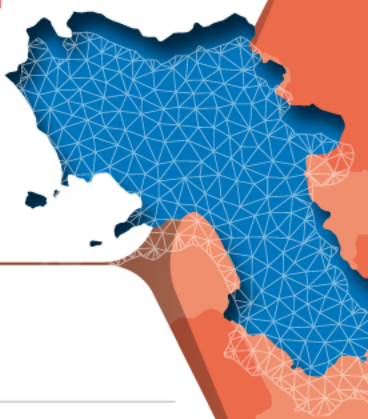
p&C Professioni & concorsi

t&e Teoria & Esercizi

Teoria e Test professionali per il

Concorso Regione Campania

Materie professionali della prova preselettiva comuni ai diversi profili



(G.U. 9-7-2019, n. 54)

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

- Diritto costituzionale e diritto regionale, con particolare riferimento al titolo V della Costituzione
- Diritto amministrativo, con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione
- Diritto degli enti locali
- Disciplina del lavoro pubblico e rapporto di lavoro negli enti locali
- Statuto e ordinamento della Regione Campania ed elementi di geografia politica ed economica regionale

Con **software** di **simulazione**

EdiSES

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*

EdiSES

Concorso Regione Campania

Materie professionali della prova preselettiva comuni a tutti i profili

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

EdiSES

Concorso Regione Campania – Materie professionali della prova preselettiva comuni a tutti i profili
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: Petruzzi s.r.l. – Via Venturelli, 7/B – Città di Castello (PG)
Per conto della EdiSES – Piazza Dante 89 – Napoli

www.edises.it
ISBN 978 88 9362 354 4 **info@edises.it**

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi all'indirizzo *redazione@edises.it*

Sommario

Libro I
Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto 3
Capitolo 2 Lo Stato 13
Capitolo 3 La Costituzione italiana 21
Capitolo 4 Gli organi costituzionali 39
Capitolo 5 La magistratura 63
Capitolo 6 Gli organi ausiliari 76
Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali 80
Capitolo 8 Le fonti del diritto 103

Libro II
Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo 131
Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive 140
Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa 146
Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi 162
Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo 170
Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità 177
Capitolo 7 I controlli 184
Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione 190
Capitolo 9 Il sistema delle tutele 196

Libro III
Attività amministrativa, procedimento e tutela della privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione 209
Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale 215

Capitolo 3 Il procedimento amministrativo 229
Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico 250
Capitolo 5 La tutela della privacy 264

Libro IV
Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali 289
Capitolo 2 Le fonti normative 292
Capitolo 3 Il Comune 305
Capitolo 4 La Provincia 331
Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale 336
Capitolo 6 Il sistema elettorale 343
Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali 359
Capitolo 8 Le modifiche territoriali 368
Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione 373
Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini 382
Capitolo 11 I servizi pubblici locali 387
Capitolo 12 I controlli 392

Libro V
Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro 405
Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti 422
Capitolo 3 Il sistema di gestione delle *performance* *439*
Capitolo 4 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro 446
Capitolo 5 Le figure dirigenziali 458
Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale 467
Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro 474

Libro VI
Trasparenza e misure anticorruzione

Capitolo 1 Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione 497
Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione 516

Appendice
La Regione Campania

Capitolo 1 Geografia politica ed economica della Campania 541
Capitolo 2 Statuto e ordinamento della Regione Campania 559

Premessa

Questo volume è rivolto ai partecipanti ai concorsi per complessivi **2175 posti presso vari enti della Regione Campania** (*G.U. 9 luglio 2019, n. 54*) e riporta le materie comuni a tutti i profili professionali che formano oggetto della **prova preselettiva**. Le procedure di selezione sono gestite dal RIPAM.
La **prova preselettiva**, infatti, prevede la somministrazione di un test con **80 quesiti** a risposta multipla, di cui 50 attitudinali (consistenti in una serie di quesiti a risposta multipla per la verifica della capacità logico-deduttiva, di ragionamento logico-matematico e critico-verbale) e 30 diretti a verificare la conoscenza delle seguenti materie: *diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione; diritto amministrativo con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione, disciplina del lavoro pubblico; diritto regionale e degli enti locali e con particolare riferimento a statuto e ordinamento della Regione Campania; geografia politica ed economica della Regione Campania.* Questo testo, formato da una **parte manualistica** cui seguono **test di verifica a risposta multipla**, consente un'efficace preparazione alle domande di tipo professionale previste dalla prova preselettiva.
Ulteriori strumenti sono disponibili online. Il **software** per effettuare infinite **simulazioni delle prove di selezione**.

Ulteriori materiali didattici sono disponibili nell'area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito *edises.it* secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.
Altri aggiornamenti sulle procedure concorsuali saranno disponibili sui nostri profili social.

Facebook.com/infoconcorsi
Clicca su (**Facebook**) per ricevere gli aggiornamenti
blog.edises.it

Indice

Libro I
Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

1.1 L'origine e la funzione del diritto 3
1.2 L'ordinamento giuridico 3
1.3 La norma giuridica 4
1.3.1 Norme sociali e norme giuridiche 4
1.3.2 La classificazione delle norme giuridiche 5
1.3.3 L'efficacia delle norme giuridiche nello spazio e nel tempo 6
1.3.4 L'interpretazione delle norme giuridiche 7
1.4 Le fonti normative 9
1.4.1 Profili definitori 9
1.4.2 Fonti di produzione 9
1.4.3 Fonti atto e fonti fatto 9
1.4.4 Fonti atipiche e fonti rinforzate 10
1.4.5 Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme 11
1.5 Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio 11
1.6 I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive 12

Capitolo 2 Lo Stato

2.1 La nozione di Stato 13
2.2 Gli elementi costitutivi dello Stato 13
2.2.1 Il popolo 13
2.2.2 Il territorio 14
2.2.3 La sovranità 15
2.3 Le funzioni dello Stato 15
2.4 Forme di Stato e forme di governo 16
2.5 Lo Stato italiano alla luce della sua Costituzione 17
2.6 Rapporti con gli altri ordinamenti 18
2.6.1 La Costituzione e i rapporti internazionali 18
2.6.2 L'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) 18
2.7 L'Unione europea 18
2.7.1 Cenni sul processo d'integrazione europeo 18
2.7.2 Le istituzioni dell'Unione europea 19

Capitolo 3 La Costituzione italiana

3.1 Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana 21
3.2 I principi fondamentali 21

3.3 I diritti e le libertà costituzionali....22
3.3.1 Le tutele nelle Costituzioni moderne....22
3.3.2 I diritti e le libertà fondamentali nella Costituzione italiana....23
3.4 L'uguaglianza formale e sostanziale quale cardine dell'apparato costituzionale....24
3.5 I rapporti civili....25
3.5.1 Libertà personale (art. 13 Cost.)....25
3.5.2 Libertà di domicilio (art. 14 Cost.)....25
3.5.3 Libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.)....25
3.5.4 Libertà di circolazione, di soggiorno nel territorio nazionale, di espatrio e di emigrazione (artt. 16 e 35 Cost.)....26
3.5.5 Libertà di riunione (art. 17 Cost.)....26
3.5.6 Libertà di associazione (art. 18 Cost.)....26
3.5.7 Libertà di religione (art. 19 Cost.)....27
3.5.8 Libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.)....27
3.5.9 Diritto alla tutela giurisdizionale e alla difesa in giudizio: rinvio (art. 24 Cost.)....27
3.5.10 Diritto a essere estradati nel rispetto delle convenzioni internazionali (art. 26 Cost.)....28
3.5.11 Le prerogative in materia penale (artt. 25 e 27 Cost.)....28
3.6 I rapporti etico-sociali....29
3.6.1 Diritto e dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio (artt. 29 e 30 Cost.)....29
3.6.2 Diritto alla salute (art. 32 Cost.)....29
3.6.3 Libertà di insegnamento e della scienza (art. 33 Cost.)....30
3.6.4 Libertà o diritto all'istruzione (art. 34 Cost.)....30
3.7 I rapporti economici....31
3.7.1 Diritto al lavoro (art. 4, co. 1, e art. 46 Cost.)....31
3.7.2 Diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro (art. 36, co. 1, Cost.)....31
3.7.3 Diritto del lavoratore al riposo settimanale e alle ferie annuali (art. 36, co. 3, e art. 37, co. 1, Cost.)....31
3.7.4 Diritto al mantenimento, all'assistenza e alla previdenza sociale (art. 38, co. 1 e 2, Cost.)....31
3.7.5 Diritto all'educazione e all'avviamento professionale per gli inabili e i minorati (art. 38, co. 3, Cost.)....32
3.7.6 Libertà sindacale (art. 39 Cost.)....32
3.7.7 Libertà di sciopero (art. 40 Cost.)....32
3.7.8 Libertà d'impresa (art. 41 Cost.)....33
3.7.9 Diritto alla proprietà (artt. 42-44 Cost.)....33
3.7.10 Diritto alla tutela della cooperazione e dell'artigianato (art. 45 Cost.)....34
3.7.11 Diritto alla tutela del risparmio (artt. 47 Cost.)....34
3.8 I rapporti politici....34
3.8.1 Diritto di elettorato: rinvio (art. 48 Cost.)....34
3.8.2 Diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale e i partiti politici (art. 49 Cost.)....34
3.8.3 Diritto di petizione al Parlamento (art. 50 Cost.)....35
3.8.4 Diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.)....35

3.9 I doveri costituzionali 36
3.9.1 Concetti generali 36
3.9.2 I doveri politici 36
3.9.3 I doveri di solidarietà economica e sociale 37
3.10 La tutela internazionale dei diritti dell'uomo 37
3.11 La condizione giuridica dello straniero in Italia 38

