

**Concorso
COMUNE DI
MESSINA**

341 posti

MANUALE

per la prova PRESELETTIVA e SCRITTA

PREMESSA

Il Manuale **Concorso Comune di Messina - 341 posti** è uno strumento completo per la preparazione ai concorsi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale Regione Sicilia - Sezione Concorsi n. 18 del 30/12/2022 - per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di 341 unità. In particolare, il volume è consigliato per la preparazione alla **prova preselettiva e scritta** per i seguenti **profili**:

- **n.79 Funzionari Amministrativi Cat. D1;**
- **n.50 Istruttori Amministrativi Cat. C1.**

Per ricoprire le materie richieste dal bando, il manuale presenta le seguenti **parti**:

- **Diritto costituzionale, con particolare riferimento al Titolo V della Costituzione;**
- **Diritto degli enti locali;**
- **Diritto amministrativo (completo del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175);**
- **Ordinamento istituzionale, finanziario e contabile degli Enti Locali;**
- **Documentazione amministrativa;**
- **Disciplina degli appalti e dei contratti nella pubblica amministrazione;**
- **Norme generali in materia di pubblico impiego;**
- **Elementi di diritto penale con riguardo ai reati contro la Pubblica Amministrazione.**

Il Volume è aggiornato ai **più recenti interventi legislativi**, compreso il d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, di *Riforma dei servizi pubblici locali*.

Con le opportune integrazioni, il testo si rivela essere un ottimo strumento di studio anche per i restanti profili che presentano in **gran parte materie comuni** a quelle trattate nel presente manuale.

Completa il testo, l'innovativo **simulatore online**, accessibile con la password presente all'interno del volume, che permette al concorsista di esercitarsi con infinite simulazioni.

SOMMARIO

**PARTE I
DIRITTO COSTITUZIONALE****CAPITOLO 1****ORDINAMENTO GIURIDICO, STATO, FORME DI STATO E DI GOVERNO 3**

| | | |
|----------|---|----|
| 1. | Il diritto costituzionale | 3 |
| 2. | L'ordinamento giuridico | 3 |
| 3. | La norma giuridica | 4 |
| 3.1. | Definizione. | 4 |
| 3.2. | I caratteri della norma giuridica | 4 |
| 3.2.1. | Generalità e astrattezza | 4 |
| 3.2.1.1. | Le deroghe: norme eccezionali e leggi provvedimento | 5 |
| 3.2.2. | Imperatività o obbligatorietà | 5 |
| 3.2.2.1. | Violazione delle norme: rimedi e sanzioni | 6 |
| 3.2.2.2. | Classificazioni: norme prescrittive, sanzionatorie, rimediali, organizzative, proibitive, precettive, permissive, dispositive, suppletive, cogenti, perfette o imperfette | 6 |
| 4. | Lo stato. Nozione e caratteri: originarietà, sovranità, indipendenza, fini generali, necessarietà | 7 |
| 4.1. | Gli elementi costitutivi dello Stato | 7 |
| 4.1.1. | Il popolo | 7 |
| 4.1.1.1. | Popolo, popolazione, Nazione | 8 |
| 4.1.1.2. | Cittadinanza italiana | 8 |
| 4.1.2. | Il territorio | 9 |
| 4.1.2.1. | Eccezioni al principio della territorialità: extraterritorialità, territorio fluttuante, immunità | 9 |
| 4.1.3. | La sovranità, interna ed esterna | 9 |
| 5. | Forme di stato e di governo: differenze e interferenze concettuali | 10 |
| 5.1. | Le forme di Stato. I differenti criteri di classificazione | 10 |
| 5.1.1. | Stato unitario, stato regionale, stato federale | 10 |
| 5.1.2. | Stato feudale, stato assoluto, stato di polizia, stato di diritto, stato autoritario . | 10 |
| 5.1.3. | Stato liberale, stato socialista, stato sociale | 11 |
| 5.2. | Le forme di governo: classificazioni. Monarchia costituzionale, governo presidenziale, governo semipresidenziale, governo direttoriale, governo parlamentare | 12 |
| 5.3. | Il modello italiano | 13 |

CAPITOLO 2**L'ITALIA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI: L'UNIONE EUROPEA 14**

| | | |
|----|--|----|
| 1. | L'Italia e le relazioni internazionali | 14 |
| 2. | Il diritto internazionale: gli artt. 10 e 117 Cost | 14 |
| 3. | Limitazioni di sovranità: l'art. 11 Cost. | 15 |

| | | |
|----------|--|----|
| 4. | L'Unione europea | 15 |
| 4.1. | Origini ed evoluzione del percorso di integrazione europea | 15 |
| 4.2. | Le competenze dell'Unione europea | 17 |
| 4.2.1. | La competenza esclusiva | 18 |
| 4.2.2. | La competenza concorrente | 18 |
| 4.3. | Le istituzioni dell'Unione europea | 18 |
| 4.3.1. | Il Parlamento europeo..... | 19 |
| 4.3.2. | Il Consiglio dell'UE..... | 19 |
| 4.3.3. | Il Consiglio europeo | 19 |
| 4.3.4. | La Commissione europea..... | 19 |
| 4.3.5. | La Corte di giustizia..... | 20 |
| 4.3.6. | La Corte dei Conti e la Banca centrale europea | 20 |
| 4.4. | Le fonti del diritto dell'Unione europea | 21 |
| 4.4.1. | Il diritto originario | 21 |
| 4.4.2. | Il diritto derivato | 21 |
| 4.4.2.1. | Regolamento | 21 |
| 4.4.2.2. | Direttiva | 22 |
| 4.4.2.3. | Decisione | 23 |
| 4.4.2.4. | I rapporti tra diritto dell'Unione e diritto interno | 23 |

CAPITOLO 3

LE FONTI DEL DIRITTO **24**

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Fonti del diritto: nozioni e distinzioni. Fonti di produzione e sulla produzione . | 24 |
| 1.1. | Fonti atto e fonti fatto | 25 |
| 1.2. | Fonti di cognizione, necessarie e non necessarie. | 25 |
| 2. | Le fonti del diritto in Italia | 25 |
| 3. | I rapporti tra le fonti e i criteri di risoluzione delle antinomie..... | 25 |
| 3.1. | I criteri di risoluzione delle antinomie | 26 |
| 3.1.1. | Il criterio cronologico | 26 |
| 3.1.2. | Il criterio gerarchico | 26 |
| 3.1.3. | Il criterio di specialità | 26 |
| 3.1.4. | Il criterio della competenza | 26 |
| 4. | La Costituzione | 27 |
| 4.1. | La struttura | 27 |
| 4.2. | I caratteri: votata, scritta, lunga, programmatica, rigida | 28 |
| 5. | Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali | 28 |
| 5.1. | I limiti alla revisione costituzionale | 29 |
| 5.1.1. | Il limite espresso: la forma repubblicana | 29 |
| 5.1.2. | I limiti impliciti | 29 |
| 6. | LE LEGGI ORDINARIE | 30 |
| 6.1. | Il procedimento di formazione | 30 |
| 6.1.1. | Fase dell'iniziativa. Iniziativa riservata e iniziativa vincolata | 30 |
| 6.1.2. | Fase istruttoria e deliberativa | 31 |
| 6.1.3. | Promulgazione e pubblicazione. Il potere presidenziale di rinvio alle Camere .. | 32 |

| | | |
|--------|--|----|
| 7. | Gli atti con forza di legge del governo | 33 |
| 7.1. | Il decreto legislativo..... | 33 |
| 7.2. | Il decreto-legge..... | 34 |
| 7.2.1. | Necessità e urgenza..... | 34 |
| 7.2.2. | Limiti alla decretazione di urgenza..... | 35 |
| 7.2.3. | La conversione in legge..... | 35 |
| 8. | Il referendum popolare | 36 |
| 8.1. | Il referendum abrogativo | 36 |
| 8.1.1. | Il procedimento referendario | 37 |
| 9. | I regolamenti parlamentari | 37 |
| 10. | Principio di legalità e riserva di legge | 38 |
| 11. | Le fonti secondarie..... | 38 |

