Responsabilità disciplinare.....	505
5.4	Responsabilità amministrativo-contabile.....	505
5.5	Responsabilità civile verso terzi.....	505
5.6	L'addebito disciplinare.....	506
5.6.1	Il procedimento ordinario.....	506
5.6.2	Il procedimento speciale o accelerato.....	509

Capitolo 6 La cessazione del rapporto di lavoro

6.1	Sospensione del rapporto di lavoro	510
6.2	Le cause della cessazione	511
6.3	Il licenziamento disciplinare	511
6.3.1	Caratteristiche generali.....	511
6.3.2	La tipizzazione delle infrazioni disciplinari.....	512

Libro V

Contabilità di Stato e degli pubblici

Capitolo 1 Le fonti normative della contabilità pubblica

1.1	Oggetto di studio della contabilità pubblica.....	517
1.2	La contabilità pubblica e la Costituzione	517
1.2.1	L'articolo 81 e il nuovo principio del pareggio di bilancio.....	518
1.2.2	L'art. 97 e l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni	523
1.2.3	Gli articoli 100 e 103 e la Corte dei conti	523
1.2.4	Gli enti territoriali: l'articolo 119	524
1.3	Le principali norme in materia di contabilità pubblica.....	525
1.3.1	La legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.....	525
1.3.2	Altre norme rilevanti per il processo di bilancio dello Stato.....	526
1.3.3	I vincoli europei: il Patto di stabilità e crescita, il "fiscal compact"	527
1.4	Gli enti soggetti alle norme di contabilità pubblica	529
1.5	Altre fonti normative per gli enti pubblici	530
1.6	I bilanci pubblici.....	533
1.7	I principi del bilancio	534
1.7.1	Principio dell'annualità	534
1.7.2	Principio dell'integrità.....	535
1.7.3	Principio dell'universalità.....	535
1.7.4	Principio dell'unità	536
1.7.5	I principi di veridicità, pubblicità, specificazione	536
1.7.6	Il pareggio e il principio degli equilibri di bilancio.....	537
1.7.7	Principio della competenza finanziaria e della competenza economica	537
1.7.8	Altri principi e postulati dei bilanci pubblici	538
1.7.9	I Principi contabili internazionali per il settore pubblico: gli IPSAS.....	539

Capitolo 2 La manovra di bilancio

2.1	Il processo di bilancio.....	540
2.2	Il Documento di economia e finanza (DEF)	540
2.2.1	Il Programma di Stabilità (prima sezione del DEF)	542
2.2.2	La seconda sezione del DEF	544
2.2.3	Il Programma nazionale di riforma (terza sezione del DEF)	545
2.3	La manovra di finanza pubblica	546
2.3.1	La prima sezione del bilancio di previsione	547
2.3.2	La seconda sezione del bilancio di previsione	548



2.3.3	Il disegno di legge di bilancio: dalla circolare del MEF alla presentazione alle Camere	549
2.3.4	La struttura della seconda sezione e le unità di voto parlamentare	551
2.3.5	Il quadro generale riassuntivo	555
2.4	La manovra di finanza pubblica in Parlamento	557
2.5	Il bilancio di assestamento	559

Capitolo 3 L'esecuzione del bilancio

3.1	La gestione delle entrate	561
3.1.1	L'accertamento	561
3.1.2	La riscossione	562
3.1.3	Il versamento	563
3.2	La gestione delle spese	563
3.2.1	L'impegno	563
3.2.2	La liquidazione	565
3.2.3	L'ordinazione	566
3.2.4	Il pagamento	566
3.3	La gestione di tesoreria	567
3.4	I residui	568
3.5	Variazioni del bilancio e ricorso ai fondi di riserva	570

Capitolo 4 Il rendiconto generale dello Stato

4.1	Le funzioni	573
4.2	Struttura	573
4.2.1	Il Conto del bilancio	574
4.2.2	Il Conto generale del patrimonio	574
4.3	Il giudizio di parificazione e l'approvazione parlamentare	575

Capitolo 5 La responsabilità amministrativa e contabile

5.1	La responsabilità in genere	577
5.2	La responsabilità civile	577
5.3	La responsabilità amministrativa	578
5.4	La responsabilità contabile e il giudizio di conto	580
5.5	Il giudizio di responsabilità	580

Capitolo 6 Il sistema dei controlli

6.1	Definizione di attività di controllo	583
6.2	I controlli interni	583
6.2.1	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	584
6.2.2	Il controllo di gestione	585
6.2.3	La valutazione della dirigenza	585
6.2.4	L'attività di valutazione e controllo strategico	586
6.3	La Ragioneria Generale dello Stato	586
6.3.1	Il controllo preventivo degli uffici di ragioneria	586
6.3.2	Il controllo successivo	589
6.4	I controlli esterni: la Corte dei Conti	589
6.4.1	Il controllo preventivo di legittimità	590

6.4.2	Il controllo successivo sulla gestione.....	591
6.4.3	Il controllo sugli enti sovvenzionati	594
6.4.4	Il controllo finanziario e contabile nei confronti di Regioni e Autonomie locali.....	594

Capitolo 7 L'ordinamento contabile di Regioni ed Enti locali

7.1	L'armonizzazione contabile	597
7.2	L'ordinamento contabile delle Regioni	598
7.2.1	I principi contabili	598
7.2.2	Gli strumenti della programmazione regionale.....	600
7.3	L'ordinamento contabile degli enti locali.....	602

Capitolo 8 L'ordinamento contabile degli enti pubblici

8.1	Le amministrazioni pubbliche: definizione e disciplina contabile.....	604
8.2	Il D.P.R. 97/2003.....	605
8.2.1	Il bilancio previsionale e gli altri documenti di programmazione.....	606
8.2.2	Il rendiconto generale	607
8.3	L'armonizzazione contabile: il D.Lgs. 91 del 2011	607
8.3.1	Ambito di applicazione	607
8.3.2	Principi contabili generali e applicati.....	608
8.3.3	Sperimentazione dell'avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale	609
8.3.4	Il piano dei conti integrato.....	610
8.3.5	Articolazione del bilancio per missioni e programmi	610
8.3.6	Le Amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica.....	611
8.3.7	Il piano di budget.....	611

Libro VI

Diritto civile

Capitolo 1 Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive

1.1	Diritto pubblico e diritto privato	615
1.2	Il codice civile e la legislazione complementare.....	615
1.3	Il rapporto giuridico.....	616
1.4	Le situazioni giuridiche soggettive	617
1.5	Situazioni giuridiche attive.....	617
1.5.1	I diritti soggettivi	617
1.5.2	Acquisto e successione nel diritto soggettivo	618
1.5.3	Perdita ed estinzione del diritto soggettivo	619
1.5.4	Altre situazioni giuridiche attive	619
1.6	Situazioni giuridiche passive	620
1.7	L'influenza del tempo sull'acquisto e sull'estinzione dei diritti soggettivi	621
1.8	La tutela dei diritti.....	622
1.8.1	La pubblicità dei fatti giuridici	622
1.8.2	La tutela giurisdizionale dei diritti.....	623
1.8.3	La prova dei fatti giuridici.....	624

Capitolo 2 I soggetti di diritto

2.1	La persona fisica	627
2.2	La capacità giuridica.....	627
2.3	La capacità di agire.....	628
2.4	L'incapacità legale	629
2.5	L'incapacità naturale.....	630
2.6	Parziale incapacità di agire.....	630
2.7	Istituti di protezione degli incapaci.....	631
2.7.1	La responsabilità genitoriale	632
2.7.2	La tutela	632
2.7.3	L'assistenza	633
2.7.4	L'amministrazione di sostegno	633
2.8	Cessazione della persona fisica	634
2.8.1	La scomparsa e l'assenza.....	635
2.8.2	La dichiarazione di morte presunta	636
2.9	Le persone giuridiche	636
2.10	Classificazioni delle organizzazioni collettive	637
2.11	Le persone giuridiche private.....	637
2.11.1	Le associazioni.....	637
2.11.2	Le fondazioni.....	638
2.11.3	Differenze tra associazioni e fondazioni	639
2.11.4	Le associazioni non riconosciute	639
2.12	I comitati	640
2.13	Il rapporto organico	640
2.14	L'estinzione delle persone giuridiche	641

