

p&c

Professioni & concorsi

te

Teoria
e Test

Teoria e Test
per il **concorso**

80 Collaboratori

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**Orientamento giuridico
servizi amministrativi trasversali**

(G.U. 6 aprile 2018, n. 28)

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

- Diritto pubblico e costituzionale
- Diritto amministrativo
- Diritto dell'Unione europea
- Elementi di diritto civile
- Contabilità di Stato e degli enti pubblici
- Inglese



Con **Software**
di simulazione

Accedi ai servizi riservati



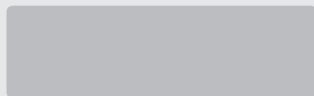
COLLEGATI AL SITO
EDISES.IT

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*

80 Collaboratori MEF

Orientamento giuridico nei
servizi amministrativi generali

Manuale, test di verifica e simulazioni d'esame

80 Collaboratori MEF. Orientamento giuridico nei servizi amministrativi generali
Manuale, test di verifica e simulazioni d'esame
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: Petruzzi S.r.l. – Via Venturelli, 7/B – Città di Castello (PG)

Per conto della EdiSES – Piazza Dante 89 – Napoli

ISBN 978 88 9362 171 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 pubblico e 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

Diritto amministrativo

Capitolo 1	La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo.....	161
Capitolo 2	Le situazioni giuridiche soggettive.....	171
Capitolo 3	L'organizzazione amministrativa	178
Capitolo 4	L'attività della Pubblica Amministrazione.....	195
Capitolo 5	I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale.....	208
Capitolo 6	Atti e provvedimenti amministrativi.....	223
Capitolo 7	Il procedimento amministrativo.....	233
Capitolo 8	Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi	245
Capitolo 9	La tutela della privacy.....	259
Capitolo 10	La patologia dell'atto amministrativo.....	272
Capitolo 11	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità.....	282

Capitolo 12	Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione	292
Capitolo 13	Il sistema delle tutele.....	300
Capitolo 14	Il contrasto al fenomeno della corruzione nella Pubblica Amministrazione	310
Capitolo 15	I contratti della Pubblica Amministrazione.....	320
Capitolo 16	Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).....	327
Capitolo 17	Strumenti alternativi per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche	357

Libro III

Diritto dell'Unione europea

Capitolo 1	Dalla cooperazione di settore all'Unione europea.....	363
Capitolo 2	I principi che regolano l'attività dell'Unione europea.....	374
Capitolo 3	Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo	386
Capitolo 4	Le istituzioni di controllo, la Banca centrale europea (BCE) e altri organismi dell'Unione europea	412
Capitolo 5	Il sistema normativo dell'Unione europea.....	428
Capitolo 6	Le procedure di adozione degli atti dell'Unione europea	442
Capitolo 7	Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea.....	447
Capitolo 8	La responsabilità dello Stato nei riguardi dell'Unione europea.....	457

Libro IV

Elementi di diritto civile

Capitolo 1	Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive.....	463
Capitolo 2	I soggetti di diritto.....	475
Capitolo 3	La famiglia.....	490
Capitolo 4	Le successioni e le donazioni.....	517
Capitolo 5	I beni e i diritti reali.....	533
Capitolo 6	Il rapporto obbligatorio: struttura e vicende dell'obbligazione.....	555
Capitolo 7	L'inadempimento dell'obbligazione e la responsabilità patrimoniale.....	575
Capitolo 8	Il contratto	584
Capitolo 9	La patologia del contratto e il suo scioglimento	605
Capitolo 10	I principali contratti tipici	612

Libro V

Contabilità di Stato e degli enti pubblici

Capitolo 1	Le fonti normative della contabilità pubblica.....	631
Capitolo 2	La manovra di bilancio.....	654
Capitolo 3	L'esecuzione del bilancio.....	675
Capitolo 4	Il rendiconto generale dello Stato	687
Capitolo 5	La responsabilità amministrativa e contabile.....	691
Capitolo 6	Il sistema dei controlli	697
Capitolo 7	L'ordinamento contabile di Regioni ed Enti locali.....	711
Capitolo 8	L'ordinamento contabile degli enti pubblici	718

Libro VI

Inglese

Capitolo 1	Grammatica inglese	729
-------------------	--------------------------	-----



Premessa

Il volume è rivolto a quanti devono sostenere le selezioni del concorso bandito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per **80 Collaboratori amministrativi (Orientamento giuridico nell'ambito dei servizi amministrativi trasversali)**, da inquadrare nella terza area funzionale, fascia retributiva F1. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 6-4-2018, n. 28*.

Il testo riporta una **trattazione manualistica** per affrontare in modo efficace la **prova preselettiva**, 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 pubblico e costituzionale;
- diritto amministrativo;
- diritto dell'Unione europea;
- elementi di diritto civile;
- contabilità di Stato e degli enti pubblici;
- inglese.

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

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare infinite verifiche e **simulare lo svolgimento della prova preselettiva**. Il simulatore include anche domande di **logica** e di **comprensione del testo**.

I questionari proposti sono impostati in modo da allinearsi alle indicazioni del bando di concorso 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 pubblico e 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
6.4.2	I sistemi elettorali adottati in Italia per l'elezione della Camera e del Senato ..	58
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

Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	Il diritto amministrativo e le sue fonti	161
1.1.1	La nozione di diritto amministrativo	161
1.1.2	I regolamenti	162
1.1.3	Gli atti amministrativi generali	164
1.1.4	Le ordinanze di necessità e urgenza	164
1.1.5	Gli atti interni e le circolari amministrative	165
1.1.6	La prassi amministrativa	166
1.2	Il diritto amministrativo europeo	166
1.3	L'attività amministrativa	166
1.3.1	Atti e provvedimenti amministrativi	167
1.3.2	Gli atti politici	168
1.3.3	Gli atti di alta amministrazione	169
1.4	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione	169

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1	Nozioni	171
2.2	Il diritto soggettivo	171
2.3	L'aspettativa di diritto	172
2.4	La potestà	172
2.5	Il diritto potestativo	173
2.6	La facoltà	173
2.7	L'interesse legittimo	173
2.7.1	Definizione di interesse legittimo	173
2.7.2	Interessi pretensivi e interessi oppositivi	175
2.7.3	Interessi diffusi e interessi collettivi	176
2.7.4	Gli interessi semplici (o amministrativamente protetti) e gli interessi di fatto	176
2.8	Le situazioni giuridiche passive	177

Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio	178
3.2	L'organo amministrativo	178
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo	178
3.2.2	Le diverse tipologie di organi	179
3.2.3	La competenza	180
3.2.4	L'incompetenza	181
3.2.5	Il funzionario di fatto	181
3.2.6	La prorogatio	182
3.3	Il decentramento amministrativo	182
3.3.1	Le disposizioni costituzionali	182
3.3.2	Le possibili forme di decentramento	183
3.3.3	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà	184



3.4	Gli enti pubblici	184
3.4.1	Profili generali.....	184
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici	185
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico.....	186
3.4.4	I rapporti tra gli enti	186
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica.....	188
3.6	L'Avvocatura dello Stato	189
3.7	L'articolazione burocratica dello Stato	189
3.7.1	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri	190
3.7.2	I Ministeri	190
3.7.3	Il Ministro	191
3.7.4	Le Agenzie	192
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali ..	192
3.9	Gli enti locali	194

Capitolo 4 L'attività della Pubblica Amministrazione

4.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	195
4.1.1	Il principio di legalità.....	195
4.1.2	I principi di buon andamento e imparzialità	196
4.1.3	Il principio di ragionevolezza.....	196
4.1.4	Il principio di sussidiarietà	197
4.1.5	Il principio di proporzionalità.....	197
4.1.6	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	198
4.1.7	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione	199
4.1.8	Il principio del servizio esclusivo della Nazione.....	199
4.1.9	Il principio di responsabilità	199
4.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	200
4.2.1	La discrezionalità amministrativa.....	200
4.2.2	La discrezionalità tecnica.....	200
4.2.3	Il merito dell'azione amministrativa	201
4.2.4	Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione	201
4.3	L'attività vincolata.....	202
4.4	Il silenzio della Pubblica Amministrazione	203
4.4.1	Il silenzio assenso	203
4.4.2	Il silenzio procedimentale	204
4.4.3	Il silenzio diniego	205
4.4.4	Il silenzio inadempimento (o rifiuto)	205
4.4.5	I rimedi avverso il silenzio amministrativo	206