CAPITOLO 4

| | | |
|--|---|----|
| I PRINCIPI COSTITUZIONALI | 40 | |
| 1. | I principi | 40 |
| 2. | Il principio democratico | 40 |
| 2.1. | Democrazia e rappresentanza | 41 |
| 2.2. | Il diritto di voto..... | 41 |
| 2.2.1. | Il suffragio universale | 42 |
| 2.2.2. | I caratteri del voto..... | 42 |
| 2.3. | Democrazia e partiti politici..... | 42 |
| 3. | Il principio di uguaglianza | 43 |
| 3.1. | Il divieto di discriminazioni..... | 43 |
| 3.1.1. | Sesso..... | 44 |
| 3.1.2. | Razza..... | 44 |
| 3.1.3. | Lingua e protezione delle minoranze linguistiche..... | 44 |
| 3.1.4. | Religione e libertà delle confessioni religiose. Il principio di laicità | 44 |
| 3.1.5. | Opinioni politiche..... | 45 |
| 3.1.6. | Condizioni personali e sociali..... | 45 |
| 4. | Il principio lavorista..... | 45 |
| 5. | Unità, autonomia e decentramento..... | 46 |
| 5.1. | La riforma del Titolo V e la valorizzazione del principio autonomistico..... | 46 |
| 5.2. | Il principio di sussidiarietà | 46 |
| 6. | Cultura e ricerca. L'ambiente nella costituzione | 46 |
| 6.1. | La tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico. La valorizzazione .. | 47 |
| 6.2. | L'ambiente in Costituzione. Le novità introdotte dalla L. cost., 11 febbraio 2022, n. 1 | 47 |
| 7. | L'Italia e le relazioni internazionali..... | 48 |
| 7.1. | Il ripudio della guerra | 48 |
| 8. | La condizione giuridica dello straniero | 49 |
| 8.1. | La protezione di chi è perseguitato nel Paese di origine | 49 |
| 8.2. | Il divieto di estradizione | 49 |

CAPITOLO 5

| | |
|--|-----------|
| I DIRITTI E I DOVERI COSTITUZIONALI..... | 52 |
| 1. I diritti inviolabili | 52 |
| 1.1. Garanzie dei diritti inviolabili | 53 |
| 1.1.1. Riserva di legge | 53 |
| 1.1.2. Riserva di giurisdizione | 53 |
| 1.1.3. Tutela giurisdizionale | 54 |
| 1.1.4. Sindacato di legittimità costituzionale..... | 54 |
| 1.1.5. I meccanismi di protezione sovranazionale | 54 |
| 1.1.6. La tutela prevista dalla CEDU | 54 |
| 1.2. Bilanciamento dei diritti: non esistono diritti c.d. tiranni | 55 |
| 2. Classificazione dei diritti costituzionali..... | 55 |
| 2.1. Diritti individuali e collettivi | 55 |
| 2.2. Diritti liberali o libertà negative e diritti sociali o libertà positive..... | 56 |
| 2.3. Diritti incondizionati e condizionati o funzionali: le libertà economiche | 56 |
| 2.4. Scheda di sintesi..... | 56 |
| 3. Libertà personale..... | 57 |
| 3.1. Riserva di giurisdizione e riserva di legge..... | 58 |
| 3.1.1. Le tassative deroghe alla riserva di giurisdizione..... | 58 |
| 4. La libertà di domicilio | 58 |
| 5. Libertà di circolazione e soggiorno | 59 |
| 5.1. Libertà di espatrio | 59 |
| 5.2. Libertà di emigrazione | 59 |
| 5.3. Libertà di circolazione e soggiorno nell'UE..... | 59 |
| 6. Libertà di manifestazione del pensiero e di stampa | 60 |
| 6.1. Limiti alla libertà di manifestazione del pensiero | 60 |
| 6.2. Libertà della stampa..... | 61 |
| 6.2.1. Limiti al sequestro preventivo | 61 |
| 6.2.2. Diritto ad essere informati e pluralismo dell'informazione | 61 |
| 6.2.2.1. La disciplina a garanzia del pluralismo informativo: il Tusmar | 62 |
| 7. La libertà e la segretezza della corrispondenza | 62 |
| 8. La libertà di riunione..... | 62 |
| 8.1. Riunione, assembramento, associazione: differenze | 63 |
| 8.2. Riunione e corteo | 63 |
| 8.3. I limiti | 63 |
| 8.4. Riunioni in luogo pubblico, aperto al pubblico privato | 63 |
| 9. La libertà di associazione | 64 |
| 9.1. Limiti: associazioni segrete e paramilitari..... | 64 |
| 10. La libertà di costituire una famiglia..... | 64 |
| 10.1. Separazione e divorzio | 65 |
| 10.2. La famiglia di fatto: le unioni civili e le convivenze di fatto. La legge c.d. Cirinnà | 65 |
| 11. La libertà religiosa | 66 |
| 12. Il diritto alla salute | 66 |

| | | |
|---------|--|----|
| 12.1. | Diritto a non essere curato e trattamenti sanitari obbligatori | 66 |
| 12.1.1. | Autodeterminazione terapeutica e cure di sostegno vitale | 67 |
| 12.1.2. | Il testamento biologico | 67 |
| 12.1.3. | Il diritto al suicidio: il caso Dj Fabo e Cappato | 67 |
| 13. | Il diritto all'istruzione..... | 68 |
| 13.1. | Scuole pubbliche e libertà di insegnamento..... | 68 |
| 13.2. | Libertà della scuola: le scuole private..... | 69 |
| 14. | I limiti ai diritti economici | 69 |
| 14.1. | I diritti dei lavoratori..... | 69 |
| 14.1.1. | Gli strumenti di tutela dei diritti dei lavoratori | 70 |
| 15. | I limiti alla libertà di iniziativa economica privata | 71 |
| 15.1. | Le nazionalizzazioni o collettivizzazioni di imprese | 71 |
| 16. | La disciplina costituzionale della proprietà | 72 |
| 16.1. | L'espropriazione per motivi di interesse generale | 72 |
| 17. | I doveri costituzionali..... | 72 |
| 17.1. | Doveri di solidarietà economica e sociale..... | 72 |
| 17.2. | Doveri di solidarietà politica | 73 |
| 17.3. | La riserva di legge | 73 |
| 17.4. | Il dovere di difesa della Patria e il servizio militare..... | 73 |
| 17.5. | Il dovere tributario | 74 |
| 17.5.1. | Progressività e proporzionalità | 74 |

CAPITOLO 6

| | | |
|--|--|----|
| L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA..... | 77 | |
| 1. | Il Parlamento | 77 |
| 1.1. | Il bicameralismo perfetto | 78 |
| 1.2. | Le attribuzioni esercitate in modo distinto | 78 |
| 1.3. | Differenze tra Camera e Senato | 78 |
| 1.4. | Il Parlamento in seduta comune | 79 |
| 1.5. | Organizzazione interna e disciplina | 79 |
| 1.5.1. | L'Ufficio di Presidenza ed il Presidente | 79 |
| 1.5.2. | I gruppi parlamentari..... | 80 |
| 1.5.3. | Le commissioni parlamentari | 80 |
| 1.5.4. | Le giunte | 81 |
| 1.6. | La durata delle Camere: legislatura, proroga e prorogatio | 81 |
| 1.7. | Lo status di parlamentare | 82 |
| 1.7.1. | Senza vincolo di mandato | 82 |
| 1.7.2. | Le immunità parlamentari..... | 82 |
| 1.8. | Le regole per le elezioni al Parlamento | 84 |
| 1.9. | Il sistema elettorale..... | 84 |
| 1.9.1. | Il Rosatellum | 84 |
| 2. | Il Governo | 85 |
| 2.1. | Il procedimento di formazione | 85 |
| 2.2. | Le mozioni di fiducia e di sfiducia. La questione di fiducia | 86 |