Capitolo 3 La famiglia

3.1	La nozione giuridica di famiglia.....	642
3.2	La riforma del diritto di famiglia.....	643
3.3	I rapporti familiari riconosciuti dall'ordinamento giuridico.....	643
3.4	L'obbligo alimentare	644
3.5	La famiglia di fatto e la convivenza dopo la legge n. 76/2016	645
3.6	Il matrimonio.....	646
3.6.1	I requisiti per poter contrarre matrimonio	648
3.6.2	Gli impedimenti matrimoniali e le cause di invalidità.....	648
3.6.3	Il matrimonio putativo.....	649
3.7	Gli effetti del matrimonio	650
3.8	I rapporti patrimoniali	650
3.8.1	Il regime legale: la comunione dei beni e la sua amministrazione.....	651
3.8.2	Regimi convenzionali e fondo patrimoniale	652
3.9	L'impresa familiare e il patto di famiglia	653
3.10	La cessazione del rapporto matrimoniale: separazione e divorzio.....	654
3.10.1	Lo scioglimento del matrimonio per morte del coniuge	655
3.10.2	La separazione personale dei coniugi.....	655
3.10.3	Il divorzio	657
3.10.4	La convenzione di negoziazione assistita.....	658

3.10.5 Separazione, divorzio e modifica delle condizioni di separazione o di divorzio innanzi all'ufficiale dello stato civile	659
3.11 Le unioni civili	660
3.12 La filiazione.....	662
3.12.1 Concetti introduttivi.....	662
3.12.2 I figli nati nel matrimonio	663
3.12.3 I figli nati fuori del matrimonio	664
3.13 La responsabilità genitoriale.....	665
3.13.1 Diritti e doveri dei figli.....	666
3.13.2 Affidamento dei figli in caso di separazione o divorzio.....	666
3.14 L'adozione e l'affidamento del minore.....	667

Capitolo 4 Le successioni e le donazioni

4.1 La successione a causa di morte	669
4.1.1 Il procedimento successorio.....	670
4.1.2 Eredità e legato	670
4.1.3 Il divieto dei patti successori.....	671
4.1.4 L'eredità prima dell'acquisto	671
4.1.5 L'eredità giacente.....	672
4.2 La capacità di succedere e l'indegnità	672
4.3 I momenti della successione	673
4.3.1 L'acquisto dell'eredità	673
4.3.2 L'accettazione dell'eredità.....	674
4.3.3 La petizione ereditaria.....	675
4.3.4 La rinuncia all'eredità.....	675
4.4 La successione dei legittimari	676
4.4.1 Disciplina dell'istituto	676
4.4.2 Singole categorie di legittimari e loro quote.....	676
4.4.3 La lesione di legittima e l'azione di riduzione	677
4.5 La successione legittima	678
4.6 La successione testamentaria	678
4.6.1 Caratteristiche dell'istituto	678
4.6.2 La capacità di disporre per testamento	679
4.6.3 La forma dei testamenti.....	679
4.6.4 L'invalidità del testamento: annullabilità e nullità	680
4.7 La divisione ereditaria.....	680
4.7.1 La comunione ereditaria	680
4.7.2 I debiti e i crediti ereditari.....	681
4.7.3 La divisione dell'eredità.....	681
4.7.4 Forme di divisione.....	682
4.8 La donazione e gli atti di liberalità.....	682
4.8.1 Definizioni introduttive	682
4.8.2 Gli elementi del contratto di donazione	683
4.8.3 La revocazione della donazione	684

Capitolo 5 I beni e i diritti reali

5.1 Gli oggetti del diritto: i beni	685
5.2 Pertinenze e universalità	686

5.3	I frutti	687
5.4	I diritti sui beni: i diritti reali in generale	687
5.5	La proprietà	688
5.5.1	I limiti al diritto di proprietà	689
5.5.2	I modi di acquisto della proprietà	690
5.5.3	Le azioni a tutela della proprietà	691
5.6	La comunione e il condominio	692
5.6.1	La comunione	692
5.6.2	Il condominio	694
5.7	I diritti reali su cosa altrui	695
5.7.1	L'usufrutto, l'uso e l'abitazione	695
5.7.2	La superficie e la proprietà superficiaria	697
5.7.3	L'enfiteusi	698
5.7.4	Le servitù prediali	700
5.8	Il possesso e l'usucapione	702
5.8.1	Il possesso: nozione, fondamento e principi	702
5.8.2	La regola del "possesso vale titolo" in materia di beni mobili	703
5.8.3	Le azioni a tutela del possesso	704
5.8.4	Le azioni di nunciazione	705
5.8.5	L'usucapione	705

Capitolo 6 Il rapporto obbligatorio: struttura e vicende dell'obbligazione

6.1	Il rapporto obbligatorio: nozione ed elementi	707
6.2	Classificazione delle obbligazioni	708
6.2.1	Le obbligazioni oggettivamente complesse	708
6.2.2	Obbligazioni civili e naturali	709
6.2.3	Obbligazioni cumulative, alternative e facoltative	710
6.2.4	Obbligazioni indivisibili e divisibili. Obbligazioni generiche e specifiche ..	710
6.2.5	Obbligazioni pecuniarie	711
6.3	Le fonti delle obbligazioni	713
6.3.1	Il contratto	713
6.3.2	Il fatto illecito	713
6.3.3	Atti o fatti idonei a produrre un'obbligazione	716
6.4	L'adempimento	718
6.5	La mora del creditore	720
6.6	Modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento	720
6.6.1	Modi satisfattori: compensazione e confusione	721
6.6.2	Modi di estinzione non satisfattori: impossibilità sopravvenuta, novazione, remissione del debito	721
6.7	Le modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio	723
6.7.1	Generalità	723
6.7.2	Modificazioni nel lato attivo: cessione del credito e surrogazione	723
6.7.3	Modificazioni nel lato passivo: delegazione, espromissione e accollo	725

Capitolo 7 L'inadempimento dell'obbligazione e la responsabilità patrimoniale

7.1	L'inadempimento	727
7.2	La mora del debitore	727
7.3	Il risarcimento del danno da inadempimento	728

7.4	La clausola penale e la caparra	729
7.5	La responsabilità patrimoniale e le garanzie del credito	729
7.5.1	La garanzia patrimoniale generica.....	729
7.5.2	I mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale	730
7.5.3	Parità di trattamento e cause legittime di prelazione	731
7.5.4	I privilegi.....	732
7.5.5	I diritti reali di garanzia: il pegno e l'ipoteca	732
7.5.6	Le garanzie personali: la fideiussione	734

Capitolo 8 Il contratto

8.1	I fatti, gli atti giuridici, il negozio	736
8.2	La nozione di contratto e l'autonomia privata	737
8.3	Classificazione dei contratti	738
8.4	Gli elementi essenziali del contratto	739
8.4.1	Introduzione.....	739
8.4.2	L'accordo e la simulazione	740
8.4.3	I vizi della volontà: errore, violenza morale e dolo	741
8.4.4	La causa.....	742
8.4.5	L'oggetto.....	743
8.4.6	La forma.....	744
8.5	Gli elementi accidentali del contratto.....	744
8.5.1	La condizione.....	744
8.5.2	Il termine	745
8.5.3	Il modo (o onere)	746
8.6	La rappresentanza	746
8.6.1	Disciplina generale.....	746
8.6.2	Capacità, vizi della volontà e stati soggettivi rilevanti	748
8.7	La formazione del contratto	748
8.7.1	Proposta, accettazione e accordo.....	748
8.7.2	Il contratto formato mediante esecuzione	750
8.7.3	L'offerta al pubblico.....	750
8.7.4	Il contratto per adesione	751
8.8	Le trattative e la responsabilità precontrattuale	752
8.9	Il contratto preliminare.....	752
8.10	Gli effetti del contratto in relazione alle parti	753
8.11	La relatività del contratto	754
8.12	Il contratto a favore del terzo.....	755
8.13	Il contratto per persona da nominare	756
8.14	La cessione del contratto.....	756

Capitolo 9 La patologia del contratto e il suo scioglimento

9.1	L'invalidità del contratto	757
9.2	La nullità	757
9.3	L'annullabilità.....	759
9.4	La rescissione	760
9.5	Lo scioglimento	761
9.5.1	La risoluzione per inadempimento	761

