

Compendio di diritto

AMMINISTRATIVO

Roberto Leonardi
Giangiacomo Ruggeri
Marco Ruggeri

II EDIZIONE
2026

- ◆ DOMANDE DI VERIFICA
- ◆ SCHEMI RIEPILOGATIVI



- ◆ CONCORSI PUBBLICI
- ◆ ESAMI UNIVERSITARI
- ◆ MAGISTRATI E AVVOCATI

Edizione SETTEMBRE 2026

Copyright © MMXXVI
KEY EDITORE SRL
VIA TITO VIGNOLI 30
20146 MILANO
P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-279-1880-7

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

La Casa Editrice, pur assicurando la massima cura nella preparazione del volume, declina ogni responsabilità per i possibili errori od omissioni, nonché per gli eventuali danni risultanti dall'uso delle informazioni ivi contenute.

Compendio di diritto
AMMINISTRATIVO

Roberto Leonardi
Giangiacomo Ruggeri
Marco Ruggeri

2026

II Edizione

*Aggiornato al d.l. 7 agosto 2026, n. 144, Disposizioni urgenti per la
funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali,
nonché in materia di protezione civile*

Al Prof. Vittorio Italia

A distanza di oltre un anno dalla scomparsa del Prof. Vittorio Italia, curare l'aggiornamento del suo Compendio di diritto amministrativo del 2021, è stato un impegno che gli Autori hanno accettato per onorare la sua memoria. Rileggendo le pagine del testo originale, durante il suo aggiornamento, è sembrato ancora di sentire la sua voce, il suo stile, la sua eleganza, la sua curiosità e, ancor prima, la sua grande passione per il diritto, in generale, e per il diritto amministrativo, in particolare. Una passione mai venuta meno in così tanti anni di una carriera professionale e accademica lunga e piena di soddisfazioni. Sempre pronto a ospitare nel suo splendido studio di Milano, dove il diritto e la letteratura s'incrociavano, dove i libri nuovi e i libri antichi dovevano convivere, dove la passione per lo studio, la ricerca, la lettura e la scrittura trovavano la giusta dimora, custode attento di un mondo antico, ma, allo stesso tempo, sempre pronto all'innovazione, per seguire anche i nuovi strumenti e canali di comunicazione e di veicolazione del diritto.

È stato un privilegio conoscerlo, ascoltarlo e riceverne gli insegnamenti, certi che oggi sarebbe felice di vedere proseguire la sua opera.

Gli Autori ringraziano la Casa Editrice Key editore per questa opportunità e le figlie del Prof. Italia, Maria Chiara e Paola, con tutti i familiari, per aver acconsentito che tutto ciò si realizzasse.

Milano, settembre 2026

Gli Autori

Gli Autori

Prof. Roberto Leonardi, Professore Associato di Diritto amministrativo (abilitato di I Fascia – Prof. Ordinario), insegna diritto amministrativo e legislazione dei beni culturali presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia. Autore di oltre 100 pubblicazioni scientifiche, di cui 2 lavori monografici, si occupa da tempo dei profili sostanziali del diritto amministrativo e delle principali tematiche del diritto dell'ambiente e della legislazione dei beni culturali.

Avv. Giangiacomo Ruggeri, Avvocato abilitato alle magistrature superiori. Professore a contratto di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Milano e Docente in corsi di formazione a funzionari pubblici. Autore di varie raccolte legislative e numerose pubblicazioni nelle materie del Diritto Pubblico e del Diritto Amministrativo.

Avv. Marco Ruggeri, Avvocato amministrativista in Milano. Autore di pubblicazioni nella materia del Diritto Amministrativo.

L'Opera

L'opera comprende, in forma sintetica e puntuale, tutto il Diritto Amministrativo.

È suddivisa in sette parti, suddivise poi in paragrafi, in modo da fornire una visione completa della materia.

I) Fonti del diritto. Atti e contratti pubblici. Norme supranazionali. Giurisprudenza;

II) Organizzazione amministrativa. Centrale, Regionale, Locale;

III) I Soggetti. Funzionari ed impiegati;

IV) I Beni. Demaniali e Patrimoniali;

V) L'Atto ed il Procedimento amministrativo;

VI) La Responsabilità. Contrattuale ed extracontrattuale;

VII) I Ricorsi amministrativi e la Giustizia amministrativa.

L'opera tiene conto della recente giurisprudenza e della dottrina.

L'aggiornamento del Compendio è stato così curato: Avv. Marco Ruggeri: Parte I e II, pp. 35-192 - Prof. Roberto Leonardi: Parte III, IV, V, pp. 193-360 - Avv. Giangiacomo Ruggeri: Parte V, VI, VII, p. 361-470.

INDICE GENERALE

AVVERTENZA	33
------------------	----

PARTE PRIMA

LE FONTI

FONTI DEL DIRITTO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1. Premessa. Il diritto e le regole giuridiche	37
1.2. I poteri e la loro separazione	38
1.3. La pubblica amministrazione e le fonti	40
Domande di verifica	41
Schemi riepilogativi.....	43

LE LEGGI

2.1. Concetto di legge. Efficacia, modificazione ed abrogazione della legge	49
2.2. La Costituzione e la legge costituzionale	51
2.3. La legge ordinaria.....	53
2.3.1. Il procedimento di formazione della legge	54
2.3.2. La promulgazione della legge	54
2.3.3. La pubblicazione della legge.....	55
2.3.4. La forza di legge	55
2.3.5. La riserva di legge	55
2.3.6. L'interpretazione della legge.....	56
2.3.6.1. Concetto	56
2.3.6.2. Interpretazione autentica.....	56
2.3.6.3. Tipi e criteri di interpretazione	56
2.3.6.3.1. L'interpretazione letterale.....	57
2.3.6.3.2. Interpretazione sistematica	57
2.3.6.3.3. L'interpretazione storica – volontà del legislatore	57
2.3.6.3.4. L'interpretazione estensiva.....	58

2.3.6.3.5. L'interpretazione restrittiva.....	58
2.3.6.3.6. L'interpretazione analogica	58
2.3.7. La legge generale	59
2.3.8. La legge speciale	59
2.3.9. La legge eccezionale	60
2.3.10. La legge provvedimento	60
2.3.11. La legge di principio	60
2.3.12. Aspetti formali delle leggi. Commi, articoli, titoli, parti, libri, codici	61
2.3.13. Difetti delle leggi ordinarie	62
2.4. Il decreto legislativo	62
2.5. Il decreto-legge.....	63
2.6. La legge regionale.....	64
2.7. La legge provinciale	66
Domande di verifica	66
Schemi riepilogativi.....	69

GLI STATUTI

3.1. Concetto	73
3.2. Gli statuti speciali delle Regioni	73
3.3. Gli statuti ordinari delle Regioni	74
3.4. Gli statuti delle Province e dei Comuni.....	75
3.5. Gli statuti degli enti pubblici	77
Domande di verifica	77

I REGOLAMENTI

4.1. Concetto	79
4.2. I regolamenti di esecuzione e di organizzazione	80
4.3. I regolamenti delegati o autorizzati	80
4.4. I regolamenti di attuazione e di integrazione	81
4.5. I regolamenti ministeriali ed interministeriali	81
4.6. I regolamenti regionali.....	82

4.7. I regolamenti dei Comuni e delle Province e degli enti pubblici, non territoriali.....	82
Domande di verifica	83

GLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI

5.1. Concetto	85
5.2. Le direttive	85
5.3. Le circolari	85
5.4. I “piani” degli organi centrali e degli enti pubblici	86
Domande di verifica	86

I CONTRATTI PUBBLICI

6.1. Concetto	87
6.2. I contratti collettivi secondo l'art. 39 Cost.	87
6.3. I contratti collettivi nel pubblico impiego	88
6.4. Altri tipi di contratti pubblici.....	88
Domande di verifica	88

LE NORME SUPERNAZIONALI

7.1. Concetto	89
7.2. Le dichiarazioni universali ed europee	89
7.3. I regolamenti dell'Unione Europea	89
7.4. Le Direttive della UE.....	90
7.6. Le decisioni della UE.....	90
7.7. Le raccomandazioni della UE	90
7.8. I pareri della UE.....	90
Domande di verifica	91

LA GIURISPRUDENZA

8.1. Concetto	93
8.2. La giurisprudenza italiana	93

8.3. La giurisprudenza europea	93
8.4. La giurisprudenza internazionale	94
Domande di verifica	94

LA CONSUETUDINE

9.1. Concetto. Efficacia della consuetudine. La prassi amministrativa	95
Domande di verifica	95

PARTE SECONDA L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

ORGANIZZAZIONE E AMMINISTRAZIONE

10.1. Concetto	99
10.2. Struttura amministrativa e sistema politico.....	100
10.3. Aspetti della struttura amministrativa. Rapporti tra organi e tra enti	101
10.4. Omogeneità e flessibilità dei modelli di organizzazione amministrativa.....	102
Domande di verifica	103

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

11.1. Formazione e modificazione dell'ordinamento amministrativo italiano	105
11.1.1. Le leggi di unificazione del 1865	105
11.1.2. Il sistema amministrativo sino al 1948.....	106
11.1.3. La pubblica amministrazione nella Costituzione.....	106
11.1.4. Il trasferimento di attribuzioni dello Stato alle Regioni	107
11.1.5. Le leggi "Bassanini" e le altre leggi sull'amministrazione pubblica	107
11.2. Le modificazioni del Titolo V della Costituzione relative all'amministrazione pubblica.....	109
11.2.1. La Repubblica "costituita" dagli enti locali, Regioni e Stato. Roma capitale	109

11.2.2. Ampliamento della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario	110
11.2.3. Attività delle Regioni all'estero.....	110
11.2.4. Ampliamento della potestà regolamentare delle Regioni e degli enti locali	110
11.2.5. Inserimento nella Costituzione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), e dei principi di differenziazione e adeguatezza.....	110
11.2.6. Autonomia delle funzioni amministrative, rispetto alle funzioni legislative. Rifiuto del parallelismo tra queste funzioni	111
11.2.7. Autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali	111
11.2.8. Il Consiglio delle autonomie locali.....	111
11.3. Le modifiche costituzionali	112
Domande di verifica	112

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

12.1. Concetto	113
12.2. Le funzioni amministrative del Presidente della Repubblica.....	113
Domande di verifica.....	114
Schemi riepilogativi.....	115

ORGANIZZAZIONE AMM.VA CENTRALE

13.1. Concetto	117
13.2. Il Governo. Il Consiglio dei ministri. Il Presidente del consiglio	117
13.2.1. Il Governo	117
13.2.2. Il Consiglio dei ministri	117
13.2.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri	118
13.3. I Ministri. I Ministeri. I Sottosegretari. I Commissari	119
13.3.1. Il Ministro è il soggetto che è a capo di un Ministero	119
13.3.2. I Ministeri e la loro struttura.....	120
13.3.3. I Sottosegretari	121
13.3.4. I Commissari	121

13.4. I Dirigenti.....	121
13.5. Gli organi collegiali dell'amministrazione centrale	124
13.6. Gli organi di vigilanza dell'amministrazione centrale. La Ragioneria generale e le Ragionerie.....	124
13.7. Gli organi ausiliari dell'amministrazione centrale	125
13.7.1. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.....	125
13.7.2. Consiglio di Stato.....	126
13.7.2.1. La funzione consultiva.....	126
13.7.2.2. La funzione giurisdizionale (rinvio)	127
13.7.3. La Corte dei conti	127
13.7.3.1. La funzione di controllo.....	127
13.7.3.2. La funzione giurisdizionale	128
13.7.4. Altri organi ausiliari	128
13.7.4.1. L'Avvocatura dello Stato	128
13.7.4.2. La Conferenza Stato. Regioni, Stato – città e autonomie locali e la Conferenza unificata	129
Domande di verifica	129
Schemi riepilogativi.....	131

LA REGIONE

14.1. Concetto	143
14.2. Il Consiglio regionale	143
14.3. La Giunta regionale.....	144
14.4. Il Presidente della Regione.....	145
14.5. Enti ed organi creati dalla Regione	145
14.6. Nuove funzioni e compiti amministrativi della Regione.....	146
14.7. Controlli sulle Regioni	146
14.8. Finanze regionali	147
Domande di verifica	147
Schemi riepilogativi.....	149

LA PROVINCIA

15.1. Concetto e competenze	153
15.2. Il Consiglio provinciale.....	154
15.3. La Giunta provinciale	155
15.4. Il Presidente della Provincia	155
15.5. Enti e organi creati dalla Provincia	155
Domande di verifica	155
Schemi riepilogativi.....	156

L'AREA METROPOLITANA

16.1. Concetto, organi e funzioni. La Città metropolitana	159
Domande di verifica	160
Schemi riepilogativi.....	161

LA COMUNITÀ MONTANA E ISOLANA

17.1. Concetto, organi e funzioni	163
Domande di verifica	164
Schemi riepilogativi.....	165

IL COMUNE

18.1. Concetto	167
18.2. Il Consiglio comunale	168
18.3. La Giunta comunale	168
18.4. Il Sindaco	169
18.5. Il Segretario comunale	170
18.6. Il Direttore generale (City manager)	170
18.7. Uffici, dirigenti e personale del Comune	171
18.8. Enti ed organi del Comune. Società a partecipazione pubblica. Le aziende e le istituzioni. Circoscrizioni di decentramento. Municipi	172
18.8.1. Enti ed organi del Comune	172
18.8.2. Società a partecipazione pubblica	172

18.8.3. Servizi pubblici locali. Le Aziende e le istituzioni	172
18.8.4. Circoscrizioni di decentramento	174
18.8.5. Municipi.....	174
18.9. Controlli sui Comuni e sulle Province.....	174
18.9.1. Il controllo sugli organi.....	175
18.9.2. Il controllo sugli atti	175
Domande di verifica	175
Schemi riepilogativi.....	178

ALTRE FIGURE ORGANIZZATORIE

19.1. Concetto	187
19.2. Autorità, Garanti e Agenzie	187
19.2.1. Autorità e Garanti.....	187
19.2.2. Agenzie	188
19.3. I Consorzi.....	188
19.4. Le Aziende e le istituzioni	189
19.5. Le Aziende sanitarie locali	189
19.6. I consultori.....	189
Domande di verifica	189
Schemi riepilogativi.....	190

PARTE TERZA I SOGGETTI

SOGGETTI ONORARI E DI RUOLO

20.1. Concetto	195
20.2. Funzionari onorari.....	195
20.3. Funzionari ed impiegati di ruolo	195
20.4. Dirigenti.....	196
Domande di verifica	196
Schemi riepilogativi.....	197

IL PUBBLICO IMPIEGO

21.1. Il rapporto di pubblico impiego. Concetto.....	199
21.2. La disciplina legislativa del pubblico impiego	199
21.3. La privatizzazione del pubblico impiego.....	200
21.4. L'assunzione all'impiego nella pubblica amministrazione	201
Domande di verifica	202
Schemi riepilogativi.....	204

I DIRITTI DELL'IMPIEGATO

22.1. Concetto	209
22.2. Diritto alla pari opportunità.....	209
22.3. Diritto alla sede. La mobilità	209
22.4. Diritto alle funzioni ed alla qualifica	210
22.5. Diritto allo stipendio	211
22.6. Diritto al riposo. Congedo	211
22.7. Statuto dei lavoratori e pubbliche amministrazioni	212
Domande di verifica	213
Schemi riepilogativi.....	214

I DOVERI DELL'IMPIEGATO

23.1. Concetto	219
23.2. La promessa solenne ed il giuramento	219
23.3. Doveri di residenza e di diligenza. Il Codice di comportamento	220
23.4. Doveri di fedeltà e di esclusività	221
23.5. Doveri di imparzialità	222
23.6. Doveri del segreto d'ufficio	222
Domande di verifica	223
Schemi riepilogativi.....	224

MODIFICAZIONI DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

24.1. Concetto	229
----------------------	-----

24.2. Il comando	229
24.3. L'aspettativa	230
24.4. Collocamento fuori ruolo, in disponibilità, a disposizione.....	230
Domande di verifica	231
Schemi riepilogativi.....	232

L'ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

25.1. Concetto	235
25.2. Le dimissioni	235
25.3. L'anticipato collocamento a riposo.....	235
25.4. La dispensa.....	235
25.5. La decadenza.....	236
25.6. Il collocamento a riposo per limiti di età.....	236
Domande di verifica	236
Schemi riepilogativi.....	238

IL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA. PENSIONE E INDENNITÀ.

26.1. Concetto	239
26.2. Elementi della pensione.....	239
26.3. La pensione diretta	240
26.4. La pensione di reversibilità	240
Domande di verifica	241
Schemi riepilogativi.....	242

LA PREVIDENZA NEL RAPPORTO DI IMPIEGO

27.1. Concetto	245
27.2. L'indennità di buonuscita.....	245
Domande di verifica	245
Schemi riepilogativi.....	246

PARTE QUARTA

I BENI

I BENI DEMANIALI

28.1. Concetto	249
28.2. Regime giuridico dei beni demaniali	249
Domande di verifica	251
Schemi riepilogativi.....	252

CATEGORIE DEI BENI DEMANIALI

29.1. Concetto	255
29.2. Le categorie dei beni demaniali	255
29.3. Demanio marittimo	256
29.4. Demanio idrico. Acquedotti e opere idrauliche	257
29.5. Demanio stradale.....	259
29.6. Demanio ferroviario	260
29.7. Demanio aeronautico	260
29.8. Demanio militare	260
29.9. Beni minerari	260
29.10. Demanio forestale.....	260
29.11. Demanio storico, artistico e culturale	261
29.12. Demanio regionale, provinciale e comunale	261
29.12.1. I Beni del demanio comunale. Mercati e cimiteri	261
Domande di verifica	261
Schemi riepilogativi.....	263

USO DEI BENI DEMANIALI

30.1. Concetto	269
30.2. Uso da parte dei privati	269
30.3. Gli usi civici	269
Domande di verifica	270

Schemi riepilogativi.....	271
----------------------------------	------------

I BENI PATRIMONIALI INDISPONIBILI

31.1. Concetto	273
31.2. Le foreste.....	273
31.3. Patrimonio "naturale"	273
31.4. Miniere	274
31.5. Beni ritrovati di interesse storico, artistico e archeologico.....	274
31.6. Caserme, armamenti ed edifici sedi di pubblici uffici.....	274
Domande di verifica	275
Schemi riepilogativi.....	276

I BENI PATRIMONIALI DISPONIBILI

32.1. Concetto	277
32.2. Caratteristiche dei beni patrimoniali disponibili	277
Domande di verifica	278
Schemi riepilogativi.....	279

I BENI PRIVATI DI INTERESSE PUBBLICO

33.1. Concetto	281
33.2. Cave.....	281
33.3. Terreni incolti o non sufficientemente coltivati.....	281
Domande di verifica	282
Schemi riepilogativi.....	283

PARTE QUINTA

L'ATTO ED IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

L'ATTO AMMINISTRATIVO

34.1. Attività amministrativa e atto amministrativo. Concetto	287
Domande di verifica	288

ELEMENTI ESSENZIALI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

34.2. Elementi essenziali dell'atto amministrativo	289
34.2.1. Capacità del soggetto	289
34.2.2. Dichiarazione	289
34.2.3. Il contenuto.....	290
34.2.4. La causa.....	290
34.2.5. La forma.....	291
34.3. La motivazione dell'atto amministrativo	291
34.4. Elementi accidentali dell'atto amministrativo	292
34.4.1. La condizione	292
34.4.2. Il termine.....	293
34.4.3. Il modo	293
34.5. Alcune caratteristiche dell'atto amministrativo	294
34.5.1. La perfezione dell'atto amministrativo.....	294
34.5.2. L'esecutorietà dell'atto amministrativo	294
34.6. Validità ed invalidità dell'atto amministrativo	295
34.7. Vizi di legittimità dell'atto amministrativo	296
34.7.1. Incompetenza.....	296
34.7.1.1. Incompetenza assoluta.....	296
34.7.1.2. Incompetenza relativa.....	296
34.7.2. Violazione di legge.....	296
34.7.3. Eccesso di potere.....	297
34.7.3.1. Lo sviamento di potere	297
34.7.3.2. Il travisamento dei fatti.....	297
34.7.3.3. Illogicità o contraddittorietà.....	298
34.7.3.4. Perplessità.....	298
34.7.3.5. Insufficienza della motivazione ed ingiustizia manifesta	298
34.8. Vizi di merito dell'atto amministrativo	298
Domande di verifica	299
Schemi riepilogativi.....	301

MODIFICAZIONI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

35.1. Concetto	317
35.2. La conversione	317
35.3. La convalida e la ratifica	317
35.4. La sanatoria	317
Schemi riepilogativi.....	318

TIPOLOGIA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

36.1. Criteri di distinzione	321
36.1.1. Atto negoziale e mero atto	321
36.1.2. Atto semplice, complesso, collegiale.....	321
36.1.3. Atto – procedimento o procedimento amministrativo	321
36.1.4. Atti che ampliano (o che restringono) la sfera giuridica del soggetto.....	322
36.2. La certificazione	322
36.3. La concessione.....	322
36.3.1. La concessione costitutiva	323
36.3.2. La concessione traslativa	323
36.3.3. La concessione traslativo – costitutiva.....	323
36.4. L'autorizzazione	323
36.5. L'ammissione	324
36.6. La revoca.....	324
Domande di verifica	325
Schemi riepilogativi.....	326

INESISTENZA, NULLITÀ, ANNULLABILITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

37.1. Concetto	333
37.2. Inesistenza	333
37.3. Nullità	333
37.4. Annullabilità	333
Domande di verifica	334

Schemi riepilogativi.....	335
----------------------------------	------------

INTERPRETAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

38.1. Concetto	337
38.2. Criteri di interpretazione	337
38.3. Interpretazione dell'atto amministrativo e gerarchia delle fonti	338
38.4. L'interpretazione sistematica dell'atto amministrativo	338
Domande di verifica	338
Schemi riepilogativi.....	339

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

39.1. Concetto	341
39.2. Fasi del procedimento	341
Schemi riepilogativi.....	342

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

40.1. Concetto	343
40.2. I principi generali sull'attività amministrativa	343
40.2.1. Il principio della legittimità, economicità, efficienza, pubblicità	343
40.2.2. Il principio del divieto di aggravare il procedimento	344
40.2.3. Il principio della motivazione dell'atto amministrativo.....	344
40.2.4. Il principio dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento	345
40.3. Il responsabile del procedimento	345
40.4. La partecipazione al procedimento amministrativo	345
40.5. La semplificazione del procedimento amministrativo	346
40.5.1. La Conferenza di servizi	346
40.5.2. Possibilità di procedere dopo che i pareri obbligatori non sono stati rilasciati	347
40.5.3. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	348

40.5.4. Accoglimento di particolari domande se non è comunicato all'interessato il diniego	348
40.6. L'accesso ai documenti amministrativi.....	349
40.6.1. L'accesso informale.....	350
40.6.2. L'accesso formale	350
Domande di verifica	351
Schemi riepilogativi.....	353

I CONTRATTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

41.1. Concetto	361
41.2. Soggetti del contratto	361
41.3. Elementi essenziali del contratto della pubblica amministrazione ...	361
41.4. Elementi accidentali	361
41.5. Svolgimento del contratto	361
Domande di verifica	362
Schemi riepilogativi.....	363

L'APPALTO DI OPERE PUBBLICHE

42.1. Concetto	365
42.2. Soggetti dell'appalto di opere pubbliche.....	365
42.3. Regole particolari del contratto di appalto di opere pubbliche	366
42.3.1. L'asta pubblica	366
42.3.2. La procedura ristretta	367
42.3.3. L'affidamento diretto	367
42.3.4. La procedura negoziata	368
42.4. Procedimento dell'appalto di opere pubbliche	368
42.4.1. La stipulazione del contratto	368
42.4.2. L'approvazione del contratto	368
42.4.3. La determinazione del prezzo	368
42.4.4. Il collaudo	369
Domande di verifica	369
Schemi riepilogativi.....	371

PARTICOLARI TIPI DI APPALTI

43.1. Premessa	377
43.2. L'appalto di forniture	377
43.3. L'appalto di servizi	377
43.4. L'appalto nei "settori esclusi"	377
Domande di verifica	378
Schemi riepilogativi.....	379

PARTICOLARI ATTI AMMINISTRATIVI

44.1. Premessa	381
44.2. Le ordinanze d'urgenza	381
44.3. L'espropriazione	382
44.3.1. Il soggetto espropriante	382
44.3.2. Il soggetto espropriato	382
44.3.3. L'oggetto dell'espropriazione.....	383
44.3.4. L'indennizzo	383
44.4. La confisca	383
44.5. Il sequestro	384
44.6. La requisizione.....	384
Domande di verifica	384
Schemi riepilogativi.....	386

PARTE SESTA LA RESPONSABILITÀ

ELEMENTI E CARATTERI DELLA RESPONSABILITÀ

45.1. Concetto	393
45.2. Soggetti della responsabilità	393
45.3. Elementi e tipi di responsabilità	393
45.4. Cessazione della responsabilità	394
Domande di verifica	394

Schemi riepilogativi.....	395
----------------------------------	------------

LA RESPONSABILITÀ CONTRATTUALE

46.1. Concetto	397
46.2. Soggetti della responsabilità contrattuale	397
46.3. Obblighi nella responsabilità contrattuale e cessazione di essa	397
Domande di verifica	397
Schemi riepilogativi.....	398

LA RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE

47.1. Concetto	399
47.2. Soggetti della responsabilità extracontrattuale	399
47.3. Obblighi nella responsabilità extracontrattuale e cessazione di essa	399
Domande di verifica	400
Schemi riepilogativi.....	401

LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE E CONTABILE

48.1. Concetto	403
48.2. Procedimento per stabilire tale responsabilità	403
Domande di verifica	403
Schemi riepilogativi.....	405

LA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

49.1. Concetto	407
49.2. Elementi della responsabilità dei magistrati.....	407
49.3. Procedimento per stabilire tale responsabilità	408
Domande di verifica	409
Schemi riepilogativi.....	410

LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

50.1. Concetto	411
50.2. Fondamento del potere e della responsabilità disciplinare	411
50.3. L'illecito disciplinare	412
50.4. Le sanzioni disciplinari	412
50.4.1. Il rimprovero verbale	413
50.4.2. Il rimprovero scritto	413
50.4.3. La multa	413
50.4.4. La sospensione	413
50.4.5. Il licenziamento con o senza preavviso	413
50.5. Il procedimento disciplinare	414
50.6. La sospensione cautelare	414
50.6.1. La sospensione cautelare obbligatoria	414
50.6.2. La sospensione cautelare facoltativa	415
Domande di verifica	415
Schemi riepilogativi.....	416

PARTE SETTIMA

LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

LA GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE

51.1. Introduzione.....	421
51.2. Tutela amministrativa e tutela giurisdizionale	422
51.3. Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa	423
51.4. Diritto soggettivo ed interesse legittimo. Interesse diffuso	424
Domande di verifica	425
Schemi riepilogativi.....	426

I RICORSI AMMINISTRATIVI

52.1. Concetto	429
52.2. Il ricorso in opposizione	429

52.3. Il ricorso gerarchico.....	430
52.3.1. Soggetto che può proporre il ricorso e termini.....	430
52.3.2. Istruttoria del ricorso.....	430
52.3.3. Mancata pronuncia e reiezione del ricorso	431
52.3.4. Decisione del ricorso	431
52.4. Aspetti particolari del ricorso gerarchico.....	431
52.5. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato	432
Domande di verifica	432
Schemi riepilogativi.....	434

I RICORSI AL GIUDICE ORDINARIO

53.1. Concetto	437
53.2. Competenza del giudice ordinario.....	437
53.3. Limiti ai poteri del giudice ordinario.....	438
Domande di verifica	439
Schemi riepilogativi.....	440

I RICORSI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

54.1. Concetto	441
54.2. Ricorso al T.a.r. Competenza del T.a.r.....	441
54.3. Il processo davanti al T.a.r.	442
54.4. Il ricorso in appello al Consiglio di Stato	446
54.5. Il processo davanti al Consiglio di Stato	446
Domande di verifica	446
Schemi riepilogativi.....	448

IL GIUDIZIO DAVANTI AL GIUDICE CONTABILE

55.1. Concetto	451
55.2. Il giudizio davanti alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.....	451

55.3. Il giudizio davanti alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti	452
55.4. Ricorsi in materia di pensioni	452
Domande di verifica	452
Schemi riepilogativi.....	454

I RICORSI AL GIUDICE TRIBUTARIO

56.1. Concetto	457
56.2. Ricorso alle Corti di giustizia tributaria di primo grado. Procedimento	457
56.3. Ricorso alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado. Procedimento. Ricorso per Cassazione	458
Domande di verifica	458
Schemi riepilogativi.....	459

I RICORSI AL TRIBUNALE DELLE ACQUE PUBBLICHE

57.1. Concetto	461
57.2. Ricorso al Tribunale regionale delle acque pubbliche	461
57.3. Ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche	461
57.4. Altri ricorsi e giudici speciali	462
Domande di verifica	462
Schemi riepilogativi.....	463

AVVOCATURA E FORO DELLO STATO

58.1. Rappresentanza in giudizio dello Stato	465
58.2. Advocatura dello Stato	465
58.3. Foro dello Stato	465
Domande di verifica	466
Schemi riepilogativi.....	467

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

59.1. Il sistema del diritto amministrativo.....	469
--	-----

AVVERTENZA

Il presente **Compendio di Diritto Amministrativo** contiene, in forma sintetica e puntuale, tutto il Diritto Amministrativo.

È suddiviso in sette parti, relative ai seguenti argomenti:

I) **Fonti del diritto.** Leggi, statuti, regolamenti, usi. Atti e contratti pubblici. Norme supranazionali.

II) **Organizzazione amministrativa.** Centrale, Regionale, Locale;

III) **I soggetti.** Funzionari ed Impiegati;

IV) **I beni.** Demaniali e Patrimoniali;

V) **L'atto ed il procedimento amministrativo.** Elementi dell'atto e fasi del procedimento;

VI) **La responsabilità.** Contrattuale ed extracontrattuale;

VII) **Ricorsi e Giustizia amministrativa.** I ricorsi amministrativi.

I ricorsi al Giudice ordinario, ed al Giudice amministrativo.

L'opera tiene conto della più recente giurisprudenza e della dottrina.

Lo studio del presente Compendio può essere integrato dalle Lezioni: **“Compendio a video di Diritto Amministrativo”** pubblicate da Key Editore, consultabili gratuitamente, e suddivise in conversazioni di 10-15 minuti, al fine di memorizzare rapidamente ed in modo preciso gli argomenti.

Il Compendio, nel testo cartaceo ed in quello a video, consente una conoscenza ed una preparazione completa per questa complessa ed ampia materia.

Milano, ottobre 2021

Vittorio Italia

PARTE PRIMA
LE FONTI

FONTI DEL DIRITTO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1. Premessa. Il diritto e le regole giuridiche

Le comunità umane si sono stabilite da *millenni* e la convivenza tra i componenti è stata stabilita da **REGOLE**, deliberate dalle stesse comunità, prima in *modo orale*, e poi – dopo alcuni secoli – con regole *scritte*.

Queste regole, che stabiliscono l'organizzazione e l'attività delle comunità, costituiscono **IL DIRITTO**.

La parola **DIRITTO** indica le regole che dirigono, disciplinano le azioni umane.

Ciascuno di noi, sin dal momento della nascita, è vincolato da queste regole, che costituiscono come un cerchio fatale, dal quale, anche volendo, non possiamo uscire.

Queste regole, che disciplinano l'organizzazione e le attività di una comunità, sono chiamate *diritto oggettivo*. La situazione giuridica che spetta ad una persona, ad un soggetto, è chiamata *diritto soggettivo*.

Le regole, che disciplinano l'organizzazione e l'attività della *pubblica amministrazione*, sono chiamate *diritto amministrativo*.

A differenza di altre regole (ad es., della fisica, dell'economia), le *regole giuridiche* hanno alcune caratteristiche, in quanto sono:

- *necessarie*. Nessuna comunità potrebbe esistere senza leggi;
- *generali*. Le leggi si rivolgono a tutti i consociati e sono considerate espressione della loro volontà generale;
- *astratte*. Le leggi prevedono una serie indeterminata ed indeterminabile di fattispecie astratte, e non si riferiscono a singoli casi concreti;
- *obbligatorie*. Le leggi obbligano tutti coloro che appartengono ad una determinata comunità o che si trovano nel territorio di essa;
- *coercibile*. Le leggi si impongono anche contro la volontà dei destinatari.

Il diritto ha una finalità di ordine, di pace sociale, di sicurezza, ed esprime la volontà, costante e duratura, di attribuire a ciascuno

IL DIRITTO
È composto da regole, sull'organizzazione e sulle attività.

DIRITTO OGGETTIVO
Regole sull'organizzazione e l'attività di una comunità.

DIRITTO SOGGETTIVO
Situazione giuridica, che spetta a una persona, a un soggetto.

REGOLE GIURIDICHE
Caratteristiche di queste regole.

quanto gli spetta. La formula usata dai giuristi romani era: "A ciascuno il suo".

Questa formula è l'espressione della giustizia distributiva.

Ma è stato obiettato che essa è generica, se non è precisato, prima, cosa sia il suo.

Il diritto è collegato con la *politica*, ed è uno dei modi attraverso cui si attua la politica. Quest'ultima (dal greco *pòlis*, città) riguarda l'attività rivolta a stabilire regole, ad imporre la loro osservanza, anche attraverso delle sanzioni.

La politica è stata definita l'arte di governo, ed il governo (si pensi all'antica espressione dell'attività del timoniere: *gubernare navem*) si esprime attraverso il *potere*, cioè il potere di decidere, attuare queste decisioni e farle rispettare. Si potrebbe anche dire che la politica è diritto in movimento, mentre il diritto è politica cristallizzata.

Il diritto è anche collegato con l'*economia*, intesa quest'ultima come il complesso di rapporti che regolano la produzione, lo scambio, ed il consumo dei beni.

Le regole giuridiche sono quindi condizionate da questi rapporti, e ne registrano le variazioni. Un sistema economico liberista ed un sistema economico dirigista hanno regole giuridiche diverse. Il diritto rappresenta quindi vari aspetti della realtà economica; non solo perché – come si è detto – è condizionato dall'economia, ma perché attraverso nuove regole può incidere e disciplinare alcuni aspetti dell'economia e delle regole di mercato.

1.2. I poteri e la loro separazione

Ogni collettività è organizzata in quanto vi è una forza, un *potere*, che ne plasma la struttura ed i rapporti.

Questo *potere di comando* (che non è forza bruta, ma deve essere legittimato dal consenso liberamente espresso, e non imposto da un sistema dittatoriale) si esprime attraverso varie *funzioni*, cioè attività rivolte ad un determinato fine.

Tali funzioni sono: la funzione *legislativa*, quella *esecutiva*, e quella *giurisdizionale*.

LA POLITICA

Come arte di governo.

I POTERI

Forze di comando.

LE FUNZIONI

Attività rivolte a uno scopo.

Mediante la *funzione legislativa*, la collettività costituisce il proprio ordinamento giuridico, crea e modifica le norme, cioè le regole giuridiche.

Mediante la *funzione esecutiva o amministrativa*, si svolge l'attività pratica destinata a curare gli interessi pubblici, cioè di tutti.

Mediante la *funzione giurisdizionale*, si assicura la conservazione e l'osservanza delle regole giuridiche contro le violazioni di esse. Le funzioni suindicate sono svolte da diversi organi, o complessi di organi, che sono chiamati *poteri*.

Le funzioni, quindi, indicano le attività; i poteri, invece, indicano l'aspetto soggettivo, cioè i soggetti, gli organi o i complessi di organi, che esercitano tali funzioni.