SOMMARIO

| | | |
|----------|---|-----|
| 2.3. | Cessazione e crisi di Governo | 87 |
| 2.4. | La composizione del Governo | 87 |
| 2.4.1. | Organi governativi necessari e non necessari | 88 |
| 2.5. | La responsabilità del Presidente del Consiglio e dei Ministri | 90 |
| 2.5.1. | Responsabilità politica | 90 |
| 2.5.2. | Responsabilità giuridica | 90 |
| 2.5.3. | I reati ministeriali | 90 |
| 2.6. | Per gli organi ausiliari si rinvia, per la disamina Parte III, Cap. 2, Par. 3 | 91 |
| 3. | Il Presidente della Repubblica | 91 |
| 3.1. | Le vicende della carica: elezione, mandato, supplenza | 91 |
| 3.2. | Le attribuzioni del Presidente della Repubblica | 92 |
| 3.2.1. | Il potere sul quale le attribuzioni presidenziali incidono | 92 |
| 3.2.2. | Natura degli effetti | 93 |
| 3.2.3. | Peso decisionale del Presidente | 94 |
| 3.3. | La responsabilità del Presidente della Repubblica | 95 |
| 3.3.1. | Alto tradimento | 95 |
| 3.3.2. | Attentato alla Costituzione | 96 |
| 3.3.3. | Procedimento per messa in stato d'accusa | 96 |
| 4. | La Corte costituzionale | 96 |
| 4.1. | Composizione e funzionamento della Corte costituzionale | 96 |
| 4.1.1. | Indipendenza e immunità dei singoli giudici | 97 |
| 4.1.2. | Indipendenza della Corte nel suo complesso | 97 |
| 4.1.3. | Funzionamento | 97 |
| 4.2. | Le attribuzioni della Corte costituzionale | 98 |
| 4.3. | Il giudizio di legittimità costituzionale: oggetto, parametro e vizi denunciabili ... | 98 |
| 4.3.1. | I modi di attivazione dei giudizi di legittimità costituzionale | 99 |
| 4.3.2. | Le tipologie di pronunce della Corte costituzionale | 101 |
| 4.3.2.1. | Sentenze di accoglimento | 101 |
| 4.3.2.2. | Sentenze di rigetto | 102 |
| 4.3.2.3. | Altre tipologie di sentenze: le sentenze interpretative | 102 |
| 4.4. | Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri e tra Stato e regioni | 103 |
| 4.4.1. | Le due tipologie di conflitto | 103 |
| 4.5. | Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo | 105 |
| 5. | La Magistratura | 105 |
| 5.1. | L'indipendenza della magistratura | 105 |
| 5.1.1. | L'indipendenza funzionale | 106 |
| 5.1.2. | L'indipendenza esterna: il Consiglio superiore della magistratura | 106 |
| 5.1.3. | L'indipendenza interna | 107 |
| 5.2. | La responsabilità dei magistrati | 108 |
| 5.3. | Le regole del giusto processo | 109 |
| 5.3.1. | La terzietà e imparzialità del giudice | 109 |
| 5.3.2. | Il giudice naturale | 109 |
| 5.3.3. | I diritti delle parti del processo | 110 |

PARTE II ELEMENTI DI DISCIPLINA DEGLI ENTI PUBBLICI LOCALI

Premessa

La collocazione degli enti locali all'interno della costituzione e dell'ordinamento 115

CAPITOLO 1

IL COMUNE 117

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Definizione di comune..... | 117 |
| 2. | Gli elementi costitutivi del comune | 117 |
| 2.1. | La popolazione..... | 117 |
| 2.2. | Il territorio | 118 |
| 2.3. | Il patrimonio..... | 119 |
| 3. | La soggettività giuridica del comune e i diritti da essa derivanti..... | 119 |
| 4. | Le funzioni del comune..... | 120 |
| 4.1. | I principi generali delle funzioni comunali | 120 |
| 4.2. | Le funzioni proprie e le funzioni derivate | 121 |
| 5. | Le aggregazioni dei comuni | 122 |
| 6. | Gli organi dell'ente comunale. | 123 |
| 6.1. | Il consiglio comunale..... | 123 |
| 6.2. | L'articolazione interna del consiglio comunale..... | 126 |
| 6.3. | La giunta comunale | 127 |
| 6.4. | Il sindaco..... | 129 |
| 6.5. | Le competenze del sindaco come organo decentrato dello stato..... | 130 |
| 6.6. | Le ordinanze sindacali | 131 |
| 6.7. | Le diverse tipologie di ordinanze del sindaco | 132 |
| 6.8. | Il vicesindaco..... | 133 |

CAPITOLO 2

LA PROVINCIA..... 134

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | La definizione di provincia..... | 134 |
| 2. | La modifica delle circoscrizioni provinciali..... | 134 |
| 3. | La "Riforma Delrio": la l. n. 56 del 2014 | 135 |
| 4. | I nuovi organi della provincia | 136 |
| 4.1. | Il presidente della provincia | 136 |
| 4.2. | Il consiglio provinciale..... | 136 |
| 4.3. | L'assemblea dei sindaci..... | 137 |
| 5. | Le funzioni della provincia..... | 137 |
| 5.1. | Le funzioni delle province alla luce della riforma del 2014 | 138 |

CAPITOLO 3

LA CITTÀ METROPOLITANA E ROMA CAPITALE 140

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | La definizione e l'istituzione delle città metropolitane | 140 |
| 2. | Gli organi della città metropolitana..... | 140 |
| 2.1. | Il sindaco metropolitano..... | 141 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.2. | Il consiglio metropolitano..... | 141 |
| 2.3. | La conferenza metropolitana | 141 |
| 3. | Le funzioni della città metropolitana | 142 |
| 4. | Roma capitale..... | 142 |
| 4.1. | Le funzioni di Roma Capitale | 142 |
| 4.2. | Gli organi di Roma Capitale..... | 143 |

CAPITOLO 4

LE UNIONI DEI COMUNI. LE COMUNITÀ MONTANE. LE COMUNITÀ ISOLANE O DI ARCIPELAGO. ALTRE FORME ASSOCIATIVE

| | | |
|------|--|------------|
| | | 144 |
| 1. | Le unioni di comuni | 144 |
| 2. | Le comunità montane | 145 |
| 3. | Le comunità isolate o di arcipelago | 146 |
| 4. | Le altre forme associative | 146 |
| 4.1. | Le convenzioni | 146 |
| 4.2. | I consorzi..... | 146 |
| 4.3. | L'esercizio associato di funzioni e di servizi da parte dei comuni | 147 |
| 4.4. | Gli accordi di programma | 148 |

CAPITOLO 5

LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO

| | | |
|----|--|------------|
| | | 150 |
| 1. | Le forme di partecipazione del cittadino | 150 |
| 2. | Le libere forme associative e gli organismi di partecipazione..... | 150 |
| 3. | La partecipazione procedimentale..... | 151 |
| 4. | La consultazione popolare | 151 |
| 5. | I referendum locali..... | 151 |
| 6. | L'azione popolare | 152 |
| 7. | Il difensore civico..... | 152 |
| 8. | L'accesso civico..... | 153 |

CAPITOLO 6

GLI STATUTI E I REGOLAMENTI

| | | |
|----|--------------------|------------|
| | | 154 |
| 1. | Introduzione..... | 154 |
| 2. | Gli statuti | 154 |
| 3. | I regolamenti..... | 156 |

CAPITOLO 7

IL SISTEMA ELETTORALE COMUNALE, PROVINCIALE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

| | | |
|------|---|------------|
| | | 158 |
| 1. | Le elezioni degli organi comunali..... | 158 |
| 1.1. | I comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti | 158 |
| 1.2. | I comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti | 159 |
| 2. | Le elezioni degli organi provinciali | 160 |
| 3. | L'elezione degli organi delle città metropolitane..... | 161 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4. | I requisiti dei candidati alle elezioni locali e le ipotesi di incompatibilità, ineleggibilità e incompatibilità | 162 |
| 4.1. | Incandidabilità | 162 |
| 4.2. | Ineleggibilità | 164 |
| 4.3. | Incompatibilità | 164 |
| 4.4. | Sospensione e decadenza a seguito di condanne penali..... | 166 |
| 4.5. | Particolari cause di impedimento e cause di incompatibilità alla carica Di sindaco, presidenti provinciali e assessori | 167 |
| 4.6. | Le cause di incompatibilità per i componenti degli organi di indirizzo..... | 168 |

CAPITOLO 8

GLI AMMINISTRATORI LOCALI 169

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Definizione di “amministratori locali” | 169 |
| 2. | Diritti e doveri degli “amministratori locali” | 169 |
| 3. | I permessi e le licenze..... | 170 |
| 4. | Le indennità e i gettoni di presenza | 171 |
| 5. | Il rimborso spese | 171 |
| 6. | Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi | 172 |