9.5.2	La risoluzione per impossibilità sopravvenuta	762
9.5.3	La risoluzione per eccessiva onerosità	763

Capitolo 10 I principali contratti tipici

10.1	La compravendita	764
10.1.1	La vendita obbligatoria	766
10.1.2	La compravendita con patti speciali	767
10.2	La locazione	767
10.3	La somministrazione	768
10.4	L'appalto	769
10.5	Il mutuo	771
10.6	Il comodato	772
10.7	Il contratto di trasporto	772
10.8	Il deposito	773
10.9	L'assicurazione	774
10.10	Il mandato	777
10.11	Il contratto di agenzia	779
10.12	La mediazione	780

Libro VI

Diritto penale

Capitolo 1 I principi del diritto penale

1.1	I principi cardine del diritto penale	783
1.2	Il principio di legalità	784
1.2.1	L'enunciazione del principio	784
1.2.2	La riserva di legge	784
1.2.3	Il principio della riserva di codice	785
1.2.4	Il principio di tassatività e determinatezza	786
1.2.5	Il principio d'irretroattività	787
1.3	L'interpretazione della legge penale	788
1.3.1	Criteri interpretativi generali	788
1.3.2	Il divieto di analogia	789
1.4	La successione delle leggi penali nel tempo	789
1.5	Il tempo del commesso reato	790
1.6	Il principio di territorialità della legge penale	791
1.7	Il principio di difesa. Il delitto politico	792
1.8	Il principio di personalità. I delitti comuni commessi dal cittadino all'estero	792
1.9	Il principio dell'universalità. I delitti comuni commessi dallo straniero all'estero	793
1.10	Il principio di obbligatorietà della legge penale e le immunità penali	793
1.10.1	La funzione delle immunità	793
1.10.2	Immunità di diritto pubblico interno	794
1.10.3	Immunità di diritto internazionale	794

Capitolo 2 Nozione e struttura del reato

2.1	I principi cardine del diritto penale	795
2.2	Delitti e contravvenzioni	795
2.3	L'oggetto giuridico e materiale del reato	796
2.4	Soggetto attivo e soggetto passivo del reato	796
2.5	Gli enti: la delega di funzioni e la responsabilità penale del delegato	797
2.6	La struttura del reato	798
2.7	Classificazione dei reati.....	799
2.7.1	Classificazione in relazione al soggetto, all'evento e alla condotta.....	799
2.7.2	Reati istantanei, permanenti e abituali.....	800
2.7.3	Reati di danno e reati di pericolo	800

Capitolo 3 Tipicità del reato

3.1	La condotta.....	802
3.1.1	Nozione.....	802
3.1.2	L'azione (reato commissivo)	802
3.1.3	L'omissione (reato omissivo)	802
3.1.4	L'art. 40, co. 2, c.p. e l'obbligo di impedire l'evento (posizione di garanzia)	803
3.2	L'evento	804
3.3	Il nesso causale	805
3.3.1	Dalla causalità naturale alla causalità scientifica.....	805
3.3.2	L'imputazione obiettiva dell'evento	806
3.3.3	Il nesso di causalità nei reati omissivi impropri	806

Capitolo 4 Cause di giustificazione

4.1	L'antigiuridicità e le cause che escludono la pena nel nostro ordinamento	808
4.2	La disciplina delle cause di giustificazione.....	809
4.3	Il consenso dell'avente diritto	809
4.4	L'esercizio di un diritto.....	810
4.5	L'adempimento di un dovere.....	811
4.6	La legittima difesa	812
4.7	L'uso legittimo delle armi.....	813
4.8	Lo stato di necessità	814
4.9	Scriminanti non codificate: cenni.....	815

Capitolo 5 Colpevolezza e cause di esclusione

5.1	La colpevolezza.....	817
5.1.1	Nozione e fondamento	817
5.1.2	Concezioni della colpevolezza	818
5.2	L'imputabilità	818
5.2.1	Imputabilità e colpevolezza	818
5.2.2	La minore età	819
5.2.3	L'infermità di mente e gli stati emotivi o passionali	819
5.2.4	L'ubriachezza e l'intossicazione da alcol o stupefacenti	820
5.2.5	Il sordomutismo	820
5.2.6	L' <i>actio libera in causa</i>	820
5.3	Il dolo.....	821



5.3.1	Struttura e funzione	821
5.3.2	L'oggetto del dolo	822
5.3.3	Le forme del dolo	822
5.3.4	Il dolo come parametro di commisurazione della pena	823
5.4	La colpa.....	824
5.4.1	Struttura e funzione	824
5.4.2	Le regole precauzionali o cautelari	824
5.4.3	Colpa cosciente e colpa incosciente	825
5.4.4	Colpa generica e colpa specifica	825
5.4.5	I limiti al dovere di diligenza.....	826
5.4.6	La colpa come parametro di commisurazione della pena	827
5.5	La preterintenzione	827
5.6	La responsabilità oggettiva	827
5.6.1	Limiti di ammissibilità	827
5.6.2	I delitti aggravati dall'evento	828
5.6.3	Il reato aberrante	828
5.6.4	La responsabilità del partecipe per reato diverso da quello voluto	829
5.6.5	Il mutamento del titolo di reato per taluno dei concorrenti nell'ipotesi di reato proprio.....	830
5.6.6	Le condizioni obiettive di punibilità.....	830
5.6.7	I reati commessi a mezzo stampa	831
5.7	Le cause di esclusione della colpevolezza (o scusanti)	832
5.7.1	Generalità	832
5.7.2	La disciplina dell'errore	832
5.7.3	Il reato putativo	834
5.7.4	Il caso fortuito e la forza maggiore	835
5.7.5	Il costringimento fisico	835

Capitolo 6 Circostanze del reato

6.1	Le circostanze: nozione e funzione	836
6.2	I criteri di identificazione delle circostanze	836
6.3	Circostanze aggravanti comuni	837
6.4	Circostanze attenuanti comuni	838
6.5	Circostanze attenuanti generiche	839
6.6	La recidiva.....	839
6.7	I criteri di imputazione delle circostanze	840
6.8	Il concorso di circostanze e la disciplina del bilanciamento	840

Capitolo 7 Il tentativo di reato

7.1	Concetti generali.....	842
7.2	Gli elementi del tentativo	843
7.2.1	Elementi oggettivi	843
7.2.2	Elemento soggettivo.....	843
7.3	Tentativo e reato omissivo.....	844
7.4	Tentativo e circostanze del reato	844
7.5	La desistenza volontaria.....	844
7.6	Il recesso attivo	845
7.7	Il reato impossibile	846

Capitolo 8 Concorso di persone nel reato

8.1	Nozione e fondamento del concorso.....	847
8.2	Struttura del concorso	847
8.2.1	La pluralità di agenti	847
8.2.2	La realizzazione dell'elemento oggettivo di un reato	848
8.2.3	Il contributo causale di ciascun concorrente	848
8.2.4	L'elemento soggettivo	849
8.3	Il trattamento sanzionatorio, il regime delle circostanze, le cause di giustificazione	849
8.4	Responsabilità del partecipe per reato diverso da quello voluto e mutamento del titolo di reato nell'ipotesi di reato proprio: rinvio.....	850
8.5	La cooperazione nel delitto colposo.....	850
8.6	L'agente provocatore	851

Capitolo 9 Concorso di reati e concorso apparente di norme

9.1	Il concorso di reati	852
9.2	Il reato continuato	853
9.3	Il concorso apparente di norme.....	854
9.4	Il reato complesso	855

Capitolo 10 Il sistema sanzionatorio

10.1	La pena e le sue funzioni.....	856
10.2	Classificazione delle pene.....	857
10.2.1	Pene principali e pene accessorie	857
10.2.2	Pene detentive e pene pecuniarie	857
10.3	Sanzioni sostitutive di pene detentive brevi e misure alternative alla detenzione.....	858
10.4	La determinazione della pena.....	859
10.5	Gli effetti penali della condanna.....	859
10.6	Le conseguenze civili del reato	859
10.7	Le misure di sicurezza.....	860
10.7.1	Definizione e presupposti applicativi: la pericolosità sociale	860
10.7.2	La pericolosità sociale specifica.....	861
10.7.3	Classificazione delle misure di sicurezza	862
10.7.4	Applicazione, esecuzione ed estinzione delle misure.....	862
10.8	Le misure di prevenzione	863