Tra funzioni e poteri vi è perciò una correlazione, per cui ad ogni funzione corrisponde un determinato potere. Alla *funzione legislativa*, corrisponde il *potere legislativo*. Alla *funzione esecutiva*, corrisponde il *potere esecutivo*. Alla *funzione giurisdizionale*, corrisponde il *potere giurisdizionale o giudiziario*.

La ripartizione delle funzioni e dei corrispondenti poteri ha origine nella teoria, proposta da uno studioso francese (Montesquieu: 1689 – 1755), chiamata della *divisione o separazione dei poteri*. Nella sua opera intitolata: *Lo spirito delle leggi* (pubblicata nel 1748), egli, analizzando l'ordinamento britannico, aveva rilevato che il complesso delle attività proprie dello Stato poteva essere ripartito in tre poteri: legislativo, esecutivo, giudiziario; e affinché le libertà dei singoli siano rispettate, ciascuno dei poteri doveva essere separato dagli altri e doveva essere limitato, in modo che essi fossero equilibrati e “bilanciati”. Quindi, chi poneva le norme non doveva eseguirle; chi le eseguiva non doveva giudicare la loro violazione; chi giudicava non doveva creare o modificare le leggi. Conclude poi Montesquieu che “*tutto sarebbe perduto se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di maggiorenti, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le decisioni pubbliche e quello di giudicare i delitti o le controversie dei privati*”.

La Costituzione italiana non prevede esplicitamente il principio della separazione dei poteri, ma nell'ordinamento italiano vi è

**FUNZIONE
LEGISLATIVA**
*Creazione delle
regole giuridiche.*

**FUNZIONE
ESECUTIVA**
*Attività pratica
rivolta all'interesse
generale.*

**FUNZIONE
GIURISDIZIONALE**
*Osservanza delle
regole e sanzioni per
le violazioni.*

**TEORIA DELLA
SEPARAZIONE O
BILANCIAMENTO
DEI POTERI**
*Lo spirito delle leggi
di Montesquieu.*

l'applicazione di questo principio nella suddivisione dei poteri decisionali tra più organi costituzionali (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) che si equilibrano in modo tale che nessuno abbia la prevalenza sugli altri.

Nella stessa Costituzione alcuni Titoli individuano questi poteri (es. Titolo II: *Il Parlamento*; Titolo III: *Il Governo*, ecc.). Si tratta comunque di una teoria che subisce notevoli eccezioni. Si pensi, ad esempio, agli atti con forza di legge (decreti legislativi e decreti-legge) deliberati dal Governo, e quindi dal potere esecutivo; o agli atti legislativi che hanno contenuto amministrativo (approvazione del bilancio dello Stato).

Il potere esecutivo, di cui sono espressione il Governo e la Pubblica Amministrazione, è disciplinato dalle leggi, e quindi dal potere legislativo.

Tra potere legislativo (considerato un tempo come il cuore dello Stato) e potere esecutivo (considerato come il cervello dello Stato) vi è quindi un rapporto, e non solo il Governo ma tutta la pubblica amministrazione deve essere disciplinata, organizzata, mediante norme giuridiche, e non può operare senza di esse.

1.3. La pubblica amministrazione e le fonti

Fermiamo l'attenzione sulle regole giuridiche, che sono ancora chiamate, nell'articolo 1 delle Disposizioni sulla legge in generale (cd. Pre-leggi, in quanto precedono il Codice civile): "*Fonti del diritto*".

Si tratta di un'espressione antica, che significa *fontane*, e che - applicata al diritto - può sembrare curiosa.

Ma essa indica, con il linguaggio di una società agricola, le fontane, le sorgenti, e questo linguaggio si è poi trasferito nel diritto, e si è usata la similitudine delle "fontane del diritto", dalle quali scaturiscono (a somiglianza delle acque) le regole giuridiche. Questo termine antico "*Fonti del diritto*", stabilisce non soltanto quali sono queste fonti (leggi, regolamenti, usi) e quindi le forme in cui il diritto è conosciuto e si manifesta (*fonti di cognizione*); ma indica anche i soggetti (enti ed organi) che producono il diritto (*fonti di produzione*).

**FONTI DEL
DIRITTO**
Sorgenti del diritto.

**FONTI DI
COGNIZIONE**
*Gli atti e le forme in
cui si manifesta, si
conosce il diritto.*

**FONTI DI
PRODUZIONE**
*Enti e organi che
producono il diritto.*

Le fonti del diritto sono strettamente collegate con la pubblica amministrazione. Infatti, la pubblica amministrazione è costituita dall'insieme di enti ed organi che costituiscono e gestiscono la *res publica*, la "cosa pubblica".

Questi enti ed organi sono le parti di un complesso organismo vivente, che è organizzato e disciplinato da regole giuridiche, che agisce mediante regole ed atti giuridici, e non può operare senza di essi.

L'articolo 1 delle Disposizioni sulla legge in generale, afferma che

"Sono fonti del diritto:

1) le leggi;

2) i regolamenti;

3) erano poi previste le cd. "norme corporative", cioè i contratti collettivi stipulati dalle "corporazioni", cioè delle associazioni di datori di lavoro e di prestatori di lavoro.

Tali norme sono state abrogate con la caduta dell'ordinamento fascista ed il sistema delle corporazioni, le norme corporative;

4) gli usi (o le consuetudini)".

Consideriamo innanzitutto le leggi.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa significa Diritto?

Cosa è il diritto oggettivo?

Cosa è il diritto soggettivo?

Quali sono le caratteristiche delle regole giuridiche?

Quali sono i rapporti tra diritto e politica?

Quali sono i rapporti tra diritto ed economia?

Il potere è una forza organizzativa?

La funzione è attività rivolte ad uno scopo?

Cosa è il potere legislativo?

Cosa è il potere esecutivo?

Cosa è il potere giurisdizionale?

Vi è un rapporto tra poteri e funzioni?

Cosa afferma la teoria della separazione o del bilanciamento dei poteri di Montesquieu?

Questa teoria è espressa esplicitamente nella Costituzione italiana?

Cosa significa Fonti del diritto?

Cosa sono le Fonti di produzione?

Cosa sono le Fonti di cognizione?

L'art. 1 delle Disposizioni sulla legge in generale indica le fonti del diritto?

Schemi riepilogativi

1.1. Premessa. Il diritto e le regole giuridiche



DIRITTO SOGGETTIVO

Situazione giuridica che spetta ad un soggetto, persona fisica, o persona giuridica



GENERALI

Si riferiscono ad una generalità ed una generalità di situazioni, o di cose o di soggetti

NECESSARIE

Non può esistere
un'organizzazione
senza regole

ASTRATTE

Non prevedono ipotesi
concrete, ma ipotesi
teoriche e quindi astratte

COERCIBILI

Eseguibili con la forza

**GIUSTIZIA
DISTRIBUTIVA**

Sintetizzata nella
formula "a ciascuno
il suo"

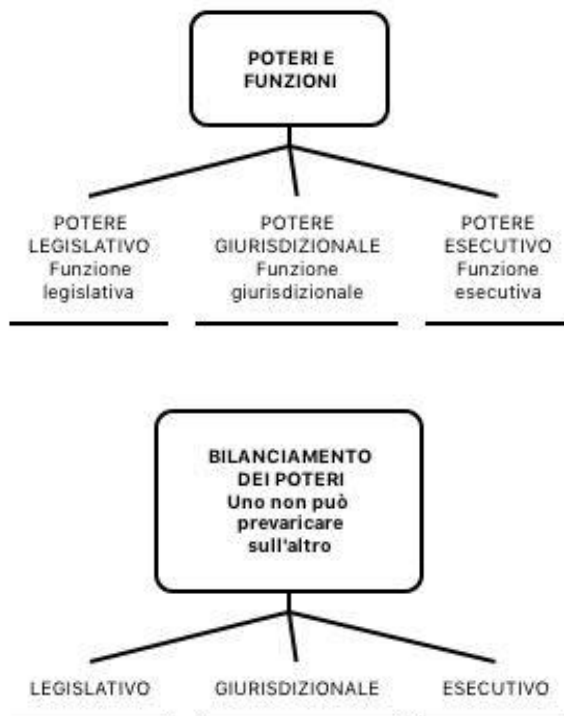
**DIRITTO E
POLITICA**

Politica da
"pòlis", città

**DIRITTO ED
ECONOMIA**

L'economia (da
"oikos", casa)

1.2. I poteri e la loro separazione



LE LEGGI

2.1. Concetto di legge. Efficacia, modificazione ed abrogazione della legge

La parola "legge" (dalla lingua latina: *lex, lego*) indica qualcosa che lega, vincola, costringe, ad un fare o ad un non fare, una certa cosa o attività. La legge è quindi una regola vincolante, un comando, un precetto.

**LEGGE COME
COMANDO E
PRECETTO**
*Legge come regola
ipotetica.*

Talora la legge si esprime attraverso una regola ipotetica (ad es. Se vi è A, allora B, che - espresso in termini giuridici significa: - se qualcuno commette una determinata azione, sarà punito in un certo modo) o con una regola di carattere organizzatorio (ad es. è istituito un Ministero, strutturato in divisioni generali, dipartimenti, sezioni, ecc.).

Si è anche affermato che la legge è una regola costante, una misura, un giudizio di valore, la sintesi degli interessi della maggioranza del gruppo sociale cui si riferisce: anche questi elementi fanno parte della legge. Ma il concetto di fondo della legge, ridotto alla sua essenza, esprime un vincolo, un ordine, una costrizione, che deve essere ubbidita.

La legge deve essere ubbidita proprio perché è legge; si presuppone che la legge sia giusta, e si crede generalmente che essa debba essere osservata perché esprime una regola giusta.

**OBLIGATORIETÀ
DELLA LEGGE**
*La legge deve essere
osservata in quanto
legge, che si
presuppone giusta.*

Ma il vincolo della legge nasce dall'autorità (non dalla verità o dalla giustizia di essa). Ciò è confermato anche dalla formula della promulgazione della legge: "È fatto *obbligo* a chiunque spetti di *osservarla* e di *farla osservare* come legge dello Stato".

Ogni legge (che - come ogni regola giuridica - è formata da parole) è composta da un *aspetto formale* e da un *aspetto sostanziale*.

L'*aspetto formale* è costituito dalla *disposizione*, da ciò che è *disposto*.

**ASPETTO
FORMALE DELLA
LEGGE**
*La disposizione. Ciò
che è disposto.*

La disposizione è come la scorza, l'aspetto formale ed esteriore della regola. L'*aspetto sostanziale* è invece costituito dalla regola, dalla *norma*, che è *contenuta* nelle parole della disposizione.

La norma è il contenuto, la regola, lo "spirito" della legge. Da una o più disposizioni si può derivare una regola, una norma, ed i principi generali dell'ordinamento giuridico (che sono previsti

LA NORMA
*La regola, lo
"spirito" della legge.*

nell'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale) sono costituiti da norme, non da disposizioni.

EFFICACIA DELLA LEGGE

La legge comporta delle conseguenze.

EFFICACIA NEL TEMPO

Rivolta al futuro e non è retroattiva specie in materia penale.

La legge è *efficace*, in quanto produce gli effetti di vincolo, di comando, nel *tempo* e nello *spazio*.

La legge è efficace *nel tempo*, perché è destinata a regolare ogni evento futuro. Come regola generale, la legge non estende la propria efficacia su fatti o azioni anteriori; essa non è quindi *retroattiva*.

In casi particolari, la legge stessa prevede la propria retroattività, e può assoggettare alla propria disciplina fatti o azioni precedenti. Ciò è possibile per ogni settore del diritto, ad eccezione del diritto penale, per il quale l'articolo 25 della *Costituzione* stabilisce che “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. Inoltre, la legge può prevedere la propria efficacia per un tempo successivo, come può disporre un'efficacia limitata nel tempo, rispetto a situazioni che sono provvisorie (di passaggio, di *transito*), destinate a cessare (cd. Disposizioni *transitorie*).

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Il passaggio, il transito tra due situazioni giuridiche.

La legge è efficace *nello spazio*, considerato come ambito territoriale.

L'ampiezza di tale spazio dipende dall'ente che ha prodotto la regola giuridica: la legge dello Stato è efficace nello spazio del territorio nazionale; la legge regionale è efficace nel territorio della Regione; una norma statutaria comunale ha efficacia nel territorio del Comune, ecc.

Ogni legge acquista efficacia, temporale e spaziale, quindici giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Questo periodo di 15 giorni è di derivazione storica, e riguardava sin dal 1500 il tempo necessario per far pervenire lettere e messaggi mediante “*staffette*” (cioè cavaliere a cavallo singolo), oppure atti e documenti ufficiali più pesanti e voluminosi, mediante carrozza a cavalli, dalla Capitale Parigi al più remoto Comune della Francia.

Questo periodo di tempo è chiamato la “*vacatio legis*” (cioè “assenza della legge”), salvo che la legge stessa non preveda altro termine, più lungo o più breve.

L'efficacia della legge perdura nel tempo e nello spazio, finché

EFFICACIA NELLO SPAZIO

Efficacia in un determinato ambito territoriale.

EFFICACIA DELLA LEGGE

15 giorni dopo la pubblicazione.

Ragioni di questo termine e la cd. “vacatio legis”.

un'altra legge, di pari grado, non la modifichi o la abroghi.

La *modificazione* della legge consiste in un cambiamento, parziale o totale, della legge precedente ad opera della legge successiva.

L'*abrogazione* consiste nella cancellazione, nell'eliminazione della legge dall'ordinamento giuridico; ed essa, dal momento dell'abrogazione, non esiste e non produce più alcun effetto.

L'abrogazione della legge avviene in vari modi:

a) in modo *esplicito*, allorché la legge successiva indica espressamente la legge (o l'articolo, od il comma) che vengono abrogati.

b) in modo *implicito* (cd. abrogazione *innominata*) quando la nuova legge contiene disposizioni diverse e *non compatibili* con la legge precedente.

Non è quindi indicato l'articolo od il comma abrogato, e si afferma soltanto che “sono abrogate tutte le disposizioni e norme incompatibili con la presente legge”.

c) attraverso *referendum*. Questo può essere richiesto da 500.000 elettori o da cinque Consigli regionali e deve avere per oggetto l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge. Il *referendum* non è ammesso per le leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

**LA
MODIFICAZIONE
DELLA LEGGE**
*Cambiamento
parziale o totale della
legge precedente.*

L'ABROGAZIONE
*La cancellazione
della legge. Esplicita,
o implicita, o
innominata.*

2.2. La Costituzione e la legge costituzionale

Tra tutte le regole giuridiche che costituiscono le *fonti del diritto*, ed esattamente le *fonti di cognizione*, ve ne sono alcune di grande importanza, perché prendono in considerazione le struttura, i fondamenti, gli aspetti basilari costitutivi dell'intera comunità. Queste regole di base sono contenute in un documento chiamato "*Costituzione*" termine che fa riferimento alla parola STA, STARE, e che indica la stabilità, la durata.

La Costituzione è stata considerata come l'anima dell'organizzazione della Comunità nazionale.

Infatti, essa racchiude il disegno architettonico, la struttura di esso, il tipo di governo, le garanzie dei cittadini ed in generale gli

LA COSTITUZIONE
*La legge
fondamentale della
Repubblica.
Contiene le regole
stabili di una
comunità.*

elementi basilari, essenziali, della vita politica e giuridica di una comunità.

La Costituzione è definita, nella XVIII disposizione transitoria e finale della vigente Costituzione, la "*Legge fondamentale della Repubblica*".

La Costituzione è perciò la legge delle leggi, la legge più importante, che si colloca nella gerarchia delle fonti al livello più alto delle leggi ordinarie del Parlamento e condiziona tutte le altre leggi e le altre norme.

La Costituzione ha anche altri significati. Essa è innanzitutto il documento che registra l'accordo, il "*patto sociale*" tra diverse forze politiche in un determinato momento storico. È stata definita in vari modi; ad esempio, come "*decisione politica fondamentale*", "*compromesso politico*", "*battesimo giuridico del potere*", "*circuito decisionale*", ecc. Oltre a ciò, essa racchiude dei "valori", delle scelte di fondo tra diversi sistemi di governo, economici, ed i rapporti tra cittadini e pubblici poteri. Tali valori, espressi in modo sintetico dalle norme della Costituzione, si sviluppano poi nelle altre regole giuridiche sottostanti alla Costituzione e negli atti amministrativi e giurisdizionali.

**ALTRE LEGGI
COSTITUZIONALI**
*Leggi collocate allo
stesso livello della
Costituzione. Statuti
speciali delle
Regioni.*

Oltre alla *Costituzione* vera e propria – composta da 139 articoli e da 18 Disposizioni di carattere transitorio (per regolare situazioni contingenti tra il sistema precedente e quello stabilito dalla Costituzione) e finale (cioè di conclusione e di "chiusura") – sono previste "*altre leggi costituzionali*".

Con l'espressione "*altre leggi costituzionali*" si indicano quelle leggi che si collocano allo stesso livello gerarchico della Costituzione e disciplinano gli aspetti che si sono voluti garantire con la rigidità e la forza gerarchica delle norme della Costituzione. Ad esempio, sono leggi costituzionali quelle che disciplinano la Corte costituzionale, nonché quelle che hanno "adottato" gli statuti speciali delle Regioni elevandoli a livello di legge costituzionale.

La Costituzione e le leggi costituzionali hanno regole particolari per la loro creazione e modificazione, nonché per la loro efficacia. Per creare o modificare una o più norme della Costituzione, o per porre in essere un'altra legge costituzionale o per modificarla, si deve seguire un procedimento "aggravato" (cioè più complesso di

**MODIFICAZIONI
DELLA
COSTITUZIONE E
DELLE LEGGI
COSTITUZIONALI**
Procedimento.

quello che viene seguito per l'approvazione di una legge ordinaria, che è previsto nell'art. 138 della Costituzione.

Per cambiare le norme della Costituzione, che sono le strutture di fondo dello Stato, è innanzitutto necessaria una doppia deliberazione, con una successiva pausa di riflessione (intervallo non minore di tre mesi), prima della seconda deliberazione.

In secondo luogo, è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (maggioranza non facile da raggiungere, perché essa non è costituita soltanto dalla maggioranza che sostiene il Governo, ma ricomprende anche parte delle forze di opposizione).

In terzo luogo, se questa maggioranza è minore dei 2/3 dei componenti, le leggi di revisione della Costituzione possono essere sottoposte a *referendum* popolare, a condizione che la domanda sia fatta da un quinto dei membri di una Camera, o da 500.000 elettori, o da cinque Consigli regionali (art. 138, commi 2 e 3 Cost.).

La stessa Costituzione prevede poi all'art. 139 che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Si è voluto sottrarre la scelta della forma istituzionale dello Stato ad una decisione del Parlamento, affidandola, come è avvenuto nel 1946, ad un *referendum istituzionale*, cioè ad un referendum sulle forme istituzionali dello Stato, (monarchia o repubblica) e quindi ad una decisione popolare.

Per quanto riguarda l'efficacia, la Costituzione e le leggi costituzionali prevalgono sulle altre leggi ordinarie e sulle altre norme secondarie.

Per consentire un'armonia tra le norme della Costituzione e le leggi ordinarie, dello Stato e delle Regioni, è stato creato un Giudice apposito, la Corte costituzionale (art. 134 Cost.).

2.3. La legge ordinaria

Con il termine "legge ordinaria" si indica la legge "normale", che è deliberata ed approvata dal Parlamento (art. 70 Cost.). Il testo della legge, redatto in articoli, deve essere approvato nella stessa formulazione da ciascun ramo del Parlamento.

**LIMITI ALLA
REVISIONE PER LA
FORMA
REPUBBLICANA**
Art. 139 Cost.

LEGGE ORDINARIA
*Legge statale
deliberata dal
Parlamento. Legge
regionale deliberata
dal Consiglio
regionale.*

2.3.1. Il procedimento di formazione della legge

Il procedimento di formazione della legge è complesso.

Vi è la fase dell'iniziativa (art. 71 Cost.); quella della discussione e dell'approvazione (art. 72 comma 3, Cost.); quella della promulgazione e della pubblicazione.

Le Commissioni parlamentari hanno il compito di snellire la funzione legislativa delle Camere, e svolgono attività *referente*, *redigente*, e *deliberante*.

Nel primo caso, dopo avere esaminato il disegno o la proposta di legge ne *referiscono* al Parlamento.

Nel secondo caso, hanno il compito (su delega dell'Assemblea) di *redigere*, di elaborare in termini tecnico-giuridici, il testo, approvando anche singoli articoli.

Nel terzo caso, hanno la funzione di *deliberare*, cioè di decidere, di approvare la legge, e la deliberazione della Commissione ha lo stesso valore della deliberazione del Parlamento.

Il Parlamento è comunque il centro costante della funzione legislativa. Sono infatti previste varie ipotesi per cui il disegno di legge, fino al momento della sua approvazione definitiva, può essere "richiamato", dalla Commissione, alla Camera stessa (art. 72, comma 3, Cost.). Oltre a ciò, alcune materie devono essere esaminate e votate con il procedimento normale di esame e di approvazione (art. 72, comma 4, Cost.). Il Parlamento è stato così previsto come il centro costante della produzione legislativa, anche nella ipotesi di deleghe legislative molto ampie al Governo.

2.3.2. La promulgazione della legge

La promulgazione della legge, ad opera del Presidente della Repubblica, è un atto solenne: esso attesta che il testo della legge è stato approvato nella forma identica sia dalla Camera sia dal Senato; contiene l'ordine di inserire la legge nella Raccolta ufficiale degli atti della Repubblica. Contiene, infine, la *cd. formula esecutiva*, cioè l'ordine, a chiunque spetti, di osservare la legge e di farla osservare come legge dello Stato.

2.3.3. *La pubblicazione della legge*

Entro 30 giorni dalla promulgazione, le leggi – munite del visto del Ministro della giustizia (che è anche chiamato "Guardasigilli") – sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*, ed entrano in vigore, salvo che sia altrimenti disposto, nel quindicesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione (art. 73 Cost).

Il periodo tra la pubblicazione e l'entrata in vigore della legge è chiamato, come si è già detto, "*vacatio legis*".

**PUBBLICAZIONE
DELLA LEGGE**
*Sulla Gazzetta
Ufficiale.*

2.3.4. *La forza di legge*

Quando la legge entra in vigore, essa dispiega i suoi effetti ed esprime quella che viene chiamata la "forza di legge", cioè la forza che la legge ha di modificare od abrogare le leggi precedenti contrarie o non compatibili.

FORZA DI LEGGE
*Forza della legge di
modificare o
abrogare le leggi
precedenti contrarie.*

2.3.5. *La riserva di legge*

Un aspetto rilevante della legge è costituito dalla *riserva di legge*. Con questo termine si indica che una certa materia è *riservata alla legge*, e deve quindi essere disciplinata da una legge del Parlamento, e non da un regolamento del potere esecutivo, e quindi del Governo.

RISERVA DI LEGGE
*Materia riservata
alla legge, che deve
essere disciplinata da
una legge del
Parlamento.*

La riserva di legge è considerata nella vigente Costituzione come una *garanzia*, perché si stabilisce che una determinata materia deve trovare disciplina in una legge del Parlamento. Ciò vale in particolare per i diritti di libertà, i cui limiti possono essere stabiliti soltanto dalle leggi e non da regolamenti o da atti amministrativi.

La riserva di legge può essere *assoluta* o *relativa*.

È *assoluta* (es. art. 13, comma 2, Cost.) quando la legge deve compiutamente disciplinare le ipotesi previste.

**RISERVA
ASSOLUTA**
*Quando la legge
deve disciplinare
tutte le ipotesi
previste.*

È invece *relativa* quando la legge può limitarsi a fissare i punti essenziali della disciplina, che potrà essere colmata ed integrata da norme regolamentari.

**RISERVA
RELATIVA**
*Quando la legge
fissa i punti
essenziali di una
disciplina, che può
essere integrata da
norme
regolamentari.*

Si pensi, ad esempio, all'articolo 97, comma 1, Cost., che stabilisce: "I pubblici uffici sono organizzati secondo *disposizioni di legge*, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". In questo caso l'intervento del Parlamento (che vi deve sempre essere) è limitato a stabilire le

disposizioni di legge, e quindi gli aspetti essenziali dell'organizzazione degli uffici pubblici. Questi ultimi potranno poi essere disciplinati nei dettagli con norme regolamentari, stabilite dal Governo, secondo i criteri dell'articolo 17 della l. 400/1988.

Attraverso l'esame delle materie sottoposte a riserva di legge, sia essa assoluta o relativa, si nota la continua linea del contrasto che esiste tra potere legislativo e potere esecutivo, contrasto che si riscontra anche in altri Stati e comunità organizzate.

2.3.6. L'interpretazione della legge

2.3.6.1. Concetto

INTERPRETAZIONE DELLA LEGGE

Comprendere e penetrare il significato della disposizione e della norma nonché delle finalità.

L'interpretazione è una delle attività umane più importanti e delicate.

Interpretare deriva da *inter pretium* (valutazione di una cosa e del suo prezzo) ma il termine ha un significato più ampio.

Interpretare significa comprendere, considerare i vari aspetti, capire, penetrare il senso, la ragione di una cosa, di un evento, di un concetto.

Si interpreta un quadro, una musica, una poesia, un'architettura, un evento storico, un sentimento.

Anche le leggi sono oggetto di interpretazione, e l'interpretazione non si limita ad esaminare le parole della disposizione; essa è rivolta a chiarire la regola, la norma, e quindi il contenuto, lo "spirito", il concetto, la "forza" che è racchiusa in essa, e che condiziona i comportamenti umani.

2.3.6.2. Interpretazione autentica

In alcuni casi è lo stesso legislatore che stabilisce come deve essere interpretata una legge, e quale significato si debba attribuire ad una formulazione dubbia. Questa è l'*interpretazione autentica*.

2.3.6.3. Tipi e criteri di interpretazione

Ma per tutti gli altri casi, il legislatore ha stabilito i criteri dell'interpretazione nell'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge

INTERPRETAZIONE AUTENTICA

È lo stesso legislatore che stabilisce come deve essere interpretata una legge.

in generale (cd. preleggi al Codice civile). In base a questo articolo, l'interpretazione è:

- a) *letterale*;
- b) *logico – sistematica*;
- c) *storica*.

2.3.6.3.1. L'interpretazione letterale

L'*interpretazione letterale* prende in considerazione la lettera, l'aspetto formale della legge, il "*significato proprio delle parole*" secondo l'analisi grammaticale di esse.

INTERPRETAZIONE LETTERALE
Si esamina la lettera, il significato proprio delle parole.

2.3.6.3.2. Interpretazione sistematica

L'interpretazione sistematica considera la legge inquadrata in un sistema.

In altre parole, la legge non è costituita da un mucchio di sassi, per cui se se ne toglie uno, nessuno se ne accorge. La legge è come un muro di pietre squadrate (per cui se *si* toglie una pietra dal muro, tutti se ne accorgono).

INTERPRETAZIONE SISTEMATICA
Interpretazione sulla base del sistema normativo in cui la legge è inserita.

2.3.6.3.3. L'interpretazione storica – volontà del legislatore

L'interpretazione *storica* prende in considerazione il momento della formazione della legge, e ricerca "*l'intenzione del legislatore*", cioè le finalità che il legislatore intendeva perseguire con tale legge.

Questo criterio dell'intenzione del legislatore presenta dei problemi.

Innanzitutto, perché è difficile individuare lo scopo, l'intenzione, e quindi qualcosa che non è stato ancora definito e scritto.

In secondo luogo, il legislatore odierno è costituito da un organo collegiale (Parlamento), che opera secondo il criterio della maggioranza. Quest'ultima può essere – in base alle varie leggi – mutevole, e quindi non è facile individuare le intenzioni rispetto all'intera legge.

In terzo luogo, una legge deliberata ed approvata anni fa, in un particolare contesto socio-economico, aveva un determinato scopo e finalità, che possono modificarsi con lo scorrere del tempo.

INTERPRETAZIONE STORICA
Si ricerca l'intenzione del legislatore, cioè le finalità che il legislatore intendeva perseguire.

Il richiamo alla mente ed all'intenzione del legislatore, presenta in questi casi numerosi ostacoli.

Le difficoltà dell'interpretazione devono comunque essere superate, al fine di procedere all'interpretazione estensiva, restrittiva, ed analogica.

2.3.6.3.4. L'interpretazione estensiva

Oltre ai tipi indicati, l'interpretazione può essere effettuata secondo i criteri dell'interpretazione *estensiva* e *restrittiva*.

L'interpretazione *estensiva* applica la legge in modo ampio, esteso, ricomprendendo in essa altri aspetti e fattispecie relative alla stessa ipotesi. Si ritiene che la legge abbia detto *meno* di quello che il legislatore intendeva dire, e l'interpretazione estensiva viene quindi ad equilibrare questa mancanza. Anche in questo caso, però, la legge deve avere oggettivamente una forza espansiva, tale da ricomprendere altri aspetti e fattispecie.

2.3.6.3.5. L'interpretazione restrittiva

L'interpretazione *restrittiva*, invece, applica la legge in modo stretto, limitato (anche anticamente si usava l'espressione: "*stricti iuris*", di *stretto diritto*). L'interprete ritiene che la legge abbia detto *più* di quanto intendeva dire, e con l'interpretazione restrittiva si ridimensiona la portata della legge. Oltre a ciò, l'interpretazione restrittiva è utilizzata per salvaguardare certi diritti. Ad esempio, è costante la regola interpretativa che le limitazioni ai diritti di libertà debbano essere interpretate restrittivamente.

2.3.6.3.6. L'interpretazione analogica

Vi è, infine, l'interpretazione *analogica*.

Quando non si trova una disposizione normativa che si applica esattamente alla fattispecie concreta, si ricerca una disposizione nello stesso Capo o Titolo della legge, che si avvicini, quanto più possibile, alla fattispecie concreta; questa è l'*analogia legis* (*analogia di legge*, dell'articolo della stessa legge).

INTERPRETAZIONE ESTENSIVA

Si applica la legge in modo ampio, esteso, comprendendo in essa altre fattispecie.

INTERPRETAZIONE RESTRITTIVA

Si applica la legge in modo stretto, limitato.

INTERPRETAZIONE ANALOGICA

Si applica la legge a un'altra fattispecie simile (analogia della legge).

Per le leggi penali ed eccezionali vi è un divieto espresso di applicare il criterio dell'interpretazione analogica. (art. 14 delle "Disposizioni sulla legge in generale").

Se neppure in questo modo si perviene a dare una soluzione al problema, allora si decide facendo riferimento alle regole più generali, e quindi secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato. Questa è l'*analogia di diritto*, la cd. *analogia iuris*.

Questi criteri di interpretazione valgono non soltanto per le leggi, ma anche per le altre fonti del diritto, regolamenti e statuti.

ANALOGIA DI DIRITTO

(cosiddetta "analogia iuris") Si applicano i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

2.3.7. La legge generale

Le leggi, sia quelle costituzionali, ma specialmente quelle ordinarie, dovrebbero essere soltanto *generali* e *astratte*.

Generali, in quanto si riferiscono alla generalità dei consociati. È stato affermato da Rousseau ne *Il Contratto sociale* che la legge può vincolare "tutti" in quanto essa è generale; essa cioè deve essere espressione della "volontà generale", della volontà di tutti, e non può essere soltanto espressione della volontà di pochi e dei loro privilegi.

Astratte, in quanto sono dirette a regolare non casi singoli, ma una pluralità di casi o di categorie. Queste tesi – che riecheggiano tesi e opinioni politiche precedenti alla Rivoluzione francese - non trovano un riscontro completo nel mondo giuridico contemporaneo, perché la produzione legislativa avviene anche attraverso altri tipi di legge.

LA LEGGE GENERALE

Si riferisce alla generalità dei consociati e dovrebbe essere espressione della volontà di tutti.

LEGGE ASTRATTA
È diretta a regolare non casi singoli ma una pluralità di casi.

2.3.8. La legge speciale

Vi sono infatti, nell'ordinamento vigente, moltissime *leggi speciali*.

Le leggi speciali non prendono in considerazione una generalità di casi, ma soltanto un settore numericamente circoscritto di essi. Si pensi, ad esempio, ad una legge che prevede dei vantaggi economici per alcune categorie di lavoratori.

La legge speciale, quindi, è una legge che contiene una regola speciale, derogatoria, rispetto ad una regola generale, e che è compatibile con le altre leggi. Nell'ordinamento vigente le leggi

LEGGE SPECIALE

Si riferisce a un settore numericamente circoscritto. La legge speciale contiene leggi speciali derogatorie, ma non sempre prevede delle disuguaglianze. Es., regole di favore previste per l'assunzione di centralinisti telefonici ciechi.

speciali sono diventate sempre più numerose e molti settori della legislazione sono costituiti quasi esclusivamente da leggi speciali. Non si deve però ritenere che ogni legge speciale, di per sé, stabilisca delle disuguaglianze. Si pensi, ad esempio, alle regole di favore previste per l'assunzione delle persone non vedenti agli impieghi di centralinista telefonico; in tali casi, le leggi speciali tendono a ristabilire l'eguaglianza dei cittadini.

**LEGGE
ECCEZIONALE**
Contiene regole che prevedono un'eccezione e fanno parte di un altro settore normativo e non si possono applicare per analogia.

2.3.9. La legge eccezionale

Vi sono anche numerose *leggi eccezionali*.

Le leggi eccezionali contengono una regola che contrasta, che prevede un'eccezione rispetto alle regole di un "settore" determinato.

Essa fa quindi parte di un "altro" settore, e proprio in quanto stabilisce un'eccezione, non si può applicare per analogia (art. 14 delle preleggi al cc.). È perciò logicamente sbagliata l'espressione (che viene sovente ripetuta) che "l'eccezione conferma la regola". L'eccezione fa parte di un'altra regola, o esprime essa stessa una nuova regola; essa quindi non conferma in alcun modo la regola della quale costituisce, l'eccezione", ma ne è estranea.

**LA LEGGE
PROVVEDIMENTO**
Sono sostanzialmente atti o procedimenti amministrativi con l'aspetto formale esteriore della legge.

2.3.10. La legge provvedimento

Non mancano infine, altri tipi di leggi, chiamate "leggi provvedimento".

Queste leggi sono sostanzialmente atti o provvedimenti amministrativi, e che hanno l'aspetto formale esteriore della legge. Sono chiamate anche "leggine", "leggi fotografia".

**LEGGE DI
PRINCIPIO**
Leggi importanti dalle quali derivano altre leggi dipendenti e subordinate alle prime.

2.3.11. La legge di principio

Al fine di "tenere assieme" le leggi ordinarie, così frammentarie e confuse, si è fatto ricorso alle *leggi di principio*.

Il termine "principio" - come esprime lo stesso termine - indica l'inizio di qualcosa dalla quale deriva un'altra cosa, dipendente, subordinata.

Il principio indica perciò una regola importante, basilare, espressa sinteticamente, dalla quale derivano altre regole dipendenti. Le

leggi di principio sono quindi quelle leggi dalle quali derivano altre leggi, dipendenti e subordinate alle prime.

I principi del diritto sono di tre tipi.

Vi sono i *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato* (richiamati dall'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale) che sono desunti, derivati dall'interprete per via induttiva da varie altre norme giuridiche; si pensi, ad esempio, al principio di buona fede, al principio della responsabilità extracontrattuale (art. 2043 del codice civile), della buona gestione amministrativa, di fedeltà, ecc.

Vi sono poi i *principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato* (es. art. 117, comma 3, Cost.) che sono contenuti nelle leggi statali (chiamate “leggi-quadro” o “leggi cornice”), che pongono dei limiti alle norme regionali della legislazione concorrente delle Regioni a statuto ordinario.

Vi sono, infine, e più recenti, i “*principi dell'ordinamento della Comunità europee*” chiamati anche “*principi comunitari*” (ad es., in materia di disciplina della concorrenza di cui alla l. 287/1990).