CAPITOLO 9

IL PUBBLICO IMPIEGO NEGLI ENTI LOCALI..... 173

CAPITOLO 10

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE..... 174

CAPITOLO 11

I CONTROLLI 175

CAPITOLO 12

IL SISTEMA DI CONTABILITÀ E LE ENTRATE DEGLI ENTI LOCALI 176

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | L'armonizzazione dei sistemi di contabilità degli enti locali: il d.lgs. n.118 del 2011 | 176 |
| 2. | I documenti di programmazione finanziaria e contabile..... | 177 |
| 2.1. | Il documento unico di programmazione (DUP) | 178 |
| 2.2. | Il bilancio di previsione | 178 |
| 2.3. | Il piano esecutivo di gestione (PEG) | 179 |
| 3. | La gestione delle entrate iscritte in bilancio..... | 179 |
| 4. | La gestione delle spese iscritte in bilancio..... | 179 |
| 5. | Il rendiconto di gestione | 180 |
| 6. | Il regolamento di contabilità | 180 |
| 7. | La procedura di risanamento in caso di deficit o di dissesto finanziario... .. | 180 |
| 8. | L'autonomia finanziaria e di entrata degli enti locali: l'art. 119 cost. | 181 |
| 9. | Le entrate tributarie dei comuni | 182 |
| 9.1. | L'imposta municipale propria (IMU)..... | 182 |

| | | |
|------|---|-----|
| 9.2. | Tassa sui rifiuti (TARI) | 182 |
| 9.3. | I canoni patrimoniali di concessione, autorizzazione ed esposizione pubblicitaria | 182 |
| 9.4. | L'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco | 183 |
| 9.5. | L'imposta di scopo per le opere pubbliche..... | 183 |
| 9.6. | L'addizionale comunale all'Irpef | 183 |
| 10. | Le entrate tributarie delle province e delle città metropolitane..... | 183 |
| 11. | Le entrate proprie non tributarie degli enti locali | 184 |
| 12. | Le anticipazioni di tesoreria e le aperture di credito..... | 184 |

CAPITOLO 13

| | |
|--|------------|
| I SERVIZI PUBBLICI DI COMPETENZA DEGLI ENTI LOCALI..... | 185 |
|--|------------|

PARTE III

DIRITTO AMMINISTRATIVO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA DISCIPLINA RELATIVA AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO, AGLI ATTI E AI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

CAPITOLO 1

| | |
|--|------------|
| LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: NOZIONI E CARATTERI..... | 189 |
|--|------------|

| | | |
|-------|---|-----|
| 1. | Il diritto amministrativo: nozioni introduttive e interferenze con il diritto privato. | 189 |
| 2. | Ruolo, compiti e limiti della pubblica amministrazione | 190 |
| 3. | Le distinte modalità di azione della pubblica amministrazione. Atti di diritto pubblico e privato; attività amministrativa attiva, consultiva, di controllo. | 191 |
| 4. | La nozione di p.a.: il rilievo applicativo. | 192 |
| 5. | Gli enti pubblici. I criteri di qualificazione. | 192 |
| 5.1. | La classificazione. | 194 |
| 6. | I caratteri degli enti pubblici: autarchia, autotutela, autonomia, autogoverno. | 194 |
| 7. | La struttura interna della pubblica amministrazione. Organi e uffici. | 195 |
| 7.1. | Rapporto organico e rapporto di servizio. | 196 |
| 7.2. | La prorogatio. | 196 |
| 7.3. | La classificazione degli organi. | 197 |
| 8. | Le relazioni interorganiche: gerarchia, direzione, coordinamento, controllo... .. | 197 |
| 9. | Competenza | 198 |
| 9.1. | Trasferimento di competenze. Delega, avocazione, sostituzione, avallimento. | 198 |
| 10. | Il difetto di competenza..... | 199 |
| 11. | Il funzionario di fatto. | 200 |
| 11.1. | Regime di imputabilità degli atti..... | 200 |
| 12. | Gli enti pubblici economici e i processi di privatizzazione. | 201 |
| 12.1. | La disciplina delle società a partecipazione pubblica..... | 201 |
| 12.2. | I soggetti pubblici di matrice europea. | 202 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 12.2.1. | Organismi di diritto pubblico..... | 202 |
| 12.2.2. | Imprese pubbliche..... | 203 |
| 12.2.3. | Soggetti <i>in house</i> | 203 |
| 13. | I servizi pubblici locali nel d. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201..... | 205 |
| 13.1. | La nozione. La contrapposizione tra teorie soggettiva e oggettiva e l'influenza del diritto europeo..... | 205 |
| 13.2. | La nuova disciplina dei servizi pubblici locali dettata dal d. lgs. 23 dicembre 2022, n. 201..... | 206 |
| 13.2.1. | Il perimetro applicativo..... | 206 |
| 13.2.2. | L'assunzione del servizio. Il principio di sussidiarietà orizzontale..... | 206 |
| 13.2.3. | Le modalità di affidamento e la scelta dell' <i>in house</i> | 207 |

CAPITOLO 2

| | | |
|---------------------------------------|--|-----|
| L'AMMINISTRAZIONE STATALE..... | 210 | |
| 1. | La struttura dell'amministrazione statale..... | 210 |
| 2. | Il governo..... | 210 |
| 2.1. | I modelli di organizzazione ministeriale: dipartimentale e a direzione generale..... | 211 |
| 2.2. | Comitati interministeriali..... | 211 |
| 2.3. | Le Agenzie e le aziende autonome..... | 212 |
| 3. | Gli organi ausiliari..... | 212 |
| 3.1. | Il Consiglio di Stato..... | 212 |
| 3.2. | La Corte dei conti..... | 213 |
| 3.3. | Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)..... | 213 |
| 3.4. | Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato..... | 214 |
| 4. | Le autorità indipendenti..... | 214 |
| 5. | L'amministrazione statale periferica..... | 216 |
| 5.1. | I Prefetti..... | 216 |
| 5.1.1. | La funzione ulteriore di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie..... | 216 |
| 5.1.2. | Il ruolo del Prefetto nella normativa più recente..... | 217 |
| 5.2. | Il ruolo del Sindaco in veste di ufficiale di Governo..... | 217 |

CAPITOLO 3

| | | |
|--|---|-----|
| L'AMMINISTRAZIONE TERRITORIALE..... | 220 | |
| 1. | Autonomia e decentramento..... | 220 |
| 2. | Le Regioni..... | 220 |
| 2.1. | L'autonomia statutaria..... | 221 |
| 2.2. | L'autonomia legislativa..... | 223 |
| 2.3. | L'autonomia regolamentare..... | 224 |
| 2.4. | Le funzioni amministrative. Il superamento del principio del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza..... | 224 |
| 2.5. | L'autonomia finanziaria..... | 225 |
| 2.6. | L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente..... | 226 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3. | I comuni..... | 227 |
| 3.1. | Gli organi comunali..... | 227 |
| 3.2. | Le funzioni..... | 228 |
| 3.3. | Il segretario comunale..... | 228 |
| 3.4. | Gli statuti degli enti locali..... | 229 |
| 4. | Le province..... | 229 |
| 4.1. | Gli organi prima della legge Delrio..... | 230 |
| 4.2. | Gli organi dopo la legge Delrio..... | 230 |
| 5. | Le città metropolitane..... | 231 |
| 6. | I controlli..... | 232 |
| 6.1. | I controlli sulle Regioni..... | 232 |
| 6.2. | I controlli sugli enti locali..... | 233 |
| 7. | Le conferenze permanenti..... | 233 |

CAPITOLO 4

LE FONTI DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO 236

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Le fonti del diritto amministrativo: nozioni e caratteri..... | 236 |
| 2. | Fonti secondarie e atti amministrativi generali: differenze..... | 237 |
| 3. | I regolamenti: fondamento e limiti..... | 237 |
| 3.1. | Classificazione dei regolamenti..... | 238 |
| 4. | Le ordinanze..... | 239 |
| 5. | Gli statuti..... | 239 |
| 6. | Testi unici..... | 240 |
| 7. | Atti di incerta collocazione: piani regolatori generali, capitolati generali, bandi militari, carta dei servizi pubblici, provvedimenti tariffari e prezzi... .. | 240 |
| 8. | Norme interne..... | 240 |
| 8.1. | Le circolari..... | 241 |
| 9. | La consuetudine..... | 241 |
| 10. | La prassi amministrativa..... | 241 |

CAPITOLO 5

LE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE 243

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Il rilievo delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto amministrativo... .. | 243 |
| 2. | Il diritto soggettivo..... | 244 |
| 3. | L'interesse legittimo..... | 244 |
| 3.1. | Il risarcimento dei danni: la lesione di interesse legittimo..... | 245 |
| 4. | La tutela delle posizioni giuridiche soggettive..... | 246 |
| 5. | Interessi semplici e interessi di fatto. L'azione popolare..... | 246 |
| 6. | Interessi collettive e interessi diffusi..... | 247 |
| 7. | La tutela degli interessi collettivi. L'azione di classe (<i>class action</i>)..... | 248 |
| 7.1. | L'azione inibitoria..... | 248 |
| 7.2. | L'azione collettiva risarcitoria e la class action 'privata'..... | 248 |
| 7.3. | La class action pubblica..... | 249 |