Capitolo 11 Cause di estinzione del reato e della pena

11.1	Generalità	864
11.2	Cause di estinzione del reato.....	864
11.2.1	La morte del reo prima della condanna.....	864
11.2.2	L'amnistia	864
11.2.3	La prescrizione del reato	865
11.2.4	L'oblazione nelle contravvenzioni	867
11.2.5	La sospensione condizionale della pena	867
11.2.6	Il perdono giudiziale.....	868
11.2.7	L'estinzione del reato per condotte riparatorie	869
11.3	Cause di estinzione della pena	869
11.3.1	La morte del reo dopo la condanna	869

11.3.2 L'amnistia impropria: rinvio.....	869
11.3.3 L'indulto e la grazia	869
11.3.4 La prescrizione della pena.....	870
11.3.5 La liberazione condizionale	870
11.3.6 La riabilitazione	871
11.3.7 La non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale	871

Capitolo 12 I delitti

12.1 Classificazione dei delitti	872
12.1.1 Categorie	872
12.1.2 I reati trasferiti nel codice penale per effetto della riforma Orlando	873
12.2 I delitti contro la personalità dello Stato	874
12.2.1 I delitti con finalità di eversione e terrorismo.....	874
12.2.2 Altre fattispecie delittuose	876
12.3 I delitti contro la pubblica amministrazione: rinvio	876
12.4 I delitti contro l'amministrazione della giustizia.....	876
12.4.1 Falsa testimonianza, false informazioni all'Autorità giudiziaria, frode processuale e depistaggio	876
12.4.2 Il favoreggiamento personale e reale	877
12.4.3 Altre fattispecie delittuose	877
12.5 I delitti contro l'ordine pubblico	878
12.5.1 L'istigazione a delinquere e l'associazione per delinquere.....	878
12.5.2 Le forme di criminalità mafiosa.....	879
12.6 I delitti contro l'incolumità pubblica.....	880
12.6.1 I delitti di comune pericolo mediante violenza	880
12.6.2 I delitti di comune pericolo mediante frode e i delitti colposi di comune pericolo.....	881
12.6.3 I delitti contro l'ambiente	881
12.7 I delitti contro la fede pubblica.....	882
12.7.1 La falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo	882
12.7.2 La falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, certificazione o riconoscimento	883
12.7.3 La falsità in atti	883
12.7.4 Le disposizioni penali a tutela del sistema finanziario	883
12.7.5 La falsità personale	884
12.8 I delitti contro la moralità pubblica e il buon costume	884
12.9 I delitti contro la famiglia.....	885
12.10 I delitti contro la persona	885
12.10.1 Le fattispecie di omicidio.....	885
12.10.2 Le lesioni personali	886
12.10.3 La responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario.....	887
12.10.4 L'interruzione di gravidanza.....	887
12.10.5 I delitti di tratta e il traffico di organi	888
12.10.6 I reati di discriminazione	888
12.10.7 Il sequestro di persona	889
12.10.8 I delitti in materia di violenza sessuale.....	889
12.10.9 Il reato di tortura	890

12.10.10 Altre ipotesi delittuose	891
12.11 I delitti contro il patrimonio	891
12.11.1 I delitti contro il patrimonio mediante violenza alle cose e alle persone	892
12.11.2 I delitti contro il patrimonio mediante frode	893

Capitolo 13 I delitti contro la pubblica amministrazione

13.1 Caratteri essenziali	894
13.2 I soggetti attivi	894
13.3 I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione	895
13.3.1 Il peculato	895
13.3.2 La concussione	895
13.3.3 La corruzione	896
13.3.4 L'induzione indebita a dare o promettere utilità	897
13.3.5 L'abuso d'ufficio	897
13.3.6 La rivelazione e l'utilizzazione di segreti di ufficio	898
13.3.7 Il rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio	898
13.3.8 L'interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità	899
13.3.9 La malversazione e l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato	899
13.4 Principali delitti dei privati contro la pubblica amministrazione	900

Capitolo 1

I principi del diritto penale

1.1 I principi cardine del diritto penale

Il **diritto penale** è quel complesso di norme giuridiche che, prevedendo fatti costituenti reato, ne proibisce la commissione, minacciando al trasgressore una sanzione penale che mira a tutelare i beni giuridici di maggiore importanza, prescindendo dalla loro natura, sia essa pubblica ovvero privata, purché il bene tutelato abbia rilevanza costituzionale.

I principi cardine del diritto penale sono:

- la **legalità formale**, per cui è fatto divieto di perseguire fatti che, al momento della loro commissione, non erano oggetto di espressa incriminazione normativa e, laddove si tratti di fatto costituenti reato, è fatto divieto di perseguirli con pene e misure non previste dalla legge (*nullum crimen, nulla poena sine lege*);
- la **materialità**, per cui si può parlare di reato solo in presenza di una condotta o di un atteggiamento fisico esteriore, non rilevando il mero atteggiamento interiore dell'individuo;
- l'**offensività**, per cui il fatto commesso deve essere tale da arrecare effettivamente un'offesa, lesione o messa in pericolo al bene tutelato.

Il principio di offensività è sancito anche a livello costituzionale (art. 27, co. 1 e 3, Cost.) e, secondo la Corte costituzionale, è rivolto sia al legislatore, che deve attribuire rilevanza penale alle condotte che astrattamente esprimono un contenuto lesivo (cd. *offensività in astratto*), sia al giudice che, analizzando, la condotta deve valutare se abbia effettivamente arrecato un'offesa al bene (cd. *offensività in concreto*);

- la **soggettività** (o **colpevolezza**), per cui il reato sussiste, ed è possibile muovere un rimprovero di colpevolezza a chi lo ha commesso, quindi infliggergli la pena, solo se la condotta è riconducibile all'autore sotto il duplice profilo causale (*elemento oggettivo del reato*) e psicologico (*elemento soggettivo del reato*);
- la **sussidiarietà**, da intendere nel senso che la pena vale come *extrema ratio*, deve cioè applicarsi quando gli altri strumenti giuridici risultano inadeguati a tutelare il bene aggredito;
- la **frammentarietà**, la quale sta a significare che il legislatore punisce solo alcune condotte aggressive del bene protetto e perciò occorre che tali condotte siano adeguatamente descritte;
- l'**obbligatorietà**, per cui l'osservanza della legge penale si impone a chiunque si trovi nel territorio dello Stato, salve le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno o dal diritto internazionale, e si impone altresì, limitatamente ai casi previsti dalla legge o dal diritto internazionale, anche a coloro che si trovano all'estero;
- l'**autonomia**, il diritto penale, cioè, è autonomo rispetto agli altri rami del diritto.

1.2 Il principio di legalità

1.2.1 L'enunciazione del principio

Stabilisce l'art. 1 c.p. che nessuno «*può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato dalla legge né con pene che non siano da essa stabilite*»: questa norma costituisce, in ambito penale, la base del principio di legalità, che trova espressione anche in altre disposizioni normative e, segnatamente, nell'art. 199 c.p., per il quale nessuno «*può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori dei casi dalla legge stessa previsti*», nell'art. 25 Cost., il quale afferma che nessuno «*può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*» né «*può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge*», e, infine, nell'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata in Italia con L. 4-8-1955, n. 848, in base al quale nessuno «*può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso*». Il principio di legalità, racchiuso nel brocardo latino ***nulla poena sine lege***, costituisce una garanzia fondamentale per tutti i consociati in quanto, riservando al solo Parlamento la potestà normativa in materia penale, concorre ad assicurare la certezza del diritto.

Costituiscono corollari della legalità i seguenti **sotto-principi**:

- > *riserva di legge*;
- > *riserva di codice*;
- > *tassatività della norma penale*;
- > *irretroattività della norma penale*;
- > *divieto di analogia in materia penale*.