2.3.12. Aspetti formali delle leggi. Commi, articoli, titoli, parti, libri, codici

Ogni legge ha degli aspetti formali, che sono importanti perché hanno lo scopo di renderla chiara e comprensibile.

Ogni legge è suddivisa in *articoli*.

Ogni articolo è suddiviso in *commi*.

Oltre a ciò, gli articoli delle leggi sono raccolti in *sezioni*, e queste in *titoli*.

L'architettura delle leggi prosegue con suddivisioni più ampie, nel senso che i titoli sono raccolti in *Parti*, e le parti sono raccolte in *Libri*. Vari libri costituiscono un *Codice*.

Anticamente si affermava che il legislatore era onnipotente, come un "Olimpo vivente" e che non vi era materia sottratta alla sua volontà ordinatrice. Oggi il legislatore ordinario incontra dei limiti nella Costituzione e nelle leggi costituzionali, nelle Direttive e nei Trattati dell'Unione Europea e nei “principi comunitari”. Le stesse norme costituzionali devono ispirarsi ai principi stabiliti nelle dichiarazioni internazionali che gli Stati hanno sottoscritto.

PRINCIPI GENERALI

Previsti nell'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale. Ad es., il principio di buona fede nei contratti, della responsabilità extracontrattuale (art. 2043 cc.) della buona amministrazione, ecc.

PRINCIPI FONDAMENTALI

Determinati dalle leggi dello Stato (art. 117 comma 3, Cost.) Sono contenuti nelle leggi statali “quadro” o “cornice”, che pongono dei limiti alle norme regionali della legislazione concorrente delle Regioni a statuto ordinario.

PRINCIPI COMUNITARI

Sono i principi dell'ordinamento della comunità europea. Ad es., principio della concorrenza.

ASPETTI FORMALI DELLE LEGGI

Suddivisioni in articoli, commi. Articoli raccolti in sezioni, in titoli, in parti e in libri. Vari libri costituiscono un Codice.

**DIFETTI DELLE
LEGGI ORDINARIE**
*Numero ampio delle
leggi.*

*Sovrapposizione,
frammentarietà e
imprecisa stesura
formale.*

2.3.13. Difetti delle leggi ordinarie

Le leggi ordinarie vigenti formano un complesso normativo ampio e difficile.

L'attuale sistema legislativo presenta molti difetti, tra i quali vi è innanzitutto l'*amplissimo numero delle leggi*.

Il numero delle leggi vigenti è molto vasto, e non è ovviamente possibile conoscerle tutte. La stessa Corte costituzionale (sentenza 364/1988) ha interpretato l'art. 5 del Codice penale (che stabilisce: nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale) nel senso che "l'ignoranza della legge penale non scusa, *a meno che non si tratti di ignoranza inevitabile*".

Oltre a ciò, è criticabile la *sovrapposizione* tra le leggi, ed il fatto che il legislatore non chiarisca, puntualmente, quali sono le leggi che si devono ritenere *abrogate*.

Il sistema di abrogazione che è comunemente utilizzato è quello dell'*abrogazione cosiddetta innominata*, per cui si afferma che "sono abrogate tutte le norme *incompatibili* con le nuove norme". Tale sistema fa sorgere molti dubbi sulle norme vigenti, e contribuisce ad aumentare la stratificazione legislativa.

Altro difetto delle leggi ordinarie è l'imprecisione della *stesura formale* delle leggi.

Il linguaggio giuridico è molto spesso oscuro. Nelle leggi sono spesso inseriti dei termini mutuati dal linguaggio politico o sindacale, o termini e sintassi barocchi, di difficile "lettura". Molti articoli di legge sono di inconsueta lunghezza (si è parlato, con ironia, di "lenzuoli giuridici") o richiamano vari articoli di altre leggi, dei quali, ad una prima lettura, non si comprende il contenuto. Anche il richiamo ai principi del diritto è sovente impreciso, perché l'interprete non sa esattamente a quali principi si fa riferimento.

**DECRETO
LEGISLATIVO**
*Decreto con forza di
legge emanato dal
Governo su delega
del Parlamento.*

2.4. Il decreto legislativo

La regola che la funzione legislativa è esercitata dal Parlamento subisce due eccezioni.

La prima è costituita dal *decreto legislativo*, cioè dal decreto con forza di legge, emanato dal Governo su delega del Parlamento.

Questa delegazione legislativa (dal Parlamento al Governo) si verifica, in molti casi, per la redazione di leggi complesse, che difficilmente possono essere esaminate e discusse, articolo per articolo, da ciascun ramo del Parlamento.

Ma vi sono altre ragioni, che incidono sull'equilibrio dei poteri.

Infatti, la delegazione legislativa è uno strumento giuridico molto delicato, perché vi è il pericolo che il Governo, assunta la delega, non la restituisca. Nel secolo scorso, negli Stati nazionali europei, e con un diverso clima politico, si è pervenuti a sistemi dittatoriali proprio attraverso lo strumento legale della delegazione legislativa.

Per queste ragioni, la Costituzione ha stabilito alcuni rigorosi limiti alla delegazione legislativa (di oggetto, di principi e criteri direttivi per la disciplina di tale oggetto, di tempo limitato (art. 76 Cost.)). È nell'ambito di questi stretti limiti che il Governo ha una scelta discrezionale nell'esercizio della delega.

Quando vi è la violazione di uno solo di questi limiti previsti, il decreto legislativo è viziato da illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 76 Cost., e su questa violazione giudica la Corte costituzionale.

2.5. Il decreto-legge

La seconda eccezione è costituita dal decreto-legge (art. 77 comma 2, Cost.).

Esso è un *provvedimento provvisorio con forza di legge*, che è emanato dal Governo di propria iniziativa (senza alcuna delega da parte del Parlamento).

Il decreto-legge può essere emanato soltanto in *casi straordinari di necessità e di urgenza*; deve essere presentato nello stesso giorno alle Camere per la “conversione”, cioè la trasformazione in legge, che deve avvenire entro 60 giorni. Anche nell'ipotesi che le Camere siano sciolte, è previsto che esse debbano riunirsi entro 5 giorni. Se entro questo termine di 60 giorni il decreto non è convertito in legge, esso perde la sua efficacia fin dall'inizio (*ex tunc*, da *allora*) ed è come se non fosse mai stato emanato. Se a causa della caducazione retroattiva, si verificano delle situazioni di disegualianza o di ingiustizia, il Parlamento *può* (l'art. 77 Cost.

DECRETO LEGGE
Provvedimento provvisorio del Governo con forza di legge.

DECRETO LEGGE
Conversione del decreto legge. Il decreto deve essere convertito entro 60 giorni.

EMENDAMENTI IN SEDE DI CONVERSIONE

I cambiamenti effettuati in sede di conversione hanno efficacia dal momento della conversione.

non stabilisce: "deve") *regolare con legge* i rapporti giuridici sorti *sulla base del decreto-legge non convertito*.

Il Parlamento può convertire in legge il decreto *con emendamenti*, cioè con dei cambiamenti rispetto al testo del decreto.

In questo caso gli emendamenti hanno efficacia dal momento della conversione (*ex nunc*, da ora). La mancata conversione non comporta l'automatica sfiducia da parte del Parlamento al Governo.

In questi ultimi anni il Governo ha utilizzato lo strumento del decreto-legge anche al di fuori dei casi straordinari di necessità ed urgenza. Per limitare questi abusi, sono stati previsti, nella legge 400/1988 dei limiti al decreto-legge.

È infatti stabilito (art. 15) che il Governo non può con decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'art. 76 Cost.; b) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; c) regolare i rapporti giuridici sulla base dei decreti non convertiti; d) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

D'altro lato, la Corte costituzionale ha recentemente affermato innanzitutto la sua competenza a giudicare sull'esistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, e secondariamente ha dichiarato l'incostituzionalità della *reiterazione dei decreti-legge non convertiti*.

Ma nonostante questi limiti, ci si trova ancora di fronte ad un'ampia utilizzazione della decretazione d'urgenza. Da strumento eccezionale, il decreto-legge è diventato l'atto formale quasi costante di un Governo legislatore e ciò costituisce un esempio significativo del cambiamento dei rapporti tra Parlamento e Governo.

2.6. La legge regionale

Nell'ordinamento italiano le Regioni hanno potestà legislativa. Esse possono emanare *leggi su determinate materie*, che sono aumentate a seguito delle recenti modifiche della Costituzione.

La legge regionale è equiparata alla legge statale, con la precisazione che ha efficacia soltanto nel territorio della Regione.

LIMITI AL DECRETO LEGGE

Non può contenere deleghe legislative, non può rinnovare le disposizioni di decreti non convertiti, non può ripristinare l'efficacia di disposizioni di carattere incostituzionale.

REITERAZIONE DEI DECRETI LEGGE NON CONVERTITI

La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di questa reiterazione.

LEGGE REGIONALE
Legge emanata dalle regioni che ha efficacia nel territorio della Regione.

La suddivisione della potestà legislativa tra Stato e Regioni è complessa. L'art. 117 Cost. stabilisce un elenco di materie dove lo Stato ha *competenza esclusiva* (es. difesa, immigrazione, forze armate, ordine pubblico, cittadinanza, ecc.). Vi sono altre materie nelle quali vi è una *concorrenza*, tra lo Stato e le Regioni.

In questa legislazione concorrente: lo Stato deve determinare i “principi fondamentali”, e le Regioni possono legiferare nei limiti di questi principi fondamentali e stabilire disposizioni di dettaglio. Le materie di legislazione *concorrente* sono elencate nel comma 3 dell'art. 117 della Costituzione (es. tutela della salute, governo del territorio, alimentazione, casse di risparmio, ordinamento sportivo, ecc.).

In tutte le altre materie che non sono espressamente riservate alla legislazione dello Stato, e in quelle non previste nella legislazione concorrente, è stabilito che le Regioni hanno potestà legislativa piena, cioè *esclusiva*. Ciò vuol dire che nella Regione, per queste materie, si applica soltanto la legge della Regione, che trova, come limiti, le norme della Costituzione (ad es., art. 120).

Le Regioni a statuto speciale hanno anch'esse una legislazione, sia *concorrente*, sia *esclusiva*. Nel territorio di ciascuna di queste Regioni e per le materie previste dallo statuto speciale, vige la legge della Regione, che, pur dovendo rispettare i limiti dei principi dell'ordinamento dello Stato, *esclude* le leggi dello Stato. L'armonizzazione tra le leggi dello Stato e le leggi delle Regioni ha costituito un problema che non è ancora risolto.

Il precedente art. 117 Cost. prevedeva che lo Stato, cioè il Parlamento, avrebbe dovuto emanare le cosiddette “*leggi cornice*” o “*leggi quadro*”, (cioè leggi contenenti i principi fondamentali su una certa materia). Vi sarebbe quindi stata – utilizzando questo linguaggio pittorico – una “cornice” identica per vari “quadri”, ciascuno dei quali avrebbe potuto essere giuridicamente “dipinto” dalle singole Regioni. Ma il Parlamento, dal 1953 al 1969, non ha mai emanato le “leggi cornice”, e nel 1970 ha stabilito, per consentire alle Regioni di legiferare, una regola diversa e cioè che le Regioni avrebbero potuto *desumere* i *principi fondamentali*, per ciascuna materia, dal contesto della legislazione vigente. In questo modo – data l'incertezza dell'individuazione di questi principi nelle

LEGISLAZIONE CONCORRENTE
Lo stato determina i principi fondamentali e le Regioni possono legiferare nei limiti di questi principi.

MATERIA DI LEGISLAZIONE CONCORRENTE
Elencate nel comma 3 dell'art. 117 Cost.

LEGGI CORNICE O LEGGI QUADRO
Leggi che avrebbero dovuto contenere i principi fondamentali delle materie ma che in realtà non sono stati esplicitati.

**LEGISLAZIONE
DELLO STATO E
DELLE REGIONI**
*Rapporti ancora per
molti aspetti incerti e
sottoposti al giudizio
della Corte
costituzionale.*

numerose leggi relative ad una materia – si è pervenuti ad un risultato impreciso, dove questi principi fondamentali sono sostanzialmente individuati nelle stesse Regioni.

I rapporti tra la legislazione delle Regioni e la legislazione dello Stato sono perciò incerti e sottoposti al giudizio (talora venato da valutazioni politiche) della Corte costituzionale. Questo "meccanismo" giuridico è stato ripreso dal nuovo articolo 117 Cost. (cioè quello contenuto nel nuovo Titolo V modificato) e sono in preparazione dei disegni di legge che prevedono una delega al Governo affinché siano individuati e precisati questi "principi fondamentali".

Il Governo può rinviare la legge al Consiglio regionale, e se questa è approvata di nuovo, può promuovere la questione *di legittimità* davanti alla Corte costituzionale o *quella di merito* (cioè di opportunità politica ed amministrativa) davanti alle Camere (art. 117, comma 4, Cost.).

2.7. La legge provinciale

**LA LEGGE
PROVINCIALE**
*Soltanto delle due
province di Trento e
Bolzano nelle
materie indicate
nello statuto del
Trentino-Alto Adige
Sud Tirol.*

La legge provinciale costituisce una particolarità nel sistema normativo italiano. Infatti, soltanto due Province (Trento e Bolzano) hanno potestà legislativa, nelle materie indicate nello statuto del Trentino Alto-Adige Süd/Tirol, e nei limiti dei principi delle leggi dello Stato.

La legge provinciale ha efficacia nel territorio della Provincia; è una legge a tutti gli effetti, e può essere sottoposta al giudizio della Corte costituzionale.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è la legge?

La legge si esprime, oltre che con un comando, anche come formula ipotetica (se A, allora B)?

La legge deve essere sempre osservata?

L'aspetto formale della legge è costituito dalla disposizione?

L'aspetto sostanziale della legge è costituito dalla norma?

Cosa è lo "spirito" delle leggi?

In cosa consiste l'efficacia delle leggi?
 Come si esprime l'efficacia delle leggi nel tempo?
 La legge può essere retroattiva?
 Come si esprime l'efficacia delle leggi nello spazio?
 Dopo la pubblicazione, quando la legge acquisisce efficacia?
 Cosa è la "vacatio legis"?
 Che significa "modificazione" della legge?
 Cosa è l'abrogazione della legge?
 Cosa è l'abrogazione esplicita?
 Cosa è l'abrogazione implicita o innominata?
 La legge può essere abrogata mediante referendum?
 La Costituzione è la "legge fondamentale della Repubblica"?
 La Costituzione contiene dei valori politici?
 Cosa sono le leggi costituzionali?
 Il procedimento di modifica della Costituzione è un procedimento aggravato?
 In cosa consiste questo procedimento?
 La forma repubblicana può essere riveduta costituzionalmente?
 Cosa si intende per *legge ordinaria*?
 Quali sono le fasi per la sua formazione?
 La legge, discussa in sede di Commissione, può essere richiamata da una Camera?
 Cosa è la promulgazione delle leggi?
 Cosa è la "formula esecutiva" contenuta nella promulgazione?
 In cosa consiste la pubblicazione della legge?
 Cosa è la "forza" della legge?
 Cosa è la "riserva di legge"?
 Cosa è la "riserva assoluta"?
 Cosa è la "riserva relativa"?
 Quali sono le regole dell'interpretazione della legge?
 Cosa è l'interpretazione autentica?
 Cosa è l'interpretazione letterale?
 Cosa è l'interpretazione sistematica?
 È vincolante l'intenzione del legislatore?
 Cosa è l'interpretazione estensiva?
 Cosa è l'interpretazione restrittiva?
 Cosa è l'interpretazione analogica?

Quale è la differenza tra l'analogia di legge e l'analogia di diritto?
La "legge generale", è espressione della volontà generale?
Cosa è la legge speciale?
Cosa è la legge eccezionale?
Cosa sono le leggi provvedimento?
Cosa sono le leggi di principio?
Cosa si intende per principio?
Cosa sono i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato?
Cosa sono i principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato?
Cosa sono i "principi comunitari"?
Come si distinguono gli aspetti formali delle leggi, suddivisi in commi, articoli, titoli, parti, libri, Codici?
Cosa è il decreto legislativo?
Cosa è il decreto-legge?
Il decreto-legge deve essere convertito in legge?
La legge regionale può disciplinare tutte le materie o solo alcune?
La legge regionale è sottoposta ai limiti dei principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato?
Quali sono i rapporti tra leggi regionali e leggi statali?

Schemi riepilogativi

2.1. Concetto di legge. Efficacia, modificazione ed abrogazione della legge







GLI STATUTI

3.1. Concetto

Lo statuto, anche se non è previsto nell'indicazione delle fonti delle preleggi al Codice civile, è fonte del diritto, ed è una norma, una regola giuridica normativa che disciplina l'organizzazione e l'attività di un ente.

Anche la parola *statuto*, come la parola *Costituzione*, indica una norma che sta, che è stabile.

È anche una norma *autonoma*, perché è creata dagli organi dello stesso ente, sia pure nei limiti stabiliti dalle leggi, che talora prevedono che lo statuto sia approvato da parte di un'autorità superiore.

L'origine degli statuti è antica, e si colloca dopo la caduta dei sistemi politici centrali, allorché (circa negli anni 1100-1200) molte organizzazioni locali minori (Comuni) si sono date uno statuto, composto da regole costituite, statuite, che disciplinavano l'organizzazione e l'attività delle organizzazioni stesse.

Attualmente le regole statutarie sono espressione dell'autonomia normativa di vari enti.

I casi di statuti che vengono attribuiti dall'esterno ad enti pubblici, sono scarsi, e gli esempi più significativi sono degli statuti speciali delle Regioni), che sono leggi costituzionali, e quindi deliberate dal Parlamento.

Le regole statutarie autonome sostituiscono le regole della legge, ma sono condizionate dalla legge stessa, che può modificare l'ambito della potestà statutaria, e può quindi stabilire dei limiti.

3.2. Gli statuti speciali delle Regioni

Dopo la Seconda guerra mondiale, in cinque Regioni collocate ai confini nazionali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia) si manifestò una tendenza centrifuga e di polemica nei confronti dell'apparato centrale dello Stato.

Queste Regioni sostennero che erano state abbandonate, dimenticate (e sfruttate) fin dagli anni successivi all'unificazione, e specialmente durante il periodo fascista. Contro questa tendenza

LO STATUTO

Fonte del diritto e una regola giuridica normativa che disciplina l'organizzazione e l'attività di un ente.

STATUTI SPECIALI DELLE REGIONI

Statuti di 5 Regioni collocate ai confini nazionali che desideravano separarsi dallo Stato italiano e che hanno ottenuto forme e condizioni speciali di autonomia.

(che, ad es., per la Sicilia si esprimeva anche nel "separatismo", o secessionismo) vi fu, da un lato, l'affermazione dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.); dall'altro lato, furono attribuite, a queste Regioni, forme e condizioni speciali di autonomia.

STATUTI SPECIALI

Sono legge

costituzionale.

Questi statuti sono

stati deliberati dal

Parlamento

nazionale e poi

attribuiti a queste

Regioni.

Ciò è avvenuto mediante *statuti speciali*, adottati con legge costituzionale.

Quindi non statuti autonomi (cioè deliberati dai Consigli delle singole Regioni) ma deliberati dal Parlamento nazionale, e poi attribuiti, imposti, a queste Regioni.

Soltanto nel caso della Valle d'Aosta e della Sicilia, si è trattato di statuti deliberati inizialmente in modo autonomo dai Consigli regionali e che sono stati poi trasformati, convertiti, in legge costituzionale.

Gli statuti speciali delle Regioni sono perciò norme statutarie di livello costituzionale (non autonome, ma stabilite dal Parlamento) che disciplinano l'organizzazione e le attività delle cinque Regioni suindicate.

Queste ultime hanno perciò un'ampia autonomia, ma l'ampiezza decisionale su quest'autonomia non appartiene alle singole Regioni, ma al Parlamento nazionale.

Sotto il profilo formale, gli statuti speciali sono leggi costituzionali, e possono quindi essere modificate soltanto con il procedimento di modificazione delle leggi costituzionali.

3.3. Gli statuti ordinari delle Regioni

Gli statuti ordinari delle Regioni sono le norme statutarie di quindici Regioni italiane.

La Costituzione prevede (art. 123) che ogni Regione *ha* (cioè *deve* avere) uno statuto.

Si tratta di uno statuto autonomo, che è deliberato con legge regionale dal Consiglio regionale, con due deliberazioni successive, ad intervallo non minore di due mesi, a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Esso non deve più essere approvato con legge del Parlamento, e la legge regionale non richiede più - come era previsto inizialmente - il visto del Commissario del Governo. È però previsto (art. 123, comma 2, Cost.) che il Governo - se ritiene che lo statuto invada le competenze dello

STATUTI ORDINARI DELLE REGIONI

*Sono le norme
statutarie autonome
delle restanti 15
Regioni.*

LO STATUTO ORDINARIO

*È uno statuto
autonomo deliberato
con legge regionale
dal Consiglio
regionale e con
procedimento
aggravato. È come la
piccola Costituzione
della Regione.*

Stato o sia comunque in contrasto con la Costituzione - può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro 30 giorni dalla pubblicazione di esso.

Lo statuto regionale ha un contenuto obbligatorio che, in armonia con la Costituzione, determina la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento di ogni Regione. Ciò significa che ogni Regione può avere caratteristiche proprie, sia in riferimento alla forma di governo (es. presidenziale, o consiliare) sia in relazione all'organizzazione ed al funzionamento amministrativo.

Altro contenuto obbligatorio dello statuto è quello relativo all'esercizio di iniziativa, del referendum su leggi ed anche su provvedimenti amministrativi della Regione, e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Oltre a ciò, lo statuto ha anche un contenuto facoltativo (dipendente dalle caratteristiche e dalle finalità delle singole Regioni).

Lo statuto è quindi come la "piccola Costituzione" della Regione, e condiziona le leggi ed i regolamenti regionali.

3.4. Gli statuti delle Province e dei Comuni

Prima della Costituzione, gli enti territoriali minori, Comuni e Province, erano considerati "*autarchici*", cioè capaci di auto-amministrarsi, ma in realtà erano organi subordinati al potere politico.

Le regole normative riguardanti la loro organizzazione ed attività, erano stabilite con legge dello Stato (contenente anche disposizioni di dettaglio), chiamata "*legge comunale e provinciale*".

Questa legge comunale e provinciale è stata modificata nel corso del tempo (1865, 1889, 1901, 1915, 1934) ma ha mantenuto sempre un *impianto autoritario*, che non valorizzava l'autonomia dei Comuni e delle Province.

La Costituzione ha qualificato le Province ed i Comuni come elementi "costitutivi" della Repubblica, ed essi sono ora considerati enti *autonomi* con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

GLI STATUTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Sono espressione delle autonomie comunali e provinciali, deliberati dai singoli Consigli Comunali Provinciali con un procedimento aggravato.

Nel 1990 è stata posta in essere una legge ordinaria (n. 142), che ha disciplinato le autonomie locali; e nel 1991 ogni Comune ed ogni Provincia ha deliberato il proprio statuto, che è, anche in questo caso, la "piccola Costituzione" di ogni Comune e di ogni Provincia.

La deliberazione dello statuto ricorda la deliberazione o la modificazione delle norme costituzionali. Infatti, la deliberazione deve avere il voto dei 2/3 dei componenti assegnati. Se non si raggiunge tale maggioranza la votazione è ripetuta, e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Anche la modificazione dello statuto segue le stesse regole stabilite per la deliberazione.

Questi statuti, prima di entrare in vigore, dovevano essere approvati, cioè sottoposti ad un controllo di legittimità da parte di un organo regionale (Comitato regionale di controllo). Con l'abrogazione dell'articolo 130 Cost., gli statuti non sono più sottoposti a questo controllo.

Gli statuti delle Province e dei Comuni hanno un contenuto obbligatorio ed un contenuto facoltativo.

Alcuni statuti contengono disposizioni programmatiche, espressione di valori etici e politici (es. la pace, la solidarietà tra i popoli, ecc.) ma che non incidono sulla struttura organizzativa dell'ente, e che stabiliscono obiettivi che i singoli enti da soli non possono raggiungere.

Le norme statutarie comunali e provinciali trovano il limite nei principi fissati dalla legge (legge dello Stato, non delle Regioni) ed ogni cambiamento dei principi della legge statale deve essere recepito nello statuto. Si pensi, ad esempio, alle nuove disposizioni di principio delle leggi statali sulle pari opportunità tra uomo e donna, che devono essere recepite negli statuti.

L'incidenza degli statuti nella vita amministrativa dei Comuni e delle Province è stata – sino ad ora - minore del previsto. Essi, comunque, condizionano il contenuto dei regolamenti locali, ed i singoli atti amministrativi dei Comuni e delle Province non possono essere in contrasto, oltre che con le altre fonti, con le norme statutarie di questi enti.

CONTENUTI OBBLIGATORI E FACOLTATIVI

*Gli statuti
contengono
obbligatoriamente
l'organizzazione
dell'ente sulla base
degli organi stabiliti
dallo Stato
(Consiglio, Giunta,
Sindaco o Presidente
della Giunta). Il
contenuto facoltativo
indica le finalità che
ogni Regione intende
perseguire.*

LIMITI DEGLI STATUTI *Sono costituiti dai principi fissati dalla legge dello Stato.*

3.5. Gli statuti degli enti pubblici

Molti enti pubblici non territoriali (cioè che *non* hanno il territorio come elemento costitutivo) sono disciplinati da statuti, e quindi da norme statutarie che disciplinano l'organizzazione e l'attività di essi. Si pensi, ad esempio, agli statuti delle Università, di molti consorzi (associazioni fra enti con finalità pubbliche), ecc.

Talora questa potestà statutaria autonoma è ridotta, perché le linee di fondo dell'organizzazione dell'ente sono stabilite dalla legge, e l'ente ha la possibilità di disciplinare con lo statuto solo alcuni aspetti residuali dell'organizzazione o dell'attività. In altri casi, lo statuto (pur essendo deliberato in via autonoma dall'ente) deve seguire le linee di uno statuto-tipo, che viene stabilito da organi dell'esecutivo (es., Ministro).

In altri casi, ancora, vi sono degli enti che sono, sì, disciplinati da uno statuto, ma questo statuto non è deliberato dall'ente. Esso è invece attribuito all'ente dall'esterno; e l'ente ha soltanto la possibilità di modificarlo.

Gli statuti degli enti pubblici devono essere approvati da autorità o organi superiori (ad es., Ministri) ed anche le modifiche allo statuto sono soggette al controllo ed all'approvazione di queste Autorità superiori.

**STATUTI DEGLI
ENTI PUBBLICI
NON
TERRITORIALI
Disciplinano
l'organizzazione e
l'attività di alcuni di
questi enti, ad es.,
Università e
Consorzi.**

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è lo statuto?

Cosa sono gli statuti speciali delle Regioni?

Cosa sono gli statuti ordinari delle Regioni?

Cosa sono gli statuti dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane? Che efficacia hanno?

Cosa sono gli statuti degli Enti pubblici non territoriali?

I REGOLAMENTI

4.1. Concetto

I regolamenti sono norme giuridiche secondarie, nati e sviluppati per volontà ed espressione di organi del potere esecutivo.

Alcuni organi amministrativi (es. Governo) e determinati enti pubblici (*territoriali*: es. Comune; o *non territoriali*: es. Università) hanno la potestà di emanare dei regolamenti.

Le norme giuridiche regolamentari indicavano ed indicano, in favore degli organi del potere esecutivo, *l'esigenza di regole di dettaglio*, sovente di carattere tecnico, rivolte a dare esecuzione alle regole generali della legge con ulteriori regole normative di dettaglio che gli organi esecutivi, con la loro competenza tecnica, sono in grado di prevedere e disciplinare.

Si pensi, ad es., alle regole tecniche e dettagliate che sono contenute nel regolamento di esecuzione al Codice della strada, predisposte dagli uffici del Ministero dei trasporti e della navigazione, e che riguardano, ad esempio, le posizioni e l'intensità delle luci e dei fari delle automobili, durante la circolazione nelle ore notturne.

Ma il potere regolamentare del Governo presenta altri aspetti oltre a quelli di costituire delle regole di dettaglio, e possono avere risvolti e conseguenze che incidono sulle libertà personali e sul sistema democratico.

Nei regimi autoritari, la potestà regolamentare del Governo è di solito molto ampia, ed i regolamenti sono stati lo strumento giuridico attraverso cui il Governo si è sostituito, dietro una facciata di legalità, al Parlamento. Attualmente, la potestà regolamentare dell'esecutivo si svolge nell'ambito delle leggi. Come regola generale, i regolamenti non possono contrastare o derogare alle norme costituzionali, alle leggi ed agli atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti-legge) ed alle norme comunitarie. Si deve però notare che i regolamenti del Governo sono diventati sempre più rilevanti e vi è una tendenza ad un ulteriore ampliamento di questa fonte.

La materia dei regolamenti si presenta quindi complessa, a seconda delle varie categorie di regolamenti.

I REGOLAMENTI
*Norme giuridiche
secondarie
espressione del
potere esecutivo.*

Le principali categorie di regolamenti governativi sono: i regolamenti di *esecuzione*, di *organizzazione*, i regolamenti *delegati* e di *attuazione*.

Oltre ai regolamenti *governativi*, (cioè deliberati da parte di tutto il Consiglio dei ministri) si devono rammentare i regolamenti *ministeriali* (di un Ministro) o *interministeriali* (di più Ministri).

4.2. I regolamenti di esecuzione e di organizzazione

REGOLAMENTI DI ESECUZIONE
Sono i regolamenti governativi che disciplinano determinate materie dei dettagli.

Regolamenti di esecuzione, o esecutivi sono i regolamenti del Governo, disciplinati dall'articolo 17 della legge 400/1988, e che sono emanati per specificare, nei dettagli, il contenuto delle leggi e dei decreti legislativi. Il termine: "esecuzione" indica la disciplina di tutti quegli aspetti tecnico-giuridici che sono necessari per dare concretezza alla regola generale, prevista dalla legge o dal decreto legislativo.

Con il termine "*regolamenti di organizzazione*" si indicavano quei regolamenti attraverso i quali i governi del 1800 e di parte del 1900 provvedevano a *organizzare*, a disciplinare, anche con ampia discrezionalità, *gli uffici pubblici*.

La Costituzione ha ora previsto che i pubblici uffici devono essere organizzati secondo "disposizioni di legge" (e quindi dal Parlamento) (art. 97). Tale legge deve stabilire le "disposizioni", e quindi - per quest'ipotesi - deve prevedere le linee essenziali di essi. Le successive norme più particolareggiate saranno poi stabilite dal Governo, con norme regolamentari di organizzazione.

4.3. I regolamenti delegati o autorizzati

Prima della L. n. 400/1988, i "regolamenti delegati" erano quei regolamenti che il Governo emanava su delega del Parlamento e disciplinavano materie sottoposte a riserva di legge, cioè materie che avrebbero potuto essere disciplinate soltanto da una legge.

Vi sono attualmente dei regolamenti che sono emanati per la disciplina di materie non coperte da riserva relativa di legge. Il Parlamento "autorizza" l'esercizio della potestà regolamentare del Governo (ciò che precedentemente era inteso come delega); determina le norme generali regolatrici della materia e dispone

I REGOLAMENTI DELEGATI
Sono forme di regolamenti attualmente superate che il governo emanava su delega del Parlamento. Sono stati oggi sostituiti dai regolamenti di integrazione e attuazione.

anche l'abrogazione delle leggi vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

L'aspetto più rilevante di questi regolamenti delegati o autorizzati è quindi che essi possono abrogare e modificare le leggi. Questa potestà normativa del Governo incide sul principio della separazione e del bilanciamento dei poteri e dà al Governo sostanziali poteri legislativi.

Si deve però aggiungere che i regolamenti delegati o autorizzati sono attualmente poco utilizzati, mentre sono in fase espansiva i regolamenti di integrazione e di attuazione.

4.4. I regolamenti di attuazione e di integrazione

I regolamenti di *attuazione* o di *integrazione*, come dice la stessa parola, attuano, integrano le leggi ed i decreti legislativi.

Ciò è possibile, perché si ritiene che essi sviluppino quanto è già contenuto nei principi contenuti nelle leggi. Ma si deve rilevare che spesso il Governo interviene anche quando non vi sono esplicite leggi di principio, e che i regolamenti di attuazione e di integrazione seguono le linee del potenziamento delle funzioni sostanzialmente legislative del Governo.

Questa possibilità è stata però esclusa per le leggi ed i decreti relativi a materie riservate alla competenza regionale.

Nonostante questo limite, la potestà regolamentare del Governo si è però ampliato anche su quelle materie che sono in parte di competenza regionale ed in parte di competenza statale.

REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE O DI INTEGRAZIONE
Previsti dall'art. 17, L 400/1988. Attuano, integrano le leggi. Essi documentano l'ampliamento del potere normativo del Governo.

4.5. I regolamenti ministeriali ed interministeriali

Oltre ai regolamenti governativi (cioè del Governo nella sua collegialità) vi sono i regolamenti *ministeriali* (emanati da un Ministro) o *interministeriali* (cioè di più Ministri).

I decreti ministeriali ed interministeriali hanno come oggetto le materie di competenza di uno o più Ministri, e possono essere emanati solo quando la legge li autorizza espressamente. La legge n. 400/1988 prevede dei limiti a questi regolamenti. Essi devono recare la denominazione di "regolamento" ed il Consiglio di Stato deve esprimere il proprio parere sul contenuto di essi; parere obbligatorio, ma non vincolante.

REGOLAMENTI MINISTERIALI E INTER-MINISTERIALI
Hanno come oggetto materie di competenza di uno o più Ministri e sono emanati quando la legge li autorizza.

Altri tipi di regolamenti sono i regolamenti regionali (che hanno però un'importanza limitata) ed i regolamenti dei Comuni, delle Province (che hanno un particolare ed importante rilievo) e degli enti pubblici.

4.6. I regolamenti regionali

REGOLAMENTI REGIONALI
Sono poco utilizzati a causa delle leggi regionali di dettaglio.

I regolamenti delle Regioni (che pure erano previsti nell'articolo 121 della Costituzione, abrogato dalle recenti modificazioni di cui alla legge 3/2001) hanno avuto sinora un'importanza limitata, in quanto l'attività normativa delle Regioni si è svolta attraverso leggi, spesso di dettaglio.

Attualmente è stabilito che, al di fuori delle materie di legislazione esclusiva statale (ma anche qui *“salvo delega alle Regioni”*) *“la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia”* (art. 117, comma 6, Cost.). La potestà regolamentare delle Regioni è (probabilmente) destinata ad aumentare.

4.7. I regolamenti dei Comuni e delle Province e degli enti pubblici, non territoriali

Oltre alla potestà statutaria, i Comuni e le Province hanno la potestà regolamentare, cioè la potestà di emanare dei regolamenti, con efficacia nel territorio dell'ente e nelle materie di interesse locale (ad es., organizzazione degli uffici e dei servizi, edilizia, sanità locale, ecc.).

I regolamenti locali trovano il loro limite nei rispettivi statuti, e nei “principi fissati” dalle leggi dello Stato (art. 7, T.U. enti locali).

Si deve però aggiungere che attualmente molte leggi, statali e regionali che non sono di principio, hanno compresso lo spazio di autonomia di questa fonte del diritto locale. La potestà regolamentare dei Comuni e delle Province è peraltro in fase di ampliamento data la competenza prevista dall'art. 117, comma 6, seconda frase, sulla *“disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni”*.

Anche altri enti pubblici non territoriali (es. Università) hanno la potestà, conferita loro dalla legge, di emanare dei regolamenti che disciplinano particolari aspetti (non regolati dalla legge o dagli statuti) della loro organizzazione e attività.

REGOLAMENTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE
Sono regolamenti locali su materie di interesse locale. Es., edilizia, sanità, organizzazione degli uffici e dei servizi. Sono limitati dagli statuti e dal rispetto dei principi fissati dalle leggi dello Stato.