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.....	208
5.2	Il certificato quale atto amministrativo	209
5.2.1	Nozione.....	209
5.2.2	Tipologie.....	210
5.2.3	Validità	210

5.3	Le autocertificazioni	210
5.3.1	Funzione, tipologie e validità	210
5.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni	211
5.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà	212
5.3.4	L'obbligo della sottoscrizione	213
5.3.5	I controlli sulle autocertificazioni	213
5.3.6	La violazione d'ufficio	214
5.4	L'acquisizione diretta dei documenti	214
5.5	La "decertificazione" nel rapporto tra P.A. e cittadini	215
5.6	L'autentica di copie	216
5.7	La legalizzazione di firme e di documenti	216
5.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi	218
5.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa	219
5.9.1	Il quadro normativo di riferimento	219
5.9.2	La Carta della cittadinanza digitale	220
5.9.3	La firma digitale	221
5.9.4	Il documento informatico	222

Capitolo 6 Atti e provvedimenti amministrativi

6.1	I concetti di atto e di provvedimento amministrativo	223
6.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	223
6.3	Il provvedimento amministrativo	224
6.3.1	Le caratteristiche	224
6.3.2	Gli elementi essenziali	224
6.3.3	Gli elementi accidentali	225
6.3.4	Struttura, contenuto e fine	225
6.3.5	La motivazione	226
6.3.6	L'efficacia	227
6.4	Le autorizzazioni	228
6.4.1	L'autorizzazione e le figure affini	228
6.4.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	229
6.5	La concessione	230
6.6	I provvedimenti ablatori	231

Capitolo 7 Il procedimento amministrativo

7.1	Il procedimento amministrativo e le sue fasi	233
7.2	I principi del procedimento	234
7.3	I criteri prescritti per il procedimento	235
7.4	L'obbligo di conclusione esplicita del procedimento	235
7.5	Il responsabile del procedimento	237
7.5.1	Il ruolo del responsabile	237
7.5.2	I compiti del responsabile	238
7.6	La partecipazione al procedimento amministrativo: la comunicazione di avvio	238
7.7	Il preavviso di rigetto	239
7.8	La conferenza di servizi	240
7.8.1	Le tipologie di conferenze di servizi	240
7.8.2	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi	242

7.9	Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi.....	243
7.10	Gli accordi tra pubbliche amministrazioni	244
7.11	Gli accordi di programma	244

Capitolo 8 Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi

8.1	La trasparenza: strumento di prevenzione, controllo e partecipazione	245
8.2	Ambito soggettivo del decreto trasparenza.....	246
8.3	Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza	246
8.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione	247
8.5	Il diritto di accesso e il suo oggetto	248
8.6	I titolari del diritto di accesso	249
8.7	I soggetti obbligati a consentire l'accesso	250
8.8	I limiti al diritto di accesso	251
8.9	Il procedimento per l'accesso.....	252
8.10	La tutela del diritto di accesso	254
8.10.1	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale	254
8.10.2	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi	254
8.10.3	Il ricorso al Difensore civico (cd. tutela giustiziale).....	255
8.11	L'accesso civico	256
8.11.1	Profili generali, limiti e differenze con il diritto di accesso.....	256
8.11.2	Modalità di esercizio dell'accesso civico	257

Capitolo 9 La tutela della privacy

9.1	Il diritto alla riservatezza	259
9.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato	259
9.1.2	La privacy come limite alla trasparenza.....	260
9.2	Il trattamento dei dati	260
9.2.1	Principi generali.....	260
9.2.2	I soggetti che effettuano il trattamento dei dati personali	261
9.2.3	Le regole generali per il trattamento dei dati.....	262
9.3	I diritti dell'interessato	262
9.4	L'informativa.....	263
9.5	Il consenso al trattamento dei dati	264
9.5.1	Il consenso come condizione di liceità.....	264
9.5.2	La forma del consenso.....	264
9.5.3	Casi nei quali può essere effettuato il trattamento senza consenso.....	265
9.6	Il trattamento dei dati effettuato da soggetti pubblici	265
9.7	Il trattamento di dati soggetti a particolare tutela.....	266
9.7.1	Il trattamento di dati sensibili	266
9.7.2	Il trattamento di dati giudiziari	267
9.7.3	Le autorizzazioni generali	267
9.7.4	La notificazione del trattamento.....	268
9.8	La cessazione del trattamento.....	268
9.9	I comportamenti sanzionati nel Codice della privacy	269
9.10	Il rapporto tra accesso e riservatezza dei dati nella Pubblica Amministrazione	270

Capitolo 10 La patologia dell'atto amministrativo

10.1	Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	272
10.1.1	Gli stati patologici dell'atto.....	272
10.1.2	La disciplina dell'invalidità.....	272
10.2	La nullità dell'atto	273
10.2.1	Il regime giuridico della nullità	273
10.2.2	La carenza di potere	274
10.2.3	Nullità e inesistenza	275
10.3	L'annullabilità dell'atto.....	275
10.3.1	I vizi di legittimità.....	275
10.3.2	L'incompetenza relativa.....	276
10.3.3	L'eccesso di potere	276
10.3.4	La violazione di legge e la mera irregolarità	277
10.4	L'istituto dell'autotutela.....	278
10.5	L'autotutela decisoria.....	279
10.5.1	Gli atti di ritiro.....	279
10.5.2	Gli atti di convalescenza.....	280
10.5.3	Gli atti di conservazione	281

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

11.1	Definizione	282
11.2	I beni demaniali	283
11.3	I beni patrimoniali indisponibili	284
11.4	I beni patrimoniali disponibili	284
11.5	L'uso dei beni pubblici da parte dei privati	285
11.6	I beni privati e la potestà ablatoria dell'amministrazione pubblica	285
11.7	L'espropriazione per pubblica utilità	286
11.7.1	Ambito applicativo	286
11.7.2	I beni oggetto di esproprio.....	286
11.7.3	I soggetti	287
11.7.4	La dichiarazione di pubblica utilità	287
11.7.5	L'indennità di espropriazione.....	287
11.7.6	La retrocessione del bene.....	288
11.8	La cessione volontaria	288
11.9	L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo.....	289
11.9.1	L'occupazione legittima.....	289
11.9.2	L'occupazione senza titolo	289
11.9.3	L'acquisizione sanante e il procedimento espropriativo semplificato	290
11.10	Le requisizioni	291

Capitolo 12 Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione

12.1	I controlli pubblici.....	292
12.2	La responsabilità per lesione di interessi legittimi	293
12.3	Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione	294
12.4	La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi.....	296
12.4.1	Responsabilità cd. aquiliana o extracontrattuale	296
12.4.2	Responsabilità contrattuale	296

12.4.3 Responsabilità precontrattuale.....	296
12.5 Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione.....	297
12.5.1 La responsabilità derivante da atto lecito	297
12.5.2 Il danno da ritardo	297
12.5.3 Il danno da disturbo	298
12.6 Le tecniche risarcitorie.....	298

Capitolo 13 Il sistema delle tutele

13.1 La tutela dei diritti e degli interessi.....	300
13.2 I ricorsi amministrativi.....	300
13.2.1 Tipologie.....	301
13.2.2 La definitività dell'atto.....	302
13.2.3 Profili procedurali.....	302
13.3 La tutela in sede giurisdizionale amministrativa	303
13.3.1 Il sistema di giurisdizione amministrativa.....	303
13.3.2 Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa	304
13.3.3 La giurisdizione del giudice amministrativo	304
13.3.4 Profili formali	305
13.3.5 La sentenza	306
13.3.6 Le impugnazioni	307
13.3.7 La <i>class action</i> nei confronti delle amministrazioni pubbliche	307
13.4 La giurisdizione del giudice ordinario	308
13.5 Le giurisdizioni amministrative speciali	308