1.2.2 La riserva di legge

Al potere legislativo è dunque assegnato il **monopolio in materia penale**. Si tratta, come si è detto, di una garanzia per i consociati, i quali vedono allontanato così il rischio di comportamenti arbitrari da parte del potere giudiziario o esecutivo. Sebbene non si sia mancato, soprattutto in passato, di affermare la *relatività* di questa riserva, ammettendosi l'intervento di fonti secondarie (regolamenti, provvedimenti amministrativi ecc.) che non toccassero tuttavia l'essenza del fatto punibile o la relativa sanzione, l'opinione oggi dominante, più sensibile alle esigenze garantiste, è incline a considerare la riserva di legge come *assoluta*, seppur non escludendo l'intervento normativo secondario, limitato alla sola possibilità di specificare dal punto di vista tecnico, in particolar modo nei settori della legislazione speciale, il contenuto di elementi della fattispecie incriminatrice preventivamente delineati dalla legge ordinaria (cd. **riserva assoluta temperata**).

In dottrina prevale l'opinione secondo cui, nel fissare la riserva di legge, il legislatore ha inteso riferirsi alla *legge in senso materiale*, ricomprendendo i **decreti legge** e i **decreti legislativi**. Sull'**esclusione della legge regionale**, quale fonte di diritto penale,

sussiste unanimità di vedute. Il maggior dubbio riguardava la possibilità di introdurre, con legge regionale, delle scriminanti. Anche la giurisprudenza ha negato tale possibilità.

Sulla legittimità delle **norme penali in bianco**, quelle che per il completamento della fattispecie incriminatrice rinviano ad altra norma, in genere di rango subordinato (regolamenti, provvedimenti amministrativi ecc.) – come nel caso dell’art. 650 c.p., che sanziona l’inosservanza dei provvedimenti dell’autorità emanati per ragioni di giustizia, sicurezza, ordine pubblico, igiene –, è prevalsa una soluzione compromissoria, avallata anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 168/1971): si richiede che l’atto o il provvedimento amministrativo, integrante la norma penale in bianco, trovi determinazioni sufficienti nella legge (quanto a presupposti, contenuto e limiti), in modo da porsi come svolgimento di una disciplina già tracciata dal legislatore, senza provvedere alla determinazione della regola di condotta penalmente sanzionata.

Quanto al **diritto europeo** (regolamenti, direttive cd. «*autoesecutive*» e trattati, nella parte in cui hanno pieno contenuto dispositivo), la sua prevalenza su quello interno, estesa dalla Corte costituzionale anche alle direttive dettagliate e alle sentenze interpretative e di condanna della Corte di Giustizia europea, comporta obbligo da parte dell’organo giurisdizionale statale, anche in materia penale, di disapplicare il diritto interno contrastante con quello europeo.

Stante la riserva di legge, nessuna rilevanza riveste la **consuetudine**: essa, perciò, non può *incriminare* un comportamento, non può *aggravare* un trattamento sanzionatorio predisposto dal legislatore e non può neanche *abrogare* una precedente norma di legge.

1.2.3 Il principio della riserva di codice

Con il D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, attuativo della delega contenuta nell’art. 1, co. 85, lett. g) della L. 23-6-2017, n. 103 (cd. «legge Orlando»), ha fatto ingresso nel nostro ordinamento penale il principio della “riserva di codice”, nel più ampio quadro di una riforma della materia che ha riguardato sia il diritto sostanziale che quello processuale (e penitenziario).

Sul piano sostanziale, la legge di riforma ha apportato rilevanti modifiche al regime di prescrizione del reato e stabilito aggravamenti di pena per alcune fattispecie delittuose.

Sul piano processuale, fra i numerosi interventi, il Governo è stato delegato a modificare:

- la disciplina delle **impugnazioni**, con disposizioni dirette ad attuare il principio di ragionevole durata del processo;
- la disciplina dei **rapporti giurisdizionali con le autorità straniere**, con correttivi diretti al rafforzamento della cooperazione penale internazionale per meglio fronteggiare le nuove forme di criminalità, specie di quella organizzata, che hanno esteso il proprio raggio di azione oltre i confini dei singoli Stati;
- la disciplina in materia di **intercettazioni, conversazioni e comunicazioni**, con disposizioni finalizzate alla tutela della riservatezza, in particolare delle persone occasionalmente coinvolte nel procedimento, e al rispetto del contraddittorio fra le parti.

L’enunciazione del principio è contenuta nell’art. 3-*bis* c.p. (immesso nel corpo codicistico dall’art. 1 D.Lgs. 21/2018), il quale stabilisce che nuove norme incriminatrici «*possono essere introdotte nell’ordinamento solo se modificano il codice penale ovvero sono inserite in leggi che disciplinano in modo organico la materia*».

Altrimenti detto, ogni futura disposizione che prevede reati dovrà essere inserita nel codice penale. In alternativa, la legge che la contiene deve dettare la disciplina organica della materia di cui il precetto penale fa parte. Al tempo stesso, l'attuazione della delega ha comportato la “trasposizione” nella parte speciale del codice di alcune fattispecie delittuose nate nell'ambito della legislazione speciale.

L'art. 3-*bis* c.p., rimettendo al centro del sistema il codice, è una «*norma di indirizzo, di sicuro rilievo, in grado di incidere sulla produzione legislativa futura in materia penale*», dettata dalla necessità di porre freno a quella proliferazione normativa che è sempre più spesso causa di deleteria frammentazione.

La delega prevede che il principio abbia attuazione, sia pure «*tendenziale*», attraverso l'«*inserimento*» nel codice penale di «*tutte le fattispecie criminosi previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale*», in particolare i valori della persona umana, la salute individuale e collettiva, la salubrità e l'integrità ambientale, l'integrità del territorio, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la correttezza e la trasparenza del sistema economico di mercato.

Si è così provveduto a “trasporre” dalla legislazione alla parte speciale del codice, senza alcun intervento sostanziale di correzione o riscrittura, una serie di fattispecie riconducibili alla **tutela della persona, dell'ambiente e del sistema finanziario**.

Si aggiungono – a queste – le altre disposizioni “trasposte” nella parte generale del codice e concernenti la **lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata**, in particolare per quanto riguarda l'aggravante del reato transazionale, le aggravanti e le attenuanti dei reati di terrorismo e di mafia, la confisca allargata e la confisca per equivalente. Si dirà di queste disposizioni nelle sedi appropriate di questo manuale.

1.2.4 Il principio di tassatività e determinatezza

Il principio di legalità non può dirsi rispettato se il fatto di reato non è delineato dal legislatore in maniera chiara e precisa. Tassatività e determinatezza della fattispecie incriminatrice sono dirette a scongiurare abusi da parte del potere giudiziario, rendendo edotto ciascun consociato su quali siano i comportamenti vietati all'interno dell'ordinamento, permettendogli di conoscere i reali confini fra il lecito e l'illecito e garantendogli, al contempo, il corretto diritto di difesa.

Quando formula la norma, il legislatore penale può adottare due **metodi di normazione**:

- quello **descrittivo**, che utilizza elementi descrittivi, empirici (afferenti alla realtà empirica);
- quello **sintetico**, che utilizza *elementi normativi*, ossia elementi che per la determinazione del loro contenuto devono essere *integrati* da una norma diversa da quella incriminatrice (cd. *elementi normativi della fattispecie*).

Nessun problema sorge se la norma integratrice è *giuridica*. Se invece si tratta di norma *extragiuridica*, l'interprete deve farsi carico di verificare che il principio di tassatività sia rispettato: ciò in quanto il riferimento a parametri valutativi extragiuridici implica il rinvio a regole sociali, di costume, per definizione mutevoli assai più rapidamente delle norme giuridiche (es. atti osceni, atti contrari alla pubblica decenza,

onore, decoro ecc.). Se il principio di tassatività fosse violato, sarebbe mortificata l'esigenza di certezza del diritto a esso sottesa.

1.2.5 Il principio d'irretroattività

Il divieto di retroattività della fattispecie penale trova fondamento nell'art. 25, co. 2, Cost., nell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (o preleggi) e nell'art. 2, co. 1, c.p. In base a tale divieto, non è possibile perseguire penalmente il fatto commesso prima dell'entrata in vigore di una legge che l'abbia qualificato come illecito penale e che perciò, al momento della commissione, non costituiva reato. In particolare, ai sensi dell'art. 11 delle preleggi, «*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*»; analogamente l'art. 25, co. 2, Cost. dispone che «*nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*».