Capitolo 4 Gli organi costituzionali
4.1 Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale 39
4.2 Il corpo elettorale 39
4.2.1 Elettorato attivo e passivo 39
4.2.2 I sistemi elettorali 40
4.3 Il Parlamento 41
4.3.1 Concetti generali 41
4.3.2 Il bicameralismo perfetto 41
4.3.3 La Camera dei deputati 42
4.3.4 Il Senato della Repubblica 42
4.3.5 L'organizzazione interna e il funzionamento del Parlamento 43
4.3.6 Le deliberazioni parlamentari 44
4.3.7 Il Parlamento in seduta comune 45
4.3.8 Legislatura, proroga e *prorogatio* *45*
4.3.9 Le prerogative parlamentari 45
4.3.10 La funzione legislativa 46
4.3.11 La funzione di indirizzo politico e di controllo 47
4.4 Il Governo 47
4.4.1 Concetti generali 47
4.4.2 La formazione del Governo 48
4.4.3 Il Presidente del Consiglio dei Ministri 49
4.4.4 Il Consiglio dei Ministri 50
4.4.5 I Ministri 51
4.4.6 I Ministeri 51
4.4.7 Attività e funzioni del Governo 52
4.5 Il Presidente della Repubblica 52
4.5.1 Il Capo dello Stato nella Costituzione 52
4.5.2 Requisiti di eleggibilità, elezione, durata e cessazione del mandato 53
4.5.3 Gli atti del Presidente della Repubblica 54
4.5.4 Responsabilità e irresponsabilità del Presidente 55
4.5.5 Impedimento e supplenza 56
4.6 La Corte costituzionale 56
4.6.1 Il ruolo della Corte 56
4.6.2 Competenze della Corte 57
4.6.3 Composizione della Corte 57
4.6.4 *Status* del giudice costituzionale 58
4.6.5 Il sindacato di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge 58
4.6.6 Tipologia delle decisioni della Corte 59
4.6.7 La risoluzione dei conflitti di attribuzione 60

4.6.8 Giudizio sulle accuse al Presidente della Repubblica 61
4.6.9 Giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum 61

Capitolo 5 La magistratura
5.1 Il potere giudiziario e i fini della giurisdizione 63
5.2 Giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale 64
5.2.1 Inquadramento generale 64
5.2.2 La giurisdizione penale 64
5.2.3 La giurisdizione civile 65
5.3 Gli organi della giurisdizione ordinaria 66
5.3.1 Giudice di Pace 66
5.3.2 Tribunale ordinario 66
5.3.3 Corte d'Appello 67
5.3.4 Corte di Cassazione 67
5.3.5 Tribunale per i Minorenni 67
5.3.6 Tribunale di Sorveglianza 68
5.3.7 Corte d'Assise 68
5.4 Le giurisdizioni speciali 69
5.4.1 La giurisdizione amministrativa 69
5.4.2 La giurisdizione contabile 70
5.4.3 La giurisdizione militare 70
5.5 Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) 70
5.6 I principi costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale 71
5.6.1 La ragione giustificatrice dei principi 71
5.6.2 Il giudice naturale 71
5.6.3 Il divieto di istituzione di giudici speciali o straordinari 72
5.6.4 Il diritto alla tutela giurisdizionale 72
5.6.5 Il diritto di difesa 73
5.6.6 Il principio del contraddittorio 73
5.6.7 Il principio del *favor rei* e del *favor libertatis* *73*
5.6.8 Il giusto processo 74
5.6.9 L'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali 74

Capitolo 6 Gli organi ausiliari
6.1 Gli organi ausiliari costituzionali 76
6.2 Il Consiglio di Stato 76
6.2.1 L'organizzazione 76
6.2.2 La funzione consultiva 77
6.2.3 La funzione giurisdizionale 77
6.3 La Corte dei conti 77
6.3.1 La composizione 77
6.3.2 La funzione di controllo 78
6.3.3 La funzione consultiva 78
6.3.4 La funzione giurisdizionale 79
6.4 Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) 79
6.5 Il Consiglio supremo di difesa (CSD) 79

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

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

Capitolo 8 Le fonti del diritto

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

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

Libro II
Diritto amministrativo

Capitolo 1 La Pubblica Amministrazione e il diritto amministrativo
1.1 L'amministrazione pubblica 131
1.1.1 La nozione di Pubblica Amministrazione e di diritto amministrativo 131
1.1.2 La Pubblica Amministrazione nella Costituzione 131
1.2 Le fonti del diritto amministrativo 133
1.2.1 I regolamenti statali e gli atti amministrativi generali 133
1.2.2 I regolamenti regionali 135
1.2.3 Le ordinanze di necessità e urgenza 135
1.2.4 Gli atti interni, le circolari, la prassi amministrativa 136
1.3 L'attività amministrativa 137
1.3.1 Caratteri generali 137
1.3.2 Atti e provvedimenti amministrativi 138

1.3.3 Gli atti politici 138
1.3.4 Gli atti di alta amministrazione 139

Capitolo 2 Le situazioni giuridiche soggettive
2.1 Nozioni 140
2.2 Il diritto soggettivo, il diritto potestativo e la potestà 140
2.3 L'interesse legittimo 142
2.3.1 Nozione 142
2.3.2 Interessi pretensivi e interessi oppositivi 143
2.3.3 Interessi diffusi, collettivi e semplici (o amministrativamente protetti) 144
2.4 Le situazioni giuridiche passive 144

Capitolo 3 L'organizzazione amministrativa
3.1 Nozioni di ente, organo e ufficio 146
3.2 L'organo amministrativo 147
3.2.1 Definizioni e caratteristiche dell'organo amministrativo 147
3.2.2 Le diverse tipologie di organi 147
3.2.3 La competenza 148
3.2.4 L'esercizio della competenza da parte di soggetti doversi dal titolare dell'organo 148
3.2.5 L'incompetenza 149
3.2.6 Il funzionario di fatto 149
3.2.7 La *prorogatio* *150*
3.3 Il decentramento amministrativo 150
3.3.1 Le disposizioni costituzionali 150
3.3.2 Le possibili forme di decentramento 151
3.3.3 Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà 151
3.4 Gli enti pubblici 152
3.4.1 Profili generali 152
3.4.2 Le principali tipologie di enti pubblici 152
3.4.3 Il fenomeno della privatizzazione 154
3.4.4 I rapporti fra gli enti 154
3.5 L'articolazione burocratica dello Stato 155
3.5.1 Concetti generali 155
3.5.2 La funzione del Presidente del Consiglio dei Ministri 155
3.5.3 I Ministeri 156
3.5.4 Il Ministro 157
3.5.5 Le Agenzie 157
3.6 Le Autorità indipendenti 158
3.6.1 Indipendenza, neutralità e imparzialità delle Autorità 158
3.6.2 Le Autorità attualmente operanti 158
3.7 L'Amministrazione statale periferica e le Amministrazioni statali non territoriali 160
3.8 Gli enti locali territoriali: rinvio 160

Capitolo 4 Atti e provvedimenti amministrativi
4.1 Atti e provvedimenti amministrativi 162
4.1.1 Concetti generali 162
4.1.2 Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo 162
4.2 Struttura, contenuto ed efficacia del provvedimento amministrativo 163
4.2.1 Caratteri generali 163
4.2.2 Gli elementi essenziali 163
4.2.3 Gli elementi accidentali 164
4.2.4 Struttura, contenuto e fine 164
4.2.5 La motivazione 165
4.2.6 L'efficacia 166
4.3 Le autorizzazioni 166
4.3.1 L'autorizzazione e le figure affini 166
4.3.2 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) 167
4.4 La concessione 168
4.5 I provvedimenti ablatori 169

Capitolo 5 La patologia dell'atto amministrativo
5.1 Gli stati patologici e l'invalidità dell'atto 170
5.2 La nullità dell'atto 171
5.2.1 Il regime giuridico della nullità 171
5.2.2 La carenza di potere 171
5.2.3 Nullità e inesistenza 172
5.3 L'annullabilità dell'atto 172
5.3.1 I vizi di legittimità 172
5.3.2 L'incompetenza relativa 173
5.3.3 L'eccesso di potere 173
5.3.4 La violazione di legge e la mera irregolarità 174
5.4 L'istituto dell'autotutela 174
5.5 L'autotutela decisoria 175
5.5.1 Gli atti di ritiro 175
5.5.2 Gli atti di convalescenza 176
5.5.3 Gli atti di conservazione 176

Capitolo 6 I beni pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità
6.1 I beni pubblici e la loro classificazione 177
6.2 L'uso dei beni pubblici da parte dei privati 178
6.3 I beni privati e la potestà ablatoria della Pubblica Amministrazione 179
6.4 L'espropriazione per pubblica utilità 179
6.4.1 Ambito applicativo 179
6.4.2 I soggetti 180
6.4.3 La dichiarazione di pubblica utilità 180
6.4.4 L'indennità di espropriazione 180
6.4.5 La retrocessione del bene 181
6.4.6 La cessione volontaria 181
6.5 L'occupazione legittima e l'occupazione senza titolo 182

6.5.1 L'occupazione legittima 182
6.5.2 L'occupazione senza titolo 182
6.5.3 Il procedimento espropriativo semplificato 183
6.6 Le requisizioni 183

Capitolo 7 I controlli
7.1 I controlli pubblici 184
7.2 Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione 185
7.3 Le tipologie di controllo nel D.Lgs. 286/1999 186
7.4 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile 186
7.5 Il controllo di gestione 187
7.6 Il controllo strategico 188
7.7 Il controllo sulla qualità dei servizi 188
7.8 I controlli di spesa del personale 188

Capitolo 8 La responsabilità della Pubblica Amministrazione
8.1 Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione 190
8.2 La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi .191
8.3 La responsabilità per lesione di interessi legittimi 192
8.4 Ulteriori ipotesi di responsabilità della Pubblica Amministrazione 193
8.4.1 La responsabilità derivante da atto lecito 193
8.4.2 Il danno da ritardo 193
8.4.3 Il danno da disturbo 194
8.5 Le tecniche risarcitorie 194

Capitolo 9 Il sistema delle tutele
9.1 La tutela dei diritti e degli interessi 196
9.2 I ricorsi amministrativi 196
9.2.1 Nozione e tipologie 196
9.2.2 La definitività dell'atto 197
9.2.3 Profili procedurali 197
9.3 La tutela in sede giurisdizionale amministrativa 198
9.3.1 Il sistema di giurisdizione amministrativa 198
9.3.2 Il Codice del processo amministrativo e gli organi di giustizia amministrativa .. 199
9.3.3 La giurisdizione del giudice amministrativo 199
9.3.4 La class action nei confronti delle Amministrazioni pubbliche 200
9.4 La giurisdizione del giudice ordinario 201
9.5 Le giurisdizioni amministrative speciali 201

Libro III
Attività amministrativa, procedimento e tutela della privacy

Capitolo 1 L'attività della Pubblica Amministrazione
1.1 I principi generali dell'attività amministrativa 209

1.1.1 Concetti generali 209
1.1.2 Il principio di legalità 209
1.1.3 I principi di buon andamento e imparzialità 210
1.1.4 Il principio di ragionevolezza 210
1.1.5 Il principio di sussidiarietà 211
1.1.6 Il principio di proporzionalità 211
1.1.7 Il principio di pubblicità e trasparenza 212
1.1.8 Il principio di azionabilità delle situazioni giuridiche dei cittadini contro la Pubblica Amministrazione 212
1.1.9 Il principio di responsabilità 213
1.2 Discrezionalità amministrativa, discrezionalità tecnica e merito 213
1.3 L'attività vincolata 214

Capitolo 2 I documenti amministrativi: dal cartaceo al digitale
2.1 Nozione di documento e destinatari delle disposizioni del Testo Unico 215
2.2 Il certificato quale atto amministrativo 216
2.2.1 Nozione 216
2.2.2 Tipologie 216
2.2.3 Validità 217
2.3 Le autocertificazioni 217
2.3.1 Funzione, tipologie e validità 217
2.3.2 La dichiarazione sostitutiva di certificazioni 218
2.3.3 La dichiarazione sostitutiva di atti di notorietà 219
2.3.4 L'obbligo della sottoscrizione 219
2.3.5 I controlli 220
2.4 L'acquisizione diretta dei documenti 220
2.5 La "decertificazione" nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini 221
2.6 L'autentica di copie 221
2.7 La legalizzazione di firme e di documenti 222
2.8 La dematerializzazione dei documenti amministrativi 223
2.9 L'informatizzazione e la digitalizzazione dell'attività amministrativa 224
2.9.1 Il quadro normativo di riferimento 224
2.9.2 La Carta della cittadinanza digitale 225
2.9.3 La firma digitale 226
2.9.4 Il documento informatico 226
2.9.5 Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) 228

Capitolo 3 Il procedimento amministrativo
3.1 Profili generali 229
3.1.1 Definizione e riferimenti normativi 229
3.1.2 I principi del procedimento 229
3.1.3 Fasi del procedimento 231
3.2 Il responsabile del procedimento 231
3.2.1 Procedura di nomina 231
3.2.2 Compiti del responsabile 232
3.3 La partecipazione al procedimento amministrativo 233

3.3.1 La comunicazione di avvio del procedimento 233
3.3.2 Le deroghe all'obbligo di comunicazione 234
3.3.3 Conseguenze dell'omessa comunicazione 235
3.3.4 Il preavviso di rigetto 235
3.4 La conclusione del procedimento 236
3.4.1 La disciplina dei termini 236
3.4.2 L'inosservanza del termine e il potere sostitutivo 237
3.4.3 L'indennizzo da ritardo 238
3.4.4 Il danno da ritardo 238
3.5 Il silenzio dell'amministrazione 239
3.5.1 Profili generali 239
3.5.2 Il silenzio assenso 239
3.5.3 Il silenzio procedimentale 241
3.5.4 Il silenzio rigetto o diniego 241
3.5.5 Il silenzio inadempimento (o rifiuto) 241
3.6 La conferenza di servizi 242
3.6.1 Le diverse tipologie 242
3.6.2 Le modalità di svolgimento e gli effetti del dissenso 245
3.6.3 La tutela delle amministrazioni dissenzienti 246
3.7 Gli accordi 246
3.7.1 Finalità degli accordi 246
3.7.2 Gli accordi procedimentali e sostitutivi 247
3.7.3 Gli accordi tra pubbliche amministrazioni 247
3.7.4 Gli accordi di programma 248
3.8 L'attività consultiva: i pareri 248

Capitolo 4 Il diritto di accesso e l'accesso civico

4.1 Il diritto di accesso: nozione, natura giuridica e oggetto 250
4.1.1 Nozione 250
4.1.2 Natura giuridica 250
4.1.3 Il documento amministrativo come oggetto del diritto di accesso 251
4.2 Le parti nel procedimento di accesso 251
4.2.1 Gli interessati 251
4.2.2 I controinteressati 252
4.2.3 Le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti obbligati a consentire l'accesso 252
4.3 I limiti al diritto di accesso 253
4.4 Modalità di esercizio del diritto di accesso 254
4.4.1 Accesso formale e informale 254
4.4.2 Attività istruttoria 255
4.4.3 Accoglimento, rifiuto e differimento della richiesta 256
4.5 La tutela del diritto di accesso 256
4.5.1 Il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale 256
4.5.2 La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi 257
4.5.3 Il ricorso al Difensore civico (tutela giustiziale) 257
4.6 L'accesso civico 258

4.6.1 Profili generali 258
4.6.2 Limiti all'accesso civico generalizzato 259
4.6.3 Differenza tra diritto di accesso e l'accesso civico 259
4.6.4 Modalità di esercizio del diritto 260
4.7 La disciplina del diritto di accesso negli enti locali 261
4.7.1 La disciplina specifica dettata dall'art. 10 TUEL 261
4.7.2 Il diritto di accesso dei consiglieri (art. 43 TUEL) 262

Capitolo 5 La tutela della privacy

5.1 Il diritto alla riservatezza 264
5.1.1 La privacy come diritto costituzionalmente tutelato e limite alla trasparenza 264
5.1.2 La protezione dei dati personali: dal Codice della privacy al regolamento europeo 264
5.2 L'oggetto e la finalità della disciplina del Codice della privacy 265
5.3 Ambito oggettivo e territoriale di applicazione 265
5.4 Le principali definizioni in materia 266
5.5 I principi generali del trattamento dei dati 267
5.6 Il consenso al trattamento dei dati personali: caratteristiche e durata 268
5.7 Il trattamento dei dati personali 269
5.7.1 Il trattamento dei dati connessi ad un compito di interesse pubblico 269
5.7.2 Il trattamento di categorie particolari di dati personali 270
5.7.3 Il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute 271
5.7.4 Il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati 272
5.7.5 Il trattamento dei dati in ambito pubblico 272
5.8 Le informazioni all'interessato 272
5.9 I diritti dell'interessato titolare dei dati 273
5.9.1 Le modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato 273
5.9.2 I diritti dell'interessato 274
5.9.3 Le limitazioni ai diritti dell'interessato 275
5.10 I soggetti interessati al trattamento 275
5.10.1 Il titolare e i contitolari del trattamento 275
5.10.2 Il responsabile del trattamento ed il suo rapporto con il titolare 276
5.10.3 Il Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) 276
5.11 Ulteriori adempimenti da parte di titolari e responsabili del trattamento 277
5.12 Le Autorità di controllo 278
5.13 Le tutela amministrativa e giurisdizionale 278

Libro IV
Ordinamento istituzionale e funzioni degli enti locali

Capitolo 1 Le autonomie territoriali

1.1 Concetti introduttivi 289
1.2 Enti ed autonomie locali. Autonomia e decentramento 290
1.3 Autonomia, sussidiarietà e federalismo 291

Capitolo 2 Le fonti normative

2.1 I precetti della Costituzione repubblicana 292
2.2 La normativa ordinaria dello Stato 293
2.3 Gli statuti 294
2.3.1 La potestà statutaria degli enti subregionali 294
2.3.2 Il contenuto obbligatorio e facoltativo dello statuto 295
2.3.3 L'approvazione dello statuto e la sua pubblicazione 297
2.4 I regolamenti degli enti locali 298
2.4.1 Il fondamento e i limiti della potestà regolamentare 298
2.4.2 I regolamenti degli enti locali nella gerarchia delle fonti 299
2.4.3 La classificazione dei regolamenti 299
2.4.4 I regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi 300
2.4.5 L'organo competente all'adozione, il procedimento, la pubblicazione 301
2.4.6 La potestà sanzionatoria degli enti locali 302
2.5 Le ordinanze contingibili e urgenti (o ordinanze di necessità) 302
2.6 I rapporti fra la potestà normativa degli enti locali e la potestà legislativa dello Stato e della Regione 303