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)	310
14.2 L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	311
14.2.1 Vicende istitutive dell'ANAC.....	311
14.2.2 Attribuzioni dell'ANAC.....	312
14.3 Il Piano triennale e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	313
14.4 La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione	314
14.4.1 La trasparenza procedimentale	318
14.4.2 La trasparenza negli appalti pubblici.....	319

Capitolo 15 I contratti della Pubblica Amministrazione

15.1 L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione	320
15.1.1 L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche	320
15.1.2 Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico.....	320
15.1.3 Contratti attivi e passivi	321
15.2 Le fonti della contrattualistica pubblica.....	321
15.3 L'obbligo dell'evidenza pubblica.....	322
15.3.1 Inquadramento dell'istituto	322
15.3.2 Le modalità di scelta del contraente	323
15.4 Le norme di derivazione euro-unitaria	324
15.4.1 I principi desumibili dai Trattati	324
15.4.2 Le direttive	325

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

16.1 Il Codice dei contratti pubblici: la struttura	327
16.2 L'attuazione del Codice dei contratti pubblici	328
16.3 Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	329
16.3.1 I contratti pubblici di appalto e i concorsi di progettazione	329
16.3.2 I contratti di concessione	330
16.4 Ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	331
16.5 I contratti esclusi	332
16.6 Le soglie di rilevanza europea	333
16.7 Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni	333
16.8 La programmazione	334
16.9 La determinazione a contrarre	335
16.10 La pubblicazione di bandi e avvisi	336
16.11 I soggetti ammessi alle gare	337
16.12 I requisiti di partecipazione	338
16.12.1 Introduzione	338
16.12.2 Le cause di esclusione dalle gare	338
16.12.3 I requisiti di ordine speciale	340
16.13 Le procedure di scelta del contraente	342
16.13.1 La procedura aperta	342
16.13.2 La procedura ristretta	342
16.13.3 La procedura competitiva con negoziazione	343
16.13.4 Il dialogo competitivo	344
16.13.5 Il partenariato per l'innovazione	345
16.13.6 La procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara	345
16.14 La scelta del contraente per importi sotto la soglia europea	346
16.15 Criteri di aggiudicazione della gara	348
16.16 <i>E-procurement</i>	349
16.16.1 Accordi quadro	349
16.16.2 Sistemi dinamici di acquisizione	349
16.16.3 Aste elettroniche e cataloghi elettronici	350
16.16.4 Il MEPA (Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione)	351
16.17 Centrali di committenza e obbligo di acquisti centralizzati	351
16.18 L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto	353
16.19 L'esecuzione del contratto. La verifica di conformità e il collaudo	354
16.20 Il contenzioso	355
16.20.1 Gli strumenti deflattivi del contenzioso	355
16.20.2 Ricorsi giurisdizionali	355
16.21 Gli appalti di lavori pubblici	356

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

17.1 I contratti di partenariato	357
17.2 Le concessioni	358
17.3 Il <i>project financing</i>	359
17.4 Il contratto di disponibilità	359
17.5 Il contraente generale	360

Libro III

Diritto dell'Unione europea

Capitolo 1 Dalla cooperazione di settore all'Unione europea

1.1	Le origini.....	363
1.2	La prima Comunità europea.....	364
1.3	I Trattati di Roma del 1957	365
1.4	L'Atto unico europeo (AUE)	366
1.5	Il Trattato sull'Unione europea (o Trattato di Maastricht)	367
1.6	Il Trattato di Amsterdam e lo Spazio Schengen	368
1.6.1	Il Trattato di Amsterdam.....	368
1.6.2	La libera circolazione delle persone e lo Spazio Schengen	369
1.7	Il Trattato di Nizza	370
1.8	Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa	371
1.9	Il Trattato di Lisbona (o Trattato di Riforma)	371
1.10	L'adesione di nuovi Stati all'Unione europea e la Brexit	372

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

2.1	Le competenze dell'Unione europea.....	374
2.2	Il riparto di competenze.....	375
2.2.1	Competenze che spettano all'Unione in via esclusiva (art. 3 TFUE, elenco tassativo)	375
2.2.2	Competenze che spettano all'Unione in concorrenza con gli Stati (art. 4 TFUE)	375
2.2.3	Azioni che spettano all'Unione per il sostegno, il coordinamento e il complemento delle azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE)	376
2.3	Il principio di sussidiarietà e la sua applicazione	376
2.4	Il principio di prossimità.....	378
2.5	Il principio di proporzionalità	378
2.6	Il principio di leale cooperazione.....	378
2.7	Le cooperazioni rafforzate	379
2.7.1	La cooperazione in materia penale	380
2.7.2	La cooperazione strutturata permanente	380
2.8	La clausola di solidarietà e la clausola di reciproca difesa	381
2.9	L'adesione all'Unione europea e il diritto di recesso	382
2.9.1	La procedura per l'ammissione di nuovi Stati	382
2.9.2	La procedura di recesso dall'Unione.....	383
2.10	Il principio di trasparenza.....	384
2.11	Il diritto di accesso.....	385

Capitolo 3 Il triangolo decisionale e il Consiglio europeo

3.1	Quadro generale delle istituzioni europee	386
3.1.1	Il quadro istituzionale europeo e il deficit democratico	386
3.1.2	La cittadinanza europea	387
3.2	Il sistema istituzionale europeo	388
3.3	Il Parlamento europeo	389

3.3.1	Elezione	389
3.3.2	Composizione.....	390
3.3.3	Organizzazione interna.....	391
3.3.4	Funzionamento	392
3.3.5	Compiti e funzioni	393
3.4	La Commissione europea.....	398
3.4.1	Ruolo e attribuzioni	398
3.4.2	Composizione e nomina. Requisiti per la nomina.....	398
3.4.3	Procedura di nomina della Commissione	399
3.4.4	Cause di cessazione del mandato. Sostituzione dei commissari cessati	400
3.4.5	Funzionamento interno.....	401
3.4.6	Presidente della Commissione	402
3.4.7	Poteri e funzioni della Commissione	402
3.4.8	L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.....	404
3.5	Il Consiglio dell'Unione europea	405
3.5.1	Ruolo e composizione.....	405
3.5.2	Funzioni del Consiglio.....	405
3.5.3	Presidenza del Consiglio.....	406
3.5.4	COREPER e altri organi ausiliari del Consiglio	406
3.5.5	Sistema di voto.....	407
3.6	Il Consiglio europeo	408
3.6.1	Origini storiche e funzioni	408
3.6.2	Composizione e funzionamento	409
3.6.3	Procedure di voto	410
3.6.4	Presidenza del Consiglio europeo.....	410

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

4.1	Il sistema giurisdizionale europeo	412
4.2	La Corte di Giustizia.....	413
4.2.1	Composizione della Corte di giustizia. Status di giudici e avvocati.....	413
4.2.2	Organizzazione della Corte	414
4.2.3	Sedute e formazione	415
4.2.4	Competenza giurisdizionale della Corte	415
4.2.5	Le sentenze della Corte	417
4.3	Il Tribunale.....	418
4.3.1	Composizione e organizzazione.....	418
4.3.2	Competenza del Tribunale	418
4.4	I Tribunali specializzati.....	419
4.5	La Corte dei conti.....	419
4.5.1	Ruolo, composizione e status dei membri.....	419
4.5.2	Organizzazione della Corte	420
4.5.3	Competenze della Corte	420
4.5.4	La lotta contro le frodi.....	421
4.6	La Banca centrale europea (BCE) e le sue funzioni	422
4.6.1	Composizione e compiti.....	422
4.6.2	Funzioni del Sistema europeo delle banche centrali.....	423

4.7	Gli altri organi e organismi dell'Unione.....	423
4.7.1	Il Comitato economico e sociale (CESE)	423
4.7.2	Il Comitato delle Regioni (CdR)	424
4.7.3	Altri comitati.....	424
4.8	La Banca europea per gli investimenti (BEI)	425
4.9	Le Agenzie.....	426