Questo principio – la cui *ratio* è di salvaguardare la libertà personale dei consociati dagli *abusi* del potere legislativo, rendendo effettiva la funzione *general-preventiva* e *special-preventiva* della pena – trova applicazione, evidentemente, per le **norme incriminatrici o che dettano una disciplina più sfavorevole**: per le norme, invece, **abolitrici di un'incriminazione o che dettano una disciplina più favorevole di quella precedentemente vigente** vale, a termini dell'art. 2, co. 2, c.p., l'opposto principio della retroattività (cd. *favor libertatis* o *favor rei*), in base al quale nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato e, se v'è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.

Qualora si tratti di **norme modificative**, ovvero di disposizioni che continuano a considerare il fatto come reato ma prevedono un diverso trattamento, il principio d'irretroattività vale per le modificazioni più sfavorevoli al reo, mentre ricevono applicazione retroattiva quelle più favorevoli, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

Al fine di individuare il trattamento sanzionatorio più favorevole, occorre considerare non solo il *tipo* e la *misura* della sanzione, ma anche il *regime di procedibilità* del reato. È opinione pacifica che tale accertamento vada condotto in concreto, ipotizzando l'applicazione di entrambe le discipline, rispettivamente contenute nella “nuova” e nella “vecchia” normativa, alla fattispecie che il reo ha realizzato in concreto.

La **retroattività della legge penale più favorevole** incontra però due deroghe, con riguardo alle **leggi temporanee**, quelle cioè che per volontà legislativa hanno durata limitata nel tempo, e alle **leggi eccezionali**, emanate cioè in situazioni anomale e la cui durata è perciò strettamente correlata al perdurare di della situazione (art. 2, co. 5, c.p.).

In entrambi i casi il divieto di retroattività della legge, anche quando questa è più favorevole, dipende da ciò: il ricorso alla disciplina transeunte e peculiare, imposta da una situazione occasionale, ha senso se e in quanto essa sia applicabile ai soli fatti commessi nel tempo in cui le leggi temporanee ed eccezionali erano in vigore. Considerare applicabili retroattivamente queste leggi significherebbe estenderne l'operatività a situazioni rispetto alle quali non sussistono le ragioni particolari che ne hanno giustificato l'emanazione.

Un'ulteriore deroga al principio di retroattività della legge più favorevole è prevista dal co. 5 dell'art. 5, il quale, a seguito della sentenza n. 51/1985 della Corte costituzionale, sancisce che le disposizioni di cui ai co. 2 e 3 non si applicano ai casi di **decaden-**

za e mancata ratifica di un decreto legge e nel caso di un **decreto convertito in legge con emendamenti**: la Corte ha infatti sancito l'illegittimità di questo comma, per contrasto con l'art. 77 Cost., nella parte in cui prevedeva l'applicabilità del decreto legge non convertito (o convertito con emendamenti) e contenente disposizioni penali abrogatrici o modificative in senso più favorevole ai fatti commessi *anteriamente* all'entrata in vigore del decreto poi non convertito. Ciò vuol dire che, in ossequio al principio di irretroattività della legge penale, i decreti legge non convertiti non possono essere applicati ai **fatti pregressi**, cioè realizzati prima della loro entrata in vigore, ancorché contengano disposizioni più favorevoli al reo. Discusso invece, nel silenzio della Corte sul punto, è se le disposizioni del decreto legge non convertito possano trovare applicazione, laddove più favorevoli, ai cosiddetti **fatti concomitanti**, cioè commessi durante la sua provvisoria vigenza. La tesi positiva è sostenuta dalla dottrina dominante.

Una soluzione identica, in virtù delle disposizioni di cui agli artt. 136 Cost. e 30 L. n. 87/1953, si prospetta per l'ipotesi di **leggi dichiarate incostituzionali**: anche in questo caso, come per il decreto legge non convertito, l'opinione prevalente è orientata nel senso che si debba continuare ad applicare, ai fatti concomitanti, la norma incostituzionale più favorevole al reo.

1.3 L'interpretazione della legge penale

1.3.1 Criteri interpretativi generali

Quando si parla di interpretazione della norma giuridica, si fa riferimento a quel complesso di operazioni intellettuali attraverso le quali viene chiarito il significato da attribuire alla prescrizione normativa, in maniera tale da ricavarne la regola che si deve applicare al caso concreto.

La disciplina dell'interpretazione è dettata dall'art. 12 delle preleggi, ai sensi del quale nell'applicare una norma giuridica non le si può attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.

Si distingue, in base al **criterio** da seguire nell'attività interpretativa, fra:

- *interpretazione letterale*, quando la ricerca del significato della norma non va oltre gli elementi grammaticali e sintattici del dato testuale;
- *interpretazione logica*, quando la ricerca del significato normativo accerta l'intenzione del legislatore (*voluntas legis*), cioè lo scopo avuto di mira nel momento in cui ha formulato la norma.

L'interpretazione letterale non può essere scissa da quella logica: l'interprete deve partire dal dato letterale per risalire allo scopo della norma.

Secondo il **risultato** cui perviene l'attività interpretativa, si distingue fra interpretazione:

- *dichiarativa*, se il risultato cui si perviene attraverso l'interpretazione letterale coincide con il risultato dell'interpretazione logica;
- *restrittiva*, se attraverso l'interpretazione logica si riduce il significato del dato letterale;

- *estensiva*, se attraverso l'interpretazione logica si amplia il significato del dato letterale.

Criteri ulteriori sono stati elaborati dalla dottrina. Secondo il **criterio storico**, la *voluntas legis* va estrapolata dai *lavori preparatori* e guardando nel contempo il *contesto storico* della legge e l'*evoluzione storica* degli istituti da essa disciplinati. Secondo il **criterio sistematico**, ciascuna norma è da porre in stretta correlazione con le altre. In particolare, ciò vale nell'interpretazione della norma penale, che è da mettere in collegamento con le altre dell'ordinamento penale e con quelle di altri settori del diritto e, all'occorrenza, anche con norme extragiuridiche. Secondo il **criterio teleologico (o finalistico)**, infine, la *voluntas legis* va ricercata sulla base delle *esigenze di tutela* sussistenti al momento in cui la norma viene interpretata, prescindendo da quella che era l'intenzione del legislatore all'epoca in cui la norma è entrata in vigore. Ciò in quanto il bene giuridico tutelato non va inteso in senso *statico* bensì *dinamico*. La principale critica al criterio teleologico è che esso rischia di eludere i principi cardine del diritto penale: tassatività e frammentarietà.

1.3.2 Il divieto di analogia

Secondo quanto stabilito dall'art. 12 delle preleggi, al co. 2, se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico statale. Si parla, nel primo caso, di *analogia legis*; nel secondo, di *analogia iuris*.

Ci si chiede ora se, in sede di applicazione della legge penale, possa consentirsi all'interprete di dilatare i confini di una norma incriminatrice fino al punto di applicarla, in virtù dell'identità di *ratio*, ad una fattispecie concreta non espressamente tipizzata dal legislatore. La risposta è fornita, in termini assai categorici, dall'art. 14 delle preleggi, che esclude per le leggi penali il ricorso al procedimento analogico («...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»).

Tale divieto si evince, peraltro, dall'art. 1 c.p., laddove si specifica che il fatto deve essere *espressamente* previsto come reato), e dall'art. 199 c.p., per il quale nessuno può essere sottoposto a misura di sicurezza «fuori dei casi dalla legge stessa preveduti». Scopo è quello di salvaguardare la libertà personale dei consociati dagli *abusi del potere giudiziario*: in ottemperanza al principio della riserva di legge, se fosse consentita l'interpretazione analogica delle norme incriminatrici, si consentirebbe all'organo giudicante di individuare nuove ipotesi di reato e dunque di sostituirsi al legislatore. Per tali motivi, l'analogia si differenzia dall'**interpretazione estensiva**, che è invece ammessa per le norme penali, non sussistendo alcun divieto in merito. Si osserva, al riguardo, che con l'interpretazione estensiva non si trascendono i «possibili significati letterali dei termini impiegati nel testo di legge» (Fiandaca-Musco), dunque «si mantiene il campo di validità della norma entro l'area di *significanza dei segni linguistici della norma*» (Cass. pen., Sez. V, 3-7-1991).