Questi regolamenti non possono essere contrari a quelli emanati dal Governo e - salvo diversa indicazione - diventano obbligatori nel quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa sono i regolamenti?

Cosa sono i regolamenti di esecuzione?

Cosa sono i regolamenti di attuazione e di integrazione?

Cosa sono i regolamenti ministeriali ed interministeriali?

Cosa sono i regolamenti regionali?

Cosa sono i regolamenti dei Comuni, delle Province e degli enti pubblici non territoriali?

GLI ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI

5.1. Concetto

Alcuni atti amministrativi, definiti generali, non contengono la disciplina di un caso singolo, o di più casi determinati; essi contengono invece regole di carattere generale ed hanno efficacia verso una pluralità di soggetti.

Nella categoria degli atti amministrativi generali si possono rammentare: le *direttive*, le *circolari*, ed i "*piani*".

ATTI AMMINISTRATIVI GENERALI

Contengono regole di carattere generale ed essi sono ad esempio le circolari, i piani, e le direttive amministrative.

5.2. Le direttive

Le direttive sono atti amministrativi che si rivolgono ed una pluralità di soggetti, che sono sovente determinati per categorie, e che contengono disposizioni di carattere generale.

Tali direttive trovano fondamento nella legge, la quale stabilisce l'autorità che può emanarle e lascia un'ampia discrezionalità rispetto al loro contenuto. Le direttive vincolano i successivi atti amministrativi posti in essere sulla base di esse.

LE DIRETTIVE

Sono atti amministrativi che si rivolgono a una pluralità di soggetti e vincolano i successivi atti amministrativi.

5.3. Le circolari

Le circolari sono atti amministrativi rivolti agli uffici, fra i quali devono "circolare". Esse contengono indicazioni, istruzioni, interpretazioni, sul comportamento che gli uffici devono seguire in relazione a vari problemi amministrativi.

Le circolari sono espressione della discrezionalità di alcune autorità, che sono, per lo più, al vertice della gerarchia amministrativa (ad es., Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri, ecc.).

Esse hanno innanzitutto un'efficacia interna agli uffici ai quali sono dirette; talora hanno anche un'efficacia esterna indiretta (si pensi, ad es., alle circolari interpretative di leggi che stabiliscono tributi, e che comportano delle conseguenze su tutti i contribuenti). Le circolari costituiscono un forte orientamento per gli uffici, al punto da essere considerate quasi come vincolanti, e da creare possibili vizi di legittimità se un ufficio pone in essere un atto che è difforme da quello che è stabilito in una circolare.

LE CIRCOLARI

Sono atti amministrativi generali rivolti agli uffici tra i quali devono "circolare", e contengono istruzioni, interpretazioni e comportamenti.

I “PIANI”

Di organi centrali e di enti pubblici. Sono atti amministrativi generali che contengono le finalità e i mezzi. Ad es., piano sanitario nazionale od i piani per l'edilizia economica popolare.

5.4. I “piani” degli organi centrali e degli enti pubblici

I piani sono atti amministrativi generali, contenenti l'indicazione delle finalità perseguite, e dei mezzi per realizzarle. Si pensi, ad esempio, al piano sanitario nazionale.

Il piano condiziona i successivi atti amministrativi, che non possono contenere disposizioni in contrasto con esso.

I piani degli enti regionali contengono disposizioni generali in materie di competenza regionale.

I piani degli altri enti locali (Province e Comuni) indicano anch'essi degli obbiettivi, hanno efficacia nel territorio di questi enti, e – nei limiti stabiliti dalla legge - contengono minuziose indicazioni di dettaglio.

Ciò è confermato dall'esame delle leggi relative ai piani regolatori comunali, ai piani edilizi di recupero, ai piani per l'edilizia economica e popolare. I piani sono vincolanti nei confronti dei terzi.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è l'atto amministrativo generale?

Le direttive amministrative sono sottoposte ai limiti delle leggi?

Le circolari amministrative sono ordini, con efficacia interna agli uffici?

Le circolari amministrative hanno anche efficacia esterna?

I piani sono atti amministrativi generali?

I piani sono vincolanti?

I CONTRATTI PUBBLICI

6.1. Concetto

Nel diritto privato il contratto è "l'accordo" tra due o più soggetti per costituire, modificare o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 del Codice civile).

Anche nel diritto amministrativo vi sono dei contratti stipulati tra enti o soggetti pubblici, o tra questi ed i soggetti privati.

Tali contratti sono disciplinati, oltre che dalla volontà delle parti, da norme di diritto pubblico.

Il contratto di diritto pubblico è perciò un contratto stipulato tra enti e soggetti pubblici, o tra questi ed i privati, che disciplina i loro rapporti, e che è regolato in parte dalla legge e, per altra parte, dalla volontà dei contraenti.

Quest'espansione della materia contrattuale in settori che prima erano disciplinati esclusivamente dalla legge, fa parte del più ampio fenomeno della "privatizzazione".

I CONTRATTI PUBBLICI

Sono disciplinati oltre che dalla volontà delle parti da norme di diritto pubblico.

6.2. I contratti collettivi secondo l'art. 39 Cost.

Tra i contratti di diritto pubblico, particolare rilievo hanno assunto i contratti collettivi.

Prima della Costituzione, erano previsti i contratti collettivi "corporativi", stipulati dalle "corporazioni", cioè dalle associazioni dei datori di lavori e dei prestatori di lavoro. Questi contratti vincolavano autoritativamente tutti coloro che facevano parte di una determinata categoria di lavoro.

La Costituzione (art. 39) ha previsto i contratti collettivi stipulati dai sindacati "registrati", ma le leggi sulla registrazione non sono state emanate; in conseguenza, i contratti collettivi vigenti hanno una struttura diversa da quella prevista dall'art 39 Cost. Essi vincolano (per adesione anche tacita) tutti coloro che appartengono ai sindacati che stipulano i contratti, o che comunque appartengono ad un determinato comparto di lavoro o di impiego.

I CONTRATTI COLLETTIVI

La disciplina di cui all'art. 39 Cost. non è stata attuata ed essi attualmente vincolano, con adesione tacita, coloro che appartengono ai sindacati che stipulano i contratti. (vincolano non solo chi appartiene al sindacato ma anche a chi fa parte di quel contratto)

**CONTRATTI
COLLETTIVI E
PUBBLICO
IMPIEGO**

*I rapporti del
pubblico impiego
sono ora regolati
contrattualmente.*

6.3. I contratti collettivi nel pubblico impiego

Il D.lgs. n. 165/2001 ha stabilito che nell'ambito del pubblico impiego, i rapporti individuali di lavoro e di impiego sono regolati contrattualmente, ad eccezione di specifiche categorie previste dall'art.3, per le quali il rapporto di lavoro continua ad essere regolato secondo una sfera di applicazione pubblicistica (la fonte del rapporto di lavoro non è un contratto di diritto privato ma un provvedimento amministrativo ed in caso di controversie la giurisdizione non è del giudice ordinario bensì rimane in capo al giudice amministrativo). Tali figure, a titolo esemplificativo, sono i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, i militari e le Forze di polizia dello Stato. Questi contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità stabiliti nel citato decreto legislativo ed i contratti individuali si devono conformare ai principi di esso, specie per quanto riguarda il trattamento economico.

Questi contratti collettivi, sia pure in modo e misura particolari, sono "produttori" di diritto e rientrano perciò nell'ambito delle fonti del diritto.

6.4. Altri tipi di contratti pubblici

Oltre a quelli considerati, vi sono altri tipi di contratti pubblici, che sono disciplinati, in parte dalle leggi, in parte dalla volontà dei contraenti pubblici e privati.

Si pensi, ad esempio, alle convenzioni urbanistiche, ai contratti ad evidenza pubblica (dove la volontà contrattuale di diritto privato è integrata da un procedimento amministrativo, rivolto a dare evidenza alle esigenze del pubblico interesse).

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa sono i contratti pubblici?

Cosa erano i contratti collettivi corporativi?

I contratti collettivi del pubblico impiego sono ora disciplinati dall'art. 39 Cost. o dal D.lgs. 165/2001?

Vi sono altri tipi di contratti pubblici?

**ALTRI TIPI DI
CONTRATTI**
*Es., convenzioni
urbanistiche,
contratti e appalti
pubblici.*

LE NORME SUPERNAZIONALI

7.1. Concetto

Le norme supernazionali sono quelle norme che vincolano gli Stati ed i rapporti giuridici esistenti in essi. Esse testimoniano la sostituzione, ancora in corso, dell'autorità sovrana dello Stato con un'autorità supernazionale.

Oltre alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (richiamate dall'art. 10 Cost.), vi sono norme che sono emanate da enti e soggetti supernazionali e che incidono sui rapporti giuridici dei singoli.

**LE NORME
SUPERNAZIONALI**
*Vincolano gli Stati e
i rapporti giuridici
esistenti in essi.*

7.2. Le dichiarazioni universali ed europee

Dopo la Seconda guerra mondiale, numerosi Stati hanno sottoscritto delle "dichiarazioni", o "convenzioni", o "carte", di alto significato morale e politico.

Si pensi, ad esempio, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), ed alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino (1954).

Gli Stati si sono impegnati a sviluppare nella loro legislazione i valori contenuti in questi documenti. Ma a parte l'alto significato ideale, queste dichiarazioni non hanno attualmente l'efficacia vera e propria delle fonti del diritto.

**LE
DICHIARAZIONI
UNIVERSALI**
*È significativa la
dichiarazione
universale dei diritti
dell'uomo del 1948.*

**CONVENZIONE
EUROPEA**
*Per la salvaguardia
dei diritti dell'uomo
e del cittadino.
Hanno un
significato ideale,
non hanno
attualmente
l'efficacia delle fonti
del diritto.*

7.3. I regolamenti dell'Unione Europea

L'Unione europea (UE) ha il potere di emanare norme giuridiche. Esse sono: i *regolamenti*, le *direttive*, le *raccomandazioni*.

I *regolamenti* UE (che non devono essere confusi con i regolamenti – norme secondarie – di cui al diritto interno italiano) sono norme giuridiche che hanno un'efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento dei singoli Stati. Si tratta, quindi, di leggi supernazionali che disciplinano, *direttamente*, i rapporti giuridici sorti nel territorio di ogni Stato; hanno un'efficacia diretta ed immediata, e sono applicabili da parte dei giudici dei singoli Stati. Se vi è un contrasto tra una legge dello Stato ed una disposizione del "regolamento" UE, è quest'ultimo che prevale.

**REGOLAMENTI
DELL'UNIONE
EUROPEA**
*Questi regolamenti,
da non confondere
con i regolamenti
norme secondarie
del diritto italiano,
sono norme
giuridiche
supernazionali che
hanno efficacia
diretta e immediata
nell'ordinamento dei
singoli stati.*

**DIRETTIVE
DELLA UE**
*Norme giuridiche
che devono essere
"recepite" dai singoli
Stati.*

7.4. Le Direttive della UE

Le Direttive della UE sono norme giuridiche che, per acquistare efficacia nell'ambito del territorio di singoli Stati membri, devono essere "recepite" da essi, o con legge o con regolamento.

Queste "Direttive" non devono essere confuse con le direttive come categorie dell'"atto amministrativo", di cui si è precedentemente parlato.

Il recepimento delle direttive della UE nell'ordinamento dei singoli Stati può avvenire a distanza di tempo e in molti casi le leggi dei vari Stati non le hanno ancora recepite ed applicate.

Le resistenze dei singoli Stati, per mantenere il proprio ordinamento giuridico di fronte alle nuove norme comunitarie, sono ancora molto forti.

**DECISIONI
DELLA UE**
*Norme
giuridiche che si
applicano solo a
specifici Stati
membri.*

7.6. Le decisioni della UE

Le Decisioni della Ue sono norme giuridiche che, a differenza dei regolamenti e delle direttive che hanno come destinatari ogni Paese dell'Unione Europea, vincolano esclusivamente specifici destinatari – Stati Membri.

**RACCOMANDA-
ZIONI DELLA UE**
*Sono indicazioni o
esortazioni rivolte ai
singoli Stati.*

7.7. Le raccomandazioni della UE

Le raccomandazioni, sono indicazioni, o esortazioni, affinché i singoli Stati assumano un determinato atteggiamento, o uniformino la loro legislazione alle regole comunitarie espresse nelle direttive.

**PARERI DELLA
UE**
*Sono posizioni su
specifiche questioni
giuridiche, senza
essere vincolanti.*

7.8. I pareri della UE

I pareri sono strumenti che permettono alle istituzioni europee di esprimere una posizione su specifiche questioni giuridiche, senza tuttavia esprimere un obbligo giuridico.

In altri termini, essi non sono vincolanti.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa sono le norme supernazionali?

La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è vincolante od ha solo un significato morale?

Anche la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino ha solo un significato morale?

I regolamenti dell'Unione Europea vincolano direttamente gli Stati ed i privati?

Le Direttive dell'Unione Europea devono essere “recepte” dai singoli Stati?

Le Decisioni hanno portata generale o si riferiscono a specifici Stati Membri?

Le Raccomandazioni sono vincolanti?

Quali sono le finalità dei pareri?

LA GIURISPRUDENZA

8.1. Concetto

La giurisprudenza è costituita dalle decisioni, dalle sentenze dei giudici.

Le sentenze, pur non essendo fonti del diritto, sono l'applicazione concreta del diritto e rappresentano il diritto "vivente" in un determinato momento storico. Il giudice, secondo Montesquieu, è la "bocca della legge".

La giurisprudenza ha la funzione di risolvere le controversie in base alle leggi, interpretate ed applicate dai giudici. Essa non crea direttamente il diritto, e non è, per questo aspetto, fonte del diritto. Ma applicando le regole giuridiche ai casi specifici, la giurisprudenza traduce le regole in diritto vivo, attuale, e partecipa quindi allo sviluppo della vita del diritto. Aggiungasi poi che spesso, con il passare del tempo, gli orientamenti della magistratura vengono recepiti ed inseriti in norme legislative.

IL GIUDICE
*Considerato come la
"bocca della legge".*

8.2. La giurisprudenza italiana

La giurisprudenza italiana è costituita dalle sentenze dei vari organi giudicanti, che hanno composizione e competenza diversa, sia rispetto alle materie, sia rispetto al territorio.

La Corte costituzionale (art. 134 Cost.) giudica sulle leggi e sulle attribuzioni (competenze) di enti ed organi, in relazione alle norme della Costituzione.

I giudici ordinari sono suddivisi nella giurisdizione penale e civile. I giudici speciali (che erano previsti prima della Costituzione e che sono stati mantenuti) sono il giudice amministrativo ed il giudice contabile.

GIURISPRUDENZA ITALIANA
È costituita dalla giurisdizione civile, penale, amministrativa e contabile. La Corte costituzionale giudica sulle leggi e sulle competenze di organi ed enti in relazione alle norme costituzionali.

8.3. La giurisprudenza europea

La giurisprudenza dei giudici europei (Corte di giustizia della Unione europea) ha una specifica competenza sulle violazioni delle norme stabilite dall'Unione Europea, specie per la libertà di concorrenza.

GIURISPRUDENZA EUROPEA
La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente sulla violazione delle norme stabilite dall'unione, specie per la libertà di concorrenza.

GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

Vi è la Corte internazionale dell'Aia (per le violazioni di accordi sottoscritti da vari Stati) e la Corte di Strasburgo (per le violazioni dei diritti umani). Ma non vi sono ancora tribunali internazionali che giudicano in via generale gli Stati e i cittadini che hanno violato regole di diritto.

Tali decisioni hanno efficacia nei confronti delle parti e rappresentano un punto di riferimento per l'interpretazione giurisprudenziale delle norme dell'Unione Europea.

Le sentenze della Corte di Giustizia della Corte Europea, con sede a Lussemburgo, costituiscono a tutti gli effetti fonte del diritto, vincolante per il legislatore nazionale e per i giudici italiani.

8.4. La giurisprudenza internazionale

Non vi sono ancora Tribunali internazionali competenti a giudicare *in via generale* gli Stati od i cittadini che abbiano violato delle regole di diritto.

Attualmente, vi è la Corte internazionale dell'Aia, che giudica su violazioni di regole o accordi sottoscritti dai vari Stati, e la Corte di Strasburgo, che giudica sulla violazione dei diritti umani.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Il giudice esprime, con le sue sentenze, il diritto vivente?

Quali sono i rapporti tra la giurisprudenza italiana e quella europea?

Vi è una giurisprudenza internazionale che giudica in via generale gli Stati od i cittadini?

LA CONSUETUDINE

9.1. Concetto. Efficacia della consuetudine. La prassi amministrativa

La consuetudine (detta anche *uso*; v. art. 1 delle preleggi al Codice civile) è il comportamento costante di più soggetti, che agiscono in un determinato modo, con il convincimento di ubbidire ad una regola di diritto.

Nel diritto pubblico ed amministrativo, vi sono le consuetudini costituzionali (relative al comportamento costante di organi costituzionali) e la consuetudine amministrativa, detta anche *uso*, o *prassi amministrativa*.

La consuetudine ha *efficacia* giuridica come fonte di diritto soltanto allorché viene richiamata da una legge o da un regolamento.

Per il resto, il costante comportamento da parte degli uffici (*prassi amministrativa*) indica una linea di condotta dell'amministrazione, ma non è fonte di diritto, e non comporta, di per sé, la legittimità dell'atto.

**USO O
CONSUETUDINE**
*Per il
comportamento
costante di più
soggetti convinti di
ubbidire a regole di
diritto.*

**LA CONSUETUDINE
AMMINISTRATIVA**
*Chiamata anche
prassi, stabilisce una
linea di condotta
dell'amministrazione
ma non è fonte di
diritto.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa sono gli usi e le consuetudini?

Che valore ha la consuetudine o la prassi amministrativa

PARTE SECONDA
L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

ORGANIZZAZIONE E AMMINISTRAZIONE

10.1. Concetto

Le **parole** “organizzazione amministrativa” indicano la struttura, la suddivisione in "parti" di quel complesso sistema che è l'amministrazione pubblica.

La descrizione di questo sistema è necessariamente arida, e può essere paragonata alla descrizione degli organi del corpo umano o agli elementi di base di qualsiasi struttura vivente, e tale descrizione è necessaria, per comprendere il funzionamento.

L'amministrazione pubblica è un corpo vivo, e come ogni corpo vivente è composto da cellule, così l'organizzazione amministrativa è composta da particolari "cellule", da complessi di “cellule” che sono gli *organi* e gli *enti*.

Esaminiamo innanzitutto gli *organi*.

Il termine "organo" (che significa *strumento*) indica un'entità caratterizzata da due elementi: un "*ufficio*" (cioè un complesso di competenze, di attribuzioni) ed una "*persona fisica*" (o più persone) titolare dell'ufficio.

L'organizzazione amministrativa dello Stato è un insieme di organi, che assumono figure costanti, anche nei rapporti tra di loro. Ad esempio, vi sono *organi monocratici* (cioè composti da un solo soggetto); od *organi collegiali* (composti da più soggetti).

Taluni organi, o complessi di organi, sono fra di loro in rapporto gerarchico, e questa gerarchia si riflette nella denominazione, che indica anche l'ampiezza delle competenze (es. Divisione, Dipartimento, Sezione, ecc.).

Oltre agli *organi*, vi sono gli *enti*.

Il termine “ente” indica non soltanto un soggetto che è, esiste, ma indica un soggetto che è un punto di riferimento, un centro di imputazione di diritti e di doveri. L'ente è perciò come una persona; non fisica, come l'uomo, ma giuridica. L'ente esiste come persona nel mondo del diritto, ed ha, quindi, la *personalità giuridica*.

Si pensi, ad esempio, al Comune, che è un ente (nel 1800 era chiamato *ente morale*, cioè spirituale). Ed è anche un ente pubblico, con un territorio, ed è quindi definito *ente pubblico*

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA
Indica la struttura dell'amministrazione pubblica.

ORGANO
Composto da un “ufficio”, come complesso di competenze ed ha una “persona fisica” titolare dell'ufficio.

ENTE
Indica un soggetto, persona giuridica, che è un centro di imputazione di diritti e di doveri, come ad es. il Comune.

territoriale. Il Comune è un ente, un soggetto, una persona, del tutto diverso dalla persona fisica (cioè dell'uomo).

Esso è un soggetto che non si vede, non si tocca, si direbbe una entità virtuale, che agisce attraverso degli organi (es. Consiglio comunale, Giunta, Sindaco, ecc.).

Identiche considerazioni si devono svolgere per gli altri enti: Provincia, Regione, lo stesso Stato.

Quindi, riassumendo: la differenza tra l'ente e l'organo si basa sulla presenza o meno della *personalità giuridica*. L'ente ha la personalità giuridica, ed è un punto di riferimento, un centro di imputazione di diritti e doveri (es. il Comune).

L'organo, che è costituito dall'ufficio e dalla persona fisica, non ha la personalità giuridica e quindi non è un ente, ma è *una parte dell'ente* (ad esempio, il Consiglio comunale è un organo dell'ente Comune).

Si deve poi aggiungere che i recenti tentativi di costruire una struttura amministrativa nuova, tendente a superare questa distinzione tra ente ed organo, non ha dato buona prova. Ad es., l'Unità sanitaria locale, inizialmente considerata "*il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi del Comune*" è stata poi, più opportunamente, definita come un'"Azienda dotata di personalità giuridica", cioè un ente. Le strutture amministrative, anche se tendono a risolvere esigenze nuove, non possono prescindere dalla distinzione di base tra *ente* ed *organo*.

Il complesso dell'organizzazione amministrativa, così articolata, costituisce la struttura amministrativa, ed una corretta organizzazione amministrativa è la base per una buona attività amministrativa e, quindi, per un buon governo ed una buona amministrazione.

10.2. Struttura amministrativa e sistema politico

L'amministrazione pubblica costituisce l'aspetto meno scintillante della politica e della vita pubblica, ma esprime la base più solida, duratura, insostituibile, di ogni società e di ogni Stato.

Essa è la "macchina" il cui funzionamento fa vedere se una comunità (dal Comune allo Stato) è governata bene o male.

ALTRE FORME ORGANIZZATIVE

Ad es., l'azienda sanitaria, dotata di personalità giuridica.

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
È condizionata dal sistema politico e da ciò dipende anche il suo funzionamento.

L'amministrazione pubblica di uno Stato è stata anche paragonata allo scheletro od al sistema nervoso di una persona. Ma a parte i paragoni, che sono sempre relativi, l'amministrazione pubblica esprime la realtà vera e disincantata di ogni Stato e di ogni corpo sociale, con la continuità degli uffici e delle strutture, nell'avvicinarsi delle persone, degli uffici e degli organi.

L'amministrazione pubblica è lo specchio impietoso di una comunità; infatti, i difetti della pubblica amministrazione sono collegati con i difetti della comunità, e quindi ai comportamenti di coloro che ne fanno parte.

L'architettura delle strutture amministrative dello Stato è perciò il riflesso del sistema politico. Quest'ultimo incide sulla struttura amministrativa ed ogni cambiamento del sistema sociale e politico modifica, anche se lentamente, l'architettura amministrativa.

L'affermazione che la pubblica amministrazione italiana non funziona bene è ben nota, ma raramente sono state individuate le ragioni del cattivo funzionamento.

Una di esse è che questa organizzazione è rimasta statica, con strutture e meccanismi del sistema (o addirittura dei sistemi) precedente, e non si è adattata ai mutamenti sociali e politici.

Ciò è confermato dal fatto che, nel vigente sistema coesistono strutture arcaiche e modelli nuovi. La stessa Corte costituzionale (sentenza 878/1988) ha rilevato che la struttura della pubblica amministrazione non è un blocco unitario, e si articola in un complesso di "centri", i quali operano in forme diverse e con particolari regole giuridiche.

10.3. Aspetti della struttura amministrativa. Rapporti tra organi e tra enti

La struttura dell'amministrazione pubblica, espressione dell'esecutivo, è condizionata dal Parlamento, che attribuisce alle disposizioni della legge (art. 97, comma 1, Cost.) l'organizzazione, e quindi la creazione, la modificazione, e la cessazione dei *pubblici uffici*.

Si tratta di una riserva di legge "*relativa*".

ORGANIZZAZIONE DEI PUBBLICI UFFICI

*Riserva di legge
relativa e assoluta.*

Quando è prevista una riserva di legge "assoluta", è la legge, e soltanto essa, che può disciplinare tutti gli aspetti di una materia, o di una situazione (ad esempio, art. 13, comma 3, Cost.).

La riserva di legge "relativa", invece, comporta che la legge stabilisce i punti essenziali, lasciando poi a fonti secondarie (statuti o regolamenti) la disciplina degli aspetti ulteriori. Anche per quanto riguarda gli organi, è la legge che li determina o stabilisce la fonte che dovrà disciplinarli.

La struttura amministrativa è caratterizzata dal fatto che tra enti e organi vi sono dei rapporti costanti.

Vi è, innanzitutto, il *rapporto di gerarchia*. Gli organi sono disposti in un ordine piramidale e l'organo gerarchicamente superiore può dare disposizioni, ordini, ecc., agli organi inferiori.

Vi è, poi, il *rapporto di collaborazione* tra organi che sono equi ordinati, cioè posti sullo stesso piano, e questo rapporto si esprime in varie forme giuridiche (coordinamento, cooperazione, concorso, accordo, ecc.).

I rapporti tra enti ed organi sono condizionati dalle persone fisiche che operano, o meglio, sono immedesimate negli uffici. Ciò non soltanto perché il funzionamento dell'ente o dell'organo dipende dalle persone fisiche; ma anche perché la particolare struttura di un ente o di un organo si riflette sul numero e sulle qualifiche delle persone fisiche che ne fanno parte.

Ad esempio, lo scioglimento dell'ente (o dell'organo) comporta il trasferimento delle persone fisiche ad altro ente o ufficio. La modificazione di un ente o di un organo comporta un cambiamento nel numero dei gradi dirigenziali, ecc.

10.4. Omogeneità e flessibilità dei modelli di organizzazione amministrativa

I modelli dell'organizzazione amministrativa non sono modelli statici, e si devono adattare e modificare a seconda delle esigenze. Il D.lgs. 165/2001 (art. 5) prevede, tra l'altro, la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, e stabilisce la possibilità di orientare i moduli in base a determinati criteri. Ad esempio, è previsto il criterio dell'omogeneità, cioè dell'articolazione degli uffici per funzioni omogenee, e queste

RAPPORTO DI GERARCHIA
Ordine piramidale degli organi.

RAPPORTI DI COLLABORAZIONE DI ORGANI SULLO STESSO PIANO
Coordinamento, cooperazione, accordo.

MODELLI DELL'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA
Criterio dell'omogeneità, e funzioni finali e strumentali.

ultime devono essere distinte tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto.

Come l'organizzazione, anche l'attività amministrativa non è stabile e ferma nel tempo; si pensi, ad esempio, al collegamento delle attività degli uffici mediante sistemi informatici e statistici; all'armonizzazione degli orari di servizio, alla "collaborazione" del personale, ecc.

Tutti questi problemi, di cui si sono qui tracciate le linee generali, devono ora essere rapportati all'ordinamento amministrativo italiano, come è stato formato nel 1800 e come si è modificato sino ai giorni nostri.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Come è composta l'organizzazione amministrativa?

Cosa vuol dire "organo"?

Come è composto l'organo?

Cosa vuol dire "ente"?

L'ente ha personalità giuridica?

Quali sono i rapporti tra la struttura amministrativa ed il sistema politico?

Quali sono le strutture precedenti ed i modelli nuovi?

La creazione e la modificazione dei pubblici uffici è sottoposta a riserva di legge? Assoluta o relativa?

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO ITALIANO

11.1. Formazione e modificazione dell'ordinamento amministrativo italiano

L'ordinamento amministrativo italiano si è formato dopo la costituzione del Regno d'Italia (1861), con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, di *unificazione amministrativa*.

11.1.1. Le leggi di unificazione del 1865

Le leggi di unificazione del 1865 erano composte da un solo articolo, con 6 allegati che erano sostanzialmente dei Codici allegati, cioè aggiunti alla legge, e che erano distinti (secondo l'uso del 1800) con le lettere dell'alfabeto.

I sei allegati riguardavano le seguenti materie:

- A) legge comunale e provinciale;
- B) pubblica sicurezza;
- C) Sanità pubblica;
- D) Consiglio di Stato;
- E) Abolizione del contenzioso amministrativo (cioè il sistema di giustizia amministrativa esistente nei vari statarelli pre-unitari;
- F) Lavori pubblici. Secondo alcuni studiosi (Benvenuti) i legislatori del 1865 avrebbero imposto un sistema di legislazione estraneo alle tradizioni nazionali. A giudizio di altri (Landi), invece, questa supposta traduzione non esisteva, e le leggi del 1865 corrispondevano ad un sistema di diritto che vigeva in tutti gli antichi Stati dei primi del secolo XIX.

**LEGGI DI
UNIFICAZIONE
DEL 1865 N. 2248
I 6 allegati che
hanno determinato
un sistema
accentrato.**

Questa codificazione si ispirava al diritto amministrativo francese di tipo napoleonico, e ne derivò un regime amministrativo *accentrato e piramidale*.

Questo sistema fu criticato sin dall'origine, ma esso fu in parte imposto dalla necessità di realizzare l'unità nazionale, avvenuta, per effetto degli avvenimenti del 1859 – 1860, in modo troppo precipitoso. Tale sistema accentrato, che appariva più manovrabile da parte di un saldo potere centrale, lasciò cadere quelle istanze di

autonomie locali e di federalismo che si erano proposte nel corso del Risorgimento.

11.1.2. Il sistema amministrativo sino al 1948

La struttura amministrativa dello Stato, quale delineata nel 1865, è rimasta sostanzialmente immutata sino al 1948. I vari governi che si sono succeduti (es. Zanardelli, Crispi, Mussolini) non hanno inciso in questa struttura.

Ciò vale anche per il periodo che va dal 1922 al 1943 che, nonostante gli slogan di "rivoluzione fascista", ecc., non ha cambiato il precedente sistema amministrativo. Sono state compresse o addirittura eliminate molte libertà civili e politiche, sono state introdotti rituali politici propagandistici (adunate, discorsi alla folla, bandiere, ecc.), l'accentramento amministrativo è stato reso più rigoroso; ma i muri maestri amministrativi non sono stati sostanzialmente toccati.

11.1.3. La pubblica amministrazione nella Costituzione

La Costituzione repubblicana del 1948 ha dato un'impostazione completamente diversa, riconoscendo e promuovendo le autonomie locali (art. 5), il decentramento, e specialmente con l'attuazione delle Regioni, enti territoriali dotate di poteri legislativi.

Le Regioni sono state istituite per gradi, e superando non poche resistenze. Nel 1948, con legge costituzionale, sono state approvate con leggi costituzionali gli statuti *speciali* di quattro Regioni - Sicilia, - si noti che questa Regione si è già data autonomamente uno statuto, poi convertito in legge costituzionale - Sardegna, Valle d'Aosta - anche questa Regione aveva un ordinamento amministrativo speciale con d.lg. 7 settembre 1945 - Trentino - Alto Adige. Lo statuto speciale del Friuli - Venezia Giulia è stato approvato nel 1963. Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, la prima elezione dei Consigli regionali è avvenuta soltanto nel 1970.

Su altri punti, invece, la Costituzione non ha proceduto ad innovazioni, limitandosi a indicazioni generiche (es. artt. 97 e 98) e mantenendo il Consiglio di Stato contemporaneamente come

**SISTEMA
AMMINISTRATIVO
DAL 1922 AL 1943**
*Accentramento
amministrativo più
marcato.*

**COSTITUZIONE E
PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**
*Diversa impostazione
con il
decentramento, le
autonomie locali e le
Regioni.*

organo di consulenza del Governo ed organo di tutela della giustizia nell'amministrazione.

11.1.4. Il trasferimento di attribuzioni dello Stato alle Regioni

L'attuazione dell'ordinamento regionale ha comunque determinato ampie modificazioni nell'organizzazione amministrativa statale attraverso il trasferimento di varie attribuzioni dallo Stato alle Regioni.

Dopo un primo tentativo di un decentramento burocratico (attuato nel 1972 con undici decreti legislativi), in base alla legge di delega 382/1975 è stato emanato il D.P.R. 616/1977. Questo decreto ha stabilito un ampio trasferimento di attribuzioni dallo Stato alle Regioni, ad eccezione di settori riguardanti interessi nazionali (es. affari esteri, giustizia, difesa, pubblica sicurezza) e sono stati lasciati all'organo di vertice dell'amministrazione, cioè al Governo, vari penetranti poteri di indirizzo e di coordinamento.

STATO E REGIONI
Trasferimento di attribuzioni dallo Stato alle Regioni.

11.1.5. Le leggi "Bassanini" e le altre leggi sull'amministrazione pubblica

Il precedente trasferimento di attribuzioni è stato però ritenuto insufficiente.

La necessità di questi cambiamenti è stata avvertita da tutte le forze politiche. Con legge costituzionale (n.1/1991) è stata istituita una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (cd. *Bicamerale*), con il compito di elaborare progetti di revisione della parte seconda della Costituzione. Tale Commissione, a seguito di ampie divergenze tra le forze di maggioranza e di opposizione, non ha concluso i lavori.

Ma durante i lavori di questa Commissione, e quindi "a Costituzione invariata", nello stesso anno 1997 e poi nel 1998, sono state emanate alcune leggi (nn. 59/97, 127/98, 191/98, 112/98) chiamate (dal nome del Ministro della funzione pubblica, presentatore e promotore di esse) leggi "Bassanini", con alcune caratteristiche.

Queste leggi contengono delle deleghe al Governo, affinché questi (attraverso decreti legislativi) provveda a trasferire le funzioni

**I NUOVI PRINCIPI
SULL'AMMINI-
STRAZIONE**
*Il principio di
sussidiarietà.*

dello Stato alle Regioni ed in alcuni casi, anche agli enti locali. Esse hanno introdotto il *principio di sussidiarietà* (ora recepito anche dalla Costituzione: art. 118, comma 1) in base al quale i compiti e le funzioni amministrative sono attribuite innanzitutto in favore dell'ente o della comunità essenziale di base, cioè del Comune, e solo successivamente in favore della Provincia e delle Comunità montane, e così di seguito. In altre parole, le funzioni amministrative devono innanzitutto essere attribuite all'ente di base, e cioè al Comune; per tutto ciò che i Comuni non possono realizzare o attuare, subentra – come ente di sussidio, di aiuto – l'ente che ha maggiori dimensioni territoriali, e cioè la Provincia; e così di seguito, dalla Provincia alla Regione, e da questa allo Stato.

Dal principio di sussidiarietà deriva che non vi è più l'amministrazione che discende, come dalla cuspide di una piramide, secondo una scala gerarchica, sino al cittadino. Al contrario, l'amministrazione deve avere il centro decisionale determinante il più vicino possibile al cittadino, sia sotto il profilo territoriale, sia sotto il profilo delle funzioni amministrative.

Il principio di *efficienza e di economicità* (con la possibilità della soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui), il principio di *cooperazione tra Stato, regioni, ed enti locali*, il principio di *responsabilità ed unicità dell'amministrazione* (con l'attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari), il principio di *identificabilità in capo ad un unico soggetto della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa*, il principio di *omogeneità di adeguatezza*, (relativo all'idoneità organizzativa dell'amministrazione destinataria di garantire l'esercizio delle funzioni anche in forma associata con altri enti), il principio *della copertura patrimoniale e finanziaria dei costi* il principio di *autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali*, ecc.

Queste formulazioni, che contengono un numero molto ampio di principi che dovranno essere attuati, indicano l'ampiezza delle trasformazioni amministrative previste. Si è quindi voluto modificare l'intero disegno organizzativo; sono state demolite

**NUOVI PRINCIPI
AMMINISTRATIVI**
*Principio di
efficienza,
economicità,
cooperazione,
omogeneità
copertura
patrimoniale,
autonomia
organizzativa e
responsabilità.*

molte parti del precedente edificio giuridico dello Stato, che dovranno essere ricostruite secondo queste nuove linee architettoniche.