Capitolo 3 Il Comune

3.1 Il Comune nell'ordinamento italiano 305
3.2 Le funzioni dei Comuni 305
3.2.1 Le funzioni proprie e le funzioni conferite 305
3.2.2 Le funzioni fondamentali 306
3.3 Gli organi di governo del Comune 307
3.4 II Consiglio comunale 308
3.4.1 Le competenze 308
3.4.2 La composizione 309
3.4.3 Il regolamento consiliare 310
3.4.4 Il funzionamento 310
3.4.5 Il Presidente 311
3.4.6 I consiglieri 311
3.4.7 Commissioni e gruppi consiliari 313
3.4.8 Scioglimento e sospensione del Consiglio 314
3.5 Il Sindaco 318
3.5.1 Le competenze 318
3.5.2 Le funzioni di indirizzo politico 318
3.5.3 Le funzioni di gestione amministrativa 319
3.5.4 Le attribuzioni quale ufficiale di Governo 319
3.5.5 Il potere di ordinanza del Sindaco 320
3.5.6 Vicende della carica 322
3.6 La Giunta 323
3.6.1 Le competenze 323
3.6.2 La composizione 324
3.6.3 La rappresentanza di genere 325
3.6.4 Il Vicesindaco 326
3.6.5 Status degli assessori 327

3.7 La legge sui piccoli Comuni 327
3.8 Il decentramento comunale 329
3.8.1 Le circoscrizioni 329
3.8.2 I Municipi 330

Capitolo 4 La Provincia
4.1 Nozione 331
4.2 Le funzioni 332
4.2.1 Le funzioni fondamentali delle Province ordinarie 332
4.2.2 Le funzioni fondamentali delle Province montane 333
4.2.3 Funzioni non fondamentali 333
4.3 Gli organi di governo 334
4.3.1 L'assetto istituzionale della Provincia dopo la riforma Delrio 334
4.3.2 Il Consiglio provinciale 334
4.3.3 Il Presidente della Provincia 334
4.3.4 L'Assemblea dei Sindaci 335
4.4 Il decentramento provinciale: circoscrizioni e circondari 335

Capitolo 5 La Città metropolitana e Roma capitale
5.1 La nozione di Città metropolitana 336
5.2 Le funzioni fondamentali, ereditate e conferite 337
5.3 Gli organi di governo 338
5.3.1 L'assetto istituzionale della Città metropolitana 338
5.3.2 Il Consiglio metropolitano 338
5.3.3 Il Sindaco metropolitano 339
5.3.4 La Conferenza metropolitana 339
5.4 Lo *status* di Roma capitale 340
5.4.1 Individuazione e fondamento costituzionale 340
5.4.2 La disciplina legislativa ordinaria 340
5.4.3 Le funzioni del Comune di Roma 341
5.4.4 Roma capitale e Città metropolitana di Roma capitale 341

Capitolo 6 Il sistema elettorale
6.1 Le modalità di elezione degli organi degli enti locali 343
6.2 L'elettorato e la candidabilità 344
6.3 La non candidabilità 345
6.4 L'ineleggibilità e l'incompatibilità 347
6.4.1 Ineleggibilità 347
6.4.2 Incompatibilità 348
6.4.3 Esimente e decadenza di diritto 350
6.5 Le procedure elettorali nei Comuni 351
6.5.1 L'elezione dei Consigli e dei Sindaci 351
6.5.2 L'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti 351
6.5.3 L'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti 352

6.5.4 L'elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti 353
6.6 Le procedure elettorali nelle Province 355
6.6.1 L'elezione del Consiglio provinciale 355
6.6.2 L'elezione del Presidente della Provincia 356
6.7 Le procedure elettorali nelle Città metropolitane 356
6.7.1 L'elettorato e la presentazione delle liste per il Consiglio metropolitano 356
6.7.2 Il meccanismo elettorale e il voto ponderato 357
6.7.3 La possibile elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco e del Consiglio metropolitano 358

Capitolo 7 *Status* degli amministratori locali
7.1 Definizione di amministratore locale 359
7.2 I doveri 359
7.2.1 Principi generali 359
7.2.2 Il dovere di astensione 359
7.2.3 Il divieto di incarichi e di consulenze 360
7.2.4 Il divieto di acquisto di beni dell'ente 360
7.2.5 Il divieto di trasferimento degli amministratori lavoratori dipendenti 361
7.3 I diritti 361
7.3.1 Il diritto ad esercitare il proprio mandato 361
7.3.2 L'aspettativa non retribuita 362
7.3.3 L'indennità di funzione e i gettoni di presenza 363
7.3.4 I rimborsi per viaggi e missioni 364
7.3.5 L'assicurazione per i rischi di esercizio del mandato 364
7.4 Gli obblighi di trasparenza concernenti gli organi di indirizzo politico 365
7.5 La tutela penale degli amministratori locali (L. 105/2017) 365
7.6 Rimozione e sospensione degli amministratori locali 366

Capitolo 8 Le modifiche territoriali
8.1 La disciplina costituzionale 368
8.2 Mutamento territoriale e istituzione di una nuova Provincia 368
8.3 Mutamento territoriale e creazione di nuovi Comuni 369
8.4 La fusione di Comuni 370
8.4.1 Disciplina generale 370
8.4.2 La fusione tradizionale 371
8.4.3 La fusione per incorporazione 372

Capitolo 9 Le forme di aggregazione e di collaborazione
9.1 Concetti generali 373
9.2 Le Unioni di Comuni 373
9.2.1 La disciplina del TUEL con le modifiche della legge Delrio 373
9.2.2 L'assetto istituzionale 374
9.3 La Comunità montana e la Comunità isolana o di arcipelago 374
9.3.1 I compiti e l'organizzazione 374
9.3.2 Le funzioni 375

9.3.3 Fusione e scissione dei Comuni della Comunità montana 376
9.4 Le convenzioni 376
9.5 I consorzi fra enti locali 377
9.5.1 La finalità dei consorzi 377
9.5.2 La costituzione del consorzio 378
9.5.3 Gli organi consortili 378
9.6 Gli accordi di programma 379
9.7 L'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni 380
9.7.1 La disciplina legislativa 380
9.7.2 La sentenza della Corte costituzionale n. 33/2019 380

Capitolo 10 Il coinvolgimento dei cittadini
10.1 La partecipazione popolare 382
10.2 Il referendum 382
10.3 L'azione popolare 383
10.4 La partecipazione procedimentale 383
10.5 Il difensore civico 384
10.5.1 L'istituzione e la trasformazione in difensore civico territoriale 384
10.5.2 L'attività: poteri e limitazioni 385
10.6 L'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) 385

Capitolo 11 I servizi pubblici locali
11.1 Le forme di gestione dei servizi pubblici locali 387
11.1.1 Servizio pubblico e servizio pubblico locale (SPL) 387
11.1.2 L'evoluzione normativa 388
11.1.3 Il servizio pubblico locale nel decreto legislativo 267/2000 389
11.1.4 I servizi a rilevanza economica 389
11.1.5 I servizi privi di rilevanza economica 390
11.2 Le singole forme di gestione dei servizi locali: aziende speciali, istituzioni e società miste 391

Capitolo 12 I controlli
12.1 I controlli sugli atti: la loro implicita abrogazione 392
12.2 I controlli sugli organi 392
12.2.1 Disciplina generale 392
12.2.2 I controlli ispettivi 393
12.2.3 I controlli sostitutivi semplici 393
12.2.4 I controlli sostitutivi repressivi 394
10.2.5 Il potere governativo di annullamento straordinario 394
12.3 I controlli interni 394
12.3.1 Disciplina generale 394
12.3.2 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile 395
12.3.3 Il controllo strategico 396
12.4 Il controllo esterno sulla gestione 396
12.5 Il controllo politico dell'elettorato e la *customer satisfaction* ***397***

Libro V
Il lavoro alle dipendenze degli enti locali

Capitolo 1 La disciplina generale e l'instaurazione del rapporto di lavoro
1.1 Concetti introduttivi 405
1.2 Il rapporto di lavoro pubblico 405
1.2.1 Caratteristiche generali 405
1.2.2 La privatizzazione 406
1.3 Il sistema delle fonti 407
1.3.1 Le fonti pubblicistiche 407
1.3.2 La disciplina costituzionale 407
1.3.3 La disciplina legislativa 407
1.3.4 La disciplina applicabile agli enti locali 409
1.3.5 I livelli di contrattazione 409
1.3.6 Il contratto del comparto Funzioni locali 410
1.3.7 Il riparto fra i vari livelli di contrattazione 413
1.4 L'instaurazione del rapporto di lavoro e le modalità di reclutamento 415
1.4.1 Il Piano dei fabbisogni 415
1.4.2 Le procedure di assunzione 415
1.5 Il lavoro dipendente e l'utilizzo del lavoro flessibile 416
1.6 Inquadramento del personale 418
1.6.1 La declaratoria delle categorie 418
1.6.2 Le progressioni orizzontali e verticali 420
1.6.3 Le posizioni organizzative 420

Capitolo 2 Diritti, doveri e mobilità dei dipendenti
2.1 Concetti introduttivi 422
2.2 Lo svolgimento del rapporto di lavoro 422
2.2.1 I diritti patrimoniali dei dipendenti 422
2.2.2 I diritti non patrimoniali dei dipendenti 422
2.2.3 Doveri dei dipendenti 428
2.2.4 Le responsabilità 432
2.3 Mutamenti nel rapporto di lavoro 434
2.3.1 Nozione di mobilità 434
2.3.2 La mobilità volontaria (o individuale) 435
2.3.3 La mobilità obbligatoria (individuale o collettiva) 436
2.3.4 L'equiparazione dei livelli di inquadramento 437
2.3.5 Il comando, il distacco e il collocamento fuori ruolo 437

Capitolo 3 Il sistema di gestione delle *performance*
3.1 Il Sistema di misurazione e di valutazione 439
3.2 Le strutture e i soggetti coinvolti 440
3.2.1 Quadro d'insieme 440
3.2.2 Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) 441
3.2.3 Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) 442

3.3 Il ciclo della *performance* 442
3.4 Gli obiettivi di *performance* 443
3.5 Il Piano triennale della *performance* e la Relazione annuale 443
3.6 Il trattamento accessorio collegato alla *performance* 444

Capitolo 4 Il sistema sanzionatorio e la cessazione del rapporto di lavoro
4.1 Le sanzioni disciplinari senza licenziamento 446
4.1.1 I criteri di determinazione delle sanzioni 446
4.1.2 Le sanzioni applicabili 446
4.1.3 Determinazione concordata della sanzione 448
4.2 La cessazione del rapporto di lavoro e il licenziamento 449
4.2.1 Cause generali di cessazione del rapporto di lavoro 449
4.2.2 Il licenziamento con preavviso 450
4.2.3 Il licenziamento senza preavviso 451
4.3 Il procedimento disciplinare 452
4.3.1 Titolarità del potere disciplinare 452
4.3.2 Fasi del procedimento disciplinare dinanzi all'UPD 453
4.3.3 Il procedimento disciplinare accelerato 454
4.3.4 Il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale 455
4.4 La sospensione cautelare del dipendente 456

Capitolo 5 Le figure dirigenziali
5.1 Le figure apicali negli enti locali 458
5.2 I dirigenti 458
5.2.1 La dirigenza pubblica 458
5.2.2 La dirigenza locale e la separazione governo-amministrazione 460
5.2.3 Le funzioni e le responsabilità dei dirigenti 460
5.2.4 Il reclutamento, il conferimento e la revoca dell'incarico dirigenziale 461
5.2.5 L'inconferibilità degli incarichi dirigenziali 463
5.2.6 La rotazione del personale dirigenziale 463
5.2.7 Gli obblighi di trasparenza 464
5.3 Le funzioni direttive svolte da personale non dirigenziale 465
5.3.1 Incaricati di posizione organizzativa 465
5.3.2 I responsabili di ufficio o servizio 466

Capitolo 6 Il Segretario e il Direttore generale
6.1 Evoluzione storica e iscrizione all'Albo 467
6.1.1 Evoluzione storica della figura del Segretario 467
6.1.2 Il reclutamento, la formazione, l'iscrizione all'Albo e le fasce professionali 467
6.2 La procedura di nomina e di revoca 469
6.3 Il Segretario privo di incarico, non confermato o revocato 470
6.4 L'attività 470
6.5 I compiti assegnati dalla legge anticorruzione 470
6.6 Il Vice Segretario 471
6.7 Il Direttore generale 472

Capitolo 7 La sicurezza sui luoghi di lavoro
7.1 Il quadro normativo....474
7.1.1 La Costituzione....474
7.1.2 Il codice civile....474
7.1.3 La legislazione ordinaria e il Testo Unico (D.Lgs. 81/2008)....475
7.2 L'attività di vigilanza....476
7.3 La prevenzione sui luoghi di lavoro....476
7.3.1 Nozione di sicurezza sul lavoro....476
7.3.2 I soggetti che devono garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro....477
7.4 Il datore di lavoro....477
7.4.1 Nozione di datore di lavoro....477
7.4.2 Obblighi....478
7.5 I dirigenti e i preposti....479
7.6 Il lavoratore....479
7.6.1 Nozione....479
7.6.2 Diritti....480
7.6.3 Obblighi....480
7.7 Il servizio di prevenzione e protezione (SPP) e il suo responsabile....481
7.7.1 Nozione....481
7.7.2 Il responsabile del servizio (RSPP)....482
7.8 Il medico competente....482
7.8.1 Nomina e funzioni....482
7.8.2 La sorveglianza sanitaria....483
7.9 Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RSL)....483
7.9.1 Nomina....483
7.9.2 Funzioni....484
7.10 L'informazione, la formazione e l'addestramento....485
7.11 Documento di valutazione del rischio (DVR)....486
7.12 La gestione delle emergenze....486
7.13 La riunione periodica....487

Libro VI
Trasparenza e misure anticorruzione

Capitolo 1 Gli obblighi di trasparenza e le misure per prevenire la corruzione
1.1 Quadro normativo e definizione del concetto di corruzione....497
1.2 Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione....498
1.2.1 Soggetti della strategia di prevenzione a livello nazionale....498
1.2.2 Soggetti della strategia di prevenzione a livello decentrato....499
1.3 L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): composizione e attribuzioni....500
1.4 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)..502
1.5 Gli strumenti operativi per la lotta alla corruzione....504
1.5.1 Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)....504

1.5.2 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 505
1.6 La trasparenza dell'attività amministrativa....507
1.6.1 La trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione 507
1.6.2 Ambito soggettivo del decreto trasparenza 508
1.6.3 Ambito oggettivo: gli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza..509
1.6.4 La qualità dei dati, decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione....510
1.6.5 Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio e del Servizio Sanitario Nazionale....510
1.6.6 Gli obblighi di pubblicazione: vigilanza e procedimento sanzionatorio....511
1.7 Il sistema di vigilanza delle norme anticorruzione....513
1.8 Il Segretario dell'ente locale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 515

Capitolo 2 La gestione delle risorse umane e le misure anticorruzione
2.1 Le risorse umane e le misure di prevenzione della corruzione....516
2.2 Il Codice di comportamento....516
2.2.1 Finalità e destinatari 516
2.2.2 Obblighi a carico dei dipendenti 517
2.3 La segnalazione di illeciti e la tutela del dipendente (il cosiddetto whistleblower) ...518
2.3.1 La gestione della segnalazione e l'obbligo di anonimato....518
2.3.2 Le misure di tutela del whistleblower 519
2.4 Le ulteriori misure di contrasto alla corruzione nel pubblico impiego....520
2.4.1 La rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione 520
2.4.2 L'astensione in caso di conflitto di interesse....521
2.4.3 Formazione in tema di anticorruzione 522
2.5 Le misure di contrasto alla corruzione nelle varie fasi del rapporto di lavoro....523
2.5.1 Trasparenza e anticorruzione nei concorsi pubblici e nelle procedure di selezione 523
2.5.2 Il dovere di esclusività del dipendente: la disciplina in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (art. 53 D.Lgs. 165/2001) ...524
2.5.3 Le disposizioni sull'inconferibilità degli incarichi e sulle incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)....526
2.5.4 La cessazione del rapporto di lavoro e il divieto di pantouflage (cosiddette *revolving doors*) 528
2.6 L'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma a personale esterno....528

Appendice
La Regione Campania

Capitolo 1 Geografia politica ed economica della Campania
1.1 Cenni di geografia fisica della Regione Campania....541
1.1.1 Le caratteristiche fisiche del territorio 541
1.1.2 Idrografia campana....541

1.1.3 Aspetti bioclimatici 542
1.2 Breve storia della Regione 542
1.3 Demografia ed urbanizzazione 543
1.3.1 Popolazione 543
1.3.2 Insediamenti e distribuzione della popolazione 546
1.4 La rete delle infrastrutture 547
1.4.1 Il sistema ferroviario campano 547
1.4.2 Le infrastrutture stradali 548
1.4.3 Il sistema portuale 549
1.4.4 Il sistema aeroportuale 550
1.4.5 Gli interporti 551
1.5 L'economia della Regione Campania 552
1.5.1 Il settore primario 553
1.5.2 Il settore secondario 555
1.5.3 Il settore terziario 557

Capitolo 2 Statuto e ordinamento della Regione Campania
2.1 Lo Statuto 559
2.2 Dichiarazioni indennitarie 559
2.2.1 I principi fondamentali. Il territorio 559
2.2.2 La tutela del principio di eguaglianza 560
2.2.3 Il diritto al lavoro e alla libertà di impresa 560
2.2.4 Gli obiettivi della Regione Campania 561
2.3 Regione, Unione europea e rapporti internazionali 561
2.4 Partecipazione, trasparenza e referendum 561
2.4.1 Principi generali 561
2.4.2 L'iniziativa legislativa 562
2.4.3 Il referendum abrogativo 562
2.4.4 Il referendum consultivo 562
2.4.5 Il referendum approvativo 563
2.4.6 Il diritto di petizione 563
2.4.7 Il Difensore Civico regionale e gli Organismi di pari opportunità e Consulta degli immigrati 563
2.5 Rapporti Regione-enti locali. Il Consiglio delle autonomie locali ed il Consiglio regionale 564
2.5.1 Quadro generale 564
2.5.2 I rapporti tra la Regione e gli enti locali 564
2.5.3 Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) 564
2.6 Organi della Regione 566
2.6.1 Quadro generale 566
2.6.2 Il Consiglio regionale 566
2.6.3 Il Presidente della Giunta e della Regione 569
2.6.4 La Giunta regionale 571
2.7 Procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti 572
2.7.1 Disciplina generale 572
2.7.2 Il procedimento di formazione delle leggi 573

2.7.3 I regolamenti 573
2.8 Consulta di garanzia statutaria 573
2.9 Finanze, bilancio e programmazione 574
2.9.1 Principi generali 574
2.9.2 Il Documento di programmazione economica e finanziaria 574
2.9.3 La legge finanziaria e l'esercizio finanziario 574
2.9.4 Il conto consuntivo 575
2.9.5 Il collegio dei revisori dei conti 575
2.10 Ordinamento amministrativo 575
2.10.1 I principi dell'attività amministrativa 575
2.10.2 I principi di organizzazione 576

Libro I

Diritto costituzionale ed elementi di diritto regionale

SOMMARIO

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto
Capitolo 2 Lo Stato
Capitolo 3 La Costituzione italiana
Capitolo 4 Gli organi costituzionali
Capitolo 5 La magistratura
Capitolo 6 Gli organi ausiliari
Capitolo 7 Le Regioni e i rapporti con lo Stato e gli altri enti territoriali
Capitolo 8 Le fonti del diritto

Capitolo 1
L'ordinamento giuridico e i soggetti del diritto

1.1 L'origine e la funzione del diritto

L'esigenza che i gruppi sociali hanno di darsi regole di comportamento è connaturale alla loro stessa esistenza. Se gli appartenenti alla specie umana tendono per naturale inclinazione ad aggregarsi in gruppi stabili e organizzati, piuttosto che vivere isolatamente dai propri simili, la convivenza, vantaggiosa da un lato, comporta dall'altro lato delle necessarie limitazioni, perché l'esigenza di soddisfazione dei bisogni particolari di ciascuno non può spingersi al punto di sacrificare gli interessi degli altri, né quelli della collettività globalmente considerata.
Ogni volta che degli individui si consociano per costituire, entro confini territorialmente demarcati, una comunità istituzionalmente strutturata e saldamente radicata, il carattere organizzato di questa aggregazione si esprime in un sistema di regole vincolanti, dette **norme**, concepite per disciplinare sia i rapporti fra i consociati, sia quelli fra i singoli e la comunità. Non è difficile comprendere la ragione per cui l'osservanza di queste norme si impone come necessaria a tutti gli appartenenti al corpo sociale: si tratta di regole pensate e applicate per evitare che i contrasti sociali siano risolti attraverso il ricorso alla violenza. Esse mirano cioè a garantire la pacifica convivenza fra i consociati e il benessere collettivo.
L'insieme delle norme costituisce il **diritto od ordinamento giuridico**. Si può affermare che il diritto, e precisamente l'esistenza di un sistema di norme, è elemento caratterizzante e imprescindibile di qualsiasi organizzazione sociale (*ubi societas, ibi ius*).

> Il termine latino «*ius*», nella sua accezione soggettiva, indicava la facoltà di agire in forza di una determinata norma (dal latino «*norma agèndi*»), espressione utilizzata per indicare il complesso delle norme imposte da un'autorità per disciplinare i rapporti tra i consociati (**diritto oggettivo**), che si distingueva dalla «*facùltas agèndi*», ovvero il potere attribuito ad un soggetto di agire per soddisfare un proprio interesse (**diritto soggettivo**). Il *ius* (il diritto) veniva distinto dagli antichi romani tanto dalla «*lex*», ovvero dalla fonte formale del diritto, quanto dal «*fas*», inteso come complesso di norme di origine etico-religiosa.

1.2 L'ordinamento giuridico

Si è detto che l'ordinamento giuridico è l'insieme delle norme che regolano i rapporti fra i consociati e fra questi e il corpo sociale unitariamente considerato. Non tutte le norme fanno parte dell'ordinamento giuridico. Restano escluse, infatti, le regole morali, religiose, di costume, che pure influenzano i nostri comportamenti. Come si dirà più avanti, sono regole giuridiche soltanto quelle che presentano i caratteri dell'*obbligatorietà* e della *coercibilità*.
La dottrina giuspubblicistica classica ha evidenziato l'esistenza di una **pluralità di ordinamenti giuridici**. Questa teoria la si deve soprattutto al giurista Santi Romano

(1875-1947), secondo il quale il diritto «*prima di essere norma, prima di contenere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità per sé stante*».
Dalla definizione che si è fornita di ordinamento giuridico discende che devono ricorrere i seguenti elementi perché l'ordinamento stesso possa configurarsi:

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

La Costituzione italiana disegna un ordinamento pluralista. In particolare, l'art. 2 prevede il cosiddetto **pluralismo sociale** che, all'interno delle diverse tipologie di formazioni sociali che compongono la popolazione, riconosce il momento primario dello svolgimento della personalità umana.
Proprio perché espressioni della socialità dell'uomo, le formazioni sociali hanno un substrato costituito da una pluralità di soggetti che persegue un fine comune (art. 18 Cost.). La Costituzione riconosce loro il diritto di organizzarsi in base a norme da esse stesse prodotte, che sono rilevanti – ossia invocabili in giudizio – in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. Sono formazioni sociali la famiglia e le unioni civili, i partiti politici, i sindacati, le associazioni, la scuola, le confessioni religiose, ecc.
I rapporti tra gli ordinamenti possono essere di equi-ordinazione o di subordinazione. Sono da considerarsi di **equi-ordinazione**, per esempio, i rapporti fra gli Stati, mentre sono da intendersi **subordinati**, ad esempio, i rapporti fra l'ordinamento statale e quello sindacale.

1.3 La norma giuridica

1.3.1 Norme sociali e norme giuridiche

Le **norme sociali** sono regole di condotta che disciplinano le relazioni tra persone appartenenti ad una determinata collettività di riferimento senza essere assistite da un obbligo di rispetto. Le **norme giuridiche**, invece, sono quelle che regolano in modo vincolante le azioni e i comportamenti delle persone in quanto appartenenti ad una determinata comunità così assicurando una convivenza ordinata.
I consociati riconoscono alle norme giuridiche l'attitudine a regolare i loro rapporti e la violazione di tali norme provoca una sanzione nei confronti del trasgressore. La norma giuridica differisce anche dalla **norma religiosa** che attiene ad una intima convinzione della persona e che non è idonea a vincolare oggettivamente i comportamenti dei consociati.
La norma giuridica, pertanto, presenta le seguenti **caratteristiche**:

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

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

Un complesso ordinato di norme giuridiche forma l'*ordinamento giuridico*. Ogni Stato ha un ordinamento giuridico, il cosiddetto **diritto oggettivo**.
Esistono diversi modi di qualificare e distinguere tra loro le norme giuridiche; ad esempio si distingue tra norme cogenti e norme dispositive, tra norme precettive e norme proibitive, tra norme di diritto privato e norme di diritto pubblico, norme confermative e norme classificatorie, norme definitorie e norme organizzatorie e così via.

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

1.3.2 La classificazione delle norme giuridiche

Secondo la loro efficacia, le norme giuridiche possono essere classificate in **norme derogabili** (o **dispositive**) e **inderogabili** (o **imperative**). Sono derogabili le norme contenenti regole di condotta che i destinatari possono anche non osservare, disciplinando in modo diverso i rapporti giuridici che li riguardano. Per esempio, è derogabile la norma che prevede l'obbligo di pagare gli interessi nel prestito di una somma di denaro, in quanto le parti possono anche concordare un prestito gratuito.
Sono, invece, inderogabili le norme che impongono regole di condotta anche contro la volontà dei destinatari, i quali sono obbligati a osservarle, non essendo loro consentito di disciplinare diversamente i loro rapporti giuridici. Per esempio, la norma che consente il divorzio dei coniugi solamente dopo sei mesi dalla separazione consensuale è inderogabile in quanto, anche se i coniugi sono d'accordo nello sciogliere subito il matrimonio, il giudice non può pronunciare il divorzio prima che sia trascorso il termine previsto dalla legge. Più in generale, sono inderogabili tutte le norme poste a tutela di interessi pubblici (es. sicurezza interna ed esterna dello Stato, incolumità pubblica e privata ecc.).
Classificazione ulteriore è quella basata su elementi di carattere strutturale. La norma si compone di due elementi: il precetto, cioè il comando di tenere o meno un determinato comportamento, e la sanzione, cioè la minaccia di una punizione (o comunque di conseguenze sfavorevoli) nel caso di inosservanza o violazione del precetto. Si definiscono, pertanto, **perfette** le norme che presentano sia il precetto che la

sanzione, e **imperfette** quelle prive di sanzione: è il caso delle *norme permissive*, la cui funzione è soltanto quella di autorizzare determinati comportamenti, e delle *norme definitorie*, quelle che definiscono concetti o istituti giuridici, senza alcuna prescrizione di carattere impositivo.

Caratteristiche particolari presentano le **norme cosiddette di principio** e le **norme programmatiche**. Quelle di principio sono una categoria di norme presenti soprattutto nei testi costituzionali. Si tratta di **norme senza fattispecie normativa predeterminata e a prescrizione generica**, come per esempio l'art. 2 Cost. che, nel riconoscere l'inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, non precisa quali conseguenze discenderanno dalla loro violazione, né tantomeno indica al verificarsi di quali fatti o circostanze tali conseguenze si produrranno. Quelle programmatiche, invece, sono **norme la cui applicazione è condizionata all'emanazione di altre norme** che diano attuazione ai programmi fissati da quelle. Si tratta in particolare di alcune norme costituzionali che inizialmente non erano considerate dalla dottrina, e dalla stessa giurisprudenza, come immediatamente vincolanti, in quanto rivolte al solo legislatore ordinario.

1.3.3 L'efficacia delle norme giuridiche nello spazio e nel tempo

Gli atti normativi, una volta formati, entrano in vigore a partire dal quindicesimo giorno successivo a quello della loro **pubblicazione nella Gazzetta ufficiale**. Dal momento in cui la norma entra in vigore, nessuno può più sottrarsi alla sua osservanza: ciò significa che **non è ammessa l'ignoranza della legge** come giustificazione del mancato rispetto della stessa.
Le norme giuridiche hanno un **campo spaziale** di applicazione che è costituito, generalmente, dal territorio dello Stato del cui ordinamento giuridico esse fanno parte (**territorialità del diritto**). La Costituzione, le leggi costituzionali, le leggi ordinarie e gli atti aventi forza di legge del nostro ordinamento si applicano nello spazio costituito dal territorio italiano.

Alcune norme, tuttavia, hanno una **portata spaziale limitata**: in circostanze particolari, per esempio, le leggi ordinarie possono prevedere determinati benefici per gli abitanti delle zone colpite da un terremoto; le leggi regionali, nelle materie di competenza delle Regioni, dettano norme applicabili soltanto nelle Regioni che le hanno emanate e non nelle altre.

L'efficacia delle norme è anche da considerare in una **dimensione temporale**, poiché l'ordinamento giuridico subisce continue modifiche nel tempo, per l'emanazione di norme nuove e il venir meno di altre (per effetto della loro abrogazione, vale a dire della loro eliminazione).
Ora, siccome le norme cambiano continuamente, può accadere che chi è chiamato a giudicare sia nel dubbio riguardo a quale norma applicare in una fattispecie concreta: la nuova o la vecchia? Vale, nel nostro ordinamento, il **principio dell'irretroattività**: stabilisce, infatti, l'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (cosiddette *preleggi*) che la legge non dispone che per l'avvenire e, quindi, non ha effetto retroattivo. Ciò significa che la legge deve essere applicata alle situazioni che si verificheranno successivamente alla sua entrata in vigore, mentre non ha effetto per quanto è accaduto prima.

Il principio di irretroattività della norma ammette delle **eccezioni**. In alcuni casi, infatti, la norma è **retroattiva**, cioè può essere applicata a fatti accaduti prima della sua entrata in vigore. Ciò si verifica solo se la nuova norma dichiara espressamente la propria retroattività, se interpreta una legge precedente, o se, trattandosi di norma penale, introduce un trattamento sanzionatorio più favorevole al reo.

La retroattività è vietata per le **leggi penali che introducono nuovi reati**. Questo divieto è talmente pregnante da essere stato inserito nella Carta costituzionale: l'art. 25 Cost., infatti, recita che nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. Si tratta di un logico corollario del più generale principio di legalità, che assolve una fondamentale funzione di garanzia per il cittadino, che altrimenti sarebbe esposto al rischio di abusi e ingiustizie da parte del potere giudiziario.

La norma giuridica vive finché non interviene un nuovo atto normativo che disciplina diversamente i rapporti da essa regolati (**abrogazione implicita**) oppure quando all'interno di disposizioni di legge sia contenuta una norma che espunga espressamente una norma precedente dall'ordinamento (**abrogazione espressa**). Dunque, le leggi sono «*abrogate da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore*» (art. 15 disp. prel. cod. civ.). Sia nell'una che nell'altra ipotesi, l'abrogazione può essere **totale** (se la nuova norma toglie del tutto efficacia alla preesistente o la elimina per intero) o **parziale** (se la perdita di efficacia o la eliminazione non investe la vecchia regola nella sua interezza, ma solo alcune delle disposizioni in essa contenute, con la conseguenza che le disposizioni non eliminate continuano a produrre i loro effetti).
L'abrogazione di una norma può essere anche conseguenza di un *referendum abrogativo* o della *dichiarazione d'incostituzionalità* da parte della Corte costituzionale.

Il **referendum abrogativo** è previsto dall'art. 75 Cost., il quale stabilisce che è indetto referendum popolare, per deliberare in merito all'**abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente forza di legge**, quando ne facciano richiesta cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
Sono escluse dalla sottoposizione a referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. le *leggi di bilancio*, le *leggi di amnistia e indulto*, le *leggi di ratifica dei trattati internazionali* e le *leggi tributarie*, poiché considerate di un'importanza politica e finanziaria tale da essere sottratte alla volontà del popolo.
La **dichiarazione d'incostituzionalità**, invece, è la pronuncia con cui la Corte costituzionale dichiara formalmente che una legge o un atto ad essa equiparata (decreto legge o decreto legislativo) contrasta con norme di rango costituzionale. La norma dichiarata incostituzionale cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza e, da quel momento, non può essere applicata.

1.3.4 L'interpretazione delle norme giuridiche

L'interpretazione è l'attività mediante la quale si procede a fornire di significato una o più disposizioni normative estrapolando da esse la regola (norma) da applicare concretamente (art. 12 disp. prel. cod. civ.).

Secondo la tecnica impiegata, l'interpretazione può essere:

- **letterale** (anche detta "grammaticale" o "testuale"), quando alle parole della legge è attribuito lo stesso significato che hanno nella lingua in cui sono scritte, senza necessità di ricorrere ad altri criteri;
- **logica**, quando alle parole della legge è attribuito il significato che dipende dal loro senso complessivo, scoprendo così la reale *voluntas legis*, ovvero ciò che il legislatore ha voluto realmente intendere al di là del dato testuale;
- **sistematica**, quando non basta il criterio logico per scoprire la precisa volontà del legislatore, ma il significato della regola giuridica viene chiarito collegandola ad altre regole affini, che operano nella stessa materia, e così ricercando il principio generale alla base di tutte.

Si parla poi di **interpretazione autentica** per indicare l'attività interpretativa di una disposizione già vigente, effettuata con legge direttamente dal legislatore (la legge di interpretazione autentica è, dunque, una legge con cui il legislatore indica il significato di disposizioni legislative precedenti); di **interpretazione ufficiale**, quando è effettuata da organi dello Stato; di **interpretazione giudiziale**, quando è operata dal giudice; di **interpretazione dottrinale**, quando è operata da accademici e studiosi; di **interpretazione adeguatrice**, quando è diretta a conformare il significato di una disposizione a norme di rango superiore; di **interpretazione evolutiva**, quando è frutto di un necessario adeguamento della norma alle condizioni sociali del momento.

Secondo i risultati cui porta, l'interpretazione può essere: **restrittiva**, se riduce la portata effettiva della norma giuridica rispetto a quella, apparente, che risulta dalla sua prima lettura; **estensiva**, se applica questa portata al di là di quella formalmente delineata dal testo della norma.

Se, anche dando alle norme esistenti la più dilatata interpretazione estensiva, il giudice non riesce a farvi rientrare una certa fattispecie concreta perché il legislatore non l'ha in alcun modo prevista, si può colmare la lacuna ricorrendo all'**analogia**, mediante la quale il giudice applica al caso che resterebbe privo di giuridica regolazione la norma stabilita per un caso diverso, ma analogo al primo (cosiddetta *analogia legis*).

Se non esistono nemmeno norme che regolano casi o materie simili, il giudice potrà ricorrere ai **principi generali dell'ordinamento** (cosiddetta *analogia iuris*). Se, infatti, il giudice dichiarasse di non potersi pronunciare per l'impossibilità di attribuire un significato giuridico ai fatti, questa decisione contrasterebbe con il **principio di completezza dell'ordinamento giuridico**, in base al quale si presume che l'ordinamento copra ogni situazione concreta della vita sociale, da cui derivino diritti e obblighi per le persone.

Ciò nondimeno l'art. 14 delle preleggi esclude il ricorso al procedimento analogico per le **leggi penali** («*…le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati*»). La dottrina prevalente, però, supportata dalla giurisprudenza, ammette in materia penale la cosiddetta **analogia *in bonam partem***, ovvero quella favorevole al reo, purché la norma suscettibile di applicazione analogica sia in linea con il principio di tassatività e non abbia carattere eccezionale.

1.4 Le fonti normative

1.4.1 Profili definitori

Si definisce fonte del diritto il **fatto** o l'**atto** che l'ordinamento giuridico riconosce come idoneo a fissare una nuova regola, alla quale viene riconosciuta l'attitudine di modificare l'ordinamento stesso e che diviene vincolante per tutti gli appartenenti ad un determinato gruppo di individui.
Le fonti si distinguono in **fonti di produzione**, ovvero creative di diritto, come le norme giuridiche, e **fonti di cognizione**, che indicano il mezzo attraverso il quale è possibile venire a conoscenza delle norme (ad esempio, la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana).

1.4.2 Fonti di produzione

Sono fonti di produzione le **norme**, i **precetti** e le **regole** che si ricavano da un testo normativo o da un comportamento o un accadimento.
Più in generale sono quegli *atti* o *fatti* cui l'ordinamento giuridico riconosce l'idoneità a produrre norme di diritto. Alla luce di ciò si può operare una distinzione tra **fonti atto** e **fonti fatto**. Le prime indicano gli atti posti in essere *volontariamente* da *soggetti qualificati*, primo tra tutti il Parlamento, cui l'ordinamento attribuisce il potere di emanare atti normativi. Le seconde, invece, sono comportamenti che si consolidano in una determinata collettività sociale e che, per la loro *costante e uniforme ripetizione* nel tempo, vengono riconosciuti *oggettivamente idonei* a creare regole di diritto.
All'interno di uno Stato hanno carattere giuridico, e quindi **efficacia obbligatoria**, solo le norme che lo Stato pone, e quelle che, pur provenendo da altra fonte, vengano fatte proprie dallo Stato. Da qui discende il carattere statuale del diritto.

1.4.3 Fonti atto e fonti fatto

Le **fonti atto** si concretizzano in atti scritti, dai quali è possibile desumere la volontà di un soggetto al quale l'ordinamento riconosce il potere di produrre delle norme giuridiche.
Gli ordinamenti giuridici caratterizzati da fonti atto sono detti **codificati**, ovvero le norme sono desumibili da *documenti* ai quali è riconosciuta la qualità di fonti di produzione del diritto.
La **disposizione** è la proposizione normativa inserita nel testo di legge o di regolamento, ovvero nel documento al quale la collettività riconosce forza normativa.
La **norma**, invece, è il risultato del processo interpretativo della disposizione medesima e detta la regola che deve essere rispettata.
A differenza delle fonti atto, i **fatti normativi** (o **fonti fatto**) sono caratterizzati dalla diretta produttività delle norme (senza la mediazione cioè delle proposizioni normative che compongono nel loro insieme il testo dell'atto nel quale si concretizza la potestà normativa di cui è investito un determinato soggetto od organo).

Sono fonti fatto:

- la **consuetudine**, vale a dire la ripetizione costante e uniforme di una determinata condotta accompagnata dalla convinzione che tale condotta sia obbligatoria perché conforme ad una norma giuridica.
  La consuetudine (o uso) costituisce la principale fonte non scritta di diritto. Perché essa venga a esistenza è necessario il concorso di un elemento oggettivo (o materiale) e di un elemento soggettivo (o psicologico).
  L'*elemento oggettivo* consiste in una pratica uniforme e costante tenuta per un tempo relativamente lungo dalla generalità dei consociati (*diuturnitas*). Non è necessario che la pratica risalga ad un tempo immemorabile, ma è sufficiente che essa si sia consolidata nei rapporti sociali.
  L'*elemento soggettivo*, invece, altro non è che la convinzione di ubbidire ad una regola giuridica (*opinio iuris ac necessitatis*). Se manca questa convinzione si ha soltanto la formazione di una prassi sociale, non certo di un uso inteso come fonte di produzione del diritto.
  Nella gerarchia delle fonti, il ruolo della consuetudine è ridotto. In nessun caso, infatti, gli usi possono modificare o abrogare una fonte di rango superiore (*contra legem*), mentre nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti, hanno efficacia solo in quanto da essi richiamati (*consuetudo secundum legem*): per esempio, l'art. 892 c.c., in materia di rapporti di vicinato tra fondi limitrofi, richiama gli usi locali per determinare le distanze che devono essere osservate da chi intenda piantare alberi in prossimità del confine;
- le **convenzioni costituzionali**, come per esempio le consultazioni del Capo dello Stato per la scelta del soggetto al quale affidare l'incarico di formare il Governo;
- la **necessità**, la quale si riferisce a situazioni che impediscono concretamente l'attuazione delle norme vigenti al momento della loro insorgenza, determinando comportamenti *extra ordinem* (es. stato di guerra, stato d'assedio, calamità naturali, stato di pericolo ecc., dove la necessità opera come fonte del diritto per forza propria). Previsioni legislative che danno alla necessità la forza di derogare rispetto alla norma che disciplina la materia sono, ad esempio, rinvenibili nel settore del diritto amministrativo che affida al Sindaco l'adozione di ordinanze di necessità e consente alla Giunta le delibere per variazioni urgenti di bilancio; nelle norme costituzionali che ammettono la decretazione d'urgenza;
- l'**equità**, allor quando il diritto positivo in alcuni casi rinvia all'equo giudizio del giudice o di altro organo pubblico.

1.4.4 Fonti atipiche e fonti rinforzate

Sono **fonti atipiche** quelle che hanno una forza attiva e passiva diversa dal tipo cui appartengono (sono fonti atipiche le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali *ex* art. 80 Cost., che si limitano a recepire nell'ordinamento accordi adottati dalla comunità internazionale).
Sono **fonti rinforzate** quelle che presentano varianti di procedimento o di forma rispetto al tipo cui appartengono. Ad es.: le leggi che disciplinano i rapporti con le organizzazioni religiose *ex* art. 8 Cost. (sulla base di intese) oppure le leggi costituzionali per fondere più Regioni o istituirne di nuove *ex* art. 132 (devono richiederle

almeno 1/3 della popolazione interessata e la proposta deve essere approvata con referendum dalla stessa).

1.4.5 Esistenza, validità ed efficacia delle fonti e delle norme

La **validità** della norma è quel carattere che identifica la norma stessa come parte dell'ordinamento giuridico, poiché essa rispetta tutte le regole procedimentali e sostanziali di produzione delle norme.
L'**efficacia**, invece, è l'idoneità della norma di produrre i propri effetti giuridici.
Le *antinomie normative*, ovvero gli eventuali contrasti tra diverse norme, si risolvono mediante i seguenti criteri:

- **criterio cronologico**, si applica a fonti dello stesso tipo e fa prevalere la norma di più recente emanazione. Non trova applicazione se la legge precedente ha carattere speciale o eccezionale;
- **criterio gerarchico**, vede prevalere le fonti di grado più elevato (ad esempio le norme contenute in una legge, fonte di rango primario, prevalgono sulle norme contenute in un regolamento, fonte di rango secondario);
- **criterio della competenza**, vede prevalere le norme che dispongono specificatamente su di una particolare materia rispetto a norme che si applicano ad una più ampia generalità dei casi.

1.5 Le fonti dell'ordinamento italiano. Rinvio

L'ordinamento giuridico nazionale è costituito da fonti primarie e fonti secondarie. Le prime si pongono al vertice della scala gerarchica mentre le seconde sono definite come atti o fatti normativi subordinati alle norme di grado primario e prive di efficacia legislativa.
Sono **fonti primarie**:

- la Costituzione, le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale;
- le fonti europee, costituite dai trattati istitutivi e dagli atti approvati dalle istituzioni europee (in particolare regolamenti, direttive e decisioni), che occupano una posizione di preminenza rispetto alla legislazione statale e regionale;
- le fonti dell'ordinamento statale, vale a dire le leggi ordinarie e gli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi), il referendum abrogativo e i regolamenti interni degli organi costituzionali;
- le fonti regionali, costituite dagli statuti delle Regioni e dalle leggi regionali;
- le fonti locali, costituite essenzialmente dagli statuti.

Sono **fonti secondarie** gli atti normativi adottati dalle Pubbliche Amministrazioni, centrali o periferiche, nell'esercizio del potere di autonomia normativa loro riconosciuto, con lo scopo di disciplinare settori di propria competenza. Il principale atto che rientra in tale categoria è il regolamento (da non confondersi con l'omonimo atto di derivazione europea).
Si approfondirà la trattazione delle fonti normative e dei loro criteri di classificazione, nel **Capitolo 8** di questa stessa Parte.

1.6 I soggetti del diritto e le situazioni giuridiche soggettive

Sono soggetti del diritto le persone fisiche e gli enti giuridici. È **persona fisica** ogni essere umano partorito vivo. Al momento della nascita, ogni persona fisica acquista la capacità giuridica e cioè l'**attitudine a essere titolare di diritti e doveri**. La vita di un solo istante è sufficiente perché l'individuo possa considerarsi venuto a esistenza e acquistare diritti che con la morte si trasmettono ad altre persone. Il fenomeno della successione, disciplinato dal Libro II del codice civile, ha rilevanza costituzionale. Perfino al nascituro concepito sono riconosciuti diritti, seppur subordinati all'evento della nascita: la legge, infatti, prevede che il concepito possa ricevere per successione a causa di morte e donazione, alla condizione che successivamente nasca vivo.
Quanto agli **enti giuridici**, si tratta di strutture organizzative costituite per il perseguimento di scopi di carattere collettivo. Il fenomeno trova il suo fondamento nell'art. 2 Cost., che tutela le **formazioni sociali** dove si svolge e sviluppa la personalità dell'individuo: il concetto stesso di «*ente*» deriva dall'esigenza di permettere una migliore realizzazione di fini che soltanto la forza unitaria del gruppo può effettivamente perseguire, attraverso un'organizzazione stabile di uomini e mezzi, dotata di una propria individualità e in grado di svolgere un'attività ben distinta da quella delle singole persone fisiche. Al pari di queste, gli enti sono dotati di capacità giuridica e, quindi, possono essere titolari in proprio di diritti e doveri.
Ai soggetti di diritto possono essere imputate situazioni giuridiche favorevoli o sfavorevoli. Appartengono alla tipologia delle situazioni favorevoli i **poteri** (astratta possibilità di ottenere determinati effetti giuridici con il loro esercizio), i **diritti soggettivi** (situazione attiva, concreta e attuale di vantaggio che fa riferimento a un bene particolare, per esempio il diritto di proprietà, il diritto alla protezione dei dati personali ecc.) e gli **interessi legittimi** (situazione attiva, attuale e concreta, concernente nella legittima pretesa da parte del cittadino a che la Pubblica Amministrazione operi secondo canoni e criteri previsti dalle norme costituzionali e ordinarie).
Sono invece situazioni giuridiche sfavorevoli gli **obblighi** (comportamenti da tenere necessariamente per il rispetto di un diritto altrui), i **doveri** (comportamenti pur necessari ma che prescindono dalla sussistenza di un correlativo diritto altrui, per esempio i doveri costituzionali a tutela di un interesse generale) e le **soggezioni** (comportamenti propri di chi è soggetto ad un potere, per esempio dei figli minori verso i genitori).
La Costituzione riconosce il diritto a tutelare i propri diritti soggettivi e gli interessi legittimi agendo in giudizio (art. 24, co. 1, Cost.).

p&c Professioni & concorsi

Manuale consigliato per la preparazione ai concorsi banditi dalla Regione Campania e gestiti dal RIPAM per diversi profili professionali.

Teoria e **test** - Prova preselettiva
Concorsi Regione Campania - Materie professionali per tutti i profili

Questo volume è rivolto ai partecipanti ai concorsi per complessivi **2175 posti presso vari enti della Regione Campania** (*G.U. 9 luglio 2019, n. 54*) e riporta le materie comuni a tutti i profili professionali che formano oggetto della **prova preselettiva**. Le procedure di selezione sono gestite dal RIPAM.

La **prova preselettiva**, infatti, prevede la somministrazione di un test con **80 quesiti** a risposta multipla, di cui 50 attitudinali (consistenti in una serie di quesiti a risposta multipla per la verifica della capacità logico-deduttiva, di ragionamento logico-matematico e critico-verbale) e 30 diretti a verificare la conoscenza delle seguenti materie: *diritto costituzionale con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione; diritto amministrativo con particolare riferimento alla normativa in materia di accesso, trasparenza e anticorruzione, disciplina del lavoro pubblico; diritto regionale e degli enti locali e con particolare riferimento a statuto e ordinamento della Regione Campania; geografia politica ed economica della Regione Campania*. Questo testo, formato da una **parte manualistica** cui seguono **test di verifica a risposta multipla**, consente un'efficace preparazione alle domande di tipo professionale previste dalla prova preselettiva.

t&e

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

Per completare la preparazione

Concorso Regione Campania
Test attitudinali RIPAM per la preselezione
ISBN 9788893622745

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

EdiSES
www.edises.it
info@edises.it

ISBN 978-88-9362-354-4
9 788893 623544
€ 28,00