1.4 La successione delle leggi penali nel tempo

Si parla di successione di leggi nel tempo quando non v'è solo *estinzione* totale o parziale di una fattispecie incriminatrice, ma *anche sopravvivenza* della condotta illecita

in una fattispecie nuova: la norma precedente, abrogata, continua a vivere, *modificata*, in altra norma successiva o preesistente che sia.

Il fenomeno si configura sia quando il legislatore interviene su una fattispecie incriminatrice senza abrogarla ma **reformulando il contenuto della norma**, mediante la *sostituzione di elementi costitutivi* o *l'aggiunta di nuovi elementi*, sia quando, **pur abrogando il legislatore la norma, la condotta in essa descritta continua a rilevare penalmente**, in quanto rientrando nell'ambito operativo di una disposizione, preesistente, più ampia di quella abrogata, e che dunque, a seguito dell'abrogazione della prima, si riespande.

La L. 24-2-2006, n. 85 ha modificato l'art. 2 c.p. stabilendo che: «*Se vi è stata condanna a pena detentiva e la legge posteriore prevede esclusivamente la pena pecuniaria, la pena detentiva inflitta si converte immediatamente nella corrispondente pena pecuniaria, ai sensi dell'articolo 135*».

Questa disposizione rappresenta, rispetto al principio della successione delle leggi, una *specificazione* e al contempo una *deroga*:

- è una **specificazione** in quanto, laddove dispone la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria, indica il trattamento più favorevole da applicare nel caso in cui la legge anteriore e quella successiva prevedano pene di natura diversa;
- è una **deroga** in quanto, diversamente dalla regola generale, la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria opera a prescindere dal fatto che sia stata pronunciata una sentenza irrevocabile, dunque in deroga al principio dell'intangibilità del giudicato.

1.5 Il tempo del commesso reato

Il problema di stabilire in quale momento il reato deve considerarsi «commesso» sorge nel caso in cui trascorra un significativo lasso di tempo fra la condotta e l'evento, di guisa che quest'ultimo si verifica in un momento diverso da quello dell'azione od omissione alla quale è causalmente ricollegabile.

Ovviamente, la questione non è priva di rilevanza pratica: l'individuazione del *tempus commissi delicti* è necessaria per inquadrare la legge applicabile, ma rileva anche con riguardo all'accertamento dell'elemento soggettivo del reato, all'imputabilità del reo, alle circostanze del reato, all'operatività dell'amnistia, della prescrizione ecc.

I criteri astrattamente possibili sono tre:

- **criterio della condotta**: il reato è commesso nel momento in cui è posta in essere l'azione o l'omissione.

Secondo il criterio della condotta: nei **reati a forma libera dolosi**, il tempo del commesso delitto coincide con *l'ultimo atto volontario* di mantenimento della condotta criminosa; nei **reati a forma libera colposi**, si considera *il primo atto* contrario alla regola di prudenza, diligenza ecc.; nei **reati permanenti**, si discute se debba considerarsi l'ultimo momento di mantenimento della condotta o il primo atto di consumazione, e alla stessa maniera si dibatte sui **reati abituali**, riguardo ai quali si parla però di *primo atto* che, unito agli *atti precedenti*, integra la fattispecie criminosa; nei **reati omissivi** si guarda al momento in cui

scade il termine (implicitamente o espressamente indicato nella previsione normativa) per la realizzazione della condotta; nei **reati legati da vincolo di continuazione**, ciascuno di essi presenta un proprio *tempus commissi delicti*.

- **criterio dell'evento:** il reato è commesso nel momento in cui si verifica l'evento (principio criticato da chi, come l'Antolisei, fa osservare che non tutti i reati hanno un evento naturalistico e inoltre, potendo l'evento realizzarsi a distanza dalla realizzazione della condotta, ne sarebbe violato il principio d'irretroattività della legge penale);
- **criterio misto:** a seconda del risultato più favorevole al reo, il reato si considera commesso nel momento in cui è posta in essere la condotta oppure in quello di verifica dell'evento.

La giurisprudenza è saldamente ancorata al criterio della condotta e dunque considera commesso il reato nel momento in cui ha luogo l'azione o l'omissione penalmente rilevante.

1.6 Il principio di territorialità della legge penale

Al fine di delimitare i **limiti spaziali** di applicabilità del diritto penale, il legislatore ha tenuto conto di *quattro principi*, o meglio, partendo dal principio di **territorialità**, ha poi desunto ulteriori principi altrettanto rilevanti (il principio di **difesa**, il principio di **universalità** e il principio di **personalità**).

Il principio della territorialità è sancito nell'art. 6, co. 1, c.p., secondo cui la legge penale nazionale si applica a *chiunque delinqua in territorio italiano*, intendendo come tale, ex art. 4 c.p., ogni luogo soggetto alla sovranità dello Stato: compresi il mare della costa, lo spazio aereo e il sottosuolo. Le navi e gli aeromobili italiani sono considerati territorio dello Stato, ovunque si trovino, salvo che siano soggetti, secondo il diritto internazionale, a una legge territoriale straniera (cd. **principio della bandiera**). Ci si chiede quand'è che il reato debba considerarsi commesso nel territorio dello Stato. A fornire la risposta è l'art. 6 c.p., il quale dispone al co. 2 che un reato si considera commesso in territorio italiano quando l'azione od omissione che lo costituisce (condotta) vi sia stata realizzata in tutto o in parte ovvero vi si sia verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione (*criterio dell'ubiquità*).

Si discute se la "parte" di azione od omissione, per assumere rilevanza penale, debba o meno integrare gli estremi del **tentativo** punibile ovvero sia sufficiente, per esempio, un mero **atto preparatorio**. La giurisprudenza dichiara la sussistenza della giurisdizione italiana anche quando siano stati compiuti, nel territorio dello Stato, atti meramente preparatori all'esecuzione del reato, anche se penalmente irrilevanti ove autonomamente considerati. Ciò che rileva è che la "parte" di azione od omissione rappresenti un *anello essenziale* della condotta criminosa.

Con riguardo ai **delitti associativi**, nel caso in cui l'associazione a delinquere abbia *diramazioni in più Stati*, la giurisprudenza ritiene che la legge dello Stato si applichi se l'associazione ha in Italia il suo *centro operativo*, indipendentemente dal luogo ove i delitti siano commessi; se l'associazione ha *più centri operativi*, la legge italiana trova applicazione se *almeno uno* di tali centri è in Italia. Se si tratta di **reati attribuibili a più persone in concorso fra loro**, il reato si considera commesso in Italia purché qui sia stata posta in essere una *qualsiasi attività* di partecipazione ad opera di *uno qualsiasi* dei concorrenti.

L'art. 3 c.p., dopo aver disposto che la legge penale italiana si applica a tutti coloro che, cittadini o stranieri, *si trovano nel territorio* dello Stato italiano, salve le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno o dal diritto internazionale, prevede, al co. 2, una **deroga a tale principio**: limitatamente ai casi indicati dalla legge o dal diritto internazionale, la legge penale italiana opera *anche* nei riguardi di quanti, cittadini o stranieri, si trovino *all'estero*, come nelle ipotesi contemplate agli artt. 7, 8 e 9 c.p. (vedi parr. 1.7, 1.8 e 1.9).

1.7 Il principio di difesa. Il delitto politico

In base a tale principio, la legge dello Stato opera semplicemente in quanto allo Stato appartengono i *beni offesi* e il *soggetto passivo* del reato. Stabilisce, infatti, l'art. 7 c.p. che sono *incondizionatamente* puniti, secondo la legge penale italiana, i cittadini *italiani* o *stranieri* che *all'estero* commettano:

- delitti contro la personalità dello Stato italiano;
- delitti di contraffazione del sigillo dello Stato e di uso di tale sigillo contraffatto;
- delitti di falsità in monete aventi corso legale nel territorio dello Stato, o in valori di bollo o in carte di pubblico credito italiano;
- delitti commessi da pubblici ufficiali a servizio dello Stato, abusando dei poteri o violando i doveri inerenti alle loro funzioni;
- ogni altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana.

L'art. 8, co. 1 e 2, c.p. prevede la **punibilità non incondizionata**, bensì rimessa alla *richiesta* del Ministro Guardasigilli e, nel caso di delitto punibile a querela, alla presentazione della *querela* di parte, dei **delitti politici commessi in territorio estero** da cittadini o stranieri, non compresi fra quelli di cui al n. 1 dell'art. 7 c.p.