Sono state stabilite modifiche per l'attività amministrativa in relazione alla semplificazione o allo "snellimento" di tale attività, in relazione ad es. per la documentazione amministrativa, le dichiarazioni sostitutive, ecc. Il D.Lgs. 112/1998 ampio e complesso, prevede un cospicuo conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali. Queste leggi, quindi, si sono prefisse un compito di grande impegno, che presenta molte difficoltà, non sempre antivedute, per cui appariva necessario procedere per gradi, anche con modificazioni normative in corso d'opera.

Su questi rilevanti cambiamenti sono intervenute le modificazioni al Titolo V della Costituzione.

11.2. Le modificazioni del Titolo V della Costituzione relative all'amministrazione pubblica

La legge costituzionale n. 3/2001 ha introdotto varie modifiche al sistema dell'amministrazione pubblica, regionale e locale e ne vengono qui indicate le principali.

IL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE
Le nuove modifiche previste dalla legge costituzionale 3/2001.

11.2.1. La Repubblica "costituita" dagli enti locali, Regioni e Stato. Roma capitale

Si è stabilito che la Repubblica italiana è *costituita* (e non, come precedentemente, *si divide in*) dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane, e le Regioni sono qualificati "enti autonomi", con propri statuti, poteri e funzioni, *secondo i principi fissati dalla Costituzione* (e non come nell'abrogato art. 128 Cost.: "nei limiti dei principi fissati da leggi generali della Repubblica").

“Roma” – afferma il comma 3 dell'articolo 114 Cost. – è la capitale della Repubblica.

LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE
Ampliamento della potestà legislativa.

11.2.2. Ampliamento della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario

**AMPLIAMENTO
DELLA POTESTÀ
REGOLAMENTARE**
*Specialmente per gli
Enti locali.*

La potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario è stata ampliata.

Queste Regioni hanno ora potestà legislativa esclusiva nelle materie che non sono di competenza esclusiva dello Stato e non appartengono alla legislazione concorrente (Art. 117, comma 4 e 3). Per quest'ultima forma di legislazione, la Regione interviene, in concorrenza con lo Stato (che si limita a fissare i principi fondamentali) in materie che possono incidere sull'attività degli enti locali, quali ad es, il governo del territorio (cioè urbanistica ed edilizia), ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ecc.

11.2.3. Attività delle Regioni all'estero

Le Regioni possono concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nelle materie di propria competenza e con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.).

11.2.4. Ampliamento della potestà regolamentare delle Regioni e degli enti locali

La potestà regolamentare, sia delle Regioni sia degli enti locali, è stata ampliata, e questi ultimi possono disciplinare con regolamenti l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che sono loro attribuite (art 117, comma 6).

**LA SUSSIDIARIETÀ
VERTICALE E
ORIZZONTALE**

*Verticale: tra
Comuni, Province,
città metropolitane e
Stato. Orizzontale:
prevista nell'ultimo
comma dell'art. 118
Cost. in riferimento
all'autonomia
iniziativa dei
cittadini per lo
svolgimento di
attività comuni. Es.
Verde pubblico.*

11.2.5. Inserimento nella Costituzione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), e dei principi di differenziazione e adeguatezza

In base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (principi che erano già previsti nelle leggi "Bassanini") le funzioni amministrative devono innanzitutto essere attribuite ai Comuni, a meno che - per assicurare l'esercizio unitario – esse sono conferite a Province, Città metropolitane, e successivamente alle Regioni e Stato. Questo è la *sussidiarietà cd. verticale*, fra enti. Il principio di sussidiarietà è richiamato ancora in relazione ad un *ambito*

orizzontale, e si è stabilito – nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost. – che tutti gli enti pubblici territoriali (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (si pensi, ad es., alla tutela del verde pubblico, ecc.).

11.2.6. Autonomia delle funzioni amministrative, rispetto alle funzioni legislative. Rifiuto del parallelismo tra queste funzioni

Non si è più seguito il cd. parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, per cui le Regioni potevano svolgere attività amministrativa soltanto nelle materie nelle quali avevano potestà legislativa.

Si è invece affermato – come è già visto - che le funzioni amministrative sono innanzitutto attribuite all'ente più vicino ai cittadini, cioè al Comune, e le successive funzioni amministrative sono svolte dagli altri enti (Province, Città metropolitane, Regioni, ecc.) in base al principio di sussidiarietà.

**FUNZIONI
AMMINISTRATIVE**
*Dovrebbero essere
attribuite
innanzitutto all'ente
più vicino al
cittadino.*

11.2.7. Autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali

È previsto (art. 119 Cost.) che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; essi, conseguentemente stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

**AUTONOMIA
FINANZIARIA**
*Stabilita nell'art. 119
Cost.: le Regioni e
gli Enti locali
dovrebbero avere
autonomia
finanziaria, in
armonia con la
Costituzione.*

11.2.8. Il Consiglio delle autonomie locali

In ogni Regione era stabilito che lo statuto avrebbe dovuto prevedere e disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Ma l'organo di raccordo tra le Regioni e gli enti locali è stato individuato nella Conferenza permanente Stato – città ed autonomie locali.

**RACCORDO TRA
REGIONI E ENTI
LOCALI**
*L'organo di
raccordo individuato
nella conferenza
permanente stato
città e autonomie
locali.*

11.3. Le modifiche costituzionali

Le previste modifiche costituzionali avrebbero dovuto avere una prima attuazione in ulteriori leggi o decreti delegati, in modo da tradurre in concreto, nel contesto della legislazione, i nuovi principi costituzionali.

Vi sono però ancora numerosi ostacoli e difficoltà, e ad esempio i tentativi di individuare i *principi fondamentali delle materie* a legislazione concorrente, non hanno, allo stato attuale, prodotto alcun risultato.

L'ordinamento amministrativo dello Stato trova la sua cuspide, anche di carattere politico, nella figura del Presidente della Repubblica.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Che significa rapporti di gerarchia tra ente ed organo?

Come si esprimono i rapporti di collaborazione?

Quali sono i modelli dell'organizzazione amministrativa?

Che importanza hanno avuto le leggi di unificazione del 1865?

Che materie ed argomenti comprendono i 6 Allegati?

Lo stato italiano è nato con lo Stato accentrato?

Che impostazione viene data alla pubblica amministrazione nella Costituzione?

Cos'è il trasferimento di funzioni dello Stato alle Regioni?

Cosa sono le altre leggi di trasferimento di attribuzioni (Le leggi "Bassanini")?

Quali erano i "principi" di queste leggi?

Quali sono state le modificazioni al Titolo V della Costituzione introdotte nella l. 3/2001?

Quali sono le nuove potestà legislative regionali e regolamentari degli Enti locali?

Come sono inseriti nella Costituzione il principio di sussidiarietà ed i principi di differenziazione e di adeguatezza?

Cos'è il principio di sussidiarietà verticale?

Cos'è il principio di sussidiarietà orizzontale?

Cos'è l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali?

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

12.1. Concetto

Il Presidente della Repubblica – afferma l'art. 87 Cost. – è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Esso è quindi un organo sovraordinato agli altri poteri dello Stato, e viene qui considerato in quanto esso esercita, nei casi previsti dalla Costituzione e dalle leggi, alcune attribuzioni amministrative.

**PRESIDENTE
DELLA
REPUBBLICA**
*Capo dello Stato.
Rappresenta l'unità
nazionale.*

12.2. Le funzioni amministrative del Presidente della Repubblica

Le principali funzioni amministrative sono:

- l'emanazione dei regolamenti;
- la nomina dei funzionari dello Stato;
- accreditamento e ricevimento dei rappresentanti diplomatici e la ratifica dei trattati internazionali;
- il comando delle Forze armate, al quale è connessa la presidenza del Consiglio superiore di difesa; le attribuzioni politico amministrative sono esercitate per mezzo del Ministro della difesa, mentre le attribuzioni operative e tecniche spettano ad un organo militare, inserito nel Ministero della difesa, chiamato Stato maggiore della difesa;
- la presidenza del Consiglio superiore della magistratura;
- il conferimento della onorificenza.

Altre funzioni amministrative (che sono di derivazione storica, ed il Presidente è subentrato in funzioni che erano del Re) riguardano:

- l'annullamento d'ufficio di atti amministrativi illegittimi;
- lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali;
- il conferimento della cittadinanza italiana;
- la decisione sui ricorsi straordinari al Capo dello Stato contro gli atti amministrativi illegittimi.

**FUNZIONI
AMMINISTRATIVE**
*Funzioni che erano
precedentemente del
Re.*

Tutti gli atti del Presidente della Repubblica hanno la forma del *decreto*, su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

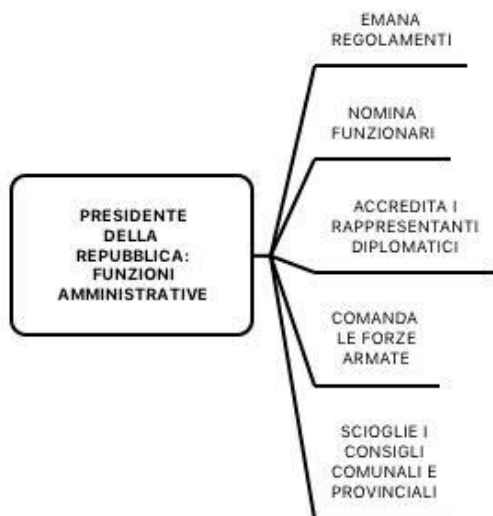
Che posizione ha il Presidente della Repubblica tra gli organi costituzionali?

Il Presidente della Repubblica ha funzioni amministrative?

12.1. Concetto



12.2. Le principali funzioni amministrative del Presidente della Repubblica



ORGANIZZAZIONE AMM.VA CENTRALE

13.1. Concetto

L'organizzazione centrale amministrativa è quel complesso di organi amministrativi che costituiscono il centro decisionale, il vertice amministrativo, della comunità nazionale.

Da esso si irradiano le principali decisioni politico-amministrative di uno Stato.

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA CENTRALE
Il governo.

13.2. Il Governo. Il Consiglio dei ministri. Il Presidente del consiglio

Il più importante organo collegiale, collocato al vertice del potere esecutivo, è il Governo, che ha una struttura complessa.

ORGANO COLLEGIALE
Composto dal Presidente del Consiglio, dai Ministri, che formano il Consiglio dei ministri.

13.2.1. Il Governo

È composto dal Presidente del Consiglio, dai Ministri, che formano il Consiglio dei ministri (art. 92 Cost).

Il Governo è l'organo più importante, l'organo "chiave", che ha l'esercizio diretto del potere. Esso può incidere nella legislazione (con gli atti aventi forza di legge, con l'iniziativa legislativa); ha un ampio potere regolamentare, può emanare direttive, atti amministrativi, ecc. In altri termini, esercita la funzione di governare. La solennità delle funzioni del Governo è anche confermata dal fatto che esso, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (art. 93 Cost.). Nel Governo vi sono competenze attribuite, rispettivamente, al Consiglio dei ministri, al Presidente del Consiglio, ed ai Ministri.

RILIEVO DEL GOVERNO
Il governo è l'organo "chiave" che ha esercizio diretto del potere amministrativo, ed è come il principale motore dell'amministrazione pubblica.

13.2.2. Il Consiglio dei ministri

Il Consiglio dei ministri è composto dal Presidente del Consiglio, e dai Ministri.

Si tratta di un organo collegiale molto ampio (i Ministeri sono attualmente 15, oltre ai Ministri senza portafoglio, che variano da Governo a Governo). Tale ampiezza può far sorgere difficoltà di funzionamento, e per avere strutture più snelle, e comunque adattabili a seconda delle varie esigenze, sono stati previsti il

CONSIGLIO DEI MINISTRI
Organo collegiale ampio che comprende oltre ai Ministri con portafoglio (cioè con un dicastero) anche i Ministri senza portafoglio (cioè senza dicastero).

CONSIGLIO DI GABINETTO

Formato da un gruppo di Ministri designati dal Presidente del Consiglio.

COMITATI INTERMINISTRIALI

Sono comitati di più Ministri le cui determinazioni devono essere portate per la decisione finale al Consiglio dei ministri.

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dirige la politica generale del Governo e ha dei poteri che i singoli Ministri non hanno e le dimissioni del Presidente comportano le dimissioni del Governo.

Consiglio di gabinetto – che è formato da un gruppo di Ministri, designati dalla Presidenza del consiglio – i *Comitati di Ministri*, ed i *Comitati interministeriali*. Le determinazioni assunte dai comitati interministeriali o dal Consiglio di gabinetto devono poi essere portate, per la valutazione e decisione finale, in Consiglio dei ministri.

Il *Consiglio dei ministri* determina la politica generale del governo, e l'indirizzo generale dell'azione amministrativa; la legge (n. 400/1988) prevede gli atti che devono essere deliberati in Consiglio dei ministri.

13.2.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri

Il Presidente del Consiglio presiede il Consiglio dei ministri, ed ha l'importante funzione di dirigere la politica generale del governo e di mantenere l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

Il Presidente del Consiglio non è soltanto un componente dei ministri che ha un maggior prestigio. Egli costituisce per così dire, la punta di diamante dell'organo collegiale ed ha una serie di doveri, di poteri e di responsabilità (art. 95, comma 1, Cost.). Non è un *primus inter pares*; cioè il primo tra componenti di pari grado ed egli ha infatti dei poteri che i singoli Ministri non hanno (art. 95 Cost.). Se dovesse verificarsi un insanabile contrasto tra il Presidente del consiglio ed un Ministro, il Ministro non può che rassegnare le dimissioni, ed il Presidente del consiglio può effettuare il cosiddetto "rimpasto" governativo, cioè proporre un nuovo Ministro che dovrà giurare nelle mani del Presidente della Repubblica.

La posizione eminente del Presidente del consiglio è confermata altresì dal fatto che le dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri travolgono l'intero Consiglio e determinano le dimissioni del Governo.

Il Presidente del Consiglio è nominato dal Presidente della Repubblica, che, su proposta del Presidente del Consiglio, nomina i Ministri.

Presiede vari Comitati internazionali e nomina i Commissari straordinari del Governo, con funzione di coordinamento.

Dal Presidente del Consiglio dipende la Presidenza del Consiglio (disciplinata dalla l. 400/1988), che ha un Segretario generale, ed è suddivisa in vari *Dipartimenti*, tra i quali è di particolare rilievo il Dipartimento della funzione pubblica, a capo del vi è il Ministro della funzione pubblica.

È prevista la possibilità di attribuire, ad uno o più Ministri, le funzioni di *Vicepresidente* del consiglio.

13.3. I Ministri. I Ministeri. I Sottosegretari. I Commissari

13.3.1. Il Ministro è il soggetto che è a capo di un Ministero

Il Ministero è chiamato anche "Dicastero", o con linguaggio antico, "portafoglio". Oltre ai Ministri titolari di un Ministero, vi sono anche dei Ministri "senza portafoglio" cioè che non sono a capo di un Ministero e che sono nominati per svolgere, su delega, funzioni particolari (si pensi, ad es., *Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, per i rapporti con il Parlamento*, ecc.).

Il Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta (che si ritiene vincolante) del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 92, comma 2, cost.).

Le funzioni del Ministro sono ampie e complesse; alcune si svolgono nell'ambito del Consiglio dei ministri o del Comitato dei ministri; altre, sono nell'ambito del proprio Dicastero, e si tratta di funzioni e attività amministrative di propulsione, di stimolo, di controllo. Il Ministro sovrintende, dirige ed amministra i settori in cui il Ministero è suddiviso, tenendo i contatti anche con gli altri Ministeri, nonché con il Presidente del consiglio.

Il Ministro quindi si trova al vertice di una serie di "uffici", e deve sovente risolvere problemi che sono al di là delle strette competenze amministrative del Ministero stesso. Si pensi ad esempio, al Ministro del lavoro ed ai problemi della contrattazione collettiva; al Ministero della pubblica istruzione ed alle questioni relative al personale della scuola, ecc.

Il Ministro può emanare delle *Direttive* agli uffici, anche periferici, del Ministero stesso; e può emanare direttive nei confronti dei Dirigenti, che mantengono però la responsabilità della gestione.

MINISTRO
*Nominato dal
Presidente della
Repubblica su
proposta del
Presidente del
Consiglio dei
ministri. Dirige e
amministra i settori
in cui il ministero è
suddiviso.*

13.3.2. I Ministeri e la loro struttura

I Ministeri sono attualmente 15:

- 1) Affari Esteri e Cooperazione Internazionale;
- 2) Interno;
- 3) Giustizia;
- 4) Difesa;
- 5) Economia e Finanze;
- 6) Impresa e Made in Italy;
- 7) Agricoltura, sovranità alimentare e foreste;
- 8) Ambiente e sicurezza energetica;
- 9) Infrastrutture e trasporti;
- 10) Lavoro e Politiche Sociali;
- 11) Istruzione e merito;
- 12) Università e ricerca;
- 13) Cultura;
- 14) Salute;
- 15) Turismo.

L'organizzazione dei Ministeri è basata su *strutture di primo livello*.

Tali strutture sono: le *Direzioni generali* ed il *Dipartimento*.

Le *Direzioni generali* hanno un segretario generale che opera alle strette dipendenze del Ministro.

Il *Dipartimento* assicura l'esercizio organico ed integrato delle funzioni grandi aree di materie omogenee nonché i relativi compiti strumentali.

Il Dipartimento è articolato in *Unità di gestione*, ed il capo del Dipartimento svolge compiti di coordinamento, direzione, controllo degli uffici di livello dirigenziale generale compresi nel Dipartimento stesso, ed è responsabile dei risultati complessivamente raggiunti dagli uffici da esso dipendenti in attuazione degli indirizzi del Ministro.

Altri uffici di diretta collaborazione con il Ministro sono costituiti e disciplinati con regolamenti.

**DIREZIONI
GENERALI E
DIPARTIMENTI**
*Sono le strutture in
cui sono organizzati i
Ministeri.*

13.3.3. I Sottosegretari

I Sottosegretari di Stato (sono anche chiamati Viceministri) coadiuvano i Ministri (questi ultimi erano chiamati, un tempo, Segretari di Stato) ed esercitano i compiti loro delegati.

Sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro che dovranno coadiuvare) e devono prestare giuramento nelle mani del Presidente del consiglio.

Il numero e le attribuzioni dei Sottosegretari avrebbero dovuto essere stabiliti nella legge sull'organizzazione dei Ministeri; ma questa legge non è stata ancora emanata. Il numero dei Sottosegretari, negli ultimi governi è stato oggetto di critiche, perché ritenuto troppo ampio. Esso dipende dal fatto che nei Governi di coalizione si cerca di ottenere un equilibrio politico, rispetto ai diversi partiti, anche con il numero di essi.

I Sottosegretari non possono sedere e votare in Consiglio dei ministri, ma possono intervenire, come rappresentanti del Governo, alle sedute delle Camere e delle Commissioni parlamentari.

**I SOTTO-
SEGRETARI**
*Coadiuvano i
Ministri ed
esercitano i compiti
loro delegati. Non
partecipano e non
votano alle sedute
del Consiglio dei
ministri.*

13.3.4. I Commissari

I Commissari del Governo sovrintendono alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato, coordinandole con quelle esercitate dalle Regioni.

Per particolari e temporanee esigenze di coordinamento tra le amministrazioni statali, o per realizzare programmi ed indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri, può essere nominato un *Commissario straordinario del Governo*.

**COMMISSARI DEL
GOVERNO**
*Sovrintendono alle
funzioni dello Stato
coordinandole con
quelle delle Regioni.*

13.4. I Dirigenti

Il Dirigente è quel soggetto che è a capo di gruppi di uffici, centrali o periferici.

Ha un potere di direzione su ampie ripartizioni delle amministrazioni, sia centrali che periferiche; emana, nei limiti delle direttive generali del Ministro, ordini ed istruzioni; svolge attività di propulsione, coordinamento, vigilanza e controllo.

DIRIGENTI
*Sono a capo di
gruppi di uffici o
periferici. Hanno
potere di direzione
e sono suddivisi in
prima e seconda
fascia.*

I Dirigenti costituiscono un ruolo, suddiviso in Dirigente di prima e di seconda fascia.

I Dirigenti di livello generale o di prima fascia sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro competente. Anche persone (estrane all'amministrazione (purché abbiano un'esperienza di dirigenza per almeno un quinquennio) possono, con deliberazione motivata, essere nominate dirigenti.

I *Dirigenti di seconda fascia*, invece, sono assunti agli impieghi mediante i seguenti sistemi:

- 1) concorso per esami (comprendente una prova pratica, una prova teorica ed un colloquio);
- 2) corso-concorso di formazione. Tale corso-concorso si svolge presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

L'accesso alle qualifiche dirigenziali relative a professionalità tecniche avviene esclusivamente tramite concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni.

I Dirigenti di prima fascia attuano le direttive stabilite dal Ministro, definiscono gli obiettivi che i Dirigenti di seconda fascia devono perseguire, attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali; dirigono e controllano l'attività dei Dirigenti, e decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti amministrativi non definitivi dei Dirigenti; riferiscono sulla loro attività al Ministro.

Gli incarichi di Dirigente di livello generale sono conferiti a tempo determinato, ed hanno durata non superiore a tre anni, gli altri incarichi, non possono superare i cinque anni.

È poi previsto, in applicazione del cd "*spoil system*" (cioè il "*sistema delle spoglie*") che il Governo entro un breve periodo di tempo può confermare o revocare i dirigenti.

Questo sistema prevede che ad ogni inizio di legislatura il nuovo Governo può "liberarsi" dei Dirigenti nominati dal Governo precedente, mantenendo i Dirigenti politicamente "fedeli". In tal modo, però, le ragioni politiche sono prevalenti sulle competenze amministrative, nonché sul dovere di imparzialità previsto nell'articolo 97 della Costituzione.

I Dirigenti generali, oltre alle tradizionali responsabilità (penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare), sono responsabili anche del buon andamento e del conseguimento dei positivi risultati degli uffici.

Gli eventuali risultati negativi sono contestati ai Dirigenti con atto del Ministro, e lo stesso Ministro (qualora non ritenga valide le giustificazioni addotte) riferisce al Consiglio dei ministri, che può deliberare il collocamento "a disposizione" del dirigente. In caso di rilevante gravità o di reiterata responsabilità, il dirigente può essere collocato a riposo per ragioni di servizio.

I *Dirigenti* curano l'attuazione dei progetti, dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che dipendono da essi, ed hanno poteri autonomi di spesa.

Una quota del bilancio della pubblica amministrazione viene assegnata ad ogni ufficio dei dirigenti generali e questi dispongono di stanziamenti di bilancio e stabiliscono i limiti entro i quali si possono impiegare le spese. L'autonomia finanziaria e patrimoniale del dirigente lo pone in una posizione particolare rispetto agli altri funzionari ed amministratori, e la sua posizione è autonoma anche rispetto alle organizzazioni sindacali.

L'orario di lavoro dei Dirigenti, rispetto a quello dei funzionari pubblici, è fortemente legato alle esigenze del servizio: se vi sono particolari necessità essi sono tenuti a protrarre le loro prestazioni anche oltre l'orario predetto.

All'elevata posizione dei dirigenti (collegata anche alla retribuzione) corrisponde, quindi, una maggiore responsabilità ed un maggior carico di lavoro.

I dirigenti hanno una particolare responsabilità, chiamata *responsabilità dirigenziale*. Essi cioè sono responsabili se la loro attività ha condotto a dei risultati negativi, sotto il profilo economico e della buona organizzazione amministrativa.

La valutazione dell'attività svolta è effettuata da appositi "nuclei di valutazione"; il risultato della valutazione negativa è contestato al dirigente, che può presentare le proprie controdeduzioni. Se tali risultati negativi sono accertati, è previsto il collocamento "a disposizione" del dirigente per la durata fino ad un anno, e, in caso di responsabilità grave o reiterata, può essere imposto il

collocamento "a riposo" per ragioni di servizio. Queste regole costituiscono un segno del ravvicinamento tra l'impiego pubblico e privato, con la sostituzione del dirigente che ha gestito in modo inefficiente un settore amministrativo.

13.5. Gli organi collegiali dell'amministrazione centrale

L'amministrazione centrale opera attraverso organi collegiali, mentre l'amministrazione periferica opera attraverso organi individuali.

Questa suddivisione indica peraltro solo una linea tendenziale, determinata dalla maggior complessità dell'intreccio dei problemi in sede centrale. Si pensi, come esempio di organi collegiali nell'amministrazione centrale, al Consiglio dei ministri ai Comitati interministeriali, a vari organi collegiali nell'ambito dei Ministeri. Anche in sede periferica vi sono degli organi collegiali, ma sono in numero ridotto (ad es. gli organi collegiali della scuola).

Gli organi individuali si ritrovano per lo più, come si è detto, in sede periferica. Ma anche nell'amministrazione centrale vi sono organi individuali (es. il Presidente del consiglio, i Ministri), che talora sono "incapsulati" in organi più complessi (es. il Ministro, oltre che titolare individuale di un Dicastero, è un componente del Consiglio dei ministri). Le regole dell'organizzazione amministrativa sono quindi più complesse di quanto affermava l'antica massima: *"il consigliare è di molti, il decidere di pochi"*.

13.6. Gli organi di vigilanza dell'amministrazione centrale. La Ragioneria generale e le Ragionerie

La *Ragioneria generale dello Stato* presso il Ministero dell'economia e delle finanze vigila sulla gestione patrimoniale dello Stato, esercitata dai singoli Ministeri nell'ambito delle rispettive competenze.

Presso ogni Ministero vi è una *Ragioneria centrale*, che vigila sull'osservanza delle leggi, delle disposizioni impartite dal Ministro, per la conservazione del patrimonio dello Stato, per l'esatto accertamento delle entrate e per la regolare gestione dei fondi di bilancio.

**ORGANI
COLLEGIALI E
INDIVIDUALI
DELL'AMMINI-
ISTRAZIONE
CENTRALE**

**GLI ORGANI DI
VIGILANZA
La Ragioneria
generale e le
ragionerie.**

È stata prevista un'integrazione di tipo funzionale del dipartimento della funzione pubblica con la Ragioneria generale, specie per la quantificazione dell'onere derivante dalla contrattazione collettiva, mediante Conferenze di servizi presiedute dal Ministro della funzione pubblica.

13.7. Gli organi ausiliari dell'amministrazione centrale

Sono definiti organi ausiliari quegli organi che sono di *ausilio*, di *aiuto*, all'amministrazione centrale, e quindi al Governo.

Gli organi ausiliari dell'amministrazione centrale sono tre: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Questa funzione ausiliaria si svolge attraverso strutture ed attività diverse.

A questi si aggiungono anche l'Avvocatura dello Stato e la Conferenza Stato-Regioni, ed autonomie locali.

GLI ORGANI AUSILIARI
Consiglio nazionale dell'economia del lavoro, Consiglio di Stato e Corte dei conti, Avvocatura dello stato e Conferenza Stato Regioni ed autonomie locali.

13.7.1. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

È l'organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie economiche e di lavoro (art. 99, comma 2, Cost.). È composto da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in numero di 64, otto dei quali sono nominati dal Presidente della Repubblica. Gli altri (48) sono designati dalle categorie e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, nonché dal Consiglio Nazionale del Terzo Settore (6 consiglieri).

Svolge funzioni consultive e di iniziativa legislativa.

La *funzione consultiva* di quest'organo non ha particolare rilievo; si tratta infatti di una funzione facoltativa. Le Camere, il Governo (anche le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano) *possono* (non è stabilito che *debbano*) richiedere tali pareri. Il CNEL ha poi *iniziativa legislativa* e contribuisce all'elaborazione della legislazione economica e sociale; anche questa funzione è stata però scarsamente utilizzata.

Questo organo, quindi pur avendo notevoli potenzialità, svolge attualmente solo funzioni di studio e di ricerca.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA DEL LAVORO
Organo di consulenza per le materie economiche del lavoro. Funzioni ridotte di questo organo.

CONSIGLIO DI STATO

*Funzione consultiva.
Pareri facoltativi e
obbligatori, e
vincolanti.*

13.7.2. Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato è un organo ausiliario, che ha funzioni consultive e giurisdizionali (art. 100, comma 1, Cost.).

È diviso in sette sezioni. La prima sezione svolge funzioni consultive, le altre sei svolgono funzioni giurisdizionali. Vi è una sezione autonoma consultiva per gli atti normativi.

13.7.2.1. La funzione consultiva

La funzione consultiva del Consiglio di Stato riguarda tutti i Ministeri e si esprime attraverso dei *pareri*.

Questi pareri possono essere:

- *facoltativi*

essi *possono* essere richiesti da parte dei vari Ministeri, o dal Governo; è ciò che avviene nella maggior parte dei casi.

- *obbligatori*

essi *devono* essere richiesti. Si pensi, ad es., ai pareri che devono essere richiesti dal Governo per i regolamenti governativi, oppure per gli schemi generali dei contratti tipo, o per gli accordi e convenzioni predisposti da uno o più Ministri.

- *vincolanti*

il contenuto del parere vincola la determinazione dell'amministrazione che ha richiesto. Ad es., il decreto che vieta, in taluni casi, il riacquisto della cittadinanza italiana è emanato su "parere *conforme* del Consiglio di Stato"

- *parzialmente vincolanti*

Ad es. il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica può essere deciso in difformità dal parere del Consiglio di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il parere, tranne i termini più brevi previsti per legge, è rilasciato nel termine di 45 giorni dal ricevimento della richiesta. Decorso il termine, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

Ogni sezione consultiva si compone di due Presidenti (di cui uno titolare) e non meno di nove consiglieri, con una parziale rotazione annuale tra le sezioni stesse. Il Consiglio di Stato, per certi problemi importanti, opera anche in *Adunanza generale*, e cioè con tutti i componenti delle sei sezioni.

13.7.2.2. La funzione giurisdizionale (rinvio)

Per quanto riguarda la funzione giurisdizionale si veda il § 54.4.

13.7.3. La Corte dei conti

Le funzioni della Corte dei conti, già stabilite dal t.u. del 1934, n. 1214, sono state ampiamente innovate nel 1994 e recentemente con la Legge 1 del 2026.

La Corte dei conti ha duplicità di funzioni, di *controllo* e *giurisdizionali*.

CONTE DEI CONTI
*Funzioni di controllo
e giurisdizionali.*

13.7.3.1. La funzione di controllo

I controlli sono di due tipi: *preventivo* e *successivo*.

Il *controllo preventivo* attiene agli atti già formati, ma non ancora esecutivi; questi atti amministrativi vengono esaminati e controllati in riferimento alla loro legittimità (non devono cioè essere in contrasto con le leggi – specialmente la legge di bilancio – gli statuti, i regolamenti). Il controllo preventivo si esprime con la *registrazione*, e cioè con l'annotazione dell'atto nei registri che sono tenuti dalla Corte dei conti, e con il visto, cioè con l'attestazione che tali atti non contrastano con i regolamenti, gli statuti o le leggi. Tale controllo si esercita esclusivamente su atti (non aventi forza di legge) che riguardano, per lo più, problemi contabili, e che sono tassativamente indicati.

Non è stata esplicitamente abrogata la precedente "registrazione con riserva" (cioè la registrazione di atti che, pur presentando vizi di legittimità, doveva avvenire su richiesta del Ministro). Tale richiesta, che rappresenta un pesante intervento dell'esecutivo, è ora desueta.

Oltre al controllo preventivo, la Corte dei conti svolge il *controllo successivo* sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche; in questo caso la verifica riguarda non soltanto la legittimità, ma anche la regolarità della gestione, il che significa che la verifica coinvolge anche valutazioni di opportunità. Ciò vale in particolare per il controllo che si svolge attraverso dei rendiconti consuntivi, che devono essere inviati, ogni anno, alla Corte dei conti.

Si deve aggiungere che vi è anche un *controllo successivo generale*, che riguarda l'intero rendiconto consultivo dello Stato. Il rendiconto è preparato dalla Ragioneria generale, e la Corte dei conti effettua la parificazione (confronta cioè i risultati con la legge di bilancio) integrando il tutto con una relazione, che esprime una valutazione sui vari aspetti contabili delle amministrazioni controllate.

Queste relazioni (che sono sempre state redatte in assoluta indipendenza e con tono fortemente critico verso le varie amministrazioni controllate) contengono dati ed elementi di estremo interesse per valutare gli aspetti, positive e negativi, dell'amministrazione italiana.

13.7.3.2. La funzione giurisdizionale

Per quanto riguarda le funzioni giurisdizionali della Corte di conti, esse riguardano la responsabilità patrimoniale e contabile dei funzionari civili e militari dell'amministrazione pubblica, nonché le controversie in materia di pensioni. Si rinvia comunque al § 55.2.

13.7.4. Altri organi ausiliari

Oltre agli organi precedentemente indicati, e che sono previsti nella Costituzione, vi sono altri organi che, sia pure in senso lato, sono organi ausiliari del governo. Essi sono:

13.7.4.1. L'Avvocatura dello Stato

È un organo di consulenza legale, ed ha la rappresentanza e l'assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici autorizzati ad avvalersi della loro opera. È formato dall'*Avvocatura generale dello Stato*, e da *Avvocature distrettuali*, che hanno sede in ogni capoluogo di Regione e comunque in ciascuna sede di corte d'appello. Gli Avvocati dello Stato sono legati ad esso con il rapporto di pubblico impiego.

**AVVOCATURA
DELLO STATO**
*Organo di
consulenza e
rappresentanza e
assistenza in giudizio
delle
amministrazioni
dello Stato.*

13.7.4.2. La Conferenza Stato. Regioni, Stato – città e autonomie locali e la Conferenza unificata

La Conferenza Stato-Regioni ha compiti di informazione, raccordo e consultazione sulle linee generali dell'attività governativa che interessa le Regioni, allo scopo di istituire una collaborazione permanente tra Stato e Regioni, attenuando quella conflittualità che si è manifestata negli ultimi anni. La Conferenza ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è presieduta dal Presidente del consiglio o dal Ministro delegato per gli affari regionali e Autonomie.

La Conferenza Stato-città e autonomie locali, presieduta dal Presidente del consiglio, è convocata ogni tre mesi, e ne fanno parte Ministri, Sindaci e Presidenti di Province. Ha compiti di coordinamento nei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali, di informazione e confronto rispetto ai problemi che incidono sulle funzioni, proprie o delegate, di Comuni, Province e Comunità montane.

La Conferenza unificata indica l'unificazione delle due precedenti Conferenze, allorché vi sono da esaminare materie e compiti di interesse comune di questi enti locali.

CONFERENZA STATO REGIONI, STATO CITTÀ E AUTONOMIE LOCALI

Organo destinato a risolvere i conflitti tra Stato e Regioni e agisce assieme alla Conferenza stato città e autonomie locali e attualmente essa opera come conferenza unificata.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Il Governo: Come è composto? Che funzioni svolge?

Il Consiglio dei ministri: Come è composto?

Cosa è il Consiglio di Gabinetto?

Cosa sono i Comitati di Ministri?

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è un *primus inter pares* (un primo tra eguali) od ha poteri particolari?

Quali organi dipendono dal Presidente del Consiglio dei Ministri?

Che significa Dicastero o Portafoglio?

Quali funzioni svolge il Ministro?

Come è suddivisa l'organizzazione di Ministeri?

Cosa sono le Direzioni generali ed i Dipartimenti?

Cosa è l'Unità di gestione del Ministero?

Quali funzioni svolgono i Sottosegretari di Stato (o Viceministri)?

Da chi sono nominati i Sottosegretari di Stato?
 Quali sono le funzioni dei Commissari del Governo?
 Quali sono le funzioni del Commissario straordinario del Governo?
 Quali sono i poteri e le funzioni dei Dirigenti?
 Quali sono i Dirigenti di prima e di seconda fascia?
 Cos'è lo "*spoil system*"?
 Cos'è la responsabilità dirigenziale?
 Quali sono gli organi collegiali dell'amministrazione centrale?
 Quali sono gli organi di vigilanza, la Ragioneria generale e le Ragionerie?
 Cosa sono gli organi ausiliari?
 Quale è la composizione e la funzione del Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro?
 Il Consiglio di Stato: quali sono le funzioni consultive?
 Cosa sono i pareri facoltativi e vincolanti?
 Quali sono le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato?
 La Corte dei conti: quali sono le funzioni di controllo?
 La Corte dei conti ha anche funzioni giurisdizionali?
 Quali sono le funzioni dell'Avvocatura dello Stato?
 Perché è stata costituita l'Avvocatura dello Stato?
 Cosa è la Conferenza Stato Regioni?
 Cosa è la Conferenza Stato-città, autonomie locali?
 Cosa è la Conferenza unificata?
 Quali sono i compiti delle Conferenze?
 Da chi è composta?
 Quale è la differenza tra la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato città ed autonomie locali?

Schemi riepilogativi

13.2.1. Il Governo



13.2.2. Il Consiglio dei ministri



CONSIGLIO DI GABINETTO

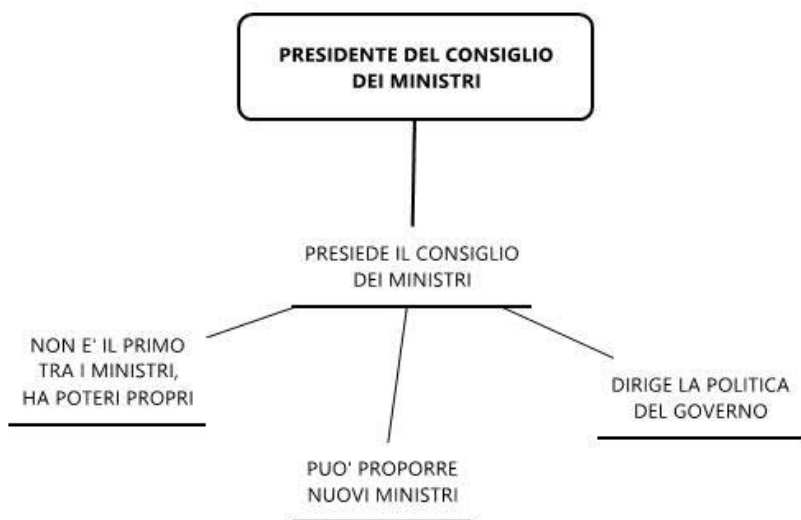
```
graph TD; A[CONSIGLIO DI GABINETTO] --> B[GRUPPO DI MINISTRI DESIGNATI DALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO]; B --- C[GRUPPO DI MINISTRI DESIGNATI DALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO]; D[COMITATI DI MINISTRI O COMMITATI INTERMINISTERIALI] --> E[GRUPPO DI MINISTRI DESIGNATI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO]; E --- F[GRUPPO DI MINISTRI DESIGNATI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO];
```

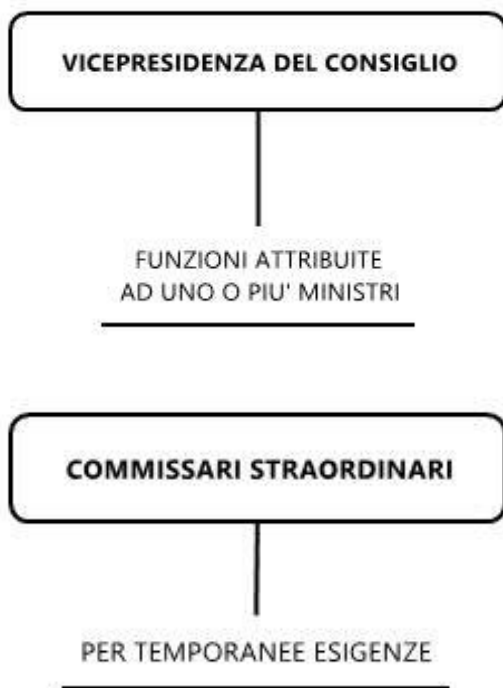
GRUPPO DI MINISTRI
DESIGNATI DALLA
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

**COMITATI DI MINISTRI O
COMITATI INTERMINISTERIALI**

GRUPPO DI MINISTRI
DESIGNATI DAL
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

13.2.3. Il Presidente del Consiglio dei ministri





13.3.1. Il Ministro è il soggetto che è a capo di un Ministero



13.3.2. I Ministeri e la loro struttura



13.3.3. I Sottosegretari

SOTTOSEGRETARI

SONO IN NUMERO VARIABILE

13.3.4. I Commissari

COMMISSARI DEL GOVERNO

COORDINAMENTO DI FUNZIONI
STATALI CON QUELLE REGIONALI

13.4. I Dirigenti

DIRIGENTI

A CAPO DI UN GRUPPO DI UFFICI
DI PRIMA E SECONDA FASCIA



13.5. Gli organi collegiali



13.6. Gli organi di vigilanza dell'amministrazione centrale.

La Ragioneria generale e le Ragionerie



13.7.1. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro



13.7.2. Consiglio di Stato

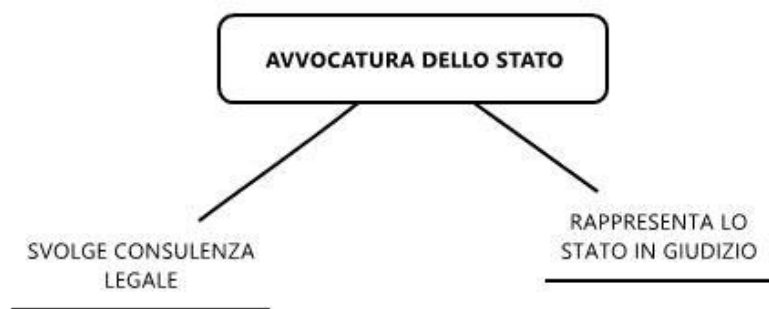


13.7.3. La Corte dei conti



13.7.4.2. La Conferenza Stato. Regioni, Stato – città e autonomie locali e la Conferenza unificata





LA REGIONE

14.1. Concetto

L'organizzazione delle Regioni a statuto ordinario è stabilita dalla Costituzione (art. 121 Cost.) e dagli statuti (art. 123 Cost.).

Nelle Regioni a statuto speciale, la ripartizione degli organi (Consiglio, Giunta, Presidente) è prevista nello statuto.

L'organizzazione regionale stabilisce le linee principali della struttura della Regione, con l'identificazione degli organi e delle loro funzioni.

Gli organi delle Regioni sono stabiliti direttamente dalla Costituzione (art. 121) e la prevista suddivisione in Consiglio, Giunta, Presidente, corrisponde ad un modello tradizionale, ma sempre valido, dato che si basa su un organo assembleare deliberante (*Consiglio*), su un organo esecutivo (*Giunta*), e sul Presidente del collegio esecutivo, che, in questo caso, svolge anche funzioni di *Presidente della Regione*.

Rispetto alle intenzioni del costituente del 1948, le Regioni si sono profondamente trasformate, e sono divenute dei grossi enti con un numeroso personale, e specialmente sono diventate dei centri politici ed amministrativi.

La previsione per cui le Regioni avrebbero dovuto agire utilizzando (cd. avvalimento) gli uffici dei Comuni e delle Province non si è realizzata. Al contrario, da parte dei Comuni e delle Province sono state rivolte alle Regioni le accuse di “centralismo regionale”.

14.2. Il Consiglio regionale

Il Consiglio regionale è eletto ogni 5 anni, a suffragio universale e diretto.

Sono eleggibili a Consigliere regionale gli elettori di qualsiasi Comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno. Il Consiglio regionale elegge, tra i Consiglieri, un Presidente del Consiglio regionale, due vicepresidenti e due segretari.

Il Consiglio è, sostanzialmente, il "Parlamento" della Regione.

La denominazione “Parlamento” è peraltro riservata solo al Parlamento nazionale. La Corte costituzionale ha infatti dichiarato

REGIONE
*Organi delle regioni
a statuto ordinario.
Consiglio, Giunta,
Presidente.*

**CONSIGLIO
REGIONALE**
*Composizione e
funzioni.*

illegittima una legge della Regione Marche nella quale si disponeva che in tutti gli atti ufficiali della Regione l'espressione "Consiglio regionale" fosse affiancata da quella di "Parlamento delle Marche".

Il Consiglio esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione (art. 121, comma 2; 117, commi 3 e 4, 6 Cost.), e può fare proposte di legge al Parlamento.

Il Consiglio regionale provvede all'approvazione del bilancio, all'ordinamento degli uffici e dei servizi regionali, all'istituzione di enti amministrativi dipendenti dalla Regione. Approva i principi sull'organizzazione dei servizi sanitari, i piani sull'esecuzione di opere pubbliche, l'organizzazione di servizi pubblici di interesse della Regione.

I singoli statuti delle Regioni hanno attribuito a quest'organo altre funzioni.

Oltre all'attività legislativa, la Regione svolge anche attività amministrativa che non si esprime soltanto in atti amministrativi singoli. Infatti, le Regioni emanano sovente atti amministrativi a contenuto generale (si pensi, ad es., ad un piano regionale ospedaliero) cioè atti amministrativi che hanno la forma degli atti, ma il contenuto di norme, di leggi.

14.3. La Giunta regionale

La Giunta regionale è l'organo esecutivo, Il "governo" della Regione (art. 121, comma 3).

È composta da assessori e dal Presidente, che è anche Presidente della Regione. La Giunta è nominata dal Presidente della Regione, anche tra persone che non fanno parte del Consiglio.

L'articolo 123, comma 1, Cost., prevede che i singoli statuti delle Regioni determinino "la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. Ogni Regione, quindi, può avere - sempre in armonia con la Costituzione - la forma di governo che ritiene più opportuna, ed in conseguenza i rapporti tra Giunta e Consiglio possono variare da Regione a Regione.

**GIUNTA
REGIONALE**
*Organo esecutivo
della Regione
composta da
Assessori (da 6 a 12)
e dal Presidente.*

14.4. Il Presidente della Regione

Il Presidente della giunta regionale, che è anche il Presidente della Regione, è un organo di particolare importanza per il funzionamento della "macchina" amministrativa della Regione.

Egli è eletto direttamente dai cittadini regionali, rappresenta la Regione, nomina gli assessori del "governo" della Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali.

L'elezione diretta del Presidente della giunta regionale - è quindi la sua investitura diretta da parte del corpo elettorale - ha dato un particolare rilievo politico al Presidente. Non a caso esso viene chiamato, sia pure in ambito giornalistico e di comunicazione di massa, "il Governatore".

Vi è comunque sempre un rapporto di fiducia tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale, e quest'ultimo può quindi decidere sulla permanenza in carica del Presidente.

Infatti, la Costituzione (art. 126, comma 2) stabilisce che il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia contro il Presidente della Giunta, mediante una mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere discussa prima di 3 giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione (come pure la morte, le dimissioni l'impedimento permanente) comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

14.5. Enti ed organi creati dalla Regione

La Regione può creare degli *organi*, estinguerne altri; essa può altresì creare degli *enti* forniti di personalità giuridica. Si tratta per lo più di enti che hanno una determinata finalità e che si pongono in posizione strumentale rispetto all'ente Regione. Si pensi, ad esempio, ai vari enti di ricerca.

Molti enti regionali sono stati trasformati in organi, oppure sono stati "privatizzati", cioè trasformati in società per azioni.

**PRESIDENTE
DELLA REGIONE**
*È il Presidente della
Giunta regionale
eletto direttamente
dai cittadini
regionali chiamato
anche in termini
giornalistici "il
Governatore".*

**LA REGIONE PUÒ
CREARE DEGLI
ORGANI**
*E degli Enti che
sono strumenti per
l'attività regionale.*

NEL 1998 CON
D.LGS. 112
*Sono state trasferite
e conferite alle
Regioni nuove e più
ampie funzioni.*

14.6. Nuove funzioni e compiti amministrativi della Regione

Con il D.lgs. 112/98 sono state conferite alle Regioni nuove e più ampie funzioni e compiti amministrativi.

I settori di materie dove è stato operato questo conferimento riguardano lo *sviluppo economico e le attività produttive* (artigianato, industria, energia, commercio, turismo), il *territorio, l'ambiente e le infrastrutture* (urbanistica, tutela degli inquinamenti, gestione dei rifiuti, risorse idriche, opere pubbliche, trasporto) i *servizi alla persona ed alla comunità* (tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo), *polizia amministrativa regionale e locale ed il regime autorizzatorio*.

Tali conferimenti devono avvenire contestualmente con l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, con la congrua copertura degli oneri che ne derivano.

A seguito del cambiamento di varie norme del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno ora ulteriori funzioni e compiti amministrativi.

Nelle materie di sua competenza, la Regione può concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da legge dello Stato.

Questo massiccio conferimento di funzioni e compiti modifica a fondo le precedenti competenze, e delinea una nuova struttura dell'organizzazione amministrativa. Al posto di un unico apparato centrale vi sono ora le Regioni, che per molti aspetti appaiono i veri motori decisionali amministrativi.

14.7. Controlli sulle Regioni

L'attività amministrativa delle Regioni non è sottoposta a controlli.

È peraltro previsto (art. 126, comma 1) lo scioglimento, da parte del Presidente della Repubblica e con decreto motivato, del Consiglio o la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggi, oltre che per ragioni di sicurezza nazionale.

ATTIVITÀ DELLE
REGIONI
*Non è sottoposta a
controlli.*

14.8. Finanze regionali

Le Regioni, per lo svolgimento della loro attività, hanno potestà tributaria propria, e possono riscuotere vari tributi (ad es., le tasse sulle concessioni regionali, di circolazione, per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche).

Esse sono destinatarie di parte delle imposte sulle concessioni statali per l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile.

È poi stabilito, (nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze) *un fondo per le Regioni, che comprende varie imposte statali* (ad es., imposte sugli oli minerali, sugli spiriti, sui tabacchi). Tale fondo viene suddiviso tra le Regioni, a seconda della popolazione, della superficie, della media dei disoccupati e degli emigrati, ecc.

Le Regioni possono poi – entro determinati limiti, rapportati alle entrate tributarie di ciascuna Regione – contrarre mutui ed emettere obbligazioni, esclusivamente per provvedere a spese di investimento, nonché per assumere partecipazioni in società regionali alle quali partecipano altri enti pubblici, nelle materie di competenza regionale.

Il bilancio e la contabilità delle Regioni avvengono nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro 19 maggio 1976, n. 335.

**POTESTÀ
TRIBUTARIA
DELLE REGIONI**
*Ad es., tasse per la
circolazione,
occupazione di spazi
pubblici.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è il Consiglio regionale?

Ogni quanti anni è eletto il Consiglio regionale?

Il Consiglio può fare proposte di legge al Parlamento?

Cosa è la Giunta regionale?

Da chi è nominata la Giunta?

Chi è il Presidente della Regione?

Come viene chiamato in ambito giornalistico il Presidente della Giunta regionale?

Cosa è la “mozione”?

Quali sono gli Enti e gli organi creati dalla Regione?

Quali sono le funzioni ed i compiti amministrativi della Regione?

L'attività amministrativa delle Regioni è sottoposta a controlli?

Le Regioni possono riscuotere tributi?

Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni?

Schemi riepilogativi

14.1. Concetto



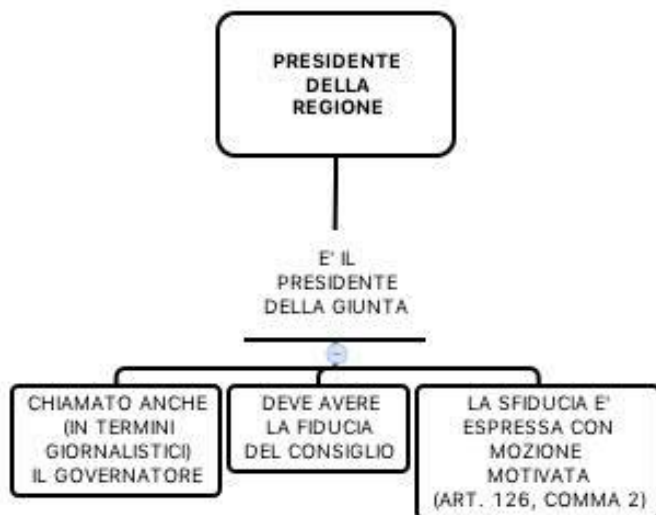
14.2. Il Consiglio regionale



14.3. La Giunta regionale



14.4. Il Presidente della Regione



14.6. Nuove funzioni e compiti amministrativi della regione



14.8. Finanze regionali



LA PROVINCIA

15.1. Concetto e competenze

La Provincia è stata prevista come l'ente territoriale intermedio tra il Comune e le Regioni, che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.

Con la presenza dell'ente regione, si è affermato da più parti che la Provincia era diventata un ente superfluo.

Ma nonostante le critiche sulla sua reale funzionalità, essa è stata mantenuta e valorizzata ed il Testo unico degli enti locali del 2000 (n. 267) ha attribuito all'ente Provincia una serie di particolari funzioni in vari settori.

Peraltro, la quadripartizione degli enti locali (Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni), con la Provincia in posizione intermedia, comporta la necessità di un equilibrio politico - amministrativo tra questi enti, nonché di una cooperazione tra Comuni e Province.

Le precedenti competenze della Provincia in materia di *strade* costruzione e manutenzione delle *strade* provinciali, ambiente (inquinamento), caccia e pesca, nelle acque interne, edifici scolastici, sono state integrate: la difesa del suolo, la valorizzazione dei beni culturali, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, la viabilità e trasporti, la protezione della flora e della fauna, i parchi e le riserve naturali, lo smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore, compiti in materia di protezione civile, e programmazione economica, territoriale ed ambientale.

In relazione alle esigenze della popolazione e della funzionalità dei servizi, la Provincia poteva essere suddivisa in "circondari", e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.

Successivamente, un'altra legge (Delrio, dal nome del proponente) ha stabilito delle modificazioni sugli organi. Ad esempio, il Presidente non è eletto dagli elettori provinciali, ma dai Sindaci dei Comuni della provincia.

LA PROVINCIA
*Ente territoriale
intermedio tra il
Comune e le
Regioni. Attuali
competenze.*

Il problema della presenza o meno di un'organizzazione amministrativa, è complesso.

Non si tratta di creare un *poltronificio*, o degli uffici *passacarte*, ma di un'organizzazione che svolge dei *servizi pubblici*, servizi in un determinato settore, al servizio dei cittadini, per assolvere ad esigenze concrete.

Come si pone la Provincia attuale rispetto alla Regione, allo Stato, ed ai Comuni?

La materia attende quindi una nuova disciplina, che dovrà essere stabilita in un nuovo Testo Unico degli Enti locali (o - come è stato proposto) in una nuova Carta delle autonomie.

La Provincia mantiene ancora degli aspetti tradizionali. Ad esempio ogni Provincia (come ogni Comune) ha un proprio *statuto* che, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, ed i modi della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio, nonché deve prevedere norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte, negli organi collegiali dell'ente e degli enti, aziende ed istituzioni da esso dipendenti.

Ricordiamo, per rammentare qual era l'architettura amministrativa della Provincia, gli organi della Provincia.

Gli organi della Provincia – stabiliti dal TUEL degli enti locali sono: il Consiglio provinciale, la Giunta, ed il Presidente della provincia.

15.2. Il Consiglio provinciale

I Consiglieri sono eletti dagli elettori della Provincia, e la legge prevede delle ipotesi di *ineleggibilità* e di *incompatibilità*, a garanzia dell'indipendenza della funzione.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo, ed ha competenza su una serie di atti, definiti "fondamentali", riguardanti le funzioni alle quali si è accennato.

**CONSIGLIO
PROVINCIALE**
*Organo di indirizzo e
di controllo politico
amministrativo.*

15.3. La Giunta provinciale

La Giunta provinciale è composta dal Presidente e dagli Assessori, nominati dal Presidente.

Ha la gestione amministrativa delle direttive e degli indirizzi stabiliti dal Consiglio.

**GIUNTA
PROVINCIALE**
*Composta dal
Presidente e da
Assessori. Ha la
gestione
amministrativa degli
indirizzi stabiliti dal
Consiglio.*

15.4. Il Presidente della Provincia

Il Presidente della Provincia è ora eletto dai Sindaci dei Comuni della Provincia.

Egli nomina, in base a sua scelta, gli Assessori; rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e provvede all'esecuzione degli atti.

**PRESIDENTE
DELLA PROVINCIA**
*Eletto dai Sindaci dei
Comuni della
Provincia.*

15.5. Enti e organi creati dalla Provincia

Anche la Provincia può creare degli organi e degli enti (sovente chiamati "strumentali", perché sono lo strumento, mezzo, della Provincia) e tale possibilità è prevista nello statuto.

**ENTI E ORGANI
CREATI DALLA
PROVINCIA**
*La provincia può
creare organi ed enti
"strumentali".*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono le competenze della Provincia?

Quali competenze sono state integrate alla Provincia?

Cosa stabilisce lo statuto della Provincia?

Quali sono gli organi della Provincia?

Cos'è il Consiglio?

Da chi sono eletti i Consiglieri?

Da chi è composta la Giunta provinciale?

Che funzione ha la Giunta provinciale?

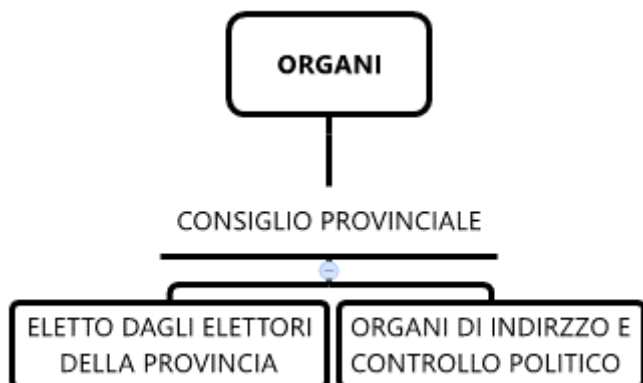
Da chi è eletto il Presidente della Provincia?

Chi rappresenta il Presidente della Provincia?

15.1. Concetto e competenze



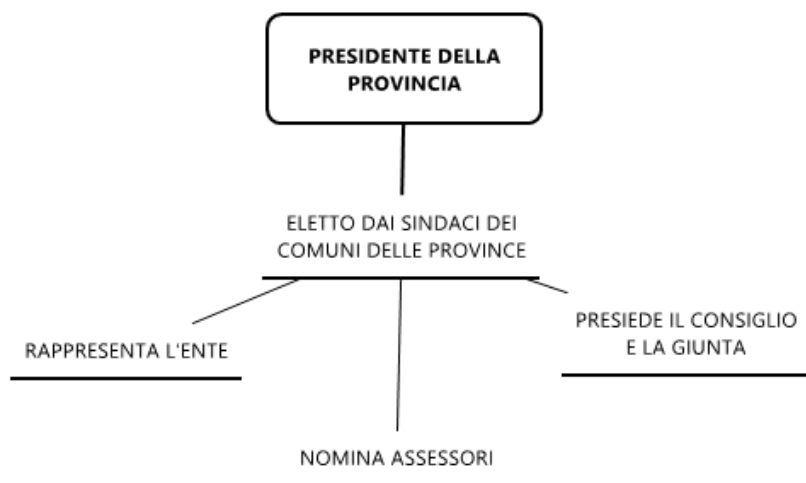
15.2. Il Consiglio provinciale



15.3. La Giunta provinciale



15.4. Il Presidente della Provincia



L'AREA METROPOLITANA

16.1. Concetto, organi e funzioni. La Città metropolitana

L'Area metropolitana indica quella zona, quell'area dove vi è una aggregazione di Comuni limitrofi.

Questa aggregazione è stata determinata dal fatto che molte città si sono sviluppate ed ampliate, e vi sono oggi città-metropoli con molti abitanti (alcune superano il milione), che sono diventate il centro di nuove realtà urbanistiche ed amministrative. Da qui la creazione delle Aree metropolitane, aree riguardanti alcuni specifici Comuni, e che comprendono anche altri Comuni che hanno, con i primi, rapporti di stretta integrazione.

Le Aree metropolitane sono quelle comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Per le Regioni a Statuto speciali sono: Cagliari, Sassari, Catania, Messina, Palermo.

L'Area metropolitana è quindi un'area che coincide (se non in tutto, in parte) con la Provincia, che può sostituirsi ad essa, e la cui delimitazione territoriale è stabilita dalla Regione.

Nell'Area metropolitana l'amministrazione locale si articola su due livelli:

- a) la Città metropolitana;
- b) il Comune.

La nuova realtà dell'Area metropolitana della Città metropolitana comporta la modificazione di alcuni enti (la Provincia) e la creazione di nuove strutture amministrative.

Ad esempio: quando la Città metropolitana non coincide con il territorio di una Provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali. Resta invece immutata l'organizzazione propria dei Comuni compresi nell'Area metropolitana, ai quali restano le cd. funzioni residue, cioè quelle non attribuite espressamente alla città metropolitana.

**AREA
METROPOLITANA**
*È quell'area dove vi
è una aggregazione
di Comuni vicini.*

**LIVELLI
DELL'AREA
METROPOLITANA**
*Città metropolitana.
Comune.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Come si definisce l'Area metropolitana?

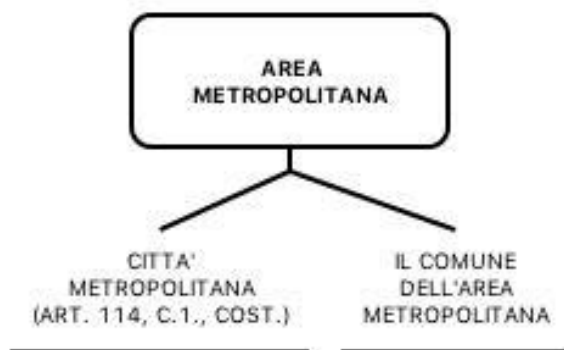
Quali Comuni comprende l'Area metropolitana?

Su quanti e quali livelli si articola la l'Amministrazione locale nell'Area metropolitana?

Come si procede quando la Città metropolitana non coincide con il territorio di una Provincia?

Schemi riepilogativi

16.1. Concetto, organi e funzioni



LA COMUNITÀ MONTANA E ISOLANA

17.1. Concetto, organi e funzioni

La Comunità montana, nata originariamente come un consorzio (cioè un'associazione) obbligatorio di Comuni, è stata poi stabilita come un ente per la valorizzazione delle zone montane.

La Comunità montana era prevista con legge regionale e avrebbe dovuto salvaguardare l'omogeneità geografica e socioeconomica della Comunità.

Ma i risultati di questa organizzazione non sono stati positivi e queste Comunità sono state soppresse e si è in attesa di una nuova sistemazione amministrativa.

I problemi della montagna e dei piccoli Comuni permangono, e si deve trovare una forma organizzativa efficiente per la soluzione di questi problemi. Si veda la legge 7 aprile 2014, n. 56.

La legge regionale può, da un lato, escludere i Comuni parzialmente montani con una popolazione residente nel territorio montano inferiore al 15 per cento della popolazione complessa. Dall'altro lato, possono essere inclusi i Comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che saranno parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della Comunità.

Ogni Comunità è disciplinata da uno statuto; ha un organo rappresentativo ed un organo esecutivo, una presidenza (composta da Sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti).

L'attività della Comunità (che deve essere ispirata ad una visione unitaria degli interessi dei Comuni partecipanti) è rivolta all'adozione di servizi pluriennali di opere ed interventi per lo sviluppo socioeconomico della montagna, ed esse concorrono alla formazione dei piani territoriali di coordinamento.

Analoghe considerazioni devono essere svolte per la *Comunità isolana o di arcipelago*, prevista in ciascuna isola o arcipelago di isole dove esistono più Comuni, ad accezione della Sicilia e della Sardegna. A queste Comunità si estendono le norme sulle Comunità montane.

**COMUNITÀ
MONTANA**
*Ente locale per la
valorizzazione delle
zone montane.*

**COMUNITÀ
ISOLANA**
*Costituita all'interno
di un'isola dove vi
sono più Comuni.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Come è nata originariamente la Comunità montana?

La Comunità montana è prevista nella Costituzione?

Come avviene la creazione della Comunità montana?

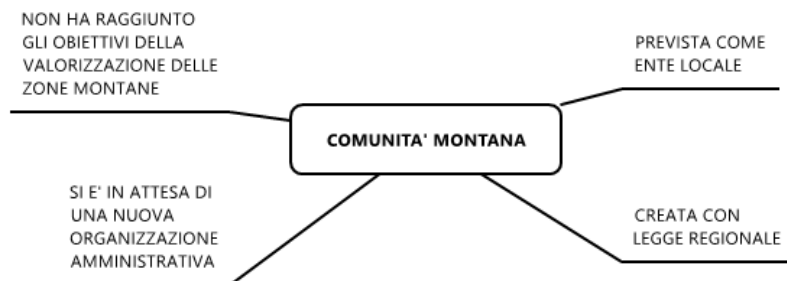
Come è disciplinata ogni Comunità montana?

Da cosa è costituita la Comunità isolana?

La Sicilia e la Sardegna fanno parte delle Comunità isolate?

Schemi riepilogativi

17.1. Concetto, organi e funzioni



IL COMUNE

18.1. Concetto

Il Comune è l'ente territoriale di base, sul cui territorio non sono costituiti altri enti territoriali.

Esso è quindi il primo ente, il primo “mattoncino dell'edificio della Repubblica”.

Il Comune è un ente naturale, sorto per aggregazione spontanea, che in ampia parte preesisteva alla nascita dello Stato italiano ed a quella degli Stati preunitari. Le circostanze storiche hanno influito nell'attribuzione ai Comuni una particolare vitalità, i Comuni sono come le radici della Repubblica, e negli articoli 114 e seguenti della Costituzione il Comune è collocato all'inizio degli enti che “costituiscono” la Repubblica ed è innanzitutto ad esso che - in base al principio di sussidiarietà verticale sono attribuite le funzioni amministrative.

Il Comune è l'ente pubblico locale autonomo; rappresenta la propria comunità, ha l'autonomia statutaria e regolamentare, finanziaria, ed è titolare di proprie funzioni generali.

L'ordinamento del Comune è disciplinato dal Testo unico degli enti locali n. 267/2000.

Pur lasciando allo statuto comunale un suo “spazio”, è la legge statale che stabilisce gli organi del Comune. Questi organi sono strutturati - secondo la tradizione - in Consiglio comunale, Giunta comunale, Sindaco, e costituiscono dei modelli organizzatori che (a parte le diverse denominazioni) si ritrovano in tutte le organizzazioni amministrative rappresentative.

Lo statuto, comunque, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, e, in particolare, le forme di garanzie e di partecipazione delle minoranze.

Al Comune sono attribuite (art. 118 Cost.) le funzioni amministrative, ed il Testo unico (art. 13) precisa che “spettano al Comune *tutte* le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, specie nei settori dei servizi sociali, dell'assetto del territorio, dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altro soggetto della legge statale o regionale”.

COMUNE
Ente territoriale di base autonomo. Rappresenta la propria comunità e ha autonomia statutaria e regolamentare.

Il D.Lgs. 112/98 ha poi conferito al Comune le competenze sugli impianti produttivi, del catasto edilizio urbano e dei terreni, ecc.

La maggior parte dei Comuni sono di piccole dimensioni (sono stati chiamati, criticamente, i “*Comuni polvere*”). Molte funzioni amministrative possono quindi essere svolte con difficoltà da questi Comuni, e l’attuazione del principio di sussidiarietà può aumentare tale criticità. D’altra parte, le facilitazioni per realizzare delle *Unioni di Comuni* non hanno dato risultati positivi, e la vita amministrativa comunale italiana è caratterizzata da quell’interesse “particolare” di cui parlava Guicciardini.

Il nuovo articolo 119 Cost. ha previsto per i Comuni (e per le Province) l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa, l’autonomia delle risorse, e stabilisce che essi applicano tributi ed entrate proprie, ed hanno una partecipazione al gettito di Tributi erariali riferibile al loro territorio. La finanza comunale è alimentata principalmente dall’imposta municipale propria (IMU) e dal canone unico patrimoniale (CUP).

Conviene ora svolgere qualche approfondimento sugli organi e sulle attività del Comune.

18.2. Il Consiglio comunale

Il Consiglio comunale è eletto dai cittadini del Comune, ed è rinnovato ogni 5 anni.

Valgono anche per i Consiglieri comunali le cause di *ineleggibilità* ed *incompatibilità* prevista per i Consiglieri provinciali. Il Consiglio comunale è il “parlamento” del Comune, l’organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che ha competenza su una serie di “atti fondamentali”. Il funzionamento del Consiglio è disciplinato dal regolamento, deliberato dal Consiglio stesso.

18.3. La Giunta comunale

La Giunta comunale, chiamata anche “municipale”, è l’organo esecutivo del Comune.

La Giunta viene nominata dal Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti. Il Sindaco può revocare uno o più Assessori e questo aspetto è di

**GIUNTA
COMUNALE**
*Organo esecutivo del
Comune, composto
da Assessori
nominati dal
Sindaco.*

**CONSIGLIO
COMUNALE**
*Organo collegiale
eletto dai cittadini
del Comune.*

particolare rilievo per valutare la posizione del Sindaco nei confronti della Giunta.

Il Sindaco, (che la presiede) e gli Assessori, costituiscono il "governo" di questo ente locale. La Giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non sono riservati dalla legge al Consiglio o ad altri organi. Essa ha anche competenza per l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio.

18.4. Il Sindaco

Il Sindaco è eletto dai cittadini del Comune, a suffragio universale e diretto. Questa innovazione, stabilita nel 1993, ha rappresentato un cambiamento rilevante per il governo dell'ente Comune.

Precedentemente il Sindaco era eletto dal Consiglio comunale; ora, con questa investitura diretta da parte del corpo elettorale, lo pone in una particolare posizione, e ne fa, specie nei piccoli Comuni, il "perno" della vita politico amministrativa locale.

Sotto questo profilo, trovano giustificazione alcuni istituti, quali: il giuramento (che egli deve pronunciare davanti al Consiglio, nella seduta di insediamento); il distintivo (cioè la fascia tricolore), ecc. Per derivazione storica che risale al periodo napoleonico, il Sindaco svolge ancora una duplice funzione. Da un lato, è Capo della amministrazione comunale; dall'altro lato è Ufficiale del Governo.

Come Capo dell'amministrazione comunale, egli rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e provvede alla esecuzione degli atti. Il Sindaco esercita numerose funzioni, previste nelle leggi e regolamenti statali; queste funzioni riguardano gli "indirizzi", le strategie, che devono essere dati a vari settori, ad es. il settore urbanistico, commerciale, sanitario, ecc. L'attività della gestione relativa a questi settori spetta ai dirigenti, mentre il Sindaco, come organo elettivo, ha poteri di indirizzo e di controllo. Come Ufficiale (e cioè agente) del Governo (quindi subordinato al Prefetto, e, attraverso questi, al Governo), il Sindaco sovrintende a determinate materie che sono di interesse statale (ad es., adempimenti in materia elettorale, leva militare, ecc.).

IL SINDACO
*Eletto dai cittadini
del Comune con voto
universale e diretto.*

SINDACO
*Come capo
dell'amministrazione
è anche ufficiale del
governo.*

L'attività di gestione del Sindaco è circoscritta alla emanazione dei *provvedimenti contingibili* (cioè necessari di fronte ad una situazione nuova, provvisoria ed imprevedibile) ed *urgenti* (che devono essere adottati con assoluta rapidità) in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di pervenire od eliminare gravi pericoli all'incolumità dei cittadini.

18.5. Il Segretario comunale

**SEGRETARIO
COMUNALE**
*Funzionario
pubblico dipendente
da una Agenzia
autonoma. Nominato
dal Sindaco, dipende
da esso e dura per il
tempo del mandato
del Sindaco che lo
ha nominato.*

In ogni Comune vi è un Segretario, che è un funzionario pubblico, dipendente dal Ministero dell'Interno e che deve essere iscritto all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, al quale si accede per concorso, il cui albo è articolato in sezioni regionali, come previsto dall'art. 98 del TUEL.

Il Segretario è nominato dal Sindaco tra gli iscritti all'Albo nazionale dei segretari, dipende da esso, e la nomina ha la durata corrispondente a quella del mandato del Sindaco che lo ha nominato.

Il Segretario svolge funzioni di consulenza giuridica per gli organi dell'ente e valuta la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, e quindi la legittimità degli atti. Partecipa, con funzioni consultive, alle riunioni del Consiglio e della Giunta, e ne cura la verbalizzazione. Il Segretario può essere revocato, con provvedimento motivato, previa deliberazione della Giunta, per violazione dei doveri d'ufficio.

18.6. Il Direttore generale (City manager)

**DIRETTORE
GENERALE**
*Nei comuni con
popolazione
superiore a 15.000
abitanti attua con
criteri di
imprenditorialità gli
obiettivi stabiliti dal
Governo dell'ente.*

È una figura nuova nell'organizzazione locale comunale e provinciale. Nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, il Sindaco, previa deliberazione della Giunta, può nominare un Direttore generale, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, e persegue livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, è possibile nominare un Direttore generale solo dopo la stipulazione di una convenzione tra Comuni le cui popolazioni raggiungono i 15.000 abitanti. In tutti i casi in cui il Direttore non sia stato nominato, il Sindaco può conferire le funzioni di Direttore

generale al Segretario. Disposizioni analoghe valgono per la Provincia. La durata dell'incarico del Direttore generale non può eccedere quella del mandato del Sindaco, che può revocarlo, previa deliberazione della Giunta.

Con il Direttore generale si è perciò inserito nel sistema amministrativo comunale un aspetto di imprenditorialità, di attenzione all'efficienza, alla realizzazione di risultati, che prima non era stato posto convenientemente in luce. Il nome con il quale il Direttore generale è comunemente chiamato (*City manager*) indica, che l'ente Comune dovrebbe essere gestito come un'impresa, con spirito manageriale, perché il Comune è sostanzialmente un'impresa che eroga dei servizi alla comunità locale, e questi servizi devono funzionare bene.

18.7. Uffici, dirigenti e personale del Comune

L'organizzazione degli uffici del Comune è stabilita da appositi regolamenti, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

Tra il personale del Comune (la cui dotazione organica è stabilita dal regolamento) vi sono i *Dirigenti*, ai quali spetta la direzione degli uffici e dei servizi.

Come si è precedentemente accennato, la legge ha stabilito un'importante distinzione, e cioè che i poteri di indirizzo e di controllo sono attribuiti agli organi elettivi, mentre i poteri di gestione sono attribuiti ai Dirigenti. I Dirigenti hanno perciò un'ampia serie di poteri; a questa ampiezza di poteri si collega la loro responsabilità rispetto alla correttezza amministrativa ed alla efficienza della gestione.

La copertura dei posti di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione può avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico, o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, mediante contratto di diritto privato.

Anche la previsione di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità indica un profondo cambiamento nella gestione del Comune, che richiede ora, oltre che capacità amministrative, collaudate capacità manageriali. Ciò è confermato anche dal nuovo

**UFFICI DEL
COMUNE**
*Disciplinati da
appositi regolamenti
e ai Dirigenti spetta
la direzione degli
uffici e dei servizi.*

istituto giuridico dell'*accordo di programma*, che consiste nel consenso delle amministrazioni interessate e che può essere positivamente realizzato soltanto se vi sono quelle capacità manageriali alle quali si è accennato.

**PERSONALE DEL
COMUNE**

*Disciplinato da
contratto collettivo.*

Per quanto riguarda il personale del Comune, la legge rinvia per taluni aspetti alle norme per gli impiegati civili dello Stato ed ai regolamenti dell'ente. Ma il cambiamento più rilevante che si è verificato anche nell'ambito del pubblico impiego locale, è che la disciplina del rapporto di lavoro è prevista dal contratto collettivo, che, per il comparto Funzioni Locali, disciplina le modalità di accesso, i diritti, i doveri, e le sanzioni disciplinari.

18.8. Enti ed organi del Comune. Società a partecipazione pubblica. Le aziende e le istituzioni. Circoscrizioni di decentramento. Municipi

18.8.1. Enti ed organi del Comune

**ENTI E ORGANI
CREATI DAL
COMUNE**

*Hanno finalità
strumentali quali ad
es., le aziende
municipalizzate.*

Anche il Comune può creare, oltre che organi interni, degli enti. Tali enti sono in posizione strumentale rispetto all'ente Comune; si pensi, ad esempio, alle Aziende Speciali e alle Istituzioni, le prime dotate di personalità giuridica, le seconde di autonomia gestionale.

18.8.2. Società a partecipazione pubblica

IL COMUNE
*Può far parte di
Società per azioni.*

Il Comune può far parte di società per azioni e questi interventi nell'economia – attualmente in fase di sviluppo – indicano le modificazioni che sono intervenute nell'attività di diritto privato svolta da parte di un ente pubblico territoriale.

**SERVIZI PUBBLICI
LOCALI**

*Sono ora modificati
e si distingue tra la
proprietà dei beni
che rimangono
all'ente pubblico e la
gestione e
l'erogazione del
servizio affidato a
una società per
azioni.*

18.8.3. Servizi pubblici locali. Le Aziende e le istituzioni

I Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei *servizi pubblici* locali che hanno per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Alcuni di questi servizi, stabiliti dalla legge, possono essere svolti in esclusiva (cioè in situazione di monopolio). Sotto il

profilo gestionale, era previsto che i Comuni e le Province potevano gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- 1) *in economia*. Ciò avviene quando, per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio, non appare conveniente costituire una azienda o una "istituzione";
- 2) *in concessione a terzi*, quando sussistono le ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale (ciò avviene spesso, ad es., in materia di trasporti);
- 3) a mezzo di una *Azienda speciale*, oppure di una *istituzione*;
- 4) a mezzo di *società per azioni*, a prevalente capitale pubblico, qualora si renda opportuna, dato il tipo di servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

L'*Azienda speciale* è l'ente strumentale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale, e di proprio statuto, approvato dal Consiglio (comunale o provinciale). La struttura dell'azienda ricorda, in parte, quella di una società per azioni; i suoi organi sono infatti il Consiglio di amministrazione e il Presidente (o Direttore). L'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza e verifica i risultati della gestione anche attraverso apposito organo di revisione. I costi sociali passivi e gli eventuali attivi spettano all'ente locale.

L'*Istituzione* non è un ente, ma un organismo strumentale per l'esercizio di servizi sociali che non hanno rilevanza imprenditoriale (si pensi, ad es., come ha affermato la dottrina (Virga), ad una biblioteca comunale).

La materia dei servizi pubblici locali è stata modificata dall'art. 35 della legge finanziaria 2002, che ha stabilito una distinzione tra la *proprietà dei beni* relativi a questi servizi (es. le reti di distribuzione dell'acqua, gas, ecc.) che devono rimanere in capo all'ente pubblico; la *gestione del servizio*, che può essere affidato ad una società per azioni, alla quale il Comune può partecipare in posizione di maggioranza, l'*erogazione del servizio*, che viene svolta da una società alla quale il Comune può partecipare.

La materia è ora confluita in un testo organico, che è il D.Lgs. n. 201 del 2022, denominato “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”.

L'intervento degli enti locali nell'economia si manifesta anche in forme nuove, ad es., con l'emissione di obbligazioni (cd. "buoni ordinari comunali" (boc)).

18.8.4. Circoscrizioni di decentramento

**CIRCOSCRIZIONI
DI
DECENTRAMENTO**
*Consigli di zona.
Sono obbligatori nei
Comuni con
popolazione
superiore ai 100.000
abitanti.*

Il decentramento amministrativo comunale si attua mediante organi interni del Comune stesso. Vi sono, innanzitutto, le *Circoscrizioni di decentramento* (precedentemente chiamate: Consigli di zona o di quartiere). Sono disciplinate dallo statuto e da apposito regolamento e sono obbligatorie, nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti.

Queste forme di decentramento interno comunale sono state inizialmente contrastate, perché si riteneva che i Consigli delle Circoscrizioni di decentramento, attraverso pareri più o meno vincolanti, assumessero la titolarità di decisione spettanti ai Consigli comunali. Anche ora questi Consigli svolgono funzioni limitate, e da più parti si è proposto un ampliamento delle loro competenze.

18.8.5. Municipi

MUNICIPI
*Organismi costituiti
nel caso di fusione di
due o più Comuni
con il compito di
gestire i servizi di
base.*

Vi sono poi i cd. "*Municipi*". Si tratta di organismi che sono posti in essere nel caso di fusione di due o più Comuni contigui, e che hanno il compito di gestire i servizi di base, nonché altre funzioni delegate dal Comune.

La creazione dei "*Municipi*" si collega alla tendenza di evitare, quanto più possibile, il mantenimento di Comuni piccoli (cd. "Comuni polvere") che non hanno le strutture per una moderna gestione amministrativa dei servizi.

18.9. Controlli sui Comuni e sulle Province

I controlli sui Comuni e sulle Province riguardano gli *organi* di essi.

18.9.1. Il controllo sugli organi

Il controllo sugli *organi* avviene, innanzitutto, attraverso lo scioglimento e la sospensione dei Consigli comunali e provinciali. I Consigli, come si è visto, sono organi elettivi, espressione di autonomia; lo scioglimento o la loro sospensione sono provvedimenti gravi, che possono avvenire solo in casi esplicitamente determinati e per gravi motivi. Il decreto di scioglimento è emanato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'interno; con il decreto di scioglimento, si provvede alla nomina di un Commissario (commissario prefettizio), che esercita le attribuzioni che gli sono conferite con il decreto di scioglimento. Regole simili, più dettagliate, valgono per la nomina, da parte del Prefetto, di un Commissario, affinché predisponga il bilancio.

Quando è iniziato il procedimento per lo scioglimento, ed in attesa del decreto, il Prefetto può sospendere (per un periodo non superiore a 90 giorni) il Consiglio per "motivi di grave e urgente necessità", e nominare un Commissario per l'amministrazione provvisoria dell'ente. Oltre ai provvedimenti nei confronti del Consiglio, è possibile rimuovere o sospendere il Sindaco o i componenti del Consiglio o della Giunta, per gravi e urgenti necessità, per un periodo non superiore a novanta giorni; per la provvisoria amministrazione dell'ente è nominato un Commissario.

Le regole relative al controllo sul Consiglio comunale valgono anche per il Consiglio provinciale.

**CONTROLLO
SUGLI ORGANI**
*Scioglimento e
sospensione dei
Consigli. I controlli
sugli atti sono stati
attualmente aboliti.*

18.9.2. Il controllo sugli atti

Precedentemente, in base all'articolo 130 Cost., ora abrogato, era previsto un controllo sugli *atti*, effettuato dai comitati regionali di controllo. Attualmente questi controlli sono stati sostanzialmente aboliti, e la materia attende di essere riordinata.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cos'è il Comune?

Nella Costituzione dove è collocato il Comune?
 L'ordinamento del Comune da quale legge è disciplinato?
 Come è strutturato l'ordinamento del Comune?
 Che funzione ha lo Statuto?
 Quali competenze ha conferito al Comune il D.lgs. 112/98?
 Cosa sono i “Comuni polvere”?
 Cosa sono le “Unioni di Comuni”?
 Cosa ha previsto per i Comuni, il nuovo articolo 119 Cost.?
 Cos'è il Consiglio comunale?
 Da chi è eletto il Consiglio comunale?
 Come è disciplinato il funzionamento del Consiglio?
 Cos'è la Giunta comunale?
 Da chi è nominata la Giunta comunale?
 Da chi è composta la Giunta comunale?
 Quali sono le competenze della Giunta comunale?
 Da chi è eletto attualmente il Sindaco?
 Da chi era eletto precedentemente il Sindaco?
 Quali “segni” esteriori distinguono il Sindaco?
 Quali funzioni svolge il Sindaco?
 Quali tipi di provvedimenti può emanare il Sindaco?
 Chi è il Segretario comunale?
 Da chi è nominato il Segretario comunale?
 Che funzioni svolge il Segretario comunale?
 Chi è il Direttore generale o City manager?
 Da chi è nominato il Direttore generale?
 Quanto dura il mandato del Direttore generale?
 Qual è la funzione dei Dirigenti del Comune?
 Quali poteri sono attribuiti ai Dirigenti?
 Con che tipo di contratto sono assunti i Dirigenti?
 Quali Enti può creare il Comune?
 Cosa sono i servizi pubblici locali?
 In quali forme si possono gestire i servizi pubblici?
 Cos'è l'Azienda speciale?
 Cos'è l'Istituzione?
 Cosa sono le Circoscrizioni di decentramento?
 In quali Comuni e con quale popolazione sono obbligatorie le
 Circoscrizioni di decentramento?

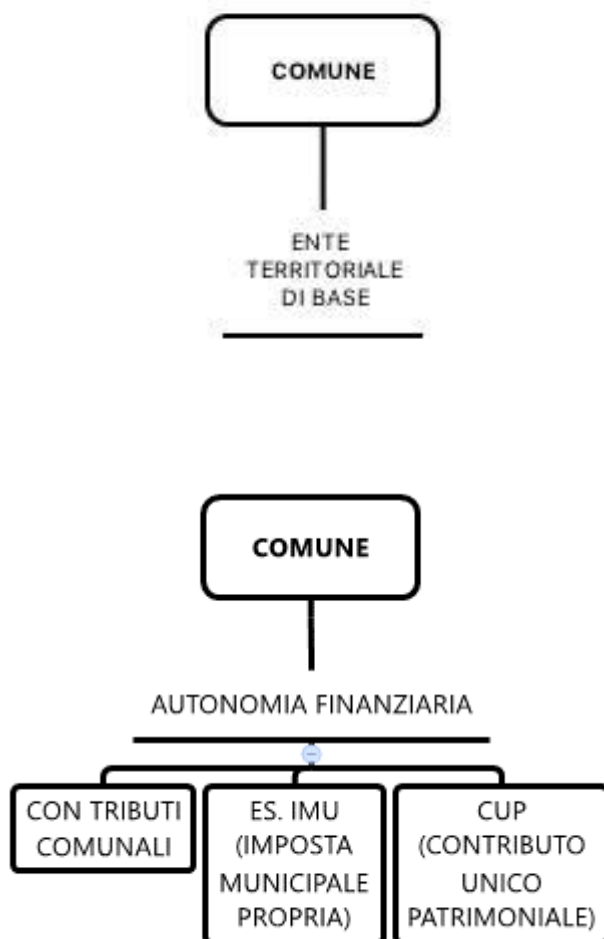
Cosa sono i Municipi?

Come avviene il controllo sugli organi?

Da chi è emanato il Decreto di scioglimento del Consiglio?

Per quanto tempo si può sospendere il Consiglio per “motivi di grave ed urgente necessità”?

18.1. Concetto





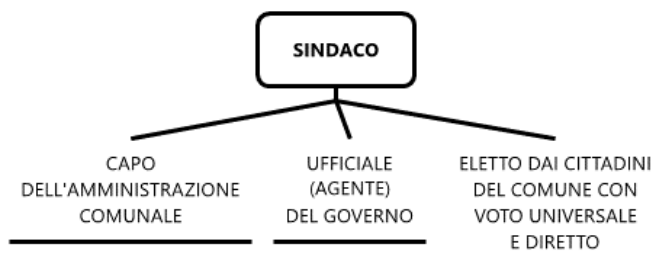
18.2. Il Consiglio comunale



18.3. La Giunta comunale



18.4. Il Sindaco



18.5. Il Segretario comunale



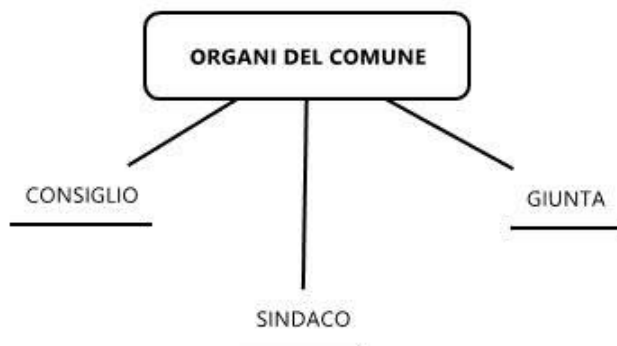
18.6. Il Direttore generale



18.7. Uffici, dirigenti e personale del Comune



18.8. Enti ed organi del Comune. Società a partecipazione pubblica. Le aziende e le istituzioni. Circoscrizioni di decentramento. Municipi



18.8.2. Società a partecipazione pubblica



18.8.3. Servizi pubblici locali. Le Aziende e le istituzioni



18.8.4. Circoscrizioni di decentramento



18.8.5. Municipi



18.9.1. Il controllo sugli organi



ALTRE FIGURE ORGANIZZATORIE

19.1. Concetto

Le figure organizzatorie amministrative non hanno uno schema fisso, ma (a parte la suddivisione tra ente ed organo) presentano elementi variabili, con caratteristiche particolari. Alcune di queste figure organizzatorie operano in ambito nazionale; altre in ambito locale.

19.2. Autorità, Garanti e Agenzie

In ambito nazionale, vi sono degli organi che agiscono per garantire l'imparzialità in talune attività, o per garantire e tutelare soggetti e categorie cd. deboli.

19.2.1. Autorità e Garanti

I principali di essi, chiamate Autorità e Garanti, sono:

a) *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. È un organo collegiale (formato da tre componenti, nominati dai Presidenti della Camera e del Senato). Ha poteri di indagine nei settori dove si presume che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata (con operazioni di concentrazione e abusi di posizione dominante). Essa può sospendere o vietare tali operazioni, infliggendo sanzioni amministrative pecuniarie.

b) *Le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità*. Sono singole Autorità competenti per i servizi relativi all'energia elettrica, il gas e le telecomunicazioni. Esse controllano le modalità dei servizi, in modo che siano soddisfatte le esigenze degli utenti; ciascuna di esse stabilisce la *tariffa base*, in base alla quale saranno determinate le tariffe; valuta i reclami e può ordinare la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti e può irrogare sanzioni pecuniarie.

c) *Il Garante per il trattamento dei dati personali*. È un organo collegiale (è composto da quattro componenti) che sono eletti due dalla Camera e due dal Senato. Controlla la legittimità del *trattamento* (raccolta e forme di

**AUTORITÀ E
GARANTI**
*Agiscono per
garantire
l'imparzialità delle
attività e tutelare
categorie cd. deboli.
Es., garante per il
trattamento dei dati
personali e autorità
per le garanzie nelle
comunicazioni.*

utilizzazione) *dei dati personali*, per la tutela della vita privata; autorizza il trattamento dei cd. *dati sensibili* (cioè quei dati personali che si riferiscono alla sfera più intima della persona, quali i dati relativi alla salute, alle opinioni religiose, ecc.).

d) *L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*. Adotta provvedimenti per impedire posizioni dominanti o lesive del pluralismo nel settore delle comunicazioni; approva il piano delle frequenze, rilascia licenze e autorizzazioni per l'installazione di reti e servizi di telecomunicazioni. Ha anche funzioni di tipo giurisdizionale, per le controversie tra gli utenti ed i concessionari di servizi.

Vi sono poi, tra le Autorità:

- La Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa) che vigila sulla borsa e sui titoli offerti in vendita;
- L'IVASS (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni) che vigila sulle imprese assicurative.

19.2.2. Agenzie

Le *Agenzie* sono persone giuridiche pubbliche, dotate di autonomia, che operano nel settore tecnico economico, dell'impiego pubblico e dell'ambiente. Si pensi all'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale, che agisce per la contrattazione collettiva), l'ASI (Agenzia spaziale italiana), all'Anpa (Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), ecc.

LE AGENZIE
Persone giuridiche pubbliche dotate di autonomia operanti nel settore tecnico-economico, ad es., l'ASI (Agenzia spaziale italiana), Aran (Agenzia per la contrattazione collettiva).

I CONSORZI
Associazioni di più soggetti o enti con varie finalità (bonifica, idraulica, ecc.).

19.3. I Consorzi

Il termine "consorzio" indica l'associazione di più soggetti od enti. Il "consorzio amministrativo" è un'associazione di enti e soggetti pubblici (ed anche privati) disciplinata dal diritto amministrativo. Vi sono varie categorie di consorzi, ad esempio, consorzi industriali, consorzi di bonifica, consorzi idraulici, ecc.

Gli organi del consorzio (previsti in un organo assembleare, un organo esecutivo ed un presidente) sono disciplinati dalle leggi e dallo statuto, e ciò consente, a questa figura organizzativa, una flessibilità nella sua struttura.

19.4. Le Aziende e le istituzioni

Per quanto riguarda le aziende e le istituzioni, delle quali si è già parlato, si veda il § 18.8.

19.5. Le Aziende sanitarie locali

L'Azienda sanitaria locale (Asl) (precedentemente chiamata Unità sanitaria locale) è una azienda dotata di personalità giuridica.

L'Asl, il cui ambito territoriale è determinato in base alla popolazione, ha il compito di provvedere a tutti gli aspetti della salute, dell'educazione sanitaria, dell'igiene dell'ambiente, della medicina scolastica, dell'assistenza medico-generica e specialistica, ecc. L'Azienda sanitaria locale è strutturata nei seguenti organi: l'assemblea generale, il comitato di gestione ed il suo presidente.

**AZIENDA
SANITARIA
LOCALE (ASL)**
*Azienda con
personalità giuridica
con il compito di
provvedere alla
salute,
all'educazione
sanitaria, assistenza
medica.*

19.6. I consultori

I consultori sono organismi operativi delle aziende sanitarie locali. Essi hanno vari compiti, tra i quali quelli di assistenza, consiglio e intervento, in favore delle donne in stato di gravidanza.

CONSULTORI
*Organismi operativi
delle aziende
sanitarie locali.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa sono le figure organizzative amministrative?

Quali sono le principali Autorità e Garanti?

Quali sono le Agenzie?

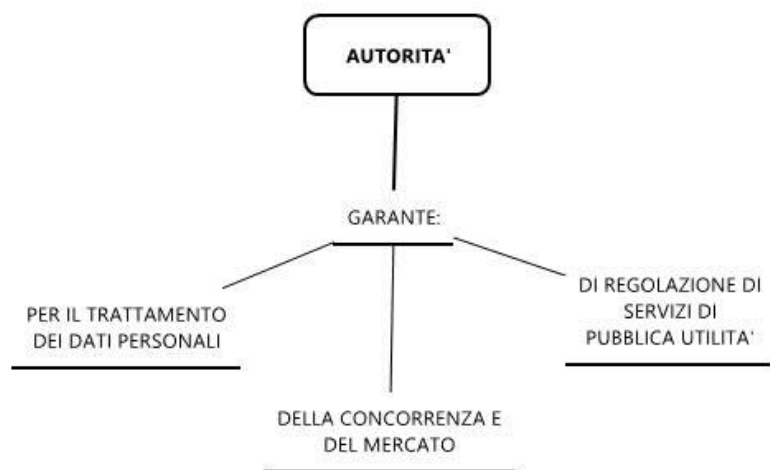
Cosa sono i Consorzi?

Cosa sono le Asl?

Cosa sono i Consultori?

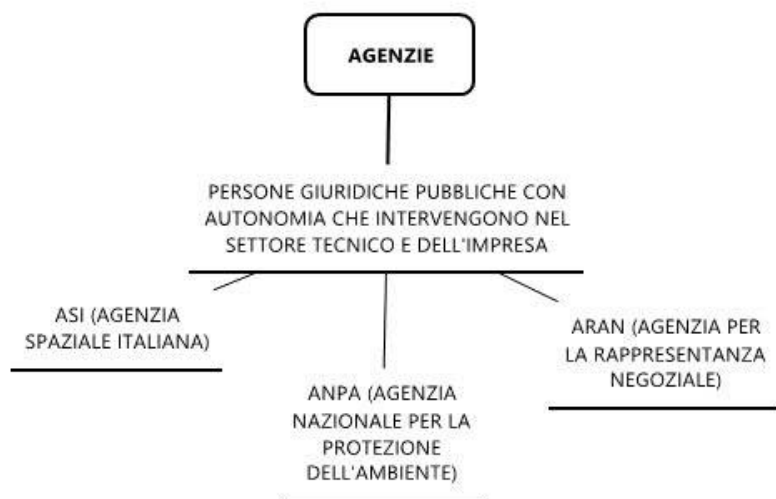
Schemi riepilogativi

19.2.1. Autorità e Garanti





19.2.2. Agenzie



19.5. Le Aziende sanitarie locali



19.6. I consultori



PARTE TERZA

I SOGGETTI

SOGGETTI ONORARI E DI RUOLO

20.1. Concetto

La pubblica amministrazione, come tutte le attività umane, è composta da persone, agisce e ottiene dei risultati, positivi o negativi, ad opera delle persone che ne fanno parte.

Soggetti della pubblica amministrazione sono, perciò, quelle persone che operano nella pubblica amministrazione, agiscono per essa, costituiscono, per così dire, il "motore" dell'amministrazione stessa.

La materia del pubblico impiego è stata da ultimo interessata dalla l. 2 luglio 2009, n. 119, di modifica dei d.lgs. n. 165/2001 e n. 150/2009, ottimizzando la produttività del lavoro pubblico e ridisegnando i canali di accesso alla dirigenza.

SOGGETTI DELLA PUBBLICA AMM.NE
Persones che operano nell'amm.ne pubblica.

20.2. Funzionari onorari

Soggetti, o *funzionari onorari*, sono quei soggetti che, pur operando per la pubblica amministrazione, non sono legati ad essa da un rapporto di impiego permanente e continuativo. Essi svolgono questa attività (che può arrecare loro prestigio ed onore) come un dovere pubblico.

La distinzione tra *funzionari di ruolo* e *funzionari onorari* risale al 1800. I primi svolgono attualmente delle funzioni in modo stabile, e sono quindi stabilmente inseriti nei ruoli della pubblica amministrazione; i secondi, invece, svolgono delle funzioni in modo temporaneo e onorario, non hanno uno stipendio fisso, ma un'indennità (a titolo di rimborso spese), svolgono le funzioni sulla base di un'elezione (si pensi al Sindaco) oppure di una nomina (si pensi ad un Ministro).

FUNZIONARI ONORARI
Non sono vincolati a rapporto di impiego o lavoro. Hanno un rimborso spese, es., Sindaco o un Ministro.

20.3. Funzionari ed impiegati di ruolo

Gli impiegati e i funzionari di ruolo svolgono la loro attività nei "ruoli", cioè in quelle singole posizioni stabili che costituiscono la "pianta organica" della pubblica amministrazione. Per accedere a questo ruolo sono stabilite regole particolari (pubblico concorso, art. 97, c. 3, Cost.) e il mantenimento nel ruolo comporta dei doveri e dei diritti.

IMPIEGATI O FUNZIONARI DI RUOLO
Sono inseriti nelle posizioni stabili, nella pianta organica della P.A. È necessario un pubblico concorso.

Gli impiegati pubblici stabili, di ruolo, hanno avuto una particolare importanza nella struttura di ogni organizzazione amministrativa. La "burocrazia" (da *bureau*, ufficio) ha costituito, e costituisce, un "ceto", una categoria, condizionata dai gruppi politici dominanti. A sua volta, essa opera anche per mantenere la stabilità delle posizioni acquisite rispetto ad ogni cambiamento politico.

Attualmente il rapporto di pubblico impiego è disciplinato, in parte dalla legge (d.lgs. n. 165/2001 e s.m.) e per la maggior parte dal contratto collettivo e la disciplina contrattuale si estende anche a molti aspetti del "ruolo". Segno, questo, di un radicale cambiamento nelle regole giuridiche che per molti anni hanno disciplinato l'impiego pubblico.

20.4. Dirigenti

I Dirigenti sono a capo di complessi di organi, sia al centro sia alla periferia, ed esercitano poteri decisionali molto ampi. Essi non hanno funzioni politiche, ma di gestione amministrativa (comprendenti anche l'aspetto tecnico, finanziario) rivolta a risultati di efficienza e di buona amministrazione. L'argomento è già stato considerato (si veda il § 13.4) e ad esso si può fare rinvio.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Da chi è composta la Pubblica Amministrazione?

Chi sono i Funzionari onorari?

Chi sono i Funzionari e gli impiegati di ruolo?

Come è disciplinato il rapporto di pubblico impiego?

Chi sono i Dirigenti?

20.2. Funzionari onorari



20.3. Funzionari ed impiegati di ruolo



IL PUBBLICO IMPIEGO

21.1. Il rapporto di pubblico impiego. Concetto

Il termine "rapporto" indica un legame (per usare una parola più ricercata: un "sinallagma") tra due soggetti. L'espressione "*pubblico impiego*" indica l'attività che un soggetto svolge, stabilmente, in favore della pubblica amministrazione.

Gli elementi caratteristici del rapporto di pubblico impiego sono: l'assunzione per concorso (per selezione o per chiamata diretta, in base ad una graduatoria per determinate categorie – ad es., invalidi); la disciplina del rapporto è stabilita in ampia parte da leggi e regolamenti; il soggetto che svolge questa attività è inserito stabilmente nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica e fa parte della cd. pianta organica.

L'attività del soggetto che opera a favore della pubblica amministrazione è prevalente rispetto ad altre attività. La retribuzione nel rapporto del pubblico impiego non è determinata a misura (cottimo), ma a tempo, ed è stabilita annualmente, con pagamento di mensilità posticipate.

RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO
Elementi del pubblico impiego. Concorso e rapporto stabilito da leggi, regolamenti e contratti collettivi.

21.2. La disciplina legislativa del pubblico impiego

A partire dal 1700, il pubblico impiego ha costituito un'attività costante e stabile al servizio del sovrano o di coloro che detenevano il potere. I pubblici impiegati costituivano un gruppo, una "casta" e la "burocrazia" (da *bureau*, ufficio) indica anche oggi il complesso degli impiegati pubblici.

La disciplina del pubblico impiego è stata per molto tempo regolata con legge.

Nel 1957 è stato emanato, su delega, il D.P.R. n. 3, che è intitolato "Testo unico dello *statuto* (cioè delle garanzie) degli impiegati civili di Stato", che ha raccolto le principali disposizioni relative al pubblico impiego. Successivamente sono state emanate altre leggi che hanno disciplinato i nuovi problemi che erano sorti, ad esempio, per i dirigenti (L. n. 748/1975).

I primi cambiamenti della disciplina stabilita con legge si sono avuti nel 1983, con la legge quadro sul pubblico impiego. Questa legge, per l'aspetto economico e per alcuni aspetti marginali, ha

STATUTO DEGLI IMPIEGATI CIVILI DELLO STATO
Complesso delle garanzie relative al pubblico impiego.

disciplinato il pubblico impiego su una base di diritto privato, attraverso il *contratto collettivo*.

L'evoluzione normativa del pubblico impiego in chiave privatistica prende l'avvio con il d.lgs. n. 29/1993, abrogato, poi, dall'attuale d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 150/2009 e dalla l. n. 124/2015, alla quale hanno fatto seguito i decreti attuativi nel 2016 e nel 2017. Si deve segnalare, altresì, la l. n. 190/2012, la cd. legge anticorruzione, che ha modificato in diverse disposizioni il d.lgs. n. 165/2001, come avvenuto anche ad opera del d.lgs. n. 24/2023, in tema di *whistleblower*.

Sempre in riferimento alle tappe evolutive normative del pubblico impiego, è intervenuta la l. n. 56/2019, che disciplina le azioni dell'amministrazione per la prevenzione dell'assenteismo, nonché, nell'ambito della cd. normativa emergenziale da pandemia da Covid-19, il d.l. n. 44/2012, conv. in l. n. 76/2021 ha previsto nuove procedure in tema di prove concorsuali, il d.l. n. 36/2022, conv. in l. n. 79/2022, è intervenuto sulle modalità di reclutamento del personale pubblico (equilibrio di genere, mobilità orizzontale, conferimento di incarichi per il PNRR) e i cd. Decreti PA (d.l. n. 44/2023, conv. in l. 74/2023, e il d.l. n. 75/2023, conv. in l. n. 112/2023) hanno introdotto importanti novità in tema di pubblico impiego, in particolare, sulle assunzioni delle categorie protette e istituendo un Osservatorio Nazionale del Lavoro Pubblico. Più di recente, infine, la materia del pubblico impiego è stata oggetto di modifiche con il decreto milleproroghe, il d.l. n. 202/2024, conv. in l. n. 15/2025, e con il d.l. n. 25/2025, recante "Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni".

21.3. La privatizzazione del pubblico impiego

Partendo dal d.lgs. n. 29/1993, come si diceva, in un quadro normativo complesso e in continua evoluzione, si è stabilito che i rapporti individuali di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche erano regolati contrattualmente, cioè attraverso contratti collettivi individuali. Questi ultimi devono conformarsi, per l'aspetto economico, ai principi dei contratti collettivi.

**PUBBLICO
IMPIEGO**
È stato
contrattualizzato e
l'Aran (Agenzia per
le rappresentanze
negozialie)
rappresenta queste
amministrazioni.

Ci si trova, quindi, di fronte, ad una privatizzazione del pubblico impiego, o meglio, ad *una contrattualizzazione del pubblico impiego*, a seguito della quale l'assunzione del dipendente non avviene più a seguito di un provvedimento amministrativo, imperativo e unilaterale, ma mediante un contratto di diritto privato.

I contratti collettivi nazionali devono essere stipulati per comparti della pubblica amministrazione, comprendenti settori omogenei o affini. È stata costituita un'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), che rappresenta tali amministrazioni.

La contrattualizzazione del pubblico impiego ha ancora delle eccezioni. Infatti, i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia, della carriera diplomatica, prefettizia, i dirigenti generali, i ricercatori ed i professori universitari ecc., sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti, regolati da leggi speciali, mantenendo, altresì, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

La nuova disciplina del pubblico impiego è il segno del profondo cambiamento che vi è nella pubblica amministrazione, nel suo interno, e con i cittadini. Tale disciplina contrattuale modifica anche certi aspetti di "casta" dei pubblici impiegati, legati al potere politico e dotati di prerogative che possono apparire di privilegio e pone, come elemento determinante, quello dell'efficienza amministrativa.

ECCEZIONI ALLA CONTRATTUALIZZAZIONE

Es., Magistrati, Avvocati dello Stato, Professori universitari.

21.4. L'assunzione all'impiego nella pubblica amministrazione

Il reclutamento, cioè l'assunzione agli impieghi nell'amministrazione pubblica, avviene in tre modi:

- 1) per concorso pubblico, che può essere: per esami; per titoli; per titoli ed esami; o per selezione. Il concorso consiste nello svolgimento di prove rivolte all'accertamento della professionalità che si richiede;
- 2) mediante l'avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, stabilite dalla legge per quelle qualifiche e profili, per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;

ASSUNZIONE ALL'IMPIEGO

Per concorso pubblico per iscrizione alle liste di collocamento, per appartenenti a categorie protette (invalidi, ecc.).

3) mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento che sono formate da appartenenti a categorie protette (invalidi, handicappati, ecc.).

Il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che garantiscano l'imparzialità, la tempestività, l'economicità e la celerità di espletamento del concorso, che può avvenire anche con sistemi automatizzati. Queste disposizioni valgono anche per il reclutamento del personale a tempo parziale con una serie di limiti stabiliti dalla legge. In ogni caso, i rapporti di lavoro a tempo determinato non possono avvenire per prestazioni superiori a tre mesi. Le assunzioni effettuate in violazione di questo divieto sono nulle e determinano, per chi le ha disposte, responsabilità personali, patrimoniali e disciplinari.

I cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche. È prevista l'equiparazione dei titoli di studio e professionali, ma i cittadini degli Stati membri non possono essere assunti per quei posti di lavoro che implicano l'esercizio, diretto o indiretto, di pubblici poteri, ovvero incidono sulla tutela dell'interesse nazionale.

CONCORSI UNICI
Concorsi dove i vincitori sono corrispondenti ai posti messi a concorso.

Un aspetto che deve essere sottolineato riguarda i cosiddetti *concorsi unici*, cioè quei concorsi che comportano una graduatoria dei vincitori in misura corrispondente ai posti messi a concorso. In questi casi, le amministrazioni pubbliche possono reclutare il personale di cui necessitano, mediante ricorso alle graduatorie dei vincitori dei concorsi unici. In altri termini, il personale che è utilmente collocato nella graduatoria è assegnato alle singole amministrazioni che ne abbiano fatto richiesta, tenendo conto delle domande di assunzione degli interessati e dell'ordine della graduatoria.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa indica l'espressione "pubblico impiego"?

Quali sono gli elementi caratteristici del pubblico impiego?

Cos'è il Contratto collettivo?

Come è avvenuta la privatizzazione del pubblico impiego?

In che modo avviene l'assunzione all'impiego nella pubblica amministrazione?

Come si svolge il concorso pubblico?

Cosa sono i “concorsi unici”?

Schemi riepilogativi

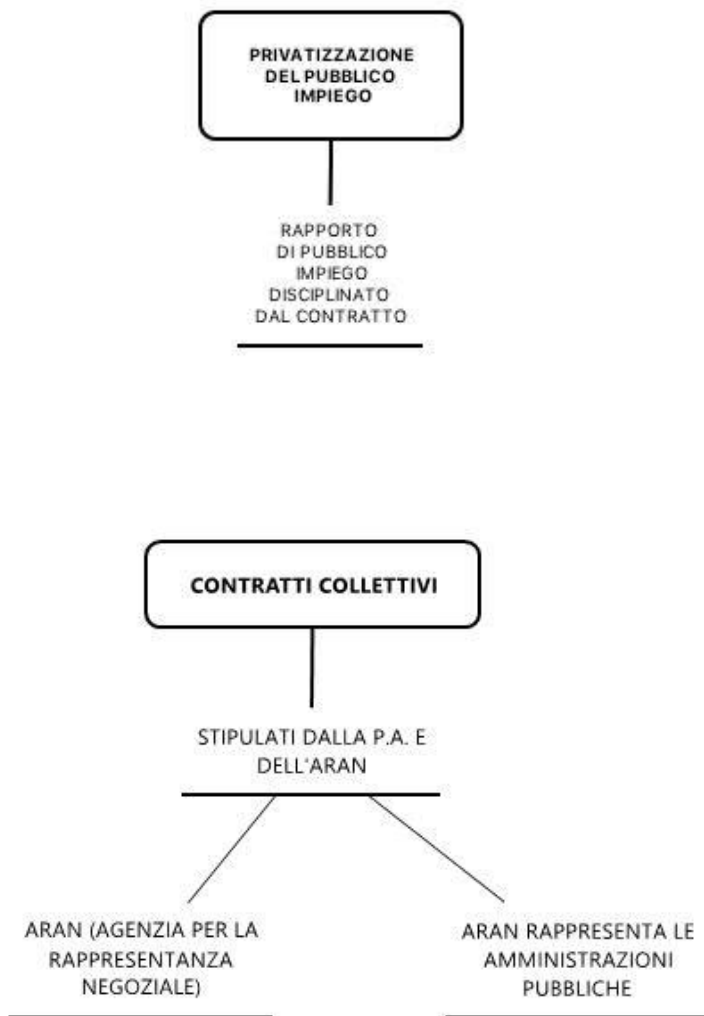
21.1. Il rapporto di pubblico impiego. Concetto



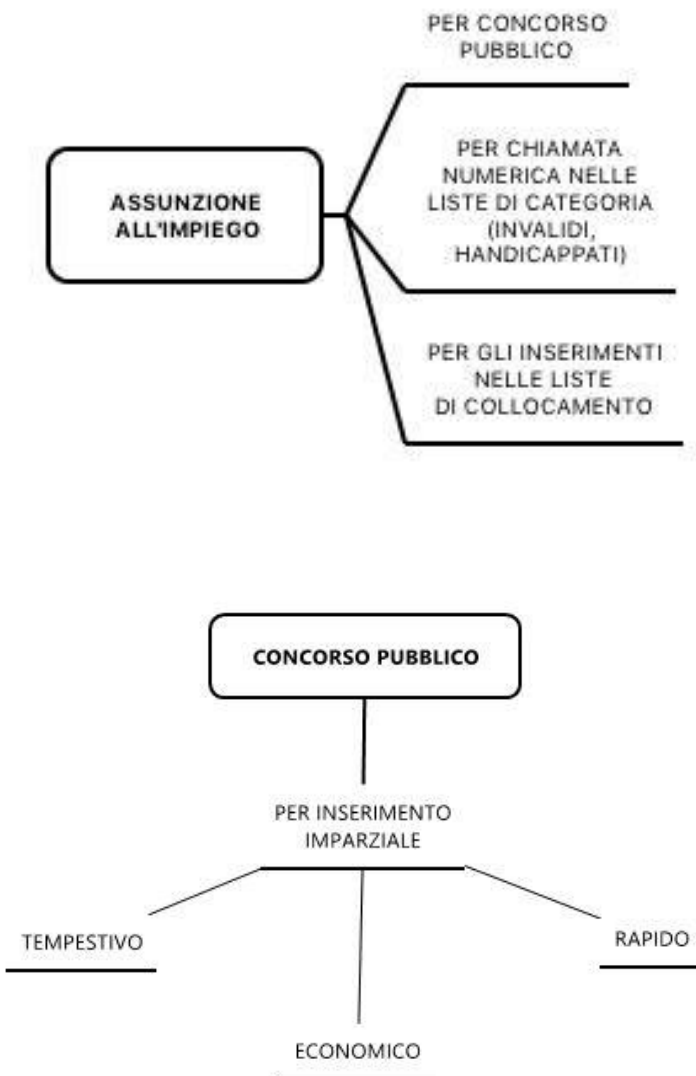
21.2. La disciplina legislativa del pubblico impiego

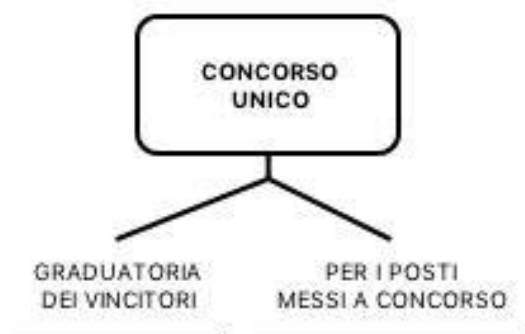


21.3. La privatizzazione del pubblico impiego



21.4. L'assunzione all'impiego nella pubblica amministrazione





I DIRITTI DELL'IMPIEGATO

22.1. Concetto

L'espressione "diritti dell'impiegato" indica quelle situazioni giuridiche garantite in favore dell'impiegato, situazioni giuridiche che sono di diritto soggettivo e anche di interesse legittimo. Tali situazioni giuridiche sono disciplinate dalla legge e, ormai in misura sempre crescente, dal contratto collettivo.

**DIRITTI
DELL'IMPIEGATO**
*Situazioni giuridiche
disciplinate dalla
legge e dal contratto
collettivo.*

22.2. Diritto alla pari opportunità

Un diritto che è preliminare rispetto agli altri è quello alla pari opportunità tra uomini e donne, sia per l'accesso al lavoro, sia per il trattamento nel lavoro.

**DIRITTO ALLA
PARI OPPORTU-
NITÀ**
Tra uomini e donne.

È perciò previsto da un lato che le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale (art. 117, comma 7, Cost.) e dall'altro lato che alle donne sia riservato almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, e che le pubbliche amministrazioni adottino propri atti regolamentari per assicurare pari dignità a uomini e donne sul lavoro, seguendo le direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – dipartimento della funzione pubblica.

22.3. Diritto alla sede. La mobilità

L'impiegato ha diritto di ottenere e di mantenere la sede alla quale ha concorso.

Non si tratta però di un diritto assoluto, perché l'aspirazione dell'impiegato può essere realizzata soltanto in relazione con le esigenze di servizio.

Il personale collocato nella graduatoria viene assegnato, nell'ordine stabilito, secondo la graduatoria e tenendo conto delle domande di assegnazione degli interessati; peraltro, il personale di prima nomina è vincolato ad una permanenza di cinque anni nella sede.

Un problema che si collega con il diritto alla sede è quello della mobilità. Prima che siano banditi i concorsi per la copertura dei posti vacanti, l'amministrazione ha l'obbligo di procedere ai

**DIRITTO ALLA
SEDE**
*È condizionato dalle
esigenze di servizio e
segue anche i criteri
dalla "mobilità".*

trasferimenti in base alla mobilità volontaria o d'ufficio. Si tende quindi a realizzare un equilibrio tra uffici con personale "in esubero" (troppo ampio per le esigenze dell'ufficio) ed uffici "sotto-dimensionati", (cioè con personale troppo scarso).

La mobilità è *interna* (all'interno della stessa amministrazione) oppure *esterna* (tra amministrazione ed enti dello stesso tipo). Essa può ottenersi a domanda e sono presi in considerazione: il titolo di studio, l'anzianità di servizio, il carico di famiglia; particolari facilitazioni sono poi stabilite per il familiare lavoratore che assiste un parente handicappato convivente.

La mobilità può avvenire anche d'*ufficio* e, quindi, il trasferimento d'ufficio (trasferimento che incide sulla mobilità) può avvenire per esigenze di servizio. Ciò vale anche per il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale, determinata da rapporti personali deteriorati, che comportano anche scarsa produttività dell'ufficio stesso. Il procedimento della mobilità è stabilito, sulla base dei principi dell'art. 35 del Testo unico, da un regolamento.

Dopo l'accoglimento o il rigetto del trasferimento, l'interessato può ulteriormente manifestare la sua volontà, accettando o rifiutando il trasferimento stesso; in quest'ultimo caso, il posto rifiutato viene considerato disponibile per un'ulteriore mobilità.

22.4. Diritto alle funzioni ed alla qualifica

L'impiegato ha diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla sua qualifica e non può essere privato del suo ufficio, tranne che nei casi previsti dalla legge.

Il diritto non è assoluto, perché è stabilito che quando speciali esigenze di servizio lo richiedano, l'impiegato può temporaneamente essere destinato a mansioni di altra qualifica della carriera e ciò si presenta come un caso – sia pure temporaneo – di mobilità.

È previsto anche il *diritto alla qualifica*, cioè al titolo che è stato conferito all'impiegato nell'atto di nomina o di ultima promozione: questo titolo ufficiale può essere usato anche nella vita privata. La regola serve a tutelare l'amministrazione da eventuali qualifiche o titoli abusivi, e serve anche come gratificazione morale per l'impiegato stesso.

**MOBILITÀ
INTERNA**
*Nella stessa
amministrazione.*

**MOBILITÀ
ESTERNA**
*Tra amministrazioni
ed enti dello stesso
tipo.*

**DIRITTO ALLE
FUNZIONI
INERENTI ALLA
SUA QUALIFICA**
*L'impiegato può
essere destinato a
mansioni di altra
qualifica della
carriera.*

**DIRITTO AL
TITOLO**
*Al titolo conferito
all'impiegato
nell'ultima
promozione.*

22.5. Diritto allo stipendio

Collegato al diritto alla funzione è il diritto allo stipendio, che consiste in una retribuzione annua in denaro, corrisposta mensilmente in rate posticipate. Lo stipendio, commisurato alla quantità delle prestazioni rese era stabilito con legge; attualmente la misura dello stipendio è previsto nel contratto collettivo, che prevede anche il compenso per il lavoro straordinario.

Lo stipendio, oltre che avere carattere retributivo, ha carattere alimentare, dato che ricomprende gli assegni per carichi di famiglia.

È previsto che la quinta parte dello stipendio (cd. "quinto" dello stipendio) può essere ceduta, come garanzia di eventuali debiti. Ma può trattarsi solo della quinta parte, perché è necessario in ogni caso salvaguardare le esigenze alimentari. Per la stessa ragione il "quinto" dello stipendio non può essere pignorato (sentenza n. 878/1988 della Corte costituzionale).

L'amministrazione può "ripetere", cioè richiedere lo stipendio dato per errore; se il percipiente è in buona fede, la ripetizione è rateale (D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544); se l'amministrazione è stata indotta in errore dal percipiente, non vi è rateizzazione.

Lo stipendio dovrebbe essere onnicomprensivo, ma permangono (anzi, si sono aggiunte, in questi ultimi tempi) varie indennità e compensi cd. "incentivanti".

Un'eventuale invenzione industriale che avvenga nel corso del rapporto di impiego comporta per l'impiegato "inventore", oltre al diritto morale d'autore, un equo premio.

**DIRITTO ALLO
STIPENDIO**
*Retribuzione annua
in denaro corrisposta
in rate mensili
posticipate.*

**IL "QUINTO"
DELLO STIPENDIO**
*È la quinta parte
dello stipendio che
può essere ceduta ma
non può essere
pignorata.*

22.6. Diritto al riposo. Congedo

L'impiegato ha diritto ad un giorno di riposo settimanale (che deve coincidere di regola con la domenica) e non presta servizio negli altri giorni riconosciuti festivi.

Nell'ipotesi che, a causa di esigenze dell'amministrazione, l'impiegato debba prestare servizio in un giorno riconosciuto festivo, egli ha diritto di astenersi dal lavoro in altro giorno feriale, stabilito dall'amministrazione.

In riferimento a servizi speciali, l'amministrazione può stabilire che siano eseguiti turni di servizio anche nei giorni festivi, diversi

**DIRITTO AL
RIPOSO**
*Settimanale,
coincide di regola
con la domenica.*

dalla domenica. In tal caso, l'impiegato ha diritto ai compensi stabiliti per il lavoro straordinario nella misura stabilita per i giorni festivi.

IL CONGEDO
È quella forma di riposo ordinario (cosiddette ferie retribuite di un mese).

Oltre al riposo settimanale è prevista un'altra forma di riposo, chiamata *congedo*, che può essere *ordinario* o *straordinario*.

L'impiegato ha diritto, in ogni anno di servizio, ad un congedo *ordinario* retribuito di un mese (le cd. "ferie") da usufruire in un solo periodo continuativo, compatibilmente con le esigenze di servizio. L'impiegato non può rinunciare a questo congedo, che può essere rinviato od interrotto solo per eccezionali esigenze di servizio.

CONGEDO STRAORDINARIO
Per ragioni di matrimonio, o per sostenere esami, o per motivi di cura.

Il *congedo straordinario* compete di diritto quando l'impiegato contrae matrimonio ed è di 15 giorni; compete anche quando deve sostenere esami, o (se mutilato o invalido per causa di servizio) deve curare lo stato di invalidità. In tali casi il congedo straordinario non può superare complessivamente la durata di due mesi nel corso dell'anno.

Il congedo straordinario è poi stabilito per gravidanza o puerperio, per periodi anteriori e successivi al parto.

STATUTO DEI LAVORATORI
Legge n. 300/1970. Contiene il complesso delle garanzie dei lavoratori e si applica nelle P.A.

22.7. Statuto dei lavoratori e pubbliche amministrazioni

La legge n. 300/1970 (cosiddetto "*statuto* (cioè complesso di garanzie) *dei lavoratori*") si applica nelle pubbliche amministrazioni, qualunque sia il numero dei dipendenti.

Talune disposizioni dello statuto dei lavoratori non sono però di facile applicazione per il personale del pubblico impiego. Si è perciò ritenuto che la soluzione di questi problemi possa avvenire attraverso un'interpretazione autentica. Non del legislatore, dato che queste situazioni o fattispecie sono ora previste nei contratti collettivi, ma attraverso l'interpretazione delle clausole controverse ad opera delle parti che hanno sottoscritto i contratti collettivi. **Lo Statuto dei lavoratori è stato modificato, da ultimo, dalla l. 23 dicembre 2021, n. 238 e dalla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile-19 maggio 2022, n. 125.**

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa indica l'espressione “diritti dell'impiegato”?

Cos'è il diritto alla pari opportunità?

Cos'è il diritto alla sede?

Cos'è la mobilità interna?

Cos'è la mobilità esterna?

Cos'è il diritto alla funzione?

Cos'è il diritto alla qualifica?

Cos'è il diritto allo stipendio?

Cos'è il “quinto” dello stipendio?

Quando si ha il diritto al riposo settimanale?

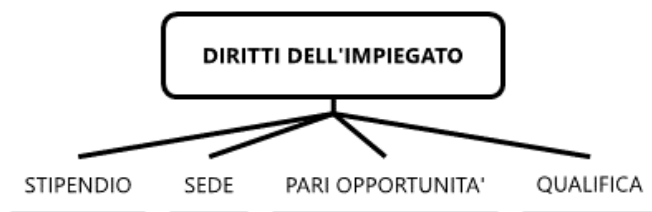
Quando avviene il congedo?

Cos'è il congedo ordinario?

Cos'è il congedo straordinario?

Cosa prevede la legge 300/1970?

22.1. Concetto



22.3. Diritto alla sede. La mobilità



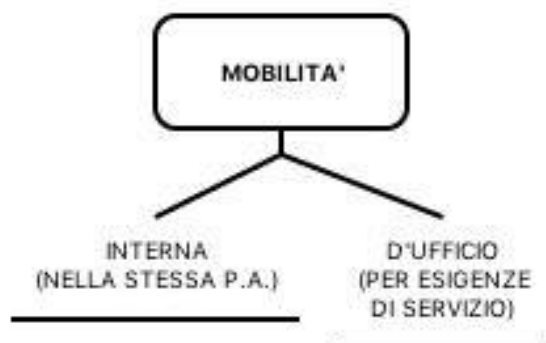
IN RELAZIONE
ALLE ESIGENZE
DI SERVIZIO



LA MOBILITA'
E' VOLONTARIA
O D'UFFICIO

PRIMA DI BANDIRE
I CONCORSI PER I
POSTI VACANTI

E' NECESSARIO PROCEDERE
AL TRASFERIMENTO
DI MOBILITA'



22.5. Diritto allo stipendio



22.7. Statuto dei lavoratori e pubbliche amministrazioni



I DOVERI DELL'IMPIEGATO

23.1. Concetto

Con i termini "*doveri dell'impiegato*" si intendono quei comportamenti che l'impiegato pubblico deve avere nell'esercizio delle sue attività ed anche di fuori di esse.

I doveri dell'impiegato sono previsti nel T.u. degli impiegati civili dello Stato (D.p.r. 3/1957). Il successivo D.lgs. 165/2001 ha però stabilito che il rapporto è disciplinato contrattualmente, che la tipologia e le relative sanzioni possono essere definite dai contratti collettivi ed ha previsto un "*Codice di comportamento*", che contiene disposizioni emanate dal Ministro della funzione pubblica, sentite le Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative.

In conseguenza, la materia dei doveri dell'impiegato, della loro violazione e delle conseguenti sanzioni, è diventata più complessa.

DOVERI DELL'IMPIEGATO
Sono stabiliti contrattualmente ed è previsto un Codice di comportamento, norme regolamentari emanate dal Ministro della funzione pubblica.

23.2. La promessa solenne ed il giuramento

L'impiegato ha dei doveri ancora prima di essere assunto, e cioè il dovere della *promessa solenne* e del *giuramento*.

La prima, deve essere effettuata all'atto dell'assunzione in prova.

Il secondo, prima di assumere il servizio di ruolo. La formula del giuramento ha come oggetto la fedeltà alla Repubblica, la leale osservanza alla Costituzione e alle leggi dello Stato e l'adempimento dei doveri dell'ufficio, nell'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene. Il rifiuto di prestare la promessa solenne o il giuramento comporta la decadenza dell'impiego.

Queste disposizioni hanno lo scopo di vincolare in modo solenne l'impiegato ai doveri d'ufficio, e specialmente alla fedeltà alla Repubblica, alla Costituzione ed alle leggi dello Stato. Da parte di alcuni si è sostenuto che queste disposizioni sono ora anacronistiche perché esse avevano un significato quando la burocrazia esprimeva il vincolo di fedeltà politica ad un regime.

PROMESSA SOLENNE
Deve essere effettuata nel momento della assunzione in prova.

IL GIURAMENTO
Deve essere espresso prima di assumere il servizio di ruolo.

23.3. Dovere di residenza e di diligenza. Il Codice di comportamento

DOVERE DI RESIDENZA

Cioè nel luogo dove ha sede l'ufficio cui è destinato.

L'impiegato deve risiedere nel luogo ove ha sede l'ufficio cui è destinato.

Il capo ufficio può peraltro autorizzare l'impiegato a risiedere altrove per ragioni "rilevanti", quando ciò sia conciliabile con il pieno e regolare adempimento di ogni altro suo dovere. Questa disposizione è stata molte volte interpretata in modo estensivo, con conseguenze negative sull'efficienza dell'attività lavorativa.

DOVERE DI DILIGENZA

Tutta la sua opera deve essere rivolta allo svolgimento delle funzioni.

Il dovere di diligenza si riferisce al comportamento in servizio, ed è stabilito che l'impiegato deve prestare **tutta** la sua opera nel disimpegno delle mansioni affidategli, curando e perseguendo, in conformità alle leggi, con diligenza e nel miglior modo, l'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene.

L'attività dell'impiegato è perciò prevista nell'interesse dell'amministrazione, e conseguentemente in favore dei cittadini, per il pubblico bene. Oltre a ciò. Il dovere di diligenza è indicato genericamente nel dovere di servire esclusivamente la nazione, di osservare lealmente la Costituzione, le altre leggi, e di non svolgere attività incompatibili con tale dovere.

Le norme prevedono (anche con espressione enfatiche), che l'impiegato, nei rapporti con i superiori ed i colleghi, deve essere di guida e di esempio ai dipendenti, in modo da assicurare il più efficace rendimento del servizio. Nei rapporti con il pubblico il comportamento dell'impiegato deve essere tale da creare completa fiducia e sincera collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione. La diligenza dell'impiegato si deve tradurre nella trattazione tempestiva e secondo l'ordine cronologico degli affari attribuiti alla sua competenza. È anche previsto che, al di fuori dall'ufficio, l'impiegato deve mantenere una condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni.

Gli obblighi di diligenza, lealtà ed imparzialità, che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa, sono stati specificati, anche con esempi, nel Codice di comportamento, emanato con il DPR n. 62/2013, aggiornato dal DPR n. 81/2023, a norma dell'art. 54, d.lgs. n. 165/2001.

CODICE DI COMPORTAMENTO

Contiene varie regole sul comportamento degli impiegati, quali ad es., il divieto di richiedere o ricevere regali, tranne quelli di modesto valore.

Questo Codice, che i dipendenti pubblici si impegnano ad osservare all'atto dell'assunzione in servizio, precisa, ad es.: il divieto di chiedere o accettare regali o altre utilità (tranne quelli di modico valore, ad es. in occasione di festività); i limiti alla partecipazione ad associazioni (esclusi partiti politici e sindacati), i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento dell'attività dell'ufficio; l'obbligo di astensione, i vari aspetti del comportamento in servizio (ad es., il divieto di utilizzare le linee telefoniche dell'ufficio per esigenze personali) nonché dei rapporti con il pubblico.

Il Codice di comportamento è una fonte di diritto, ma di tipo particolare, dato che la sua violazione può comportare soltanto sanzioni disciplinari.

23.4. *Dovere di fedeltà e di esclusività*

Il T.u. degli impiegati civili dello Stato richiama il *dovere di fedeltà alla Repubblica*.

Si tratta di una formula che deve essere interpretata secondo l'evoluzione del tempo; infatti, oggi essa non esprime la contrapposizione: repubblica-monarchia; né – salvo che in modo indiretto – si chiarisce con il riferimento all'infedeltà, al tradimento, in favore di uno Stato straniero nemico. La formula, quindi, ha un significato etico-giuridico, come convinzione nei valori espressi dalla vigente Costituzione.

Il *dovere di esclusività* indica anch'esso, con formula ampia, che tutte le energie fisiche e psichiche dell'impiegato dovrebbero essere riservate all'attività dell'impiego.

L'assolutezza di questo dovere appare relativa, data la possibilità, per l'impiegato, di svolgere una seconda attività. Tale dovere è meglio precisato se esprime il divieto di svolgere attività incompatibili con esso (ad es., divieto di esercitare professioni o mestieri, o di ricoprire incarichi in società commerciali). Ma anche così precisato, la formula dello statuto risente dell'epoca in cui è stata scritta, e si presenta oggi con un contenuto particolarmente elastico.

**DOVERI DI
FEDELITÀ ALLA
REPUBBLICA**
*Ai valori espressi
nella Costituzione.*

**DOVERE DI
ESCLUSIVITÀ**
*L'attività dovrebbe
essere rivolta
all'impiego.*

IMPARZIALITÀ

Non può essere strumento di parte o di gruppi di interesse.

23.5. Dovere di imparzialità

Il dovere di imparzialità dell'impiegato è previsto in modo ampio nell'articolo **97, c 2, Cost.** (che prevede, per i pubblici uffici, l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione), nonché nei contratti collettivi e nel Codice di comportamento.

Tale dovere stabilisce che egli non può essere strumento di parte, di un partito politico, di una fazione o di gruppi di interesse o di privati, e deve svolgere la sua attività senza favorire, in alcun modo, questi interessi "di parte".

Il dovere di imparzialità è collegato con il rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Oltre a ciò una pubblica amministrazione "parziale", che pone diseguaglianze e privilegi, non è di certo una amministrazione che ha – come invece dovrebbe avere ex art. 97 Cost. – un "buon andamento", e non è quindi un'amministrazione che funziona bene.

23.6. Dovere del segreto d'ufficio

Il segreto d'ufficio, cioè il segreto riguardante l'attività degli uffici della pubblica amministrazione, ha costituito per molto tempo una regola assoluta. I cittadini non potevano accedere a documenti, e non potevano conoscere la ragione dell'agire dell'amministrazione pubblica. In quest'ottica era stabilito, per l'impiegato, il dovere di mantenere il più scrupoloso segreto d'ufficio. Questa concezione è ora in fase di evoluzione; si pensi, ad esempio, al dovere di motivazione degli atti amministrativi ed all'accesso ai documenti amministrativi (art. 3 e 22 ss., l. 241/90).

Il dovere del segreto d'ufficio, posto a tutela della pubblica amministrazione, permane, anche se la sua disciplina non è precisa. Infatti, si è stabilito che l'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio, e non può dare informazioni o comunicazioni di vario genere "*a chi non ne abbia diritto*" quando possa derivarne danno per l'amministrazione o per terzi. La legge non stabilisce però "chi" possa averne diritto, e nella maggior parte dei casi è dubbio che lo stesso impiegato lo sappia esattamente.

~ ~ ~ ~ ~

SEGRETO D'UFFICIO

Non si possono dare informazioni a chi non ne ha diritto.

Domande di verifica

Cosa si intende con l'espressione "doveri dell'impiegato"?

Cosa prevede il "Codice di comportamento"?

Quali doveri ha l'impiegato ancora prima di essere assunto?

Cosa si intende per dovere di residenza?

Cosa si intende per dovere di diligenza?

Cos'è l'obbligo di lealtà ed imparzialità?

Cos'è il dovere di esclusività?

Cos'è il dovere di imparzialità?

Cosa si intende con l'espressione segreto d'ufficio?

Schemi riepilogativi

23.1. Concetto



23.2. La promessa solenne ed il giuramento





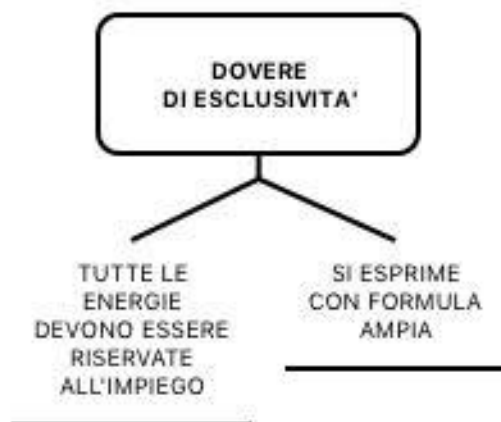
23.3. Doveri di residenza e di diligenza. Il Codice di comportamento





23.4. Dovere di fedeltà e di esclusività





23.5. Dovere di imparzialità



23.6. Doveri del segreto d'ufficio



MODIFICAZIONI DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

24.1. Concetto

Il rapporto di pubblico impiego può subire delle modificazioni, sia quando vi sono dei cambiamenti relativi all'amministrazione (es. un ente succede ad un altro ente; oppure le funzioni di un ente sono attribuite ad altro ente, ed il personale è trasferito a quest'ultimo), sia per cambiamenti che intervengono nel rapporto stesso.

Il d.lgs. n. 165/2001 ha previsto nuove regole sul passaggio di dipendenti tra amministrazioni.

Nell'ambito del *medesimo comparto*, le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti, appartenenti alla stessa qualifica che ne abbiano fatto domanda; il trasferimento è disposto solo se l'amministrazione di appartenenza dà il proprio consenso.

Il trasferimento di personale tra *comparti diversi* avviene a seguito di apposito accordo stipulato tra le amministrazioni.

Le figure giuridiche che seguono indicano gli aspetti principali di queste modificazioni, e riguardano: il *comando*, l'*aspettativa* e il *collocamento in disponibilità* o a *disposizione*.

MODIFICAZIONE DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

Ad es., passaggio di dipendenti tra amministrazioni. Vi sono varie categorie giuridiche.

24.2. Il comando

L'impiegato può essere *comandato* a prestare temporaneamente servizio presso altra amministrazione statale o di enti pubblici statali.

Ciò può avvenire per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza.

Affinché possa avvenire il comando, è indispensabile l'accordo completo (cd. "concerto") delle due amministrazioni, di origine e di destinazione. L'impiegato deve essere soltanto "sentito" ed esprime, quindi, soltanto un parere, che non è comunque vincolante. In ogni caso, il provvedimento di comando, anche se vi è il consenso dell'interessato, deve essere motivato.

Si distingue, in dottrina, tra *comando* e "*distacco*". In quest'ultimo caso, l'impiegato deve prestare servizio non presso altra amministrazione statale, ma presso altro ente pubblico.

IL COMANDO
L'impiegato può essere comandato a prestare servizio presso altre amministrazioni.

24.3. L'aspettativa

L'ASPETTATIVA
Sospensione temporanea della prestazione di lavoro.

L'aspettativa consiste in una sospensione temporanea della prestazione di lavoro.

L'aspettativa è di vari tipi:

- *per infermità*, a causa della quale l'impiegato è temporaneamente inabile a prestare servizio. Tale aspettativa non può superare i 18 mesi; per i primi 12 mesi l'impiegato percepisce lo stipendio intero; la metà per gli ulteriori 6 mesi;
- *per motivi di famiglia*. Questa aspettativa non può superare un anno e l'impiegato non ha diritto alla retribuzione;
- *per mandato parlamentare*. L'aspettativa dura tutto il periodo del mandato e l'impiegato percepisce il 4/10 dello stipendio, oltre all'indennità parlamentare. L'impiegato collocato in tale aspettativa consegue le promozioni soltanto per anzianità;
- *per mandato sindacale*. Tale aspettativa consegue a domanda dell'impiegato che ricopre una carica sindacale di carattere nazionale. Il numero degli impiegati che possono essere collocati in aspettativa è di una unità per 5.000 dipendenti (L. n. 249/1968);

24.4. Collocamento fuori ruolo, in disponibilità, a disposizione

COLLOCAMENTO FUORI RUOLO
Quando si svolgono compiti speciali presso altra amministrazione. Ricerca o studio.

Il collocamento fuori ruolo determina una vacanza nel ruolo, sia pure temporanea, dell'amministrazione originaria, e tale amministrazione, per ogni impiegato che è collocato fuori ruolo, deve tenere scoperto un posto di identico "livello". Anche se fuori ruolo, l'impiegato conserva l'identico trattamento giuridico ed economico dell'amministrazione originaria. Le regole sul collocamento fuori ruolo sono diverse per alcune categorie di impiegati (es. docenti universitari).

L'impiegato è collocato nell'amministrazione, o all'amministrazione o ricerca o di studio.

INDISPONIBILITÀ
Allorché non vi è più il posto del titolare ed è erogata indennità dell'80% dello stipendio.

Il collocamento *in disponibilità* avviene quando non vi è più il posto di cui l'impiegato era titolare (ad es., per riduzione di organico); in tal caso, l'amministrazione colloca l'impiegato in disponibilità, per utilizzare altro posto in organico. La

disponibilità non può superare i ventiquattro mesi, e l'impiegato ha diritto ad una indennità dell'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale. Decorso questo periodo di tempo, l'impiegato può essere collocato a riposo.

Il collocamento a *disposizione* avviene per alcune categorie di impiegati (es. dirigenti) che non possono essere utilizzati in altro modo.

Trascorso un determinato periodo di tempo (per lo più tre anni), l'impiegato è collocato a riposo.

A DISPOSIZIONE
Collocamento per quegli impiegati che non possono essere utilizzati e dopo un periodo di tempo sono collocati a riposo.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quando e quali modificazioni può subire il rapporto di impiego?

Cosa è il comando?

Cos'è l'aspettativa?

Quali tipi di aspettativa ci sono?

Cosa significa quando l'impiegato è collocato “fuori ruolo”?

Cos'è il collocamento “in disponibilità”?

Cos'è il collocamento “a disposizione”?

Schemi riepilogativi

24.1. Concetto



24.2. Il comando



24.3. L'aspettativa



L'ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

25.1. Concetto

L'estinzione del rapporto d'impiego può avvenire solo nei casi stabiliti dalla legge. Alcuni sono determinati dalla volontà dell'impiegato, altri sono determinati da cause diverse.

Determinati dalla volontà sono, ad esempio, le *dimissioni* o *l'anticipato collocamento a riposo*.

Cause diverse, sono: la dispensa (per inidoneità dell'impiegato); la decadenza (per la sopravvenuta mancanza di requisiti necessari per la costituzione del rapporto); *il decesso*.

ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI IMPIEGO

Determinati dalla volontà dell'impiegato.

25.2. Le dimissioni

L'impiegato può, in qualunque momento, dimettersi dall'ufficio.

La domanda di dimissioni può essere rifiutata o ritardata per motivate ragioni di servizio, o quando vi sia un procedimento disciplinare a carico dell'impiegato. Sino all'accettazione delle dimissioni, l'impiegato è tenuto a prestare servizio.

DIMISSIONI

Devono essere accettate dall'amministrazione.

25.3. L'anticipato collocamento a riposo

L'impiegato che ha compiuto un determinato periodo di servizio, **secondo la legislazione vigente**, o che ha contratto una malattia, può chiedere di essere collocato anticipatamente a riposo. Varie leggi speciali hanno previsto casi di "*esodo volontario*", con un particolare trattamento di quiescenza, per coloro che hanno richiesto l'anticipato collocamento a riposo.

COLLOCAMENTO ANTICIPATO A RIPOSO

Dopo un periodo di tempo (40 anni) o per malattia si può chiedere di essere collocato anticipatamente a riposo. Previsto anche l'esodo volontario per questi impiegati con particolare trattamento di pensione.

25.4. La dispensa

La dispensa è la cessazione dal servizio dell'impiegato che è divenuto inabile per ragione di salute e che non può essere altrimenti utