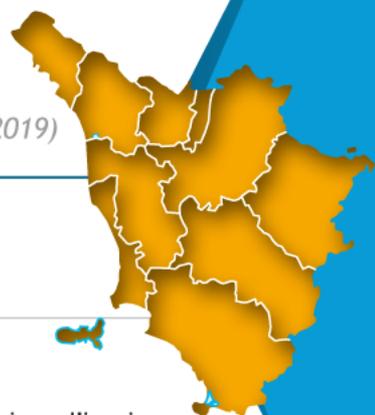


# Concorso Agenzia Regionale **Toscana**

## Funzionari e Assistenti in politiche del lavoro

(BUR Toscana n. 26-bis del 28-6-2019 e G.U. n. 56 del 16-7-2019)



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

- Diritto amministrativo
- Diritto del lavoro
  - Legislazione in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego
  - Nozioni e tecniche per la ricerca e selezione del personale
  - Normativa della Regione Toscana in materia di mercato del lavoro e di servizi per l'impiego



Con **software** di  
simulazione



# Accedi ai servizi riservati



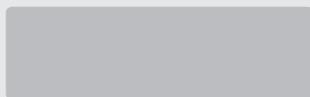
COLLEGATI AL SITO  
**EDISES.IT**

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 Agenzia Regionale Toscana Funzionari e Assistenti in politiche del lavoro

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



Concorso Agenzia Regionale Toscana – Funzionari e Assistenti in politiche del lavoro  
I Edizione, Luglio 2019  
Copyright © 2019 EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0  
2023 2022 2021 2020 2019

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 342 1

[www.edises.it](http://www.edises.it)  
[info@edises.it](mailto: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](mailto:redazione@edises.it)

# Sommario

## Libro I Diritto amministrativo

<b>Capitolo 1</b>	La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo .....	3
<b>Capitolo 2</b>	Le situazioni giuridiche soggettive.....	15
<b>Capitolo 3</b>	L'organizzazione amministrativa.....	22
<b>Capitolo 4</b>	L'attività della Pubblica Amministrazione .....	44
<b>Capitolo 5</b>	I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale.....	54
<b>Capitolo 6</b>	Atti e provvedimenti amministrativi.....	71
<b>Capitolo 7</b>	Il procedimento amministrativo .....	83
<b>Capitolo 8</b>	Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi .....	101
<b>Capitolo 9</b>	Il diritto alla riservatezza .....	120
<b>Capitolo 10</b>	La patologia dell'atto amministrativo.....	138
<b>Capitolo 11</b>	I contratti della Pubblica Amministrazione .....	151
<b>Capitolo 12</b>	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità.....	169
<b>Capitolo 13</b>	Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione .....	182
<b>Capitolo 14</b>	Il sistema delle tutele.....	192
<b>Capitolo 15</b>	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche.....	206

## Libro II Diritto del lavoro

<b>Capitolo 1</b>	Nozione e fonti del diritto del lavoro .....	243
<b>Capitolo 2</b>	Lavoro subordinato, autonomo e parasubordinazione.....	251
<b>Capitolo 3</b>	Il contratto individuale di lavoro .....	266
<b>Capitolo 4</b>	Luogo e tempo della prestazione.....	276
<b>Capitolo 5</b>	Mansioni, qualifiche e categorie.....	287
<b>Capitolo 6</b>	Obblighi e diritti delle parti .....	293
<b>Capitolo 7</b>	Sospensione del rapporto di lavoro e tutela della genitorialità.....	311
<b>Capitolo 8</b>	Particolari tipologie di rapporto di lavoro .....	322
<b>Capitolo 9</b>	La cessazione del rapporto di lavoro.....	355
<b>Capitolo 10</b>	Il sistema di garanzie a tutela del lavoratore.....	368

<b>Capitolo 11</b> Le controversie di lavoro: istituti processuali e conciliativi .....	375
<b>Capitolo 12</b> Il diritto sindacale, la contrattazione collettiva e lo sciopero .....	387

## Libro III

# Legislazione in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego

### Sezione I Politiche attive del lavoro

<b>Capitolo 1</b> Le politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro .....	403
<b>Capitolo 2</b> I principi generali in materia di incentivi all'occupazione .....	438
<b>Capitolo 3</b> Incentivi donna e over 50 .....	453
<b>Capitolo 4</b> Il collocamento mirato e gli incentivi a tutela della disabilità .....	465
<b>Capitolo 5</b> Assunzioni agevolate di percettori di sostegno al reddito .....	477
<b>Capitolo 6</b> Gli incentivi all'occupazione giovanile .....	485
<b>Capitolo 7</b> Il reddito di cittadinanza: soggetti beneficiari, calcolo e richiesta .....	498
<b>Capitolo 8</b> Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale, sanzioni e incentivi .....	522

### Sezione II Servizi per l'impiego

<b>Capitolo 1</b> I soggetti che esercitano l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro .....	540
<b>Capitolo 2</b> I soggetti coinvolti nella gestione delle politiche attive .....	564
<b>Capitolo 3</b> L'attività di intermediazione nell'incontro tra domanda ed offerta .....	600

## Libro IV

# Nozioni e tecniche per la ricerca e selezione del personale

<b>Capitolo 1</b> La selezione del personale quale funzione strategica .....	619
<b>Capitolo 2</b> Il sistema e le tecniche di selezione nella Pubblica Amministrazione .....	645

## Libro V

# Appendice normativa della Regione Toscana in materia di mercato del lavoro e di servizi per l'impiego



# Premessa

Questo volume è rivolto a quanti devono sostenere le prove dei concorsi banditi dall'**Agenzia Regionale della Toscana per l'Impiego (ARTI)** per vari profili professionali e pubblicati *nel BUR Toscana n. 26-bis del 28 giugno 2019* e nella *G.U., serie concorsi, n. 56 del 16-7-2019*. La Regione, infatti, ha pubblicato i bandi per la selezione di complessive **49 figure professionali** così ripartite: **7 Funzionari esperti** in politiche del lavoro senior, **6 Funzionari** in politiche del lavoro, **18 Assistenti senior** in politiche del lavoro e **18 Assistenti** in politiche del lavoro.

Il testo riporta tutte le **materie professionali oggetto delle prove concorsuali**: *diritto amministrativo, diritto del lavoro, legislazione in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, nozioni e tecniche per la ricerca e selezione del personale e normativa della Regione Toscana in materia di mercato del lavoro e di servizi per l'impiego* (quest'ultima parte presente in un'apposita sezione online)

La **trattazione è aggiornata** alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano la legge sulla concretezza della Pubblica Amministrazione (L. 56/2019), la legge di conversione del decreto sblocca cantieri (L. 55/2019, di conversione del D.L. 32/2019) e la legge istitutiva del Reddito di cittadinanza (L. 26/2019, di conversione del D.L. 4/2019).

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** che consentono di effettuare una prima verifica dei contenuti riportati nell'opera.

Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e **simulare lo svolgimento delle prove selettive**.

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 amministrativo

### Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

1.1	L'amministrazione pubblica .....	3
1.1.1	La nozione di Pubblica amministrazione e di diritto amministrativo .....	3
1.1.2	La Pubblica Amministrazione nella Costituzione .....	4
1.2	Le fonti del diritto amministrativo .....	5
1.2.1	I regolamenti .....	5
1.2.2	Gli atti amministrativi generali .....	7
1.2.3	Le ordinanze di necessità e urgenza .....	7
1.2.4	Gli atti interni e le circolari amministrative .....	8
1.2.5	La prassi amministrativa .....	9
1.3	L'attività amministrativa .....	9
1.3.1	Caratteri generali .....	9
1.3.2	Atti e provvedimenti amministrativi .....	10
1.3.3	Gli atti politici .....	11
1.3.4	Gli atti di alta amministrazione .....	12

### Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive

2.1	Cenni introduttivi .....	15
2.2	Il diritto soggettivo .....	15
2.3	L'interesse legittimo .....	16
2.4	Interessi pretensivi e interessi oppositivi .....	18
2.5	Interessi diffusi e interessi collettivi .....	18
2.6	Gli interessi semplici (o amministrativamente protetti) e gli interessi di fatto .....	19

### Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa

3.1	Nozioni di ente, organo e ufficio .....	22
3.2	L'organo amministrativo .....	22
3.2.1	Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo .....	22
3.2.2	Le diverse tipologie di organi .....	23
3.2.3	La competenza .....	24
3.2.4	L'incompetenza .....	25
3.2.5	Il funzionario di fatto .....	25
3.2.6	La <i>prorogatio</i> .....	26
3.3	Il decentramento amministrativo .....	26
3.3.1	Le disposizioni costituzionali .....	26
3.3.2	Le possibili forme di decentramento .....	27

3.4	Gli enti pubblici .....	28
3.4.1	Profili generali.....	28
3.4.2	Le principali tipologie di enti pubblici .....	29
3.4.3	Gli enti privati di interesse pubblico.....	30
3.4.4	I rapporti tra gli enti .....	30
3.5	L'organismo di diritto pubblico e l'impresa pubblica .....	31
3.6	L'articolazione burocratica dello Stato .....	32
3.6.1	Il ruolo del Governo .....	32
3.6.2	La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri .....	33
3.6.3	I Ministeri .....	33
3.6.4	Il Ministro .....	34
3.6.5	Le Agenzie .....	35
3.7	Le Autorità indipendenti .....	35
3.7.1	Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità .....	35
3.7.2	Le Autorità attualmente operanti .....	36
3.8	L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali..	37
3.9	Gli enti locali .....	38

#### Capitolo 4 L'attività della Pubblica Amministrazione

4.1	I principi generali dell'attività amministrativa.....	44
4.1.2	I principi di buon andamento e imparzialità .....	45
4.1.3	Il principio di ragionevolezza.....	46
4.1.4	Il principio di sussidiarietà .....	46
4.1.5	Il principio di proporzionalità.....	47
4.1.6	Il principio di pubblicità e trasparenza.....	47
4.1.7	Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione.....	48
4.1.8	Il principio di responsabilità .....	48
4.2	Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito.....	49
4.2.1	La discrezionalità amministrativa.....	49
4.2.2	La discrezionalità tecnica.....	49
4.2.3	Il merito dell'azione amministrativa .....	50
4.2.4	Il sindacato giurisdizionale delle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione .....	50
4.3	L'attività vincolata.....	51

#### 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.....	54
5.2	Il certificato quale atto amministrativo .....	55
5.2.1	Nozione.....	55
5.2.2	Tipologie.....	56
5.2.3	Validità .....	56
5.3	Le autocertificazioni .....	56
5.3.1	Funzione, tipologie e validità .....	56
5.3.2	La dichiarazione sostitutiva di certificazioni .....	57
5.3.3	La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà.....	58

5.3.4	L'obbligo della sottoscrizione .....	59
5.3.5	I controlli sulle autocertificazioni .....	59
5.3.6	La violazione dei doveri d'ufficio.....	60
5.4	L'acquisizione diretta dei documenti.....	60
5.5	La “decertificazione” nel rapporto tra P.A. e cittadini.....	61
5.6	L'autentica di copie .....	61
5.7	La legalizzazione di firme e di documenti .....	62
5.8	La dematerializzazione dei documenti amministrativi.....	63
5.9	L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa .....	64
5.9.1	Il quadro normativo di riferimento .....	64
5.9.2	La Carta della cittadinanza digitale.....	64
5.9.3	La firma digitale .....	66
5.9.4	Il documento informatico .....	66

## Capitolo 6 Atti e provvedimenti amministrativi

6.1	I concetti di atto e di provvedimento amministrativo .....	71
6.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo.....	71
6.3	Il provvedimento amministrativo.....	72
6.3.1	Le caratteristiche .....	72
6.3.2	Gli elementi essenziali .....	72
6.3.3	Gli elementi accidentali .....	73
6.3.4	Struttura, contenuto e fine .....	73
6.3.5	La motivazione .....	74
6.3.6	L'efficacia.....	75
6.4	Le autorizzazioni.....	76
6.4.1	L'autorizzazione e le figure affini .....	76
6.4.2	La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) .....	76
6.5	La concessione .....	78
6.6	I provvedimenti ablatori .....	79

## Capitolo 7 Il procedimento amministrativo

7.1	Il procedimento amministrativo .....	83
7.2	I principi del procedimento.....	83
7.3	Le fasi del procedimento .....	84
7.4	Il responsabile del procedimento.....	85
7.4.1	Il ruolo del responsabile .....	85
7.4.2	I compiti del responsabile .....	85
7.5	La comunicazione di avvio del procedimento.....	86
7.6	Il preavviso di rigetto .....	87
7.7	L'obbligo di conclusione esplicita del procedimento.....	87
7.8	Il silenzio della Pubblica Amministrazione .....	89
7.8.1	Concetti generali.....	89
7.8.2	Il silenzio assenso .....	89
7.8.3	Il silenzio procedimentale .....	90
7.8.4	Il silenzio diniego .....	91
7.8.5	Il silenzio inadempimento (o rifiuto) .....	91

7.8.6	I rimedi avverso il silenzio amministrativo .....	92
7.9	La conferenza di servizi.....	92
7.9.1	Le tipologie di conferenze di servizi.....	92
7.9.2	Le modalità di svolgimento della conferenza di servizi.....	94
7.10	Gli accordi procedurali (o integrativi) e gli accordi sostitutivi.....	95
7.11	Gli accordi fra Pubbliche Amministrazioni.....	96
7.12	Gli accordi di programma.....	96

## Capitolo 8 Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi

8.1	La trasparenza: strumento di prevenzione, controllo e partecipazione .....	101
8.2	Ambito soggettivo del decreto trasparenza.....	102
8.3	Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza .....	102
8.4	La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione.....	103
8.5	Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto .....	104
8.5.1	Nozione.....	104
8.5.2	Natura giuridica.....	105
8.5.3	Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso .....	105
8.6	Le parti nel procedimento di accesso.....	106
8.6.1	Gli interessati.....	106
8.6.2	I controinteressati.....	106
8.6.3	Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso.....	107
8.7	I limiti al diritto di accesso .....	108
8.8	Modalità di esercizio del diritto di accesso .....	109
8.8.1	Accesso formale e informale .....	109
8.8.2	Attività istruttoria.....	110
8.8.3	Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta.....	110
8.9	La tutela del diritto di accesso .....	111
8.9.1	Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale .....	111
8.9.2	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi .....	111
8.9.3	Il ricorso al Difensore civico (tutela giustiziale) .....	112
8.10	L'accesso civico .....	113
8.10.1	Profili generali .....	113
8.10.2	Limiti all'accesso civico generalizzato .....	113
8.10.3	Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico .....	114
8.10.4	Modalità di esercizio del diritto.....	114

## Capitolo 9 Il diritto alla riservatezza

9.1	Il diritto alla riservatezza.....	120
9.1.1	La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza .....	120
9.1.2	La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo.....	120
9.2	L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy.....	121
9.3	Ambito oggettivo e territoriale di applicazione .....	121
9.4	Le principali definizioni in materia.....	122
9.5	I principi generali del trattamento dei dati .....	123
9.6	Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata.....	124

9.7	Il trattamento dei dati personali.....	125
9.7.1	Il trattamento dei dati connessi ad un compito di interesse pubblico .....	125
9.7.2	Il trattamento di categorie particolari di dati personali .....	125
9.7.3	Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute .....	127
9.7.4	Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e quello in ambito pubblico .....	127
9.8	Le informazioni all'interessato .....	128
9.9	I diritti dell'interessato titolare dei dati .....	129
9.9.1	Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato.....	129
9.9.2	I diritti dell'interessato .....	129
9.9.3	Le limitazioni ai diritti dell'interessato .....	130
9.10	I soggetti interessati al trattamento.....	131
9.10.1	Il titolare del trattamento .....	131
9.10.2	Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare .....	131
9.10.3	Il Responsabile della protezione dei dati personali .....	132
9.11	La valutazione del rischio: le misure di accountability di titolari e responsabili.....	132
9.12	Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento.....	133
9.13	Le Autorità di controllo.....	133

## Capitolo 10 La patologia dell'atto amministrativo

10.1	Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto.....	138
10.1.1	Gli stati patologici dell'atto .....	138
10.1.2	La disciplina dell'invalidità .....	138
10.2	La nullità dell'atto .....	139
10.2.1	Il regime giuridico della nullità.....	139
10.2.2	La carenza di potere.....	140
10.2.3	Nullità e inesistenza.....	141
10.3	L'annullabilità dell'atto .....	141
10.3.1	I vizi di legittimità .....	141
10.3.2	L'incompetenza relativa .....	142
10.3.3	L'eccesso di potere .....	142
10.3.4	La violazione di legge e la mera irregolarità .....	143
10.4	L'istituto dell'autotutela .....	144
10.5	L'autotutela decisoria .....	145
10.5.1	Gli atti di ritiro .....	145
10.5.2	Gli atti di convalescenza .....	146
10.5.3	Gli atti di conservazione .....	146

## Capitolo 11 I contratti della Pubblica Amministrazione

11.1	L'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione .....	151
11.1.1	L'autonomia negoziale delle Amministrazioni Pubbliche .....	151
11.1.3	Contratti attivi e passivi .....	153
11.2	La legislazione nazionale ed europea dei contratti pubblici .....	153
11.2.1	Le fonti della contrattualistica pubblica .....	153
11.2.2	Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).....	154
11.2.3	La distinzione tra appalti e concessioni .....	154
11.3	La formazione del contratto e l'obbligo dell'evidenza pubblica.....	155

11.3.1	Inquadramento dell'istituto.....	155
11.3.2	L'evidenza pubblica negli appalti .....	156
11.4	La deliberazione (o determinazione) a contrarre.....	157
11.5	La scelta del contraente.....	158
11.5.1	Le tradizionali procedure di gara .....	158
11.5.2	Le procedure innovative.....	159
11.5.3	Gli strumenti dell' <i>e-procurement</i> .....	159
11.5.4	I criteri di aggiudicazione della gara .....	159
11.6	L'aggiudicazione, l'approvazione e la stipula del contratto.....	160
11.7	L'esecuzione del contratto.....	161
11.8	La collaborazione tra pubblico e privato .....	162
11.8.1	Il partenariato pubblico-privato (PPP).....	162
11.8.2	Gli strumenti del partenariato.....	163
11.9	Il contenzioso .....	164
11.9.1	Gli strumenti deflattivi del contenzioso e le procedure stragiudiziali .....	164
11.9.2	Le procedure giudiziali .....	165

## Capitolo 12 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità

12.1	Definizione .....	169
12.2	I beni demaniali .....	170
12.3	I beni patrimoniali indisponibili .....	171
12.4	I beni patrimoniali disponibili .....	171
12.5	L'uso dei beni pubblici.....	172
12.6	I beni privati e la potestà ablatoria dell'amministrazione pubblica.....	172
12.7	L'espropriazione per pubblica utilità.....	173
12.7.1	Ambito applicativo.....	173
12.7.2	I beni oggetto di esproprio .....	174
12.7.3	I soggetti.....	174
12.7.4	La dichiarazione di pubblica utilità.....	174
12.7.5	L'indennità di espropriazione.....	175
12.7.6	La retrocessione del bene .....	175
12.8	La cessione volontaria.....	175
12.9	L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo.....	176
12.9.1	L'occupazione legittima .....	176
12.9.2	L'occupazione senza titolo .....	176
12.9.3	L'acquisizione sanante e il procedimento espropriativo semplificato .....	177
12.10	Le requisizioni .....	178

## Capitolo 13 Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione

13.1	I controlli pubblici.....	182
13.2	La responsabilità per lesione di interessi legittimi .....	183
13.3	Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione .....	184
13.4	La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi 186	
13.4.1	Responsabilità cd. aquiliana o extracontrattuale.....	186
13.4.2	Responsabilità contrattuale.....	186
13.4.3	Responsabilità precontrattuale.....	186

13.5	Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione .....	187
13.5.1	La responsabilità derivante da atto lecito .....	187
13.5.2	Il danno da ritardo .....	187
13.5.3	Il danno da disturbo.....	188
13.6	Le tecniche risarcitorie .....	188

## Capitolo 14 Il sistema delle tutele

14.1	La tutela dei diritti e degli interessi .....	192
14.2	I ricorsi amministrativi .....	192
14.2.1	Tipologie.....	193
14.2.2	La definitività dell'atto.....	194
14.2.3	Profili procedurali .....	194
14.3	La tutela in sede giurisdizionale amministrativa.....	195
14.3.1	Il sistema di giurisdizione amministrativa.....	195
14.3.2	Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa.....	195
14.3.3	La giurisdizione del giudice amministrativo.....	196
14.3.4	Profili formali.....	197
14.3.5	La sentenza.....	198
14.3.6	Le impugnazioni.....	199
14.3.7	La <i>class action</i> nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche.....	199
14.4	La giurisdizione del giudice ordinario .....	200
14.5	Le giurisdizioni amministrative speciali .....	200

## Capitolo 15 Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche

15.1	Il rapporto di lavoro pubblico .....	206
15.1.1	Caratteristiche del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche .....	206
15.1.2	Dalla disciplina pubblicistica alla privatizzazione .....	207
15.2	Il sistema delle fonti .....	207
15.2.1	Le fonti di disciplina del rapporto di lavoro .....	207
15.2.2	La Costituzione .....	208
15.2.3	Il Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001) .....	208
15.2.4	La contrattazione collettiva .....	209
15.3	L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento .....	211
15.3.1	Il Piano dei fabbisogni .....	211
15.3.2	Le procedure di assunzione .....	212
15.4	Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile .....	213
15.5	Inquadramento del personale .....	214
15.5.1	Criteri di classificazione del personale .....	214
15.5.2	Le progressioni orizzontali e verticali.....	214
15.5.3	Le posizioni organizzative .....	215
15.6	La dirigenza pubblica.....	215
15.6.1	Disciplina generale .....	215
15.6.2	Conferimento degli incarichi .....	217
15.6.3	Poteri .....	217

15.7	Lo svolgimento del rapporto di lavoro .....	218
15.7.1	Diritti patrimoniali dei dipendenti .....	218
15.7.2	Diritti non patrimoniali dei dipendenti .....	218
15.7.3	Doveri dei dipendenti .....	222
15.8	La mobilità o il trasferimento .....	224
15.9	Il sistema di valutazione delle prestazioni .....	226
15.9.1	Il ciclo della performance .....	226
15.9.2	Strumenti premianti.....	227
15.10	Le sanzioni disciplinari senza licenziamento.....	227
15.10.1	I criteri di determinazione delle sanzioni .....	227
15.10.2	Le sanzioni applicabili.....	228
15.10.3	Determinazione concordata della sanzione.....	229
15.11	La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento.....	229
15.11.1	Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro .....	229
15.11.2	Il licenziamento con preavviso.....	230
15.11.3	Il licenziamento senza preavviso.....	231
15.12	Il procedimento disciplinare.....	232
15.12.1	Titolarità del potere disciplinare .....	232
15.12.2	Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD.....	233
15.12.3	Il procedimento disciplinare accelerato.....	234
15.12.4	Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale .....	235
15.13	La sospensione cautelare del dipendente.....	235

## Libro II

# Diritto del lavoro

### Capitolo 1 Nozione e fonti del diritto del lavoro

1.1	Il diritto del lavoro.....	243
1.2	Le fonti di diritto internazionale e quelle dell'Unione europea.....	243
1.3	La Costituzione italiana.....	245
1.4	La legge ordinaria e quella regionale.....	246
1.5	L'autonomia collettiva e la contrattazione collettiva.....	247
1.6	Gli usi.....	247
1.7	L'autonomia individuale e il contratto di lavoro.....	248

### Capitolo 2 Lavoro subordinato, autonomo e parasubordinazione

2.1	Il rapporto di lavoro subordinato .....	251
2.1.1	Riferimenti normativi .....	251
2.1.2	Gli elementi della subordinazione .....	251
2.1.3	Vincolo di subordinazione e beneficiario della prestazione .....	252
2.2	Il lavoro autonomo .....	253
2.2.1	Il contratto d'opera.....	253
2.2.2	Il lavoro autonomo nella disciplina della L. 81/2017.....	253
2.3	La parasubordinazione.....	254

2.3.1	Il riconoscimento normativo .....	254
2.3.2	L'intervento del D.Lgs. 276/2003 .....	255
2.3.3	La revisione operata dal D.Lgs. 81/2015 .....	255
2.3.4	La qualificazione del rapporto di lavoro nella cosiddetta gig economy.....	257
2.3.5	La certificazione .....	258
2.3.6	Esclusioni .....	259
2.4	Il lavoro accessorio.....	260
2.4.1	Nozione e disciplina applicabile fino al D.L. 25/2017 .....	260
2.4.2	Il Libretto Famiglia e il contratto di prestazione occasionale .....	260

### Capitolo 3 Il contratto individuale di lavoro

3.1	Nozione e natura giuridica .....	266
3.2	Requisiti soggettivi .....	266
3.2.1	La capacità del datore di lavoro .....	267
3.2.2	La capacità del lavoratore .....	267
3.2.3	Il lavoro dei minori .....	268
3.3	Gli elementi essenziali del contratto di lavoro.....	268
3.4	Gli elementi accidentali del contratto di lavoro .....	270
3.4.1	La condizione e il patto di prova.....	270
3.4.2	Il termine .....	270
3.5	Obbligo d'informazione sulle condizioni applicabili al rapporto di lavoro .....	271
3.6	Nullità e annullabilità del contratto di lavoro .....	271
3.7	La certificazione del contratto di lavoro .....	272
3.7.1	Le finalità dell'istituto e i soggetti certificatori .....	272
3.7.2	La procedura di certificazione .....	272

### Capitolo 4 Luogo e tempo della prestazione

4.1	I criteri indicati dal codice civile.....	276
4.2	Il trasferimento .....	276
4.3	La trasferta e il distacco.....	278
4.4	L'orario di lavoro.....	279
4.4.1	Riferimenti normativi .....	279
4.4.2	Articolazione dell'orario.....	279
4.4.3	Pause e riposi.....	280
4.4.4	Le festività infrasettimanali.....	280
4.4.5	Le ferie .....	281
4.4.6	Lavoro straordinario e lavoro supplementare.....	282
4.4.7	Il lavoro notturno.....	282

### Capitolo 5 Mansioni, qualifiche e categorie

5.1	Le mansioni.....	287
5.1.1	Nozione di mansione .....	287
5.1.2	Il demansionamento .....	287
5.1.3	L'attribuzione di mansioni superiori e le variazioni contrattuali .....	288
5.2	Nozione di qualifica.....	288
5.3	Le categorie.....	288

5.3.1	Nozione.....	288
5.3.2	Categorie legali.....	289
5.3.3	Categorie contrattuali.....	290

## Capitolo 6 Obblighi e diritti delle parti

6.1	La prestazione di lavoro e gli obblighi annessi.....	293
6.1.1	Elementi della prestazione .....	293
6.1.2	L'obbligo di diligenza .....	293
6.1.3	L'obbligo di obbedienza.....	294
6.1.4	L'obbligo di fedeltà.....	294
6.1.5	Gli obblighi in materia di sicurezza .....	295
6.2	I diritti e le tutele del lavoratore e delle lavoratrici.....	296
6.2.1	La retribuzione.....	296
6.2.2	I diritti personali .....	299
6.2.3	I diritti sindacali .....	300
6.2.4	Il lavoro della donna.....	301
6.2.5	Le invenzioni del prestatore di lavoro .....	302
6.3	Obblighi e poteri datoriali .....	303
6.3.1	I principali obblighi del datore di lavoro .....	303
6.3.2	Il potere direttivo .....	305
6.3.3	Il controllo a distanza del lavoratore .....	305
6.3.4	Gli obblighi del datore di lavoro in materia di sicurezza.....	306
6.3.5	Il potere disciplinare.....	307

## Capitolo 7 Sospensione del rapporto di lavoro e tutela della genitorialità

7.1	La previsione dell'art. 2110 del codice civile .....	311
7.2	La sospensione per malattia e il periodo di comperto.....	311
7.3	La tutela della genitorialità.....	312
7.3.1	Il congedo di maternità .....	312
7.3.2	Il congedo di paternità .....	314
7.3.3	Congedi parentali .....	314
7.3.4	Congedi per malattia del figlio e in presenza di figli disabili.....	316
7.3.5	Il divieto di licenziamento della lavoratrice madre.....	317
7.4	Permessi per il lavoratore con disabilità e per l'assistenza a familiari disabili.....	317

## Capitolo 8 Particolari tipologie di rapporto di lavoro

8.1	Introduzione .....	322
8.2	Il contratto di lavoro a tempo determinato .....	322
8.2.1	Il D.Lgs. 81/2015 e il D.L. 87/2018 (decreto dignità) .....	322
8.2.2	L'apposizione del termine e il ripristino delle causali.....	323
8.2.3	Le eccezioni al limite dei 24 mesi .....	324
8.2.4	Il regime delle proroghe e dei rinnovi .....	325
8.2.5	Limiti assunzionali .....	326
8.2.6	Diritti di precedenza .....	326
8.2.7	Impugnazione del contratto.....	327
8.3	Il contratto di lavoro part-time .....	327

8.3.1	Forma e diritto di precedenza.....	327
8.3.2	Clausole elastiche, lavoro straordinario e supplementare.....	328
8.3.3	Diritto e priorità nella trasformazione del rapporto di lavoro.....	329
8.4	Il lavoro intermittente.....	331
8.5	L'apprendistato.....	332
8.5.1	Nozione e distinzioni.....	332
8.5.2	Durata, numero massimo di assunzioni e standard formativi.....	333
8.6	Tirocini formativi e di orientamento.....	334
8.7	La somministrazione di lavoro.....	336
8.7.1	Nozione e caratteristiche.....	336
8.7.2	Limiti all'utilizzo di lavoratori somministrati.....	337
8.7.3	Il vincolo della solidarietà.....	337
8.7.4	Disciplina del rapporto di lavoro.....	338
8.7.5	Somministrazione irregolare e fraudolenta.....	340
8.7.6	Sanzioni.....	341
8.8	L'appalto.....	341
8.8.1	Appalto genuino ed intermediazione illecita.....	341
8.8.2	Le clausole sociali.....	342
8.8.3	Il vincolo della solidarietà.....	343
8.9	Il lavoro familiare.....	343
8.10	Altri rapporti di lavoro speciali.....	344
8.10.1	Il lavoro a domicilio.....	344
8.10.2	Il lavoro domestico.....	345
8.10.3	Il portierato.....	345
8.10.4	Il lavoro sportivo.....	346
8.10.5	Il telelavoro.....	347
8.10.6	Il lavoro agile o <i>smart working</i> .....	348

## Capitolo 9 La cessazione del rapporto di lavoro

9.1	Le cause della cessazione del rapporto di lavoro.....	355
9.2	Il recesso delle parti.....	355
9.3	Le dimissioni del lavoratore.....	356
9.3.1	Le modalità di presentazione delle dimissioni.....	356
9.3.2	Le dimissioni per giusta causa.....	357
9.4	Il licenziamento individuale.....	358
9.4.1	La procedura applicabile: l'obbligo della forma scritta e le ipotesi di nullità.....	358
9.4.2	La disciplina dell'impugnazione.....	359
9.4.3	Gli effetti del licenziamento e la disciplina applicabile dopo la legge Fornero.....	359
9.4.4	La disciplina del licenziamento nel contratto a tutele crescenti (D.Lgs. 23/2015).....	360
9.5	Il licenziamento collettivo.....	363

## Capitolo 10 Il sistema di garanzie a tutela del lavoratore

10.1	Il privilegio.....	368
------	--------------------	-----

10.2	Transazioni, rinunce e quietanze a saldo.....	368
10.3	Il regime di prescrizione per i diritti derivanti dal rapporto di lavoro .....	369
10.4	La decadenza .....	370
10.5	Il trasferimento d'azienda.....	371
10.5.1	Nozione ed effetti del trasferimento .....	371
10.5.2	Trasferimento di ramo di azienda.....	372
10.5.3	Termine di decadenza per l'impugnazione del trasferimento d'azienda ...	372

## Capitolo 11 Le controversie di lavoro: istituti processuali e conciliativi

11.1	Le controversie oggetto del processo del lavoro .....	375
11.2	La competenza giurisdizionale .....	375
11.3	Mutamento del rito.....	376
11.4	Caratteristiche e fasi del rito del lavoro.....	376
11.5	Gli strumenti deflattivi del contenzioso .....	378
11.5.1	La conciliazione facoltativa.....	378
11.5.2	Conciliazione preventiva in caso di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo.....	378
11.5.3	Conciliazione facoltativa a "tutele crescenti" .....	379
11.5.4	Risoluzione arbitrale della controversia .....	380
11.5.5	Altre modalità di conciliazione ed arbitrato.....	380
11.5.6	Le clausole compromissorie .....	382
11.5.7	Le Commissioni di certificazione.....	382
11.6	Il rito Fornero per le controversie in tema di licenziamenti .....	382

## Capitolo 12 Il diritto sindacale, la contrattazione collettiva e lo sciopero

12.1	Nozione di diritto sindacale e disciplina costituzionale dei sindacati.....	387
12.2	Natura giuridica dei sindacati e delle associazioni di datori di lavoro .....	388
12.3	La libertà sindacale e lo Statuto dei lavoratori .....	389
12.4	La repressione della condotta antisindacale.....	391
12.5	La contrattazione collettiva.....	391
12.6	Il diritto di sciopero.....	393
12.6.1	Nozione e titolarità del diritto.....	393
12.6.2	Tipologie di sciopero .....	393
12.6.3	Effetti dello sciopero .....	394
12.7	Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.....	394
12.8	La serrata.....	396

## Libro III

# Legislazione in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego

### Sezione I Politiche attive del lavoro

#### Capitolo 1 Le politiche per l'occupazione e il mercato del lavoro

1.1	Definizione e caratteristiche delle politiche del lavoro.....	403
-----	---	-----

1.1.1	Nozione e finalità .....	403
1.1.2	Funzioni sociali.....	403
1.2	Le politiche attive e passive .....	404
1.2.1	Distinzioni.....	404
1.2.2	Le politiche attive .....	405
1.2.3	Le politiche passive .....	407
1.3	Cenni sull'evoluzione del mercato del lavoro in Italia.....	408
1.4	Il sistema degli ammortizzatori sociali.....	410
1.4.1	Finalità degli ammortizzatori e vincolo di condizionalità .....	410
1.4.2	Gli ammortizzatori sociali per disoccupazione .....	412
1.4.3	Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro .....	417
1.4.4	Gli ammortizzatori sociali in deroga.....	426
1.5	Le politiche di attivazione incentivanti nel contesto europeo.....	429
1.6	La sperimentazione del reddito minimo .....	431
1.6.1	Il quadro europeo .....	431
1.6.2	Le misure adottate in Italia.....	432
1.6.3	Dal Reddito di Inclusion (ReI) al Reddito di cittadinanza (Rdc).....	433

## Capitolo 2 I principi generali in materia di incentivi all'occupazione

2.1	Nozione di incentivo .....	438
2.2	L'individuazione dei possibili beneficiari .....	439
2.3	La trasparenza nelle misure di incentivo occupazionale .....	440
2.4	I principi generali della normativa europea .....	440
2.4.1	Il divieto di aiuti di Stato.....	440
2.4.2	Il regime <i>de minimis</i> .....	441
2.5	I principi generali nella normativa nazionale.....	442
2.5.1	Le disposizioni del D.Lgs. 150/2015.....	442
2.5.2	L'incremento occupazionale netto.....	444
2.5.3	Il cumulo dei periodi .....	445
2.5.4	Il tardivo invio della comunicazione obbligatoria .....	445
2.5.5	Gli obblighi di regolarità contributiva .....	445
2.6	La portabilità dell'esonero nelle vicende circolatorie del contratto.....	447
2.6.1	La cessione del contratto.....	447
2.6.2	Il lavoro in somministrazione .....	448
2.6.3	L'appalto di servizi .....	450
2.6.4	L'apprendistato .....	450

## Capitolo 3 Incentivi donna e over 50

3.1	La questione del basso tasso di occupazione femminile.....	453
3.2	L'analisi degli incentivi nella riforma Fornero .....	454
3.2.1	L'operatività in luogo del contratto di inserimento .....	454
3.2.2	Gli incentivi per le donne (e gli uomini) con almeno 50 anni.....	454
3.2.3	Gli incentivi per le donne prive di impiego regolarmente retribuito .....	455
3.2.4	I settori caratterizzati dal tasso di disparità uomo-donna maggiore del 25% .....	456
3.3	Gli incentivi per le donne vittime di violenza.....	457
3.4	Assunzioni agevolate in sostituzione di assenti per congedo di maternità .....	458

3.5	Benefici contributivi per l'assunzione di persone detenute o internate .....	459
<b>Capitolo 4 Il collocamento mirato e gli incentivi a tutela della disabilità</b>		
4.1	Quadro normativo di riferimento .....	465
4.2	Il collocamento mirato .....	466
4.3	Disposizioni specifiche per il pubblico impiego .....	467
4.4	Il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili .....	468
4.5	Natura dell'incentivo previsto.....	469
4.6	Lavoratori per i quali spetta l'incentivo .....	470
4.7	I rapporti incentivati.....	470
4.8	Requisiti per la fruibilità dell'incentivo.....	471
4.9	La durata del beneficio .....	472
4.10	Coordinamento con altri incentivi .....	472
4.11	Esclusioni, oneri e compensazioni .....	473
<b>Capitolo 5 Assunzioni agevolate di percettori di sostegno al reddito</b>		
5.1	Incentivo per assunzioni di percettori di NASpI .....	477
5.2	Incentivo per assunzioni di percettori di CIGS .....	477
5.3	L'Accordo di ricollocazione e gli incentivi previsti .....	478
5.4	L'apprendistato professionalizzante: incentivi ordinari e per l'assunzione di lavoratori beneficiari di ammortizzatori .....	479
5.4.1	Incentivi ordinari .....	479
5.4.2	La decontribuzione per i beneficiari di indennità di mobilità ordinaria....	480
5.4.3	Regime contributivo dei lavoratori beneficiari di un trattamento di disoccupazione.....	481
<b>Capitolo 6 Gli incentivi all'occupazione giovanile</b>		
6.1	Le politiche di contrasto al fenomeno della disoccupazione giovanile .....	485
6.1.1	Disoccupazione giovanile, soggetti inattivi e NEET .....	485
6.1.2	Le misure adottate in ambito europeo .....	485
6.2	L'incentivo strutturale all'occupazione giovanile stabile .....	486
6.2.1	La previsione nella legge di bilancio per il 2018.....	486
6.2.2	L'esonero contributivo nel decreto dignità.....	487
6.2.3	Incentivo assunzioni nel Mezzogiorno (cosiddetto bonus Sud) .....	488
6.3	Il programma europeo Garanzia giovani ( <i>Youth Guarantee</i> ) .....	489
6.3.1	Genesi e finalità del programma.....	489
6.3.2	Il bonus NEET .....	490
6.3.3	Esonero contributivo per le giovani eccellenze .....	491
6.3.4	Il Fondo per finanziare autoimpiego e autoimprenditorialità.....	492
6.4	Assunzione di giovani genitori precari con figli minori.....	493
6.5	La riduzione dell'aliquota IRES per incremento occupazione .....	493
<b>Capitolo 7 Il reddito di cittadinanza: soggetti beneficiari, calcolo e richiesta</b>		
7.1	Istituzione del reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza (art. 1) ...	498
7.2	Soggetti beneficiari (art. 2) .....	498
7.2.1	Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno .....	499

7.2.2	Requisiti reddituali e patrimoniali .....	499
7.2.3	Godimento di beni durevoli .....	500
7.2.4	Assenza di misure cautelari e condanne pregresse .....	501
7.3	Disposizioni inerenti la composizione del nucleo familiare (art. 2, commi 3 e 5) .....	501
7.4	Rdc, NASpl e DIS-COLL (art. 2, comma 8) .....	501
7.5	Composizione e calcolo del Rdc (art. 3, commi 1-4) .....	502
7.6	Limiti di importo (art. 3, comma 4) .....	502
7.7	Decorrenza, durata ed erogazione (art. 3, commi 5-7) .....	502
7.8	Fruizione del beneficio (art. 3, commi 14 e 15) .....	502
7.9	Variazione delle condizioni occupazionali, patrimoniali e del nucleo familiare (art. 3, commi 8-12) .....	503
7.9.2	Variazione delle condizioni patrimoniali .....	504
7.9.3	Variazione del nucleo familiare .....	504
7.10	Richiesta, verifica ed erogazione del beneficio (art. 5) .....	505
7.10.4	Agevolazioni tariffe gas ed elettricità (art. 5, comma 7) .....	507

## Capitolo 8 Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale, sanzioni e incentivi

8.1	Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale (art. 4) .....	522
8.1.2	Convocazione da parte del Centro per l'impiego .....	523
8.1.3	Valutazione preliminare .....	524
8.1.4	Stipula del Patto per il lavoro .....	524
8.1.5	Congruità dell'offerta di lavoro .....	525
8.1.6	Patto per l'inclusione sociale .....	526
8.2	Piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti (art. 6) .....	527
8.3	Sanzioni per violazione degli obblighi in materia di Rdc (art. 7) .....	528
8.3.2	Violazioni punite con la decadenza dal beneficio (art. 7, commi 5-6) .....	529
8.3.3	Violazioni punite con la decurtazione dal beneficio (art. 7, commi 7-9) .....	530
8.3.4	Irrogazione delle sanzioni (art. 7, comma 10) .....	531
8.3.5	Nuova richiesta del Rdc (art. 7, comma 11) .....	531
8.3.6	Obblighi di comunicazione a carico di Centri per l'impiego, Comuni, INPS, Agenzia delle entrate, INL (art. 7, comma 12-15) .....	531
8.3.7	Sospensione del beneficio (art. 7-ter) .....	531
8.4	Incentivi a favore di imprese, enti di formazione accreditati e beneficiari del Rdc (art. 8) .....	532
8.4.2	Benefici per l'Ente di formazione o Fondi paritetici (art. 8, comma 2) .....	534
8.4.3	Benefici per i percettori del Rdc (art. 8, comma 4) .....	534
8.5	Assegno di ricollocazione (art. 9) .....	534

## Sezione II Servizi per l'impiego

### Capitolo 1 I soggetti che esercitano l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro

1.1	Le politiche attive del lavoro e i Servizi per l'Impiego .....	540
1.2	La nozione di intermediazione .....	541
1.3	L'evoluzione dei Servizi per l'Impiego: dal monopolio pubblico alla graduale apertura ad altri soggetti dell'attività di intermediazione .....	542

1.4	I soggetti pubblici: i Centri per l'Impiego (CPI) .....	544
1.4.1	Il ruolo dei CPI delineato dalla riforma .....	544
1.4.2	Lo Sportello dedicato al lavoro autonomo.....	545
1.4.3	Prospettive di riforma dei Centri per l'Impiego .....	546
1.5	I soggetti privati: le Agenzie per il Lavoro .....	547
1.5.1	Disciplina comune .....	547
1.5.2	Le Agenzie di somministrazione .....	549
1.5.3	Le Agenzie di intermediazione .....	550
1.5.4	Le Agenzie di ricerca e selezione del personale .....	551
1.5.5	Le Agenzie di supporto alla ricollocazione professionale .....	552
1.6	Altri soggetti autorizzati all'intermediazione .....	553
1.6.1	I regimi particolari di autorizzazione.....	553
1.6.2	Le autorizzazioni regionali .....	555
1.6.3	Il sistema di accreditamento nazionale e regionale .....	556
1.6.4	L'Albo nazionale dei soggetti accreditati .....	557
1.6.5	I criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro (D.M. 11-1-2018) ....	558

## Capitolo 2 I soggetti coinvolti nella gestione delle politiche attive

2.1	La Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.....	564
2.2	Le competenze del Ministero del lavoro.....	565
2.3	L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).....	588
2.3.1	Istituzione e compiti dell'Agenzia.....	588
2.3.2	Funzioni e compiti .....	589
2.3.3	Composizione dell'ANPAL.....	590
2.4	Le competenze delle Regioni .....	591
2.5	Il percorso per accedere ai Servizi per il Lavoro .....	593
2.6	I Servizi e le misure di politica attiva del lavoro .....	594

## Capitolo 3 L'attività di intermediazione nell'incontro tra domanda ed offerta

3.1	Lo stato di disoccupazione e la DID (Dichiarazione di Immediata Disponibilità) 600	
3.1.1	Nozione di stato di disoccupazione .....	600
3.1.2	La DID (Dichiarazione di Immediata Disponibilità) .....	600
3.2	Il profilo di occupabilità e la profilazione.....	602
3.3	Il Patto di servizio personalizzato (PSP).....	603
3.4	I meccanismi di condizionalità .....	605
3.5	L'offerta di lavoro congrua .....	606
3.6	Il sistema sanzionatorio .....	608
3.7	Il Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro .....	609
3.8	La Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL) e il portale "Cliclavoro" .....	611

## Libro IV

# Nozioni e tecniche per la ricerca e selezione del personale

### Capitolo 1 La selezione del personale quale funzione strategica

1.1	Introduzione .....	619
1.2	Il processo di ricerca e selezione: le fasi .....	620
1.3	La fase preliminare: l'analisi di posizione .....	621
1.3.1	Concetto di posizione .....	621
1.3.2	La funzione di analisi .....	621
1.4	Il ruolo organizzativo.....	625
1.5	Il reclutamento .....	626
1.6	La fase di screening .....	627
1.7	Il bilancio delle competenze.....	628
1.8	Lo strumento del modello di competenze.....	630
1.8.1	La <i>ratio</i> del modello .....	630
1.8.2	Competenze tecniche e trasversali .....	632
1.9	La valutazione delle motivazioni .....	634
1.10	Le tecniche di valutazione delle competenze.....	635
1.11	La metodologia BEI: l'intervista comportamentale .....	638
1.12	Il metodo dell'assessment center .....	638
1.12.1	<i>Ratio</i> della metodologia .....	638
1.12.2	<i>Focus</i> di osservazione e strumenti del metodo.....	640

### Capitolo 2 Il sistema e le tecniche di selezione nella Pubblica Amministrazione

2.1	La fase di reclutamento .....	645
2.2	L'analisi preliminare dei fabbisogni .....	646
2.3	L'organizzazione delle procedure: il criterio dell'aggregazione e dell'esternalizzazione .....	647
2.4	Il modello per competenze.....	649
2.5	Il criterio della competenza nella fase di preselezione .....	652
2.6	I titoli .....	653
2.7	Il Portale del reclutamento .....	654

## Libro V

# Appendice normativa della Regione Toscana in materia di mercato del lavoro e di servizi per l'impiego





## Diritto amministrativo

### SOMMARIO

Capitolo 1	La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo
Capitolo 2	Le situazioni giuridiche soggettive
Capitolo 3	L'organizzazione amministrativa
Capitolo 4	L'attività della Pubblica Amministrazione
Capitolo 5	I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale
Capitolo 6	Atti e provvedimenti amministrativi
Capitolo 7	Il procedimento amministrativo
Capitolo 8	Trasparenza e accesso ai documenti amministrativi
Capitolo 9	Il diritto alla riservatezza
Capitolo 10	La patologia dell'atto amministrativo
Capitolo 11	I contratti della Pubblica Amministrazione
Capitolo 12	I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità
Capitolo 13	Controlli e responsabilità della Pubblica Amministrazione
Capitolo 14	Il sistema delle tutele
Capitolo 15	Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche



# Capitolo 1

## La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

### 1.1 L'amministrazione pubblica

#### 1.1.1 La nozione di Pubblica amministrazione e di diritto amministrativo

Per il perseguimento dei propri fini lo Stato si avvale di apparati che nel loro complesso formano la **Pubblica Amministrazione**, la quale agisce attraverso persone fisiche preposte a organi la cui attività è direttamente imputabile agli enti della cui organizzazione fanno parte. L'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001 precisa che per Amministrazioni Pubbliche s'intendono tutte le *Amministrazioni dello Stato*, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le *Regioni*, le *Province*, i *Comuni*, le *Comunità montane*, e loro consorzi e associazioni, le Istituzioni universitarie, gli Istituti Autonomi Case Popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli *enti pubblici non economici* nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del *Servizio sanitario* nazionale (SSN), l'Agenzia per la Rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) e le altre *Agenzie pubbliche*.

La L. 15/2005, modificando l'art. 22 L. 241/1990, definisce la Pubblica Amministrazione, ai fini della disciplina dell'accesso agli atti, come «tutti i **sogetti di diritto pubblico** e i **sogetti di diritto privato** limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o europeo».

Quindi, ove la legge lo preveda, anche dei **sogetti privati** possono essere preposti all'esercizio di attività amministrative, purché sia sempre assicurato il rispetto dei criteri e dei principi dettati dalle norme; si pensi ai **concessionari di pubblici servizi** o all'**esternalizzazione** di funzioni amministrative.

I primi svolgono un'attività loro assegnata da una Pubblica Amministrazione (es. trasporto urbano) che non comporta, in genere, lo svolgimento di attività di carattere autoritativo. Si è in presenza, invece, di un'**esternalizzazione di una pubblica funzione** allorquando l'organo amministrativo delega a soggetti privati poteri amministrativi, normalmente di accertamento, certificazione o verifica; si pensi alle officine private che provvedono alla revisione periodica degli autoveicoli e che svolgono una funzione di competenza dello Stato.

Si definisce **diritto amministrativo**, invece, l'insieme delle norme che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento di quest'insieme di apparati, sia nei beni e nelle attività riferiti alla Pubblica Amministrazione, sia nei rapporti che la stessa instaura con altri soggetti.



Le fonti del diritto amministrativo sono quelle tipiche dell'ordinamento costituzionale dello Stato. Peraltro, potendo operare pure con gli strumenti del diritto comune, la Pubblica Amministrazione è soggetta altresì al rispetto dei contratti e delle convenzioni stipulate tra soggetti pubblici e con i soggetti privati, che «*hanno forza di legge tra le parti*»; ne consegue che, in queste ipotesi, anche le disposizioni del codice civile sono applicabili alle Amministrazioni Pubbliche.

In questa sede si esamineranno più nel dettaglio i *regolamenti* (atti formalmente amministrativi), gli *atti amministrativi generali*, le *ordinanze di necessità e di urgenza* e i cd. *atti interni*.

## 1.1.2 La Pubblica Amministrazione nella Costituzione

Nella Costituzione la disciplina della Pubblica Amministrazione è collocata all'interno del *Titolo Terzo della Parte Seconda*, dedicata al Governo.

La *Sezione Prima* di questo Titolo riguarda il Consiglio dei Ministri, mentre sono fondamentali i due articoli della *Sezione Seconda*, che individuano i principi che reggono l'attività della Pubblica Amministrazione e dei pubblici impiegati: l'art. 97 e l'art. 98.

L'art. 97 Cost. codifica le seguenti regole:

- le Pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico;
- i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizione di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione;
- nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari;
- agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

L'art. 98, dal canto suo, afferma che: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Ne risulta che:

- la titolarità del potere esecutivo è attribuita al Governo, che la esercita attraverso la Pubblica Amministrazione;
- quest'ultima è l'organizzazione di mezzi e di persone cui è devoluta la funzione di raggiungere gli obiettivi di interesse pubblico definiti dall'ordinamento.

L'organizzazione dei pubblici uffici è materia coperta da riserva di legge (relativa) e quindi di competenza del Parlamento (art. 97, co. 2; art. 98, co. 3).

Pertanto, la Pubblica Amministrazione, pur caratterizzandosi come apparato servente del potere esecutivo, è soggetta alle leggi (**principio di legalità**) e deve operare nel rispetto del **principio di imparzialità**.

Si aggiunga a ciò che l'art. 28 della stessa Carta costituzionale afferma il **principio generale della responsabilità della Pubblica Amministrazione**, sia a livello individuale che a livello istituzionale, in forza del principio di immedesimazione organica del dipendente con l'ente di appartenenza.

A garanzia dei diritti del cittadino si afferma che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici «*sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*».

Lo Stato o l'ente pubblico di appartenenza intervengono a risarcire le conseguenze civili del comportamento illecito del funzionario o dell'impiegato e ciò per offrire una maggiore garanzia al danneggiato e migliore soddisfazione delle sue pretese.

La disposizione si riferisce soltanto ai **diritti soggettivi** ma la Corte di Cassazione, con sentenza n. 500/1999, ha riconosciuto anche la risarcibilità degli **interessi legittimi**.

## 1.2 Le fonti del diritto amministrativo

### 1.2.1 I regolamenti

I regolamenti sono atti **formalmente amministrativi**, perché provenienti da organi dell'apparato amministrativo dello Stato, e **sostanzialmente normativi**, in quanto idonei, nei limiti stabiliti dalle fonti di rango primario, a immettere nuove norme nell'ordinamento giuridico; ne consegue che si tratta di **fonti del diritto di rango secondario subordinate alla legge**.

Il procedimento di adozione dei regolamenti è disciplinato dall'art. 17, co. 4, L. 400/1988 e prevede i seguenti passaggi:

- > deliberazione del Consiglio dei ministri;
- > assunzione del parere del Consiglio di Stato (da rendersi entro 90 giorni dalla richiesta);
- > emanazione da parte del Capo dello Stato (assumono la denominazione di decreti del Presidente della Repubblica);
- > visto e registrazione della Corte dei conti e successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

I regolamenti, in quanto atti formalmente amministrativi (anche se sostanzialmente normativi), sono soggetti al sindacato del giudice amministrativo quando ledono interessi legittimi. Normalmente, peraltro, gli atti normativi non sono idonei ad incidere direttamente sulla sfera giuridica soggettiva dei potenziali destinatari (essendo, per definizione, atti diretti *erga omnes* – verso tutti) e, dunque, la lesione dell'interesse del singolo deriva dal provvedimento assunto in forza del regolamento: in tal caso, l'interessato dovrà impugnare sia il regolamento sia il provvedimento applicativo.

La potestà regolamentare è attribuita allo **Stato**, alle **Regioni** e agli **enti locali** (Province, Città metropolitane e Comuni). Sia pure in maniera limitata, essa compete anche ad altri enti quali ordini e collegi professionali, Camere di commercio, aziende speciali del Comune.

Sono fonti di produzione del diritto soltanto i *regolamenti esterni*, quelli cioè che si rivolgono a soggetti estranei all'ordinamento dell'ente od organo che li emana. Per altro verso, non possono considerarsi fonti del diritto i *regolamenti interni*, che disciplinano, invece, l'organizzazione interna di un organo o di un ente e perciò si rivolgono soltanto ai soggetti che di tale organizzazione fanno parte.

Nell'ambito dei **regolamenti statali** bisogna distinguere tra:

- *regolamenti governativi o presidenziali*, emanati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato;
- *regolamenti ministeriali*, emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dai singoli Ministri nelle materie di loro competenza, quando la legge ordinaria espressamente conferisca loro tale potere.

Classificazione dei regolamenti	
Regolamenti esecutivi	Pongono in genere norme di dettaglio rispetto alle norme di legge o fonte equiparata per la loro corretta esecuzione
Regolamenti di attuazione o integrazione	Sono adottati quando una disciplina è coperta da riserva di legge relativa e nel caso in cui una legge definisca soltanto norme di principio; tale tipo di regolamento favorisce una migliore applicazione della legge, colmando eventuali incompletezze (mai per materie coperte da riserva di legge assoluta)
Regolamenti indipendenti	Regolano materie in cui non esiste una disciplina dettata dalla legge e finché questa non intervenga. La materia non deve, però, essere coperta da riserva assoluta o relativa di legge
Regolamenti di organizzazione	Disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni secondo disposizioni di legge
Regolamenti di delegificazione	Sono delegati dalla legge a dettare una nuova disciplina della materia, eventualmente anche in contrasto con una previgente di fonte primaria. La legge abroga le disposizioni legislative incompatibili con effetto dall'entrata in vigore del regolamento. Anche se l'effetto abrogativo è disposto dalla legge, si collega comunque al contenuto del regolamento ed è in ogni caso necessario che la materia non sia coperta da riserva assoluta di legge. Per effetto delle disposizioni introdotte dalla L. 69/2009, detti regolamenti sono emanati altresì, e in aggiunta al normale procedimento di approvazione dei regolamenti governativi, «previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta»
Regolamenti ministeriali e interministeriali (di gruppi di Ministri)	È necessario che: trovino il proprio fondamento in una legge con cui si conferisce il relativo potere; siano attinenti a materie di competenza del/dei Ministro/i; non contrastino con regolamenti governativi; siano previamente comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri (perché ne verifichi la corrispondenza all'indirizzo generale del Governo); il Consiglio di Stato esprima il proprio parere; siano visti dalla Corte dei conti e pubblicati in Gazzetta Ufficiale
Regolamenti di riordino	Provvedono al riordino delle disposizioni regolamentari, nonché alla ricognizione di quelle oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo od obsolete

## 1.2.2 Gli atti amministrativi generali

Come titolare di due poteri distinti (normativo e amministrativo), la Pubblica Amministrazione può porre in essere tanto atti normativi quanto atti amministrativi. Tuttavia, non bisogna confondere i regolamenti con gli atti amministrativi generali. Si dice generalmente che gli **atti amministrativi** hanno **contenuto puntuale e concreto** in contrapposizione al **contenuto generale e astratto** degli **atti normativi**. Tuttavia, in alcuni casi, gli atti amministrativi hanno contenuto generale, in quanto hanno per destinatari non soggetti singoli, ma categorie di soggetti indeterminati e indeterminabili; è proprio questo il caso degli atti amministrativi generali che hanno in comune con quelli normativi il carattere della *generalità* ma non condividono quello dell'*astrattezza*. Un esempio di atto amministrativo generale è il *bando di gara o di concorso*: esso si riferisce ad una pluralità di destinatari non determinati e non determinabili, ma non per questo *astratti*, dal momento che si rivolge *solo* ai soggetti in possesso dei requisiti per partecipare alla procedura di gara o di concorso. L'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili *a priori*, ma certamente determinabili *a posteriori* in quanto è volto a regolare non una serie indeterminati di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare e/o una vicenda determinata (la gara, il concorso), esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti.

La distinzione è importante dal momento che il regime giuridico è diverso; ad esempio, per gli atti amministrativi l'art. 3 L. 241/1990 impone l'obbligo della motivazione, requisito non richiesto per quelli normativi.

Gli atti amministrativi generali vanno anche distinti dagli *atti plurimi*; questi ultimi sono atti suddivisibili in singoli provvedimenti, anche se da un punto di vista formale sono unici; hanno anch'essi una pluralità di destinatari ma tutti specificamente individuabili *a priori* (è il caso, ad esempio, del provvedimento con cui si promuovono più dipendenti di un'Amministrazione Pubblica).

## 1.2.3 Le ordinanze di necessità e urgenza

Le ordinanze costituiscono una particolare categoria di **ordini**, vale a dire atti con cui si creano obblighi o divieti.

Non promanano dalla sola autorità amministrativa, in quanto il potere di ordinanza deriva dalla legge, e sono finalizzate a **fronteggiare situazioni di necessità e urgenza** pur senza una *preventiva determinazione del contenuto* in cui il potere potrà concretizzarsi. Sulla materia si è più volte pronunciata la Corte costituzionale (sentenze n. 8/1956; n. 26/1961; n. 4/1977), chiarendo che:

- > sono *atti formalmente e sostanzialmente amministrativi*;
- > sono *atipiche*, essendo legislativamente predeterminata solo l'autorità tenuta alla relativa adozione e non i casi in cui il potere va esercitato né il contenuto dell'atto;
- > sono *straordinarie*, vale a dire che il ricorso ad esse è consentito in via residuale, quando non vi siano altri atti tipici cui si possa ricorrere in alternativa;
- > l'efficacia deve esserne necessariamente circoscritta;
- > solo la legge può attribuire un simile potere;
- > sono soggette a obbligo di motivazione e pubblicazione;
- > non possono contrastare norme costituzionali né principi generali dell'ordinamento giuridico, né intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge.

Appartengono alla categoria delle ordinanze d'urgenza, per esempio, le ordinanze prefettizie in materia di *pubblica sicurezza* e quelle emesse dal Sindaco per fronteggiare *situazioni di emergenza di carattere sanitario o di igiene pubblica*.

L'art. 42 D.Lgs. 33/2013 ha stabilito che le Pubbliche Amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e, in generale, provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze hanno l'obbligo di pubblicare:

- i provvedimenti adottati, con l'indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti;
- i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari;
- il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'Amministrazione.

### 1.2.4 Gli atti interni e le circolari amministrative

Le norme dettate dalle autorità amministrative, quando costituiscono espressione dell'autonomia degli ordinamenti, hanno per definizione *rilevanza esterna* e sono **fonti del diritto** (statuti, leggi, regolamenti e ordinanze regionali e degli altri enti locali). Le regole, invece, che hanno rilevanza solo all'interno dell'Amministrazione che le produce (istruzioni di servizio, regolamenti interni, circolari, direttive ecc.) non sono fonti del diritto, pur avendo una portata normativa circoscritta nell'ambito di un determinato settore della Pubblica Amministrazione.

Ciò nondimeno esse possono però acquistare efficacia esterna in quanto strumentali alla validità degli atti amministrativi: la violazione delle istruzioni prodotte ad uso interno può invalidare l'atto amministrativo così prodotto per **eccesso di potere**.

Le **circolari amministrative**, in particolare, sono atti interni diretti agli organi e agli uffici periferici, al fine di disciplinarne l'attività.

Il termine «circolare» si collega in origine all'attività del portaordini militare, che, in epoche prive di radio e telefoni, faceva fisicamente *circolare* fra i reparti distaccati gli ordini del comando. Il termine, quindi, non evidenziava uno specifico contenuto ma solo la modalità con cui esso veniva fatto conoscere.

Si può rilevare in termini di diritto che:

- le circolari non si possono annoverare tra le *fonti del diritto*;
- non possono essere in contrasto con *norme imperative* (leggi, regolamenti, decreti);
- la loro *inosservanza* può dar luogo a responsabilità disciplinari, contabili ecc. per il dipendente o il dirigente al quale erano state indirizzate da parte dell'organo superiore.

Classificazione delle circolari	
Circolari organizzative	Contengono atti di organizzazione interna degli uffici
Circolari interpretative di leggi e regolamenti	Costituiscono la <i>lectio</i> cui l'apparato amministrativo deve attenersi nell'interpretazione del diritto a fini di omogeneità e uniformità
Circolari normative	Sono vincolanti per l'Amministrazione, ma non per coloro che vi siano estranei
Circolari informative	Promuovono la conoscenza di fatti o atti all'interno della Pubblica Amministrazione

Seppur del tutto interne, le circolari contengono istruzioni destinate ai pubblici funzionari e, conseguentemente, condizionano l'applicazione di atti normativi in grado di incidere sulle posizioni soggettive dei cittadini. Particolarmente rivelanti, sotto quest'aspetto, sono le **circolari interpretative**, attraverso cui gli organi di vertice dell'Amministrazione impongono agli uffici sottordinati l'interpretazione, a loro avviso corretta, di norme controverse. Discusso è se tali circolari possano essere disattese dall'ufficio sottoposto: prevale la tesi per cui l'interpretazione è vincolante solo se e nella misura in cui dia una *lettura corretta del testo della legge*, potendosi l'ufficio subordinato discostare da interpretazioni erranee dandone congrua motivazione.

### 1.2.5 La prassi amministrativa

Diversa dalle circolari è la prassi amministrativa, che si instaura di fatto in una determinata materia e **orienta l'azione degli organi amministrativi** come una consuetudine conforme alla legge, pur non rappresentando una fonte di produzione del diritto. La prassi è strettamente collegata al potere discrezionale: dove esistono dei margini di scelta in relazione a possibili condotte, accade solitamente che l'ufficio ne scelga una e a essa si attenga per lungo tempo. Quando ciò accade, la Pubblica Amministrazione si vincola in sostanza a osservare quella medesima **regola di condotta** per il futuro e in casi che presentino le stesse caratteristiche.

Secondo parte della dottrina, la prassi amministrativa costituirebbe **norma interna**, pur non potendosi qualificare come fonte del diritto. Secondo altra opinione, la prassi non darebbe vita a norme, ma la relativa violazione, se non accompagnata da congrua motivazione, si tradurrebbe in violazione del dovere di coerenza che incombe sulla Pubblica Amministrazione nella cura degli interessi pubblici.

## 1.3 L'attività amministrativa

### 1.3.1 Caratteri generali

È quell'**attività mediante la quale la Pubblica Amministrazione persegue gli interessi affidati alle sue cure**.

Se un tempo l'attività amministrativa era concepita esclusivamente come manifestazione di potere e di autorità, dalla quale il privato cittadino doveva difendersi, negli ultimi anni l'operato dei pubblici poteri e, segnatamente, quello della Pubblica Amministrazione, è sempre più orientato a svolgersi come **servizio per i cittadini** e sempre meno come manifestazione di potere e di autorità. La situazione del cittadino non si atteggia più e solo come **interesse positivo**, quale contrasto e contenimento del potere autoritativo, quanto anche e soprattutto come **interesse pretensivo** a esigere, chiedere e ottenere quanto dovuto.

Ciò posto, l'azione della Pubblica Amministrazione non si esaurisce nella prevalente attività di diritto pubblico, ma sempre più spesso consiste nell'uso da parte di soggetti pubblici di **forme negoziali di natura privatistica** (contratti, convenzioni ecc.). Sebbene lo scopo resti quello di perseguimento del pubblico interesse, la posizione che la Pubblica Amministrazione assume nei confronti dei terzi risulta in larga parte diversa a seconda che si avvalga di strumenti di tipo pubblicistico o di **forme e**

**strumenti propri del diritto privato.** Laddove, infatti, vi sia il ricorso agli strumenti pubblicistici, la Pubblica Amministrazione si trova in condizione di *supremazia* rispetto ai cittadini, che sono assoggettati al potere pubblico. Se sono utilizzati strumenti privatistici, viceversa, essa si trova a operare in posizione paritetica rispetto al privato cittadino, nei cui confronti non riveste alcuna posizione di preminenza né esercita alcuna potestà, operando al contrario secondo le regole di diritto comune.

Contrariamente alla tradizionale opinione, secondo cui gli strumenti privatistici sono intrinsecamente inidonei al conseguimento di finalità pubblicistiche, la dottrina più moderna distingue, nell'ambito dell'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione:

- l'**attività strumentale**, finalizzata al reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento dell'attività;
- l'**attività amministrativa di diritto privato istituzionale**, espletata da quelle Amministrazioni che operano esclusivamente a livello privatistico e per le quali il regime pubblicistico investe solo gli organi di vertice;
- l'**attività amministrativa di diritto privato equivalente**, espletata in alternativa all'attività amministrativa pubblica.

Il riconoscimento generale dell'autonomia negoziale della Pubblica Amministrazione trova oggi il proprio fondamento normativo nell'art. 1, co. 1-*bis* della L. 241/1990, 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*».

Il **limite principale** che incontra la capacità di diritto privato della Pubblica Amministrazione è di **carattere funzionale**: è preclusa la conclusione di negozi incompatibili con lo scopo pubblico specifico perseguito dalla Pubblica Amministrazione stipulante, che è tenuta a indirizzare e conformare la sua attività al perseguimento dell'interesse pubblico affidato alle sue cure.

### 1.3.2 Atti e provvedimenti amministrativi

Gli atti che la Pubblica Amministrazione emana nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali, e precisamente nell'esercizio di una funzione amministrativa, sono chiamati **atti amministrativi**.

Allorquando l'atto amministrativo è espressione dell'autoritatività dell'Amministrazione ed è idoneo a incidere, modificandola (con effetti favorevoli o sfavorevoli), sulla situazione giuridica di soggetti estranei all'apparato della Pubblica Amministrazione, è definito **provvedimento amministrativo**. Sua caratteristica essenziale è quella di essere un *atto unilaterale*, vale a dire posto in essere dalla Pubblica Amministrazione in virtù dei suoi poteri autoritativi, senza che occorra il consenso dei soggetti cui è indirizzato (anzi è talvolta emanato contro la volontà di questi soggetti): ciò significa che l'Amministrazione, quando pone in essere un atto o più specificamente un provvedimento amministrativo, agisce sempre come autorità, in modo che il provvedimento, qualunque sia il suo contenuto, costituisce in ogni caso un atto d'espletamento della potestà amministrativa e non un atto d'autonomia privata.

Il provvedimento amministrativo, perciò, è quell'atto a rilevanza esterna, produttivo di **effetti giuridici**, con il quale si conclude il **procedimento amministrativo**. Esso si

connota come atto di «*disposizione*» funzionale alla tutela dell'*interesse pubblico* che la Pubblica Amministrazione deve necessariamente perseguire (cd. *doverosità amministrativa*).

Il **principio di legalità** dell'azione amministrativa impone che ogni provvedimento emanato nell'espletamento di una funzione amministrativa sia inquadrabile in una delle tipologie previste dalla legge (cd. **nominatività e tipicità** del provvedimento): la legge precisa l'ambito d'operatività del provvedimento, ne indica la finalità, stabilisce in quali circostanze esso possa essere legittimamente adottato e a quale autorità spetti di adottarlo.

Gli atti che non sono spontaneamente osservati dai soggetti cui si rivolgono possono essere portati a esecuzione direttamente dall'Amministrazione. Si parla, al riguardo, di **esecutorietà** del provvedimento amministrativo, che è cosa ben diversa dall'efficacia, ossia dall'effettiva attitudine a produrre effetti giuridici.

### 1.3.3 Gli atti politici

Intesa l'attività amministrativa come quella mediante la quale organi statali provvedono alla cura in concreto degli interessi pubblici a essi affidati, codesta attività va distinta dall'attività cd. politica.

Per lungo tempo si è ritenuto che gli **atti politici** fossero atti amministrativi eccezionalmente sottratti, per il loro fine di tutela degli interessi e delle istituzioni fondamentali dello Stato, alla possibilità di ogni impugnativa giurisdizionale.

L'opinione s'è poi modificata in base all'art. 113 Cost., che testualmente recita: «*Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.*

*Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».*

Ciò posto, l'atto politico si contraddistingue per due elementi:

- quello **soggettivo**, dovendo l'atto stesso pervenire da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica;
- quello **oggettivo**, dovendo l'atto stesso riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione.

Così argomentando, si ritiene che gli atti politici non siano impugnabili davanti al giudice amministrativo in quanto non aventi natura di atti amministrativi, bensì di **atti di governo**, i quali non hanno la funzione di dare attuazione all'ordinamento, ma – in quanto **espressione di indirizzo politico** – assolvono piuttosto ad una funzione diversa, libera nei fini ed eterogenea rispetto alla tradizionale distinzione tra atti legislativi, giurisdizionali e amministrativi.

La loro insindacabilità deriva proprio dalla circostanza che essi contengono direttive di carattere generale, finalizzate all'individuazione dei fini dell'attività pubblica e, per tale ragione, inidonee a incidere in via diretta e immediata su situazioni soggettive individuali, la cui effettiva lesione deve semmai imputarsi ai successivi provvedimenti attuativi.

Nondimeno il fatto che gli atti politici siano sottratti al controllo giurisdizionale non esclude l'assoggettamento al **controllo politico** del corpo elettorale, del Parlamento (ove essi siano stati emanati dall'esecutivo) o della Corte costituzionale ove si tratti di atti legislativi.

Inoltre, se nell'emanazione di un atto un potere dello Stato invade la sfera di un altro potere dello Stato, è percorribile la strada del **conflitto di attribuzioni** dinanzi alla Corte costituzionale.

### 1.3.4 Gli atti di alta amministrazione

Gli atti di alta amministrazione rappresentano la prima attuazione, a livello amministrativo, degli obiettivi fissati dal Governo e dal Parlamento. Come tali, essi sono espressione della più **ampia discrezionalità** dell'Amministrazione, che il giudice amministrativo può censurare solo là dove risultino essere state assunte decisioni palesemente *illogiche* o *arbitrarie*, atteso altrimenti il rischio di sconfinare in quelle che sono le scelte di merito riservate alla Pubblica Amministrazione.

Si tratta di atti connotati da una certa discrezionalità ma *non liberi nei fini*, in quanto vincolati alle prescrizioni stabilite dalla norma che ne costituisce il presupposto: pertanto essi sono soggetti al sindacato del **giudice amministrativo**.

La differenza tra gli atti di alta amministrazione e gli atti politici può essere schematizzata nel modo che segue:

- gli atti politici sono liberi nel fine, mentre gli atti di alta amministrazione sono strettamente vincolati al perseguimento delle finalità pubbliche;
- gli atti politici, a differenza di quelli amministrativi, sono emanati da autorità di governo e costituiscono concreta realizzazione del potere politico (Virga);
- gli atti politici esternano, in sintesi, gli interessi della collettività, mentre gli atti di alta amministrazione prendono in considerazione interessi settoriali;
- gli atti politici non possono essere soggetti ad alcun sindacato; gli atti di alta amministrazione, invece, sono pienamente assoggettabili alle forme di tutela previste dall'ordinamento giuridico per gli atti amministrativi.

# Quesiti di verifica 1

## La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo

- 1) **Quale dei seguenti soggetti non è incluso nella definizione di Pubblica Amministrazione riportata nel D.Lgs. 165/2001?**
  - A. Le istituzioni universitarie
  - B. Le Autorità amministrative indipendenti
  - C. Le Camere di commercio
  - D. Le Comunità montane
  
- 2) **Quale delle seguenti affermazioni non è corretta?**
  - A. I regolamenti sono atti formalmente amministrativi
  - B. I regolamenti sono fonti subordinate alla legge
  - C. I regolamenti sono atti sostanzialmente normativi
  - D. I regolamenti sono fonti di rango primario
  
- 3) **I regolamenti indipendenti, ai sensi dell'art. 17 L. 400/1988, regolano le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che:**
  - A. si tratti di materie riservate alla legge, ma il legislatore ha conferito specifica delega
  - B. si tratti di materie riservate alla legge
  - C. non si tratti di materie comunque riservate alla legge
  - D. si tratti di materie riservate alla legge, ma il legislatore ha conferito specifica delega
  
- 4) **Quale elemento accomuna gli atti amministrativi generali agli atti normativi?**
  - A. L'astrattezza
  - B. L'innovatività
  - C. La generalità
  - D. La puntualità
  
- 5) **Il bando di gara è:**
  - A. un atto normativo
  - B. un atto di alta amministrazione
  - C. una fonte secondaria del diritto
  - D. un atto amministrativo generale
  
- 6) **Il potere di emanare ordinanze di necessità e urgenza:**
  - A. può essere attribuito da una legge o da un regolamento governativo
  - B. può essere attribuito solo da un regolamento governativo
  - C. può essere attribuito solo da una legge



D. non richiede alcuna autorizzazione

**7) Le ordinanze contingibili e urgenti:**

- A. devono essere motivate
- B. non devono essere motivate
- C. possono essere motivate
- D. sono motivate su richiesta degli interessati

**8) Le circolari costituiscono:**

- A. fonti primarie del diritto
- B. norme interne alla Pubblica Amministrazione
- C. atti capaci di innovare l'ordinamento giuridico
- D. fonti giuridiche se contengono statuizioni generali

**9) Le norme del codice civile si applicano anche alla Pubblica Amministrazione?**

- A. In nessun caso
- B. Solo laddove non esista una disciplina pubblicistica
- C. Sì, in tutti i casi in cui si avvalga di forme e strumenti di natura privatistica
- D. No, ad eccezione di quelle che riguardano il lavoro

**10) Gli atti politici:**

- A. sono atti liberi nel fine
- B. sono atti vincolati nel fine
- C. sono atti che devono essere motivati
- D. sono espressione del potere discrezionale dell'amministrazione

**11) Ai sensi dell'art. 97 Cost. i pubblici uffici devono essere organizzati:**

- A. secondo regolamenti indipendenti
- B. secondo disposizioni di legge
- C. secondo gli statuti degli ordinamenti particolari
- D. secondo le linee guida dettate dai singoli ministeri

**12) I pubblici uffici devono essere organizzati in modo che siano assicurati:**

- A. adeguatezza e differenziazione
- B. buon andamento e imparzialità
- C. pari opportunità per ambo i sessi
- D. uguaglianza per tutti i dipendenti

**13) La responsabilità dei pubblici impiegati per la violazione di diritti durante il loro operato:**

- A. si estende allo Stato e agli enti pubblici
- B. non si estende mai allo Stato e agli enti pubblici
- C. si estende solo agli enti pubblici
- D. si estende solo allo Stato



Manuale consigliato per la preparazione ai concorsi banditi dall'Agazia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI) per diversi profili professionali.

## Teoria e test

### Funzionari e Assistenti in politiche del lavoro Agazia Regionale Toscana per l'Impiego (ARTI)

Questo volume è rivolto a quanti devono sostenere le prove dei concorsi banditi dall'Agazia Regionale Toscana per vari profili professionali e pubblicati in *G.U. n. 56 del 16-7-2019*. L'Agazia, infatti, ha pubblicato i bandi per la selezione di complessive **49 figure professionali** così ripartite: **7 Funzionari esperti** in politiche del lavoro senior, **6 Funzionari** in politiche del lavoro, **18 Assistenti senior** in politiche del lavoro e **18 Assistenti** in politiche del lavoro.

Il testo riporta le **materie professionali oggetto delle prove concorsuali**: *diritto amministrativo, diritto del lavoro, legislazione in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, nozioni e tecniche per la ricerca e selezione del personale e normativa della Regione Toscana in materia di mercato del lavoro e di servizi per l'impiego* (quest'ultima parte reperibile in un'apposita sezione online)

La **trattazione è aggiornata** alle ultime novità normative, tra le quali si ricordano la legge sulla concretezza della Pubblica amministrazione (L. 56/2019), la legge di conversione del decreto sblocca cantieri (L. 55/2019, di conversione del D.L. 32/2019) e la legge istitutiva del Reddito di cittadinanza (L. 26/2019, di conversione del D.L. 4/2019).

Ogni Sezione è completata da **Test a risposta multipla** che consentono di effettuare una prima verifica dei contenuti riportati nell'opera.



Grazie al **software online** accessibile gratuitamente nell'area riservata, previa registrazione, sarà possibile effettuare ulteriori verifiche e **simulare lo svolgimento delle prove selettive**.

Per essere sempre aggiornato seguici su Facebook 

[facebook.com/infoconcorsi](https://facebook.com/infoconcorsi)

Clicca su mi piace  per ricevere gli aggiornamenti.



[www.edises.it](http://www.edises.it)  
[info@edises.it](mailto:info@edises.it)



ISBN 978-88-9362-342-1  
  
€ 32,00 9 788893 623421