CAPITOLO 6

| | |
|---|------------|
| I PRINCIPI DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA | 251 |
| 1. I principi che governano l’attività della pubblica amministrazione..... | 251 |
| 2. Il principio di legalità..... | 251 |
| 3. I principi di imparzialità e del giusto procedimento | 252 |
| 4. Il principio di ragionevolezza..... | 253 |
| 5. Il principio di buon andamento della P.A..... | 253 |
| 6. I principi di pubblicità e trasparenza. L’accesso ai documenti amministrativi: cenni e rinvio..... | 253 |
| 7. I principi europei..... | 254 |
| 7.1. Il principio del legittimo affidamento. La buona fede nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e nel Codice dei contratti pubblici del 2023..... | 254 |
| 7.2. Il principio di proporzionalità..... | 255 |
| 7.3. Il principio del giusto procedimento..... | 256 |
| 7.4. Principio di precauzione..... | 256 |
| 8. Semplificazione e liberalizzazione dell’attività amministrativa..... | 256 |
| 8.1. La segnalazione certificata di inizio attività (S.c.i.a.)..... | 257 |
| 8.2. Lo sportello unico..... | 258 |
| 8.3. Le conferenze di servizi..... | 258 |
| 8.4. Gli accordi: tra P.A. e privati, tra Amministrazioni, di programma..... | 259 |
| 8.5. Il silenzio devolutivo, il silenzio tra amministrazioni e il silenzio assenso.. | 260 |
| 8.6. Le autocertificazioni e le dichiarazioni sostitutive..... | 262 |
| 8.6.1. L’accertamento di ufficio..... | 263 |
| 9. L’informatizzazione della pubblica amministrazione..... | 263 |
| 9.1. Agenda digitale e <i>e-government</i> | 264 |
| 9.2. Il CAD..... | 264 |
| 9.3. Il procedimento digitale..... | 264 |
| 9.4. Gli strumenti dell’informatizzazione della P.A..... | 265 |
| 9.4.1. In particolare: la posta elettronica certificata..... | 265 |
| 9.4.2. La carta di identità elettronica..... | 265 |
| 9.5. P.A. digitale e diritti dei cittadini e imprese..... | 266 |
| 9.6. Difensore civico digitale..... | 266 |
| 10. Utilizzo dell’algoritmo nell’esercizio dell’attività amministrativa. I principi di conoscibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica..... | 267 |
| 10.1. Conoscibilità del modulo e dei criteri | 268 |
| 10.2. Il principio di non esclusività della decisione algoritmica..... | 268 |
| 10.3. Il principio di non discriminazione algoritmica..... | 268 |

CAPITOLO 7

| | |
|--|------------|
| PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E ACCESSO | 270 |
| 1. Il procedimento amministrativo | 270 |
| 2. Le fasi del procedimento amministrativo..... | 271 |
| 2.1. La fase dell’iniziativa..... | 271 |

SOMMARIO

| | | |
|---------|--|-----|
| 2.2. | La fase istruttoria | 272 |
| 2.3. | La fase decisoria..... | 272 |
| 2.4. | La fase integrativa dell'efficacia..... | 272 |
| 3. | I termini di conclusione del procedimento | 273 |
| 3.1. | Il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento: i rimedi..... | 274 |
| 3.2. | I silenzi della P.A. | 275 |
| 4. | Il responsabile del procedimento | 275 |
| 5. | La partecipazione al procedimento amministrativo | 276 |
| 6. | La comunicazione di avvio del procedimento | 277 |
| 6.1. | Le ipotesi di esonero dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento | 277 |
| 6.2. | Contenuti della comunicazione di avvio del procedimento | 277 |
| 7. | Intervento nel procedimento e diritti dei partecipanti..... | 278 |
| 8. | Il preavviso di rigetto | 278 |
| 9. | L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo.... | 279 |
| 10. | L'accesso..... | 280 |
| 10.1. | I tre accessi. Accesso classico o documentale, accesso civico, accesso generalizzato. | 280 |
| 10.2. | L'accesso classico..... | 281 |
| 10.3. | Accesso generalizzato agli atti di gara | 283 |
| 10.4. | I rapporti tra le diverse tipologie di accesso. | 283 |
| 11. | La tutela della privacy | 284 |
| 11.1. | Gli organismi nazionali e internazionali di tutela della privacy: il Garante per la protezione dei dati personali | 285 |
| 11.2. | La nozione di dato personale..... | 285 |
| 11.3. | La classificazione dei dati personali | 285 |
| 11.3.1. | Dati sensibili, genetici e biometrici..... | 285 |
| 11.3.2. | Dati quasi sensibili. | 286 |
| 11.3.3. | Dati anonimi e giudiziari..... | 287 |
| 11.4. | Il trattamento dei dati personali. | 287 |
| 11.5. | Il trattamento dei dati sensibili. | 288 |
| 11.6. | Il danno da trattamento dei dati sensibili..... | 289 |
| 11.7. | I soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali: il titolare dei dati ... | 289 |
| 11.7.1. | Segue: il titolare del trattamento dei dati personali | 290 |
| 11.7.2. | Segue: il responsabile del trattamento dei dati personali | 290 |
| 11.7.3. | Il <i>Data Protection Officer</i> | 291 |

CAPITOLO 8

| | | |
|--|--|-----|
| ATTI E PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI: TIPOLOGIE, STRUTTURA E VIZI..... | 293 | |
| 1. | Atto e provvedimento amministrativo: nozione e struttura | 293 |
| 2. | Nozione e struttura dell'atto amministrativo..... | 294 |
| 3. | Classificazione degli atti amministrativi | 294 |
| 3.1. | I pareri | 296 |
| 4. | Atti di alta amministrazione e atti politici | 297 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 5. | I provvedimenti amministrativi | 298 |
| 5.1. | I caratteri dei provvedimenti amministrativi: imperatività, esecutorietà, inoppugnabilità, tipicità | 298 |
| 5.2. | La motivazione del provvedimento amministrativo | 300 |
| 6. | La classificazione dei provvedimenti amministrativi | 301 |
| 6.1. | Provvedimenti ampliativi: la concessione | 301 |
| 6.1.1. | L'autorizzazione | 301 |
| 6.1.2. | Figure affini all'autorizzazione: abilitazione, omologazione, nulla-osta, dispensa | 301 |
| 6.2. | I provvedimenti restrittivi: ordini, espropriazioni, requisizioni, confische, sequestri | 302 |
| 6.3. | Provvedimenti vincolati e discrezionali | 303 |
| 6.3.1. | I caratteri della discrezionalità | 303 |
| 7. | Validità ed efficacia | 304 |
| 7.1. | La nullità | 305 |
| 7.1.1. | Nullità strutturale ed elementi essenziali | 305 |
| 7.1.2. | L'azione di nullità | 305 |
| 7.2. | L'annullabilità | 306 |
| 7.2.1. | Vizi di legittimità e vizi di merito | 306 |
| 7.2.2. | Il regime dell'atto annullabile | 307 |
| 7.3. | Le illegittimità che non comportano annullamento | 308 |
| 8. | I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni: l'autotutela | 308 |
| 8.1. | Il riesame con esito demolitorio: la revoca e l'annullamento d'ufficio | 309 |
| 8.2. | Il riesame con esito conservativo: convalida, ratifica, sanatoria | 310 |
| 9. | L'illegittimità costituzionale dell'atto amministrativo | 311 |
| 10. | L'illegittimità dell'atto amministrativo per contrasto con il diritto europeo | 311 |
| 11. | L'invalidità derivata | 312 |

CAPITOLO 9

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| I CONTROLLI | 315 | |
| 1. | Nozione | 315 |
| 2. | I controlli amministrativi | 315 |
| 3. | I controlli sugli atti | 315 |
| 4. | I controlli sugli organi | 316 |
| 5. | Il controllo di gestione | 317 |
| 5.1. | Il controllo interno di gestione | 317 |
| 5.2. | Il controllo esterno sulla gestione | 317 |
| 6. | Il ruolo della corte dei conti | 318 |

CAPITOLO 10

| | | |
|--|--|-----|
| BENI PUBBLICI ED ESPROPRIAZIONE | 321 | |
| 1. | I beni pubblici: nozione e classificazioni | 321 |
| 2. | I beni demaniali | 321 |
| 2.1. | I beni del demanio necessario | 322 |

| | | |
|------|--|-----|
| 2.2. | I beni del demanio eventuale | 322 |
| 2.3. | Regime giuridico dei beni demaniali | 323 |
| 2.4. | La sdemanializzazione | 323 |
| 3. | Il federalismo fiscale..... | 323 |
| 4. | I beni patrimoniali indisponibili..... | 324 |
| 4.1. | Regime giuridico..... | 324 |
| 5. | I beni patrimoniali disponibili..... | 325 |
| 5.1. | Regime giuridico..... | 325 |
| 6. | I beni comuni..... | 325 |
| 7. | I diritti reali su beni altrui..... | 326 |
| 7.1. | Le servitù prediali pubbliche | 326 |
| 7.2. | I diritti di uso pubblico..... | 326 |
| 8. | La tutela dei beni pubblici | 327 |
| 9. | L'espropriazione per pubblica utilità..... | 327 |
| 9.1. | Tipologie di provvedimenti ablatori | 328 |
| 9.2. | I provvedimenti ablatori reali inseriti nella procedura espropriativa: l'occupazione | 328 |
| 9.3. | La requisizione..... | 328 |
| 9.4. | Presupposti dell'espropriazione per pubblica utilità | 329 |
| 9.5. | Il procedimento di esproprio: ambito oggettivo, soggetti coinvolti, fasi della procedura..... | 329 |
| 9.6. | L'indennità di esproprio..... | 331 |

CAPITOLO 11

| | | |
|--|---|-----|
| LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA | 333 | |
| 1. | La tutela giurisdizionale: i ricorsi amministrativi | 333 |
| 2. | Le tipologie di ricorsi amministrativi..... | 333 |
| 3. | La tutela giurisdizionale | 334 |
| 4. | La tutela giurisdizionale innanzi al giudice ordinario | 335 |
| 5. | La tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo | 335 |
| 5.1. | Organi della giustizia amministrativa | 336 |
| 5.2. | Le articolazioni della giustizia amministrativa | 336 |
| 5.3. | Le azioni esperibili innanzi al G.A..... | 337 |
| 6. | Il processo amministrativo..... | 338 |
| 6.1. | I principi. | 338 |
| 6.2. | Le parti del rapporto processuale..... | 339 |
| 6.2.1. | La legittimazione e l'interesse..... | 340 |
| 6.3. | L'articolazione del processo | 340 |
| 6.3.1. | La fase introduttiva | 340 |
| 6.3.2. | La costituzione | 341 |
| 6.3.3. | Il giudizio cautelare..... | 341 |
| 6.3.4. | Lo speciale regime introdotto dall'art. 3, d.l. 7 luglio 2022, n. 85, abrogato e confluito nell'art. 12 bis, l. 5 agosto 2022, n. 108, per il contenzioso PNRR..... | 342 |

| | | |
|-------|----------------------------------|-----|
| 6.4. | La fase istruttoria..... | 343 |
| 6.5. | Estinzione..... | 344 |
| 6.6. | Udienza..... | 344 |
| 6.7. | Decisione del ricorso..... | 345 |
| 6.8. | I mezzi di impugnazione..... | 345 |
| 6.9. | Il giudizio di ottemperanza..... | 346 |
| 6.10. | I riti speciali..... | 347 |

CAPITOLO 12

NORMATIVA IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA 348

| | | |
|--------|---|-----|
| 1. | Il fenomeno delle società in mano pubblica: le ragioni del riordino attuato con d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175..... | 348 |
| 2. | La disciplina dettata dal d.lgs. n. 175 del 2016: ambito applicativo e rapporti tra disciplina speciale e diritto comune..... | 351 |
| 2.1. | I limiti, sostanziali e procedurali, alla costituzione di una società a partecipazione pubblica e all'acquisto di partecipazioni in società già costituite..... | 353 |
| 2.1.1. | La costituzione di società di progettazione da parte delle Università: Cons. St., A.P., 4 giugno 2011, n. 10..... | 356 |
| 2.1.2. | La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche..... | 357 |
| 2.1.3. | Il contenzioso sulle delibere di costituzione, acquisto o estinzione della società..... | 358 |
| 2.2. | L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico..... | 360 |
| 2.3. | La gestione dei rapporti di impiego nelle società a controllo pubblico e i profili di giurisdizione..... | 361 |
| 2.4. | La responsabilità degli amministratori delle società partecipate e delle società <i>in house</i> : il concorso di azioni..... | 364 |
| 2.5. | La gestione della crisi d'impresa..... | 368 |
| 2.6. | Sulla applicabilità del modello 231 alle società a partecipazione pubblica... .. | 371 |

PARTE IV

ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE DELLE REGIONI

CAPITOLO 1

ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE DELLE REGIONI 375

| | | |
|------|---|-----|
| | Introduzione alla materia..... | 375 |
| | Premessa..... | 376 |
| 1. | Il "nuovo" D.lgs. n. 118/2011..... | 376 |
| 2. | Principi contabili generali e applicati (artt. 3 e 36 del Decreto)..... | 376 |
| 2.1. | Principio della programmazione..... | 377 |
| 3. | Il Titolo III del D.lgs. 118/2011..... | 378 |
| 3.1. | Principi generali..... | 380 |
| 3.2. | Sistema contabile..... | 380 |

SOMMARIO

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.3. | Leggi regionali di spesa | 381 |
| 3.4. | Sistema di bilancio | 382 |
| 3.5. | Equilibrio dei bilanci | 382 |
| 3.6. | Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio | 383 |
| 3.7. | Risultato di amministrazione | 383 |
| 3.8. | Esercizio provvisorio e gestione provvisoria..... | 384 |
| 3.9. | Classificazione delle entrate | 384 |
| 3.10. | Classificazione delle spese | 384 |
| 3.11. | Fondo crediti di dubbia esigibilità..... | 385 |
| 3.12. | Sistemi contabili degli organismi e degli enti strumentali della Regione .. | 385 |
| 3.13. | Fondi di riserva | 385 |
| 3.14. | Fondi speciali | 385 |
| 3.15. | Assestamento di bilancio..... | 386 |
| 3.16. | Variazione del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale | 386 |
| 3.17. | Gestione delle entrate..... | 387 |
| 3.18. | Gestione delle spese..... | 387 |
| 3.19. | Gestione dei residui | 388 |
| 3.20. | Fondi statali per interventi speciali..... | 388 |
| 3.21. | Mutui e altre forme di indebitamento. | 388 |
| 3.22. | Rendiconto generale. | 388 |
| 3.23. | Inventari | 389 |
| 3.24. | Rendiconti degli enti strumentali della Regione. | 389 |
| 3.25. | Autonomia contabile del consiglio regionale. | 389 |
| 3.26. | Bilancio consolidato. | 389 |
| 3.27. | Servizio di Tesoreria della Regione..... | 390 |
| 3.28. | Cooperazione Stato-Regioni | 390 |
| 3.29. | Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti, competenza della Corte dei Conti e obblighi di denuncia | 390 |
| 3.30. | Collegio dei revisori dei conti..... | 391 |
| 3.31. | Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni..... | 391 |

PARTE V

NOZIONI IN MATERIA DI DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Introduzione..... | 395 | |
| 1. | Il testo unico sulla documentazione amministrativa..... | 395 |
| 1.1. | La redazione degli atti pubblici | 396 |
| 1.2. | Le copie dei documenti: l'autenticazione | 396 |
| 2. | Le istanze alla P.A. | 397 |
| 3. | Autenticazione delle sottoscrizioni | 397 |
| 3.1. | La legalizzazione delle firme | 398 |
| 4. | I certificati e la decertificazione | 398 |
| 5. | L'acquisizione diretta dei documenti | 399 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.1. | Accertamento d'ufficio | 399 |
| 5.2. | Acquisizione di estratti degli atti dello stato civile e regolarità contributiva | 399 |
| 5.3. | Lo sportello unico per le attività produttive | 399 |
| 5.4. | Lo sportello unico per l'edilizia | 400 |
| 6. | Le dichiarazioni sostitutive di certificazione | 400 |
| 7. | Le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà..... | 401 |
| 8. | Controlli e sanzioni | 402 |
| 9. | Il Codice dell'amministrazione digitale | 402 |
| 10. | I documenti informatici | 403 |
| 11. | Duplicati e copie del documento informatico | 403 |
| 12. | La firma digitale..... | 404 |
| 13. | La posta elettronica certificata (PEC) | 404 |
| 14. | La gestione documentale: il protocollo..... | 405 |
| 14.1. | Il procedimento e il fascicolo informatico..... | 407 |
| 14.2. | I requisiti per la conservazione dei documenti informatici..... | 408 |
| 14.3. | Procedure di salvataggio e il registro di emergenza | 409 |
| 15. | Gli atti amministrativi | 409 |
| 16. | I documenti di identità..... | 411 |
| 16.1. | La scadenza dei documenti di identità | 412 |
| 16.2. | I documenti per l'espatrio dei minori | 413 |
| 17. | L'imposta di bollo sulla documentazione amministrativa | 413 |
| 17.1. | Il bollo virtuale | 416 |
| 17.2. | Esenzioni..... | 417 |

PARTE VI NORMATIVA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

CAPITOLO 1

| | | |
|------------------------------------|---|-----|
| I CONTRATTI DELLA P.A. | 421 | |
| 1. | La capacità di diritto privato della P.A. e contratti..... | 421 |
| 1.1. | Contratti attivi e passivi dell'Amministrazione | 422 |
| 2. | Il codice dei contratti pubblici: principi e ambito di applicazione. La legge 21 giugno 2022, n. 78, delega per la riforma della disciplina dei contratti pubblici..... | 422 |
| 2.1. | I principi comuni alle fasi dell'affidamento e dell'esecuzione | 423 |
| 2.1.1. | Principi relativi alla fase dell'affidamento | 424 |
| 2.1.2. | Ambito di applicazione: appalti e concessioni | 424 |
| 2.1.3. | Il contratto di disponibilità..... | 425 |
| 3. | I contratti atipici..... | 425 |
| 4. | La struttura di evidenza pubblica | 426 |
| 4.1. | La delibera a contrarre | 426 |
| 4.2. | Il bando | 427 |
| 4.3. | La scelta del contraente: le procedure di selezione | 427 |
| 4.3.1. | Accordo quadro, aste elettroniche, dialogo competitivo, partenariato | |

| | | |
|--------|---|-----|
| | per l'innovazione, <i>project financing</i> | 427 |
| 5. | L'aggiudicazione | 428 |
| 5.1. | Le offerte anormalmente basse | 429 |
| 6. | La partecipazione alla procedura di gara: i requisiti soggettivi e il soccorso istruttorio..... | 429 |
| 6.1. | Partecipazione in forma associata alla gara: i raggruppamenti temporanei di impresa | 430 |
| 6.2. | I consorzi ordinari e i consorzi stabili | 430 |
| 6.3. | Il contratto di avvalimento..... | 430 |
| 6.4. | Il subappalto: le novità introdotte dal d.l. n. 77 del 2021..... | 431 |
| 7. | Stipula e controlli | 432 |
| 7.1. | Il c.d. termine di <i>stand still</i> | 432 |
| 7.2. | La fase del controllo | 432 |
| 7.3. | Interdittive antimafia | 433 |
| 8. | L'esecuzione del contratto | 433 |
| 8.1. | La diversità di disciplina rispetto ai contratti di diritto privato | 433 |
| 8.1.1. | Immutabilità del prezzo, dell'oggetto e dell'esecutore | 433 |
| 8.1.2. | Le modifiche possibili..... | 434 |
| 8.1.3. | La proroga del contratto..... | 434 |

PARTE VII

NORME GENERALI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

CAPITOLO 1

IL RAPPORTO DI IMPIEGO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA

| | | |
|------------------------------|--|-----|
| AMMINISTRAZIONE | 439 | |
| 1. | Il dipendente pubblico e i caratteri del rapporto con la P.A. | 439 |
| 1.1. | Rapporto di impiego e rapporto onorario..... | 440 |
| 2. | La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego..... | 440 |
| 2.1. | Atti di macro organizzazione e categorie sottratte alla privatizzazione..... | 440 |
| 3. | I rapporti tra legge e contrattazione nella disciplina del rapporto di lavoro: evoluzione..... | 441 |
| 3.1. | Ambito soggettivo di applicabilità della contrattazione collettiva..... | 442 |
| 3.2. | La disciplina speciale di stampo pubblicistico. Abuso di contratti a tempo determinato. | 442 |
| 4. | L'accesso all'impiego pubblico..... | 443 |
| 4.1. | Le stabilizzazioni. | 444 |
| 4.2. | Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36). Portale unico di reclutamento | 444 |
| 4.3. | Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36). Portale unico di reclutamento | 445 |
| 4.4. | Tipologie di concorsi. Concorsi interni. | 445 |
| 4.5. | Scorrimento della graduatoria. | 446 |
| 5. | Le mansioni. Mansioni superiori e demansionamento. | 447 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 6. | Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione..... | 447 |
| 6.1. | Mobilità. Le modifiche introdotte nel 2022..... | 447 |
| 6.2. | Sospensione. Aspettativa, disponibilità, comando, distacco, collocamento fuori ruolo, assenza per malattia..... | 449 |
| 6.3. | La prestazione dell'attività lavorativa "a distanza" e lo <i>smart working</i> | 449 |
| 6.4. | L'estinzione del rapporto di pubblico impiego..... | 449 |
| 7. | La dirigenza..... | 450 |
| 7.1. | La responsabilità dirigenziale..... | 451 |
| 7.2. | Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali..... | 451 |
| 7.3. | Lo <i>spoys sistem</i> | 452 |
| 8. | I diritti e i doveri del lavoratore pubblico. Codice di comportamento e <i>whistleblowing</i> | 452 |
| 8.1. | Esclusività e Codice di comportamento..... | 453 |
| 8.2. | <i>Whistleblowing</i> | 454 |
| 9. | La responsabilità dell'impiegato..... | 454 |
| 9.1. | Responsabilità penale..... | 454 |
| 9.2. | Responsabilità civile..... | 455 |
| 9.3. | Responsabilità erariale: elementi costitutivi..... | 455 |
| 9.3.1. | Gli elementi costitutivi della fattispecie di danno erariale e le principali tipologie: il danno all'immagine..... | 455 |
| 9.3.1.1. | Il nuovo regime introdotto dai d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e 31 maggio 2021, n. 77. La disciplina della responsabilità nel Codice dei contratti pubblici del 2023..... | 456 |
| 9.3.1.2. | Le tipologie di danno erariale. Il danno da disservizio e il danno all'immagine..... | 457 |
| 9.3.1.3. | Il giudizio innanzi alla Corte dei conti..... | 457 |
| 9.4. | La responsabilità dell'Amministrazione..... | 458 |
| 9.5. | Responsabilità disciplinare..... | 458 |

PARTE VIII

ELEMENTI DI DIRITTO PENALE CON RIGUARDO AI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PARTE GENERALE

PARTE I - LA LEGGE PENALE

CAPITOLO 1

| | |
|---|------------|
| IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E I SUOI COROLLARI | 463 |
| 1. Il principio di legalità: <i>nullum crimen sine lege</i> | 463 |
| 2. Riserva di legge..... | 463 |
| 3. Norme penali in bianco..... | 463 |
| 4. Le fonti del diritto penale..... | 464 |
| 5. Il principio di determinatezza..... | 464 |
| 6. Il divieto di analogia in materia penale..... | 464 |

CAPITOLO 2

| | |
|---|------------|
| L'EFFICACIA DELLA LEGGE PENALE NEL TEMPO | 466 |
| 1. La successione di leggi penali nel tempo. | 466 |
| 1.1. La disciplina codicistica: l'art. 2 c.p. | 466 |

PARTE II - IL REATO

CAPITOLO 1

| | |
|--|------------|
| LA STRUTTURA DEL REATO | 468 |
| SEZIONE I - LA STRUTTURA DEL REATO | 468 |
| 1. Nozione e categorie di reato. | 468 |
| 2. L'oggetto del reato. | 468 |
| SEZIONE II - I SOGGETTI DEL REATO | 469 |
| 1. Il soggetto passivo del reato. | 469 |
| 1.1. Il danneggiato dal reato. | 469 |
| 2. La persona fisica come soggetto attivo del reato. | 469 |
| SEZIONE III - IL PRINCIPIO DI MATERIALITÀ..... | 470 |
| 1. La condotta..... | 470 |
| 2. L'evento. | 470 |
| 3. Presupposti della condotta..... | 470 |
| 4. Le condizioni obiettive di punibilità. | 471 |
| SEZIONE IV - IL RAPPORTO DI CAUSALITÀ | 471 |
| 1. Il rapporto di causalità: generalità e disciplina..... | 471 |
| 2. La teoria della condicio sine qua non: ricostruzione e limiti. | 471 |
| SEZIONE V - IL PRINCIPIO DI OFFENSIVITÀ | 472 |
| 1. Il principio di offensività: ratio e fondamento. | 472 |
| 2. Il ruolo dell'offesa nella consumazione del reato: reati di danno e di pericolo. | 472 |
| 3. La particolare tenuità del fatto. | 472 |
| SEZIONE VI - LE CAUSE DI GIUSTIFICAZIONE DEL REATO | 474 |
| 1. Nozione. | 474 |
| 2. La disciplina..... | 474 |
| 3. Il consenso dell'avente diritto. | 474 |
| 4. Esercizio del diritto. | 475 |
| 5. L'adempimento del dovere. | 475 |
| 6. La legittima difesa..... | 475 |
| 6.1. La legittima difesa domiciliare..... | 476 |
| 7. L'uso legittimo delle armi..... | 476 |
| 8. Lo stato di necessità..... | 477 |

CAPITOLO 2

| | |
|---|------------|
| L'ELEMENTO SOGGETTIVO | 478 |
| SEZIONE I - LA COLPEVOLEZZA E L'IMPUTABILITÀ..... | 478 |
| 1. Il principio di colpevolezza. | 478 |
| 2. Fondamento costituzionale: il principio della responsabilità personale. | 478 |
| 3. La c.d. <i>suitas</i> della condotta..... | 478 |

| | | |
|--|---|-----|
| 4. | L'imputabilità..... | 479 |
| 5. | Le cause di esclusione o di diminuzione dell'imputabilità..... | 479 |
| 6. | Determinazione in altri dello stato di incapacità. Art. 86 c.p..... | 479 |
| 7. | L'incapacità preordinata di intendere e di volere (c.d. <i>actio libera in causa</i>)... | 480 |
| SEZIONE II - IL DOLO..... | | 480 |
| 1. | Nozione e struttura, oggetto del dolo..... | 480 |
| 2. | Forme del dolo..... | 480 |
| 2.1. | Le gradazioni del dolo. Dolo intenzionale, diretto ed eventuale..... | 481 |
| SEZIONE III - LA COLPA..... | | 482 |
| 1. | Nozione e struttura..... | 482 |
| 2. | La violazione di regole cautelari: colpa generica e colpa specifica..... | 483 |
| SEZIONE IV - LA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA..... | | 484 |
| 1. | La responsabilità oggettiva in generale..... | 484 |
| 2. | La preterintenzione..... | 485 |
| SEZIONE V - LE CAUSE DI ESCLUSIONE DELLA COLPEVOLEZZA..... | | 485 |
| 1. | Le cause di esclusione della colpevolezza in generale..... | 485 |
| 2. | Caso fortuito e forza maggiore. Art. 45 c.p..... | 486 |
| 3. | Il costringimento fisico. Art. 46 c.p..... | 486 |
| 4. | L'errore..... | 486 |
| 4.1. | Errore sul precetto ed errore sul fatto..... | 486 |
| 4.2. | L'errore sulla legge extrapenale..... | 487 |
| 4.3. | L'errore determinato dall'altrui inganno..... | 487 |
| 5. | Il reato aberrante..... | 487 |
| 5.1. | L' <i>aberratio ictus</i> | 487 |
| 5.2. | L' <i>aberratio delicti</i> | 487 |
| 5.3. | L' <i>aberratio causae</i> | 488 |

CAPITOLO 3

LE FORME DI MANIFESTAZIONE DEL REATO..... 489

SEZIONE I - LE CIRCOSTANZE DEL REATO..... 489

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Le circostanze: nozione e funzione..... | 489 |
| 2. | La classificazione delle circostanze..... | 489 |
| 3. | Il regime di imputazione delle circostanze..... | 491 |
| 4. | Il concorso omogeneo di circostanze e il giudizio di comparazione in caso di concorso eterogeneo..... | 492 |
| 5. | Le aggravanti comuni..... | 492 |
| 5.1. | La recidiva..... | 493 |
| 6. | Le aggravanti speciali..... | 494 |
| 7. | Le attenuanti comuni..... | 494 |
| 8. | Le attenuanti generiche..... | 494 |

SEZIONE II - CONSUMAZIONE E TENTATIVO..... 495

| | | |
|----|----------------------------------|-----|
| 1. | La consumazione del reato..... | 495 |
| 2. | Il delitto tentato..... | 495 |
| 3. | Desistenza e recesso attivo..... | 495 |

| | |
|--|-----|
| SEZIONE III - UNITÀ E PLURALITÀ DI REATI | 496 |
| 1. Il concorso di reati | 496 |
| 1.1. Il concorso materiale di reati..... | 496 |
| 1.2. Il concorso formale di reato | 496 |
| 2. Il concorso apparente di norme..... | 497 |
| 2.1. Criteri regolatori: specialità, sussidiarietà, consumazione o assorbimento. | 497 |
| 3. Il reato complesso | 498 |
| 4. Il reato continuato: ratio e struttura. Il medesimo disegno criminoso..... | 498 |
| 4.1. Disciplina e natura giuridica del reato continuato. | 498 |
| SEZIONE IV - IL CONCORSO DI PERSONE NEL REATO..... | 499 |
| 1. Il concorso di persone: nozione e fondamento, elementi costitutivi..... | 499 |
| 1.1. L'elemento oggettivo..... | 499 |
| 1.2. L'elemento soggettivo..... | 500 |

PARTE III - LE CONSEGUENZE DEL REATO

CAPITOLO 1

| | |
|--|------------|
| LE PENE | 501 |
| 1. La pena. | 501 |
| 2. Pene principali e pene accessorie. | 501 |
| 3. Le cause di estinzione del reato. | 502 |
| 4. Le cause di estinzione della pena. | 503 |
| 5. Le sanzioni sostitutive. | 503 |
| 6. La conversione delle pene pecuniarie..... | 505 |
| 7. Le misure alternative alla detenzione. | 505 |
| 8. La giustizia riparativa..... | 506 |

CAPITOLO 2

| | |
|--|------------|
| LE MISURE DI SICUREZZA E LE MISURE DI PREVENZIONE..... | 508 |
| 1. Le misure di sicurezza. | 508 |
| 2. I presupposti di applicazione delle misure di sicurezza. | 508 |
| 2.1. I tipi legali di delinquenti pericolosi (abituale, professionali o per tendenza). ... | 509 |
| 3. Le misure di sicurezza personali. | 510 |
| 4. Le misure di sicurezza patrimoniali..... | 511 |
| 5. L'applicazione e l'esecuzione. | 512 |
| 6. Le misure di prevenzione: nozione e ambito di operatività. | 513 |
| 6.1. Le singole misure di prevenzione..... | 514 |

PARTE VIII

ELEMENTI DI DIRITTO PENALE CON RIGUARDO AI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

PARTE SPECIALE

CAPITOLO 1

| | |
|---|------------|
| REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE | 519 |
|---|------------|

| | | |
|--------|--|-----|
| 1. | I delitti contro la pubblica amministrazione. Le qualificazioni soggettive.. | 519 |
| 1.1. | I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. | 520 |
| 1.1.1. | Peculato e peculato d'uso (art. 314 c.p.)..... | 520 |
| 1.1.2. | Malversazione di erogazioni pubbliche (art. 316-bis c.p.)..... | 521 |
| 1.1.3. | Indebita percezione di erogazioni pubbliche (art. 316-ter c.p.). | 522 |
| 1.1.4. | Concussione (art. 317 c.p.). | 523 |
| 1.1.5. | Le diverse tipologie del reato di corruzione (art. 318 e ss.). Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater). | 524 |
| 1.1.6. | Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)..... | 530 |
| 1.2. | I delitti dei privati contro la pubblica amministrazione..... | 531 |
| 1.2.1. | Causa di non punibilità ex art. 393-bis c.p. | 531 |
| 1.2.2. | Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)..... | 532 |
| 1.2.3. | Resistenza a un pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)..... | 533 |
| 1.2.4. | Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.). | 533 |
| 1.3. | Le contravvenzioni concernenti l'attività della P.A. | 534 |
| 1.3.1. | Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità (art. 650 c.p.). | 534 |
| 1.3.2. | Rifiuto d'indicazioni sulla propria identità personale (art. 651 c.p.). | 535 |