Agli effetti della legge penale, è considerato “politico” ogni delitto che offende un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino; è altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici (art. 8, co. 3, c.p.).

1.8 Il principio di personalità. I delitti comuni commessi dal cittadino all'estero

Il principio di personalità impone che si applichi sempre la legge dello Stato cui *appartiene il reo*. Stabilisce l'art. 9 c.p. che il cittadino italiano, il quale, fuori dei casi indicati negli artt. 7 e 8, commette in territorio estero un delitto per il quale la legge italiana stabilisce la pena dell'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, è punito secondo la legge italiana, sempre che si trovi nel territorio dello Stato italiano.

Se si tratta di delitto per il quale è stabilita una pena restrittiva della libertà personale di minore durata, la punibilità del colpevole è condizionata alla richiesta del Ministro Guardasigilli ovvero a istanza o querela della persona offesa.

La richiesta del Guardasigilli è richiesta, infine, se si tratta di **delitto commesso a danno delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero**, sempre che

l'estradizione del colpevole non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui il delitto è stato commesso.

1.9 Il principio dell'universalità. I delitti comuni commessi dallo straniero all'estero

Secondo questo principio, la legge dello Stato si deve applicare ai reati *ovunque* e da *chiunque* commessi, purché ricorrano determinate circostanze.

Con riguardo ai delitti comuni commessi all'estero da stranieri, il legislatore, all'art. 10 c.p., subordina la punibilità dello straniero alle seguenti condizioni, le quali tutte devono ricorrere congiuntamente:

- che il delitto sia commesso ai danni dello Stato italiano o di un suo cittadino;
- che la pena prevista dalla legge italiana sia l'ergastolo o la reclusione non inferiore, nel minimo, a un anno;
- che il reo si trovi nel territorio dello Stato italiano;
- che vi sia la richiesta del Ministro della Giustizia ovvero l'istanza o querela della persona offesa.

Se si tratta di **delitto ai danni delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero**, si richiede anche che il reo si trovi nel territorio dello Stato italiano, che vi sia la richiesta del Ministro della Giustizia, che l'estradizione del cittadino non sia concessa dallo Stato italiano o accettata dal Governo dello Stato in cui ha commesso il delitto o dallo Stato straniero di appartenenza, che la pena prevista dalla legge italiana sia l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni.

1.10 Il principio di obbligatorietà della legge penale e le immunità penali

1.10.1 La funzione delle immunità

Si è detto che, in base all'art. 3 c.p., la legge penale italiana obbliga tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato, salve le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno o dal diritto internazionale; e che essa è obbligatoria, limitatamente ai casi previsti dalla legge o dal diritto internazionale, anche per quanti, cittadini o stranieri, si trovano all'estero.

Si parla, al riguardo, di **obbligatorietà della legge penale**. Certi soggetti, tuttavia, in ragione della loro personale qualifica e delle funzioni politiche e costituzionali che svolgono, godono di particolari prerogative – le cd. **immunità** –, in virtù delle quali sono esenti da ogni conseguenza penale: non si tratta di eccezioni all'osservanza della legge penale, bensì di *eccezioni all'applicabilità della sanzione*, e la cui *ratio* risiede nella prevalenza che il legislatore statale e internazionale accorda alla tutela di **funzioni costituzionali** o **relazioni internazionali**, in quanto fonti di rapporti amichevoli ed economici fra Stati.

Si distingue, in dottrina, fra immunità: di **diritto interno** e **diritto internazionale**, a seconda che derivino dal diritto pubblico interno o da quello internazionale; **funzionali** ed **extra-funzionali**, a seconda che operino solo per i reati commessi nell'esercizio di fun-

zioni pubbliche rilevanti a livello costituzionale o internazionale, ovvero anche per i reati commessi al di fuori di tali funzioni; **sostanziali** e **processuali**, a seconda che escludano del tutto la punibilità o limitino l'esercizio dell'azione penale per il periodo di durata della carica, cessata la quale l'autore potrà essere perseguito.

1.10.2 Immunità di diritto pubblico interno

Le immunità di diritto pubblico interno non sono privilegi che il legislatore accorda a chi svolge determinate funzioni pubbliche, ma *limiti* all'attività giudiziaria funzionali al *corretto funzionamento* del *sistema politico* interno e internazionale.

Sono immunità di diritto interno:

- > le immunità del **Capo dello Stato**, che è responsabile solo per alto tradimento o per attentato alla Costituzione;
- > le immunità dei membri del **Parlamento** (art. 68, co. 1, Cost.), della **Corte costituzionale** (art. 3, L. cost. 9-2-1948, n. 1), dei **consigli regionali** (art. 122, co. 4, Cost.) e del **Consiglio superiore della magistratura** (art. 5, L. 3-1-1981, n. 1), che non rispondono con riguardo alle *opinioni espresse* e ai *voti dati* nell'esercizio delle loro funzioni.

Per i **parlamentari**, l'art. 68, co. 2 e 3, Cost., prevede anche immunità di carattere *processuale*, richiedendo l'autorizzazione della Camera di appartenenza nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria intenda porre dei limiti ad alcuni diritti personali del parlamentare.

1.10.3 Immunità di diritto internazionale

Si tratta di quelle immunità che trovano la propria fonte nelle **convenzioni**, nei **trattati** o **accordi internazionali** nonché nelle **consuetudini internazionali**.

Esse riguardano:

- > la persona del Sommo Pontefice, considerata "sacra e inviolabile";
- > i Capi di Stato esteri e i Reggenti che si trovano in tempo di pace nel territorio italiano;
- > gli organi di Stati esteri;
- > gli agenti diplomatici accreditati presso il nostro Stato;
- > gli agenti diplomatici e gli inviati del Governo presso la Santa sede;
- > i consoli, i viceconsoli e gli agenti consolari;
- > i giudici della Corte dell'Aja e i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- > i membri del Parlamento europeo;
- > gli appartenenti a corpi e a reparti di truppe straniere;
- > i membri delle istituzioni specializzate dell'ONU e dei rappresentanti delle Nazioni unite;
- > i membri e le persone al seguito delle forze armate degli Stati della NATO di stanza nel territorio italiano.

Manuale consigliato per la preparazione al concorso bandito dall'ANAC per il profilo di Specialista di area amministrativa e giuridica

Prove selettive - Teoria e test

RIPAM 35 Specialisti area amministrativa e giuridica ANAC

Il testo è rivolto a quanti devono sostenere le prove di selezione per il **concorso RIPAM a 35 posti di Specialista area amministrativa e giuridica nell'ANAC** (Autorità nazionale anticorruzione), da inquadrare nella Categoria A – parametro retributivo F1. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 20-3-2018, n. 23*.

Il volume riporta una **trattazione manualistica** per affrontare in modo efficace la **prova preselettiva e scritta**, in particolare per quanto riguarda le discipline giuridiche. Questa fase concorsuale prevede la somministrazione di una serie di quesiti vertenti anche sulle seguenti materie:

- diritto costituzionale, con particolare riguardo alla parte seconda «Ordinamento della Repubblica»;
- nozioni di diritto dell'Unione europea;
- diritto amministrativo, con particolare riferimento alla normativa concernente la prevenzione della corruzione, la trasparenza e i contratti pubblici;
- disciplina del lavoro pubblico e responsabilità dei dipendenti pubblici, con particolare riferimento alle responsabilità contabili e disciplinari;
- nozioni di contabilità dello Stato e degli enti pubblici;
- diritto civile, con particolare riferimento alle obbligazioni e ai contratti;
- diritto penale, con particolare riferimento ai reati contro la Pubblica amministrazione.

Per ognuna di tali discipline il testo offre un'ampia e approfondita esposizione, con aggiornamenti ai vari provvedimenti pubblicati negli ultimi mesi.

Online sono disponibili numerosi **test di verifica** che seguono fedelmente la trattazione manualistica.



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

I questionari proposti, infatti, sono impostati in modo da allinearsi alle metodologie comunemente adottate nelle prove ufficiali dei concorsi pubblici relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

Seguici anche su



<https://www.facebook.com/infoConcorsi>



<https://twitter.com/infoconcorsi>



blog.edises.it



www.edises.it
info@edises.it



ISBN 978-88-9362-155-7



€ 36,00 9 788893 621557