Capitolo 5 Il sistema normativo dell'Unione europea

5.1	Le fonti del diritto dell'Unione europea	428
5.1.1	Caratteri peculiari del diritto dell'Unione	428
5.1.2	Rapporto tra fonti del diritto dell'Unione europea e diritto interno italiano.....	429
5.2	Le fonti primarie.....	429
5.2.1	I trattati istitutivi e la loro revisione	429
5.2.2	I principi generali dell'Unione e il diritto non scritto	433
5.2.3	I diritti fondamentali	434
5.3	Il diritto consuetudinario.....	435
5.4	Le norme del diritto internazionale.....	435
5.5	Il diritto derivato dell'Unione.....	436
5.5.1	Caratteristiche generali.....	436
5.5.2	Regolamenti	437
5.5.3	Direttive	438
5.5.4	Decisioni	439
5.5.5	Atti non vincolanti: raccomandazioni e pareri.....	440
5.6	Gli atti atipici in senso lato e gli atti non previsti.....	440

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

6.1	Il ruolo delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali	442
6.2	La procedura legislativa ordinaria.....	443
6.3	La procedura legislativa speciale	445
6.3.1	Caratteristiche	445
6.3.2	La procedura di consultazione.....	445
6.3.3	La procedura di approvazione	446

Capitolo 7 Il sistema della tutela giurisdizionale dell'Unione europea

7.1	La tutela giurisdizionale	447
7.2	La giurisdizione del giudice dell'Unione e dei giudici nazionali.....	447
7.3	Il controllo diretto di legittimità.....	448
7.3.1	La giurisdizione contenziosa	448
7.3.2	Azione di annullamento	449
7.3.3	Azione in carenza	450
7.3.4	Eccezione incidentale di invalidità	451
7.3.5	Il controllo giurisdizionale sul comportamento degli Stati: la procedura di infrazione	451
7.4	Azione di responsabilità extracontrattuale	452
7.5	Residue competenze contenziose della Corte	452
7.5.1	Controversie tra Stati membri.....	452
7.5.2	Controversie tra l'Unione e i suoi agenti.....	453

7.5.3	Controversie relative alla BEI e alla BCE.....	453
7.5.4	Controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni dell'Unione europea.....	453
7.5.5	Competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria	454
7.6	L'impugnazione delle sentenze del Tribunale	454
7.7	Il controllo indiretto della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale	455
7.8	Funzione consultiva della Corte di giustizia.....	456

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.....	457
8.2	La responsabilità dello Stato per soggetti diversi dalle autorità centrali	458
8.3	La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario.....	459

Libro IV

Elementi di diritto civile

Capitolo 1 Il rapporto giuridico e le situazioni giuridiche soggettive

1.1	Diritto pubblico e diritto privato	463
1.2	Il codice civile e la legislazione complementare.....	463
1.3	Il rapporto giuridico	464
1.4	Le situazioni giuridiche soggettive	465
1.5	Situazioni giuridiche attive.....	465
1.5.1	I diritti soggettivi	465
1.5.2	Acquisto e successione nel diritto soggettivo	466
1.5.3	Perdita ed estinzione del diritto soggettivo	467
1.5.4	Altre situazioni giuridiche attive	467
1.6	Situazioni giuridiche passive	468
1.7	L'influenza del tempo sull'acquisto e sull'estinzione dei diritti soggettivi	469
1.8	La tutela dei diritti	470
1.8.1	La pubblicità dei fatti giuridici	470
1.8.2	La tutela giurisdizionale dei diritti	471
1.8.3	La prova dei fatti giuridici	472

Capitolo 2 I soggetti di diritto

2.1	La persona fisica	475
2.2	La capacità giuridica.....	475
2.3	La capacità di agire.....	476
2.4	L'incapacità legale	477
2.5	L'incapacità naturale	478
2.6	Parziale incapacità di agire.....	478
2.7	Istituti di protezione degli incapaci.....	479
2.7.1	La responsabilità genitoriale	480
2.7.2	La tutela	480
2.7.3	L'assistenza	481

2.7.4	L'amministrazione di sostegno	481
2.8	Cessazione della persona fisica	482
2.8.1	La scomparsa e l'assenza.....	483
2.8.2	La dichiarazione di morte presunta	484
2.9	Le persone giuridiche	484
2.10	Classificazioni delle organizzazioni collettive	485
2.11	Le persone giuridiche private.....	485
2.11.1	Le associazioni.....	485
2.11.2	Le fondazioni.....	486
2.11.3	Differenze tra associazioni e fondazioni	487
2.11.4	Le associazioni non riconosciute	487
2.12	I comitati	488
2.13	Il rapporto organico	488
2.14	L'estinzione delle persone giuridiche	489

Capitolo 3 La famiglia

3.1	La nozione giuridica di famiglia.....	490
3.2	La riforma del diritto di famiglia.....	491
3.3	I rapporti familiari riconosciuti dall'ordinamento giuridico.....	491
3.4	L'obbligo alimentare	492
3.5	La famiglia di fatto e la convivenza dopo la legge n. 76/2016	493
3.6	Il matrimonio	494
3.6.1	I requisiti per poter contrarre matrimonio	496
3.6.2	Gli impedimenti matrimoniali e le cause di invalidità.....	496
3.6.3	Il matrimonio putativo.....	497
3.7	Gli effetti del matrimonio	498
3.8	I rapporti patrimoniali	498
3.8.1	Il regime legale: la comunione dei beni e la sua amministrazione.....	499
3.8.2	Regimi convenzionali e fondo patrimoniale	500
3.9	L'impresa familiare e il patto di famiglia	501
3.10	La cessazione del rapporto matrimoniale: separazione e divorzio.....	502
3.10.1	Lo scioglimento del matrimonio per morte del coniuge	503
3.10.2	La separazione personale dei coniugi.....	503
3.10.3	Il divorzio	505
3.10.4	La convenzione di negoziazione assistita.....	506
3.10.5	Separazione, divorzio e modifica delle condizioni di separazione o di divorzio innanzi all'ufficiale dello stato civile	507
3.11	Le unioni civili	508
3.12	La filiazione.....	510
3.12.1	Concetti introduttivi.....	510
3.12.2	I figli nati nel matrimonio	511
3.12.3	I figli nati fuori del matrimonio	512
3.13	La responsabilità genitoriale.....	513
3.13.1	Diritti e doveri dei figli.....	514
3.13.2	Affidamento dei figli in caso di separazione o divorzio	514
3.14	L'adozione e l'affidamento del minore.....	515

Capitolo 4 Le successioni e le donazioni

4.1	La successione a causa di morte	517
4.1.1	Il procedimento successorio	518
4.1.2	Eredità e legato	518
4.1.3	Il divieto dei patti successori	519
4.1.4	L'eredità prima dell'acquisto	519
4.1.5	L'eredità giacente	520
4.2	La capacità di succedere e l'indegnità	520
4.3	I momenti della successione	521
4.3.1	L'acquisto dell'eredità	521
4.3.2	L'accettazione dell'eredità	522
4.3.3	La petizione ereditaria	523
4.3.4	La rinuncia all'eredità	523
4.4	La successione dei legittimari	524
4.4.1	Disciplina dell'istituto	524
4.4.2	Singole categorie di legittimari e loro quote	524
4.4.3	La lesione di legittima e l'azione di riduzione	525
4.5	La successione legittima	526
4.6	La successione testamentaria	526
4.6.1	Caratteristiche dell'istituto	526
4.6.2	La capacità di disporre per testamento	527
4.6.3	La forma dei testamenti	527
4.6.4	L'invalidità del testamento: annullabilità e nullità	528
4.7	La divisione ereditaria	528
4.7.1	La comunione ereditaria	528
4.7.2	I debiti e i crediti ereditari	529
4.7.3	La divisione dell'eredità	529
4.7.4	Forme di divisione	530
4.8	La donazione e gli atti di liberalità	530
4.8.1	Definizioni introduttive	530
4.8.2	Gli elementi del contratto di donazione	531
4.8.3	La revocazione della donazione	532

Capitolo 5 I beni e i diritti reali

5.1	Gli oggetti del diritto: i beni	533
5.2	Pertinenze e universalità	534
5.3	I frutti	535
5.4	I diritti sui beni: i diritti reali in generale	535
5.5	La proprietà	536
5.5.1	I limiti al diritto di proprietà	537
5.5.2	I modi di acquisto della proprietà	538
5.5.3	Le azioni a tutela della proprietà	539
5.6	La comunione e il condominio	540
5.6.1	La comunione	540
5.6.2	Il condominio	542
5.7	I diritti reali su cosa altrui	543
5.7.1	L'usufrutto, l'uso e l'abitazione	543

5.7.2	La superficie e la proprietà superficiaria	545
5.7.3	L'enfiteusi	546
5.7.4	Le servitù prediali	548
5.8	Il possesso e l'usucapione.....	550
5.8.1	Il possesso: nozione, fondamento e principi	550
5.8.2	La regola del "possesso vale titolo" in materia di beni mobili.....	551
5.8.3	Le azioni a tutela del possesso.....	552
5.8.4	Le azioni di nunciazione.....	553
5.8.5	L'usucapione	553

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

6.1	Il rapporto obbligatorio: nozione ed elementi.....	555
6.2	Classificazione delle obbligazioni	556
6.2.1	Le obbligazioni oggettivamente complesse	556
6.2.2	Obbligazioni civili e naturali	557
6.2.3	Obbligazioni cumulative, alternative e facoltative	558
6.2.4	Obbligazioni indivisibili e divisibili. Obbligazioni generiche e specifiche ..	558
6.2.5	Obbligazioni pecuniarie	559
6.3	Le fonti delle obbligazioni	561
6.3.1	Il contratto.....	561
6.3.2	Il fatto illecito	561
6.3.3	Atti o fatti idonei a produrre un'obbligazione.....	564
6.4	L'adempimento	566
6.5	La mora del creditore	568
6.6	Modi di estinzione delle obbligazioni diversi dall'adempimento	568
6.6.1	Modi soddisfatori: compensazione e confusione	569
6.6.2	Modi di estinzione non soddisfatori: impossibilità sopravvenuta, novazione, remissione del debito.....	569
6.7	Le modificazioni soggettive del rapporto obbligatorio.....	571
6.7.1	Generalità	571
6.7.2	Modificazioni nel lato attivo: cessione del credito e surrogazione	571
6.7.3	Modificazioni nel lato passivo: delegazione, espromissione e accollo.....	573

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

7.1	L'inadempimento	575
7.2	La mora del debitore.....	575
7.3	Il risarcimento del danno da inadempimento.....	576
7.4	La clausola penale e la caparra	577
7.5	La responsabilità patrimoniale e le garanzie del credito	577
7.5.1	La garanzia patrimoniale generica.....	577
7.5.2	I mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale	578
7.5.3	Parità di trattamento e cause legittime di prelazione	579
7.5.4	I privilegi.....	580
7.5.5	I diritti reali di garanzia: il pegno e l'ipoteca	580
7.5.6	Le garanzie personali: la fideiussione	582

Capitolo 8 Il contratto

8.1	I fatti, gli atti giuridici, il negozio	584
8.2	La nozione di contratto e l'autonomia privata	585
8.3	Classificazione dei contratti	586
8.4	Gli elementi essenziali del contratto	587
8.4.1	Introduzione	587
8.4.2	L'accordo e la simulazione	588
8.4.3	I vizi della volontà: errore, violenza morale e dolo	589
8.4.4	La causa	590
8.4.5	L'oggetto	591
8.4.6	La forma	592
8.5	Gli elementi accidentali del contratto	592
8.5.1	La condizione	592
8.5.2	Il termine	593
8.5.3	Il modo (o onere)	594
8.6	La rappresentanza	594
8.6.1	Disciplina generale	594
8.6.2	Capacità, vizi della volontà e stati soggettivi rilevanti	596
8.7	La formazione del contratto	596
8.7.1	Proposta, accettazione e accordo	596
8.7.2	Il contratto formato mediante esecuzione	598
8.7.3	L'offerta al pubblico	598
8.7.4	Il contratto per adesione	599
8.8	Le trattative e la responsabilità precontrattuale	600
8.9	Il contratto preliminare	600
8.10	Gli effetti del contratto in relazione alle parti	601
8.11	La relatività del contratto	602
8.12	Il contratto a favore del terzo	603
8.13	Il contratto per persona da nominare	604
8.14	La cessione del contratto	604

Capitolo 9 La patologia del contratto e il suo scioglimento

9.1	L'invalidità del contratto	605
9.2	La nullità	605
9.3	L'annullabilità	607
9.4	La rescissione	608
9.5	Lo scioglimento	609
9.5.1	La risoluzione per inadempimento	609
9.5.2	La risoluzione per impossibilità sopravvenuta	610
9.5.3	La risoluzione per eccessiva onerosità	611

Capitolo 10 I principali contratti tipici

10.1	La compravendita	612
10.1.1	La vendita obbligatoria	614
10.1.2	La compravendita con patti speciali	615
10.2	La locazione	615
10.3	La somministrazione	616

10.4 L'appalto	617
10.5 Il mutuo.....	619
10.6 Il comodato	620
10.7 Il contratto di trasporto.....	620
10.8 Il deposito.....	621
10.9 L'assicurazione.....	622
10.10 Il mandato	625
10.11 Il contratto di agenzia.....	627
10.12 La mediazione.....	628

Libro V

Contabilità di Stato e degli pubblici

Capitolo 1 Le fonti normative della contabilità pubblica

1.1 Oggetto di studio della contabilità pubblica.....	631
1.2 La contabilità pubblica e la Costituzione	631
1.2.1 L'articolo 81 e il nuovo principio del pareggio di bilancio	632
1.2.2 L'art. 97 e l'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni	637
1.2.3 Gli articoli 100 e 103 e la Corte dei conti	637
1.2.4 Gli enti territoriali: l'articolo 119	638
1.3 Le principali norme in materia di contabilità pubblica.....	639
1.3.1 La legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.....	639
1.3.2 Altre norme rilevanti per il processo di bilancio dello Stato.....	640
1.3.3 I vincoli europei: il Patto di stabilità e crescita, il "fiscal compact"	641
1.4 Gli enti soggetti alle norme di contabilità pubblica	643
1.5 Altre fonti normative per gli enti pubblici	644
1.6 I bilanci pubblici	647
1.7 I principi del bilancio	648
1.7.1 Principio dell'annualità	648
1.7.2 Principio dell'integrità.....	649
1.7.3 Principio dell'universalità.....	649
1.7.4 Principio dell'unità	650
1.7.5 I principi di veridicità, pubblicità, specificazione	650
1.7.6 Il pareggio e il principio degli equilibri di bilancio.....	651
1.7.7 Principio della competenza finanziaria e della competenza economica	651
1.7.8 Altri principi e postulati dei bilanci pubblici	652
1.7.9 I Principi contabili internazionali per il settore pubblico: gli IPSAS.....	653

Capitolo 2 La manovra di bilancio

2.1 Il processo di bilancio.....	654
2.2 Il Documento di economia e finanza (DEF)	654
2.2.1 Il Programma di Stabilità (prima sezione del DEF)	656
2.2.2 La seconda sezione del DEF	658
2.2.3 Il Programma nazionale di riforma (terza sezione del DEF)	659
2.3 La manovra di finanza pubblica	660

2.3.1	La prima sezione del bilancio di previsione	661
2.3.2	La seconda sezione del bilancio di previsione	662
2.3.3	Il disegno di legge di bilancio: dalla circolare del MEF alla presentazione alle Camere	663
2.3.4	La struttura della seconda sezione e le unità di voto parlamentare	665
2.3.5	Il quadro generale riassuntivo	669
2.4	La manovra di finanza pubblica in Parlamento	671
2.5	Il bilancio di assestamento	673

Capitolo 3 L'esecuzione del bilancio

3.1	La gestione delle entrate	675
3.1.1	L'accertamento	675
3.1.2	La riscossione	676
3.1.3	Il versamento	677
3.2	La gestione delle spese	677
3.2.1	L'impegno	677
3.2.2	La liquidazione	679
3.2.3	L'ordinazione	680
3.2.4	Il pagamento	680
3.3	La gestione di tesoreria	681
3.4	I residui	682
3.5	Variazioni del bilancio e ricorso ai fondi di riserva	684

Capitolo 4 Il rendiconto generale dello Stato

4.1	Le funzioni	687
4.2	Struttura	687
4.2.1	Il Conto del bilancio	688
4.2.2	Il Conto generale del patrimonio	688
4.3	Il giudizio di parificazione e l'approvazione parlamentare	689

Capitolo 5 La responsabilità amministrativa e contabile

5.1	La responsabilità in genere	691
5.2	La responsabilità civile	691
5.3	La responsabilità amministrativa	691
5.4	La responsabilità contabile e il giudizio di conto	694
5.5	Il giudizio di responsabilità	694

Capitolo 6 Il sistema dei controlli

6.1	Definizione di attività di controllo	697
6.2	I controlli interni	697
6.2.1	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	698
6.2.2	Il controllo di gestione	699
6.2.3	La valutazione della dirigenza	699
6.2.4	L'attività di valutazione e controllo strategico	700
6.3	La Ragioneria Generale dello Stato	700
6.3.1	Il controllo preventivo degli uffici di ragioneria	700
6.3.2	Il controllo successivo	703

6.4	I controlli esterni: la Corte dei Conti	703
6.4.1	Il controllo preventivo di legittimità	704
6.4.2	Il controllo successivo sulla gestione	705
6.4.3	Il controllo sugli enti sovvenzionati	708
6.4.4	Il controllo finanziario e contabile nei confronti di Regioni e Autonomie locali	708

Capitolo 7 L'ordinamento contabile di Regioni ed Enti locali

7.1	L'armonizzazione contabile	711
7.2	L'ordinamento contabile delle Regioni	712
7.2.1	I principi contabili	712
7.2.2	Gli strumenti della programmazione regionale	714
7.3	L'ordinamento contabile degli enti locali	716

Capitolo 8 L'ordinamento contabile degli enti pubblici

8.1	Le amministrazioni pubbliche: definizione e disciplina contabile	718
8.2	Il D.P.R. 97/2003	719
8.2.1	Il bilancio previsionale e gli altri documenti di programmazione	720
8.2.2	Il rendiconto generale	721
8.3	L'armonizzazione contabile: il D.Lgs. 91 del 2011	721
8.3.1	Ambito di applicazione	721
8.3.2	Principi contabili generali e applicati	722
8.3.3	Sperimentazione dell'avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale	723
8.3.4	Il piano dei conti integrato	724
8.3.5	Articolazione del bilancio per missioni e programmi	724
8.3.6	Le Amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica	725
8.3.7	Il piano di budget	725

Parte VI Inglese

Capitolo 1 Grammatica inglese

1.1	Pronomi personali soggetto	729
1.2	Forma base e infinito dei verbi	729
1.3	Il verbo <i>to be</i> (essere): infinito presente e indicativo presente	730
1.4	Verbi modali: <i>can</i> e <i>may</i>	731
1.5	Il sostantivo	732
1.6	L'articolo determinativo	734
1.7	L'articolo indeterminativo	735
1.8	Il verbo: indicativo presente (<i>simple present</i>) dei verbi irregolari	735
1.9	Il verbo <i>to have</i> (avere)	737
1.10	La forma in <i>-ing</i> : gerundio, infinito sostantivato, participio predicativo	738
1.11	La forma in <i>-ing</i> : <i>present continuous</i>	739
1.12	Il futuro con <i>will</i>	739

1.13	Il futuro con il <i>present continuous</i>	740
1.14	Il futuro con <i>to be going to</i>	740
1.15	Il futuro con il <i>simple present</i>	740
1.16	Il <i>future continuous</i>	741
1.17	Pronomi personali complemento, aggettivi e pronomi possessivi	741
1.18	Gli aggettivi	742
1.19	Comparativi e superlativi	743
1.19.1	Comparativo di uguaglianza	743
1.19.2	Comparativo di minoranza	743
1.19.3	Comparativo di maggioranza	743
1.19.4	Superlativo relativo	744
1.19.5	Superlativo assoluto	745
1.20	<i>Simple past</i> e <i>past participle</i>	745
1.21	Il passivo.....	747
1.22	<i>Present perfect</i>	747
1.23	<i>Present perfect continuous</i> e <i>past perfect</i>	748
1.24	<i>Future perfect</i> e <i>future perfect continuous</i>	749
1.25	Verbi notevoli: <i>to be able to</i> , <i>could</i> , <i>might</i>	749
1.26	Verbi notevoli: <i>must</i> , <i>have to</i> , <i>should</i> , <i>ought to</i>	749
1.27	<i>Would</i>	751
1.28	Periodo ipotetico.....	752
1.29	Avverbi di frequenza	753
1.30	Altri avverbi notevoli	753
1.31	Pronomi e aggettivi dimostrativi	753
1.32	Pronomi e aggettivi indefiniti.....	754
1.33	Pronomi relativi e pronomi e aggettivi interrogativi	755
1.34	Pronomi riflessivi.....	756
1.35	Discorso indiretto.....	756
1.36	Verbi che reggono l'infinito o la forma in -ing	757
1.37	Comprensione del testo.....	760

Capitolo 15

I contratti della Pubblica Amministrazione

15.1 L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione

15.1.1 L'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche

Nel perseguimento di un interesse pubblico l'amministrazione può far ricorso anche a *forme negoziali di natura privatistica*, ponendosi su un piano diverso rispetto a quando agisce con i tradizionali **strumenti di tipo pubblicistico**.

In quest'ultimo caso, infatti, essa si trova in condizione di supremazia rispetto ai singoli cittadini che sono assoggettati al potere pubblico: la loro posizione può essere modificata in modo unilaterale dall'amministrazione nel legittimo esercizio della sua potestà. E ciò in ragione della preminenza degli interessi di volta in volta perseguiti. Nel caso degli **strumenti privatistici**, viceversa, l'attività dell'amministrazione risulta sostanzialmente strumentale al raggiungimento di un interesse pubblico. In tale evenienza, l'amministrazione procede per procurare direttamente a sé stessa determinate utilità e si trova ad operare su un piano paritetico rispetto al soggetto privato, nei cui confronti non riveste una posizione di preminenza né esercita alcuna potestà, operando al contrario secondo le regole di diritto comune.

Il riconoscimento generale dell'autonomia negoziale della Pubblica Amministrazione trova oggi il proprio fondamento normativo nell'art. 1, co. 1-*bis*, L. n. 241/1990 (aggiunto dalla L. n. 15/2005), ai sensi del quale "la Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le **norme di diritto privato** salvo che la legge disponga diversamente". In altri termini, il negozio giuridico di diritto privato diventa uno degli strumenti con cui si possono raggiungere gli interessi pubblici e si pone quale valida alternativa al provvedimento unilaterale: laddove possibile si predilige l'agire consensuale per una migliore realizzazione del fine pubblico di questa autonomia negoziale.

Il **limite principale** – che vale a distinguerla dalla generale capacità riconosciuta ai soggetti privati – è quello di carattere funzionale. È preclusa, in sostanza, la conclusione di negozi incompatibili con lo specifico **scopo pubblico** perseguito dall'amministrazione stipulante; quest'ultima è tenuta ad indirizzare e conformare la sua attività alla realizzazione dell'interesse pubblico affidato alle sue cure.

15.1.2 Contratti di diritto comune, diritto speciale e ad oggetto pubblico

L'attività di diritto privato delle amministrazioni pubbliche si sostanzia nella stipula di contratti, termine al quale sono riconducibili fenomeni diversificati che vanno meglio esaminati.

Nell'ambito dei contratti della Pubblica Amministrazione è, infatti, possibile distinguere tra:

- **contratti di diritto comune**, che non presentano nessuna differenza rispetto ad un ordinario contratto stipulato da qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico e normalmente disciplinato dal codice civile. Si tratta dell'ipotesi "pura" dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, dove quest'ultima si pone su di un piano di assoluta parità rispetto alla controparte privata ed è impossibilitata ad esercitare qualunque potere autoritativo; le regole che disciplinano il rapporto sono quelle dettate dalla disciplina civilistica e non sono consentite deroghe. L'esempio più comune è quello del contratto di locazione o di acquisto stipulato dall'amministrazione e non direttamente finalizzato all'attuazione di un interesse pubblico;
- **contratti di diritto speciale** che presentano aspetti derogatori rispetto alla disciplina ordinaria della tipologia contrattuale alla quale appartengono, differenziazione legata al fatto che uno dei due contraenti è un'amministrazione pubblica. Pur facendo ricorso ad un'attività negoziale e non ad un atto tipico dell'amministrazione (il provvedimento) i contraenti non sono posti su un piano di perfetta parità dal momento che la disciplina è dettata, oltre che dalle norme civilistiche, anche da disposizioni pubblicistiche. Il settore di maggiore rilevanza in questo ambito è indubbiamente quello dei contratti di appalti pubblici che trova una sua disciplina derogatoria, rispetto alle norme del codice civile, nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016);
- **contratti ad oggetto pubblico** (o *contratti di diritto pubblico*) che sotto il profilo giuridico si caratterizzano per la *stretta correlazione tra un provvedimento amministrativo e il contratto stipulato*, quest'ultimo generalmente una diretta emanazione del primo. Altra caratteristica essenziale è il fatto che *il bene* oggetto del negozio può essere oggetto di disposizione *solo da parte della Pubblica Amministrazione* e non di altri; ciò rende l'amministrazione un soggetto contrattuale necessario.

15.1.3 Contratti attivi e passivi

Una diversa distinzione che è possibile operare è quella tra **contratti attivi** e contratti passivi. I primi comportano un'entrata a favore dello Stato (si pensi alla locazione o alla vendita di un immobile pubblico); la necessità di stipulare un atto negoziale differenziano queste entrate dagli altri introiti derivanti, ad esempio, dall'imposizione tributaria. I **contratti passivi**, invece, comportano una spesa, vale a dire un'erogazione di somme di denaro necessarie per acquisire beni e servizi essenziali per l'attività dell'amministrazione; l'esempio della vendita o della locazione sopra riportato può essere ripreso, invertendo, però, il ruolo delle parti contrattuali (in questo caso è l'amministrazione che acquista).

15.2 Le fonti della contrattualistica pubblica

Il sistema delle fonti che regola l'attività contrattuale dell'amministrazione si presenta alquanto complesso e contempla:

- *norme di diritto comune*, in particolare gli articoli 1321 e seguenti nonché gli articoli 1470 e seguenti del codice civile;

- *norme di diritto pubblico* (R.D. n. 2440/1923, recante la legge di contabilità di Stato; R.D. n. 827/1924, recante il regolamento attuativo della legge di contabilità; L. 241/1990, sul procedimento amministrativo).

Per lungo tempo sia la legge di contabilità di Stato che il suo regolamento attuativo hanno costituito la principale fonte normativa in materia di contratti pubblici; attualmente, però, essi hanno carattere residuale, trovando applicazione soprattutto per i contratti attivi. Prevalenti sono ora la normativa europea (principi dei trattati, sentenze della Corte di giustizia, direttive dell'Unione) e le disposizioni speciali quali il complesso *corpus* normativo di cui al D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici).

15.3 L'obbligo dell'evidenza pubblica

15.3.1 Inquadramento dell'istituto

L'art. 3 del R.D. n. 2440/1923 enuncia un principio fondamentale dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, secondo cui **ogni contratto della Pubblica Amministrazione da cui derivi un'entrata o una spesa deve essere preceduto da una gara, salvo che non ricorrano le ipotesi in cui si possa far ricorso alla trattativa privata**.

La finalità di questo principio di contabilità pubblica è di garantire la *par condicio* tra tutti i potenziali interessati a contrattare con l'amministrazione e di consentire all'amministrazione stessa, mediante l'acquisizione di un pluralità di offerte, di contrattare alle condizioni più vantaggiose. Del resto, nella scelta del giusto contraente si considerano pienamente soddisfatte le esigenze di trasparenza ed imparzialità, imposte all'azione amministrativa dall'art. 97 Cost.

A tal fine, nell'espletare la gara le norme di contabilità pubblica richiedono il rispetto di una serie di regole tese ad impedire collusioni tra privati ed uffici dell'amministrazione pubblica. Tali regole informano uno speciale metodo procedurale, noto come **procedura dell'evidenza pubblica**, che richiede, tra l'altro, il **rispetto di termini ben precisi per la pubblicità della gara e di rigorosi criteri di valutazione**.

Nel rapporto contrattuale sorto dall'azione *iure privatorum* della Pubblica Amministrazione, infatti, si possono distinguere due fasi:

- la prima è quella che precede la stipulazione del contratto ed è contrassegnata dalla rilevanza dell'interesse pubblico e dominata da norme di diritto pubblico (evidenza pubblica);
- la seconda è quella che segue alla stipulazione e concerne l'esecuzione del contratto secondo le norme di diritto privato (salvo qualche eccezione).

L'espressione "evidenza pubblica", quindi, vuole proprio indicare il procedimento amministrativo che accompagna la conclusione dei contratti della Pubblica Amministrazione e si caratterizza per la presenza di atti amministrativi che rendono evidenti (e ne consentono la verifica) le ragioni di pubblico interesse che hanno spinto alla stipulazione del contratto, alla scelta della controparte e alla formazione del consenso.

Si tratta di un procedimento complesso, articolato in diversi sub-procedimenti. In particolare, vanno citati i seguenti passaggi necessari all'interno della fase di diritto pubblico:

- la **determinazione a contrattare** nella quale l'autorità procedente deve evidenziare le ragioni che la inducono a contrattare e l'interesse pubblico che viene perseguito e realizzato con lo strumento negoziale. Essa si sostanzia in un provvedimento amministrativo di tipo gestionale che deve precedere la conclusione di qualsiasi negozio, enucleando l'oggetto del contratto, le sue clausole essenziali, lo scopo da perseguire e le modalità attraverso cui realizzarlo: la deliberazione, in sostanza, predetermina il contenuto del futuro contratto.

In questa fase si sottopone all'autorità di controllo uno **schema di contratto-tipo** che deve essere corredato, ai sensi dell'art. 45 R.D. 827/1924, dai **capitolati d'oneri**. Tale schema può essere redatto in accordo con l'altro contraente ma, il più delle volte, è atto unilaterale dell'autorità procedente. Lo schema di contratto tipo deve, peraltro, inserire le **clausole dei capitolati generali e speciali** relativi al contratto da concludere. I capitolati generali sono atti della P.A. che recano la disciplina generale dei contratti a appartenenti ad un determinato tipo. I capitolati speciali, invece, sono atti che recano la disciplina relativa ad un singolo rapporto contrattuale.

I **primi**, secondo la giurisprudenza, hanno **carattere normativo** mentre i **secondi** hanno **carattere negoziale**;

- la fase dell'**aggiudicazione e della conclusione del contratto**;
- la **scelta del contraente**;
- quella dell'**approvazione** del contratto e della sua **esecuzione**. Tutti i contratti della pubblica amministrazione devono essere stipulati per iscritto, e una volta stipulati devono essere approvati. L'**approvazione** è un atto di controllo con cui un organo superiore a quello che ha stipulato il contratto ne ordina l'esecuzione e assume l'impegno della relativa spesa.

15.3.2 Le modalità di scelta del contraente

Determinato il contenuto del contratto e conseguita l'autorizzazione a contrarre, la procedura dell'evidenza pubblica prevede particolari modalità di **scelta del contraente**, funzionalizzate al perseguimento dell'obiettivo della trasparenza. L'individuazione della modalità selettiva è effettuata con il **bando** che costituisce la *lex specialis* della procedura. La fase della scelta del contraente si conclude con l'aggiudicazione. La scelta del contraente può svolgersi mediante il ricorso a vari sistemi quali l'asta pubblica, la licitazione privata, la trattativa privata, l'appalto concorso. In particolare:

- l'**asta pubblica**. Ha inizio con la pubblicazione del bando di gara (o avviso d'asta) contenente l'oggetto, le condizioni per essere ammessi alla gara, per l'esecuzione del contratto e per la fase di aggiudicazione. È una *procedura aperta* perché ad essa possono partecipare tutti i soggetti che posseggano i requisiti fissati nel bando di gara;
- la **licitazione privata**. Ha inizio con una sorta di prequalificazione dei fornitori (ed in ciò sta il carattere ristretto della procedura) fatta da un'apposita commissione, sulla base di elenchi aggiornati o mediante la pubblicazione di un bando di gara contenente i requisiti tecnici ed economico-finanziari richiesti ai concorrenti (viene perciò detta procedura ristretta). Segue quindi l'invio dell'invito, indirizzato alle

sole ditte ritenute idonee: si tratta di uno schema di atto comprendente l'oggetto e le condizioni generali e particolari del contratto, con l'indicazione dei termini e delle modalità per la presentazione delle offerte e del criterio di aggiudicazione;

- la **trattativa privata**. È ammessa solo a fronte di *speciali ed eccezionali circostanze* tassativamente elencate dalla normativa. Infatti nella trattativa privata l'amministrazione dispone di una maggiore discrezionalità nella scelta del contraente in quanto il procedimento amministrativo prevede solo una fase di negoziazione diretta tra amministrazione e contraente, mentre manca la fase dell'aggiudicazione (viene perciò detta *procedura negoziata*);
- l'**appalto concorso**. Ad esso si ricorre quando, per l'esecuzione di lavori o forniture con particolari caratteristiche tecniche, l'amministrazione ritenga opportuno invitare diverse ditte a presentare non soltanto le offerte economiche ma anche i relativi progetti tecnici. Anche i casi in cui questo tipo di procedura può essere utilizzata sono tassativamente indicati dalla legge.

15.4 Le norme di derivazione euro-unitaria

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ha comportato che, in materia di contratti pubblici, alle norme di contabilità pubblica si sono affiancate quelle di derivazione europea. Rispetto alla normativa dell'evidenza pubblica, attenta soprattutto al rispetto delle procedure formali e finalizzata in particolare a garantire la trasparenza e l'oggettività del procedimento, le norme europee si caratterizzano per essere finalizzate alla tutela della concorrenza e, più in generale, alla difesa dei principi ricavabili dai Trattati europei. A tal proposito, il considerando n. 1 della Direttiva n. 2014/24/UE afferma esplicitamente che "L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza".

15.4.1 I principi desumibili dai Trattati

I contenuti dei principi dei Trattati ritenuti fondamentali in materia di contratti pubblici sono stati sintetizzati dalla Commissione europea (Comunicazione 12 aprile 2000). Nella Comunicazione, la Commissione notava che benché il Trattato istitutivo della Comunità europea non contenesse alcuna esplicita menzione degli appalti pubblici né delle concessioni, molte delle sue disposizioni sono rilevanti in materia. Si tratta delle **norme del Trattato** che instaurano e garantiscono il buon funzionamento di un mercato unico europeo, ossia:

- le norme che vietano qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità;
- le norme relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di stabilimento, alla libera prestazione di servizi nonché le eccezioni a tali norme.

In particolare i **principi** interessati sono stati così sintetizzati nella Circolare 1 marzo 2002 n. 3944 del Dipartimento per le politiche europee:

- **il principio di parità di trattamento.** Il principio implica che le amministrazioni, pur essendo libere di scegliere la procedura di aggiudicazione più appropriata alle caratteristiche del settore interessato e di stabilire i requisiti che i candidati devono soddisfare durante le varie fasi della procedura, debbano poi garantire che la scelta del candidato avvenga in base a criteri obiettivi e che la procedura si svolga rispettando le regole e i requisiti inizialmente stabiliti (cfr. CGCE, 25 aprile 1996, causa C-87/94 Bus Wallons, punto 54);
- **il principio di non discriminazione,** in particolare in base alla nazionalità;
- **il principio di trasparenza,** che è strettamente legato a quello di non discriminazione, poiché garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una gara. Tali forme di pubblicità dovranno contenere le informazioni necessarie affinché i potenziali concorrenti siano in grado di valutare il loro interesse a partecipare alla procedura quali l'indicazione dei criteri di selezione ed attribuzione, l'oggetto della concessione e delle prestazioni attese;
- **il principio di proporzionalità.** In base a tale principio le amministrazioni devono adottare provvedimenti necessari ed adeguati in relazione all'obiettivo, evitando di fissare requisiti professionali o finanziari sproporzionati rispetto all'oggetto della gara;
- **il principio del mutuo riconoscimento.** Il rispetto di tale principio comporta che lo Stato nel cui territorio la prestazione è fornita deve accettare le specifiche tecniche, i controlli, i titoli e i certificati prescritti in un altro Stato nella misura in cui questi siano riconosciuti equivalenti a quelli richiesti dallo Stato membro destinatario della prestazione;
- **il principio della tutela dei diritti fondamentali,** rientrando nelle tradizioni comuni agli Stati membri. Il principio esige che eventuali provvedimenti di diniego adottati dalle amministrazioni nel corso delle procedure interessate debbano essere motivati e siano oggetto di ricorsi giurisdizionali da parte di loro destinatari.

15.4.2 Le direttive

Ai principi enucleabili dai Trattati si sono nel tempo affiancate una serie di norme (le direttive) che hanno regolato il settore. Dal febbraio 2014, le norme europee che regolano i contratti sono le cosiddette Direttive di quarta generazione:

- la **direttiva 2014/24/UE** del 26 febbraio 2014 (cosiddetta **direttiva Appalti**) sugli appalti pubblici che abroga la Direttiva 2004/18/CE;
- la **direttiva 2014/25/UE** del 26 febbraio 2014 (cosiddetta **direttiva Utilities**) sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;
- la **direttiva 2004/23/UE** del 26 febbraio 2014 in materia di **concessioni**.

Le direttive trovano applicazione nei contratti pubblici il cui valore monetario superi un certo importo (le cosiddette **soglie**). Per gli appalti di valore inferiore, invece, si applicano le norme nazionali (che devono tuttavia conformarsi ai principi generali del diritto dell'UE) che, in tali casi, possono prevedere procedure semplificate rispetto a quelle degli appalti sopra la soglia di rilevanza europea.

Le tre direttive sono entrate in vigore il 18 aprile 2014 e da quella data ha preso avvio per il legislatore nazionale la complessa attività di recepimento sfociata nell'emanazione

zione del **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (sinteticamente indicato come Codice dei contratti pubblici).

Manuale consigliato per la preparazione al concorso bandito dal MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) per il profilo di collaboratore amministrativo

Prove selettive - Teoria e test

80 Collaboratori • Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)

Il volume è rivolto a quanti devono sostenere le selezioni del concorso bandito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per **80 Collaboratori amministrativi (Orientamento giuridico nell'ambito dei servizi amministrativi trasversali)**, da inquadrare nella terza area funzionale, fascia retributiva F1. Il bando è stato pubblicato in *G.U. 6-4-2018, n. 28*. Il testo riporta una **trattazione manualistica** per affrontare in modo efficace la **prova preselettiva**, 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 pubblico e costituzionale;
- diritto amministrativo;
- diritto dell'Unione europea;
- elementi di diritto civile;
- contabilità di Stato e degli enti pubblici.

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



Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare infinite verifiche e **simulare lo svolgimento della prova preselettiva**. Il simulatore include anche domande di **logica** e di **comprensione del testo**.

I questionari proposti sono impostati in modo da allinearsi alle indicazioni del bando di concorso relativamente al numero di domande, tempo a disposizione e attribuzione dei punteggi.

te



Per completare la preparazione

La prova Logico-attitudinale

Teoria ed esercizi commentati per tutti i concorsi
ISBN 9788893620963

Seguici anche su



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



<https://twitter.com/infoconcorsi>



blog.edises.it



www.edises.it
info@edises.it



ISBN 978-88-9362-171-7



€ 37,00 9 788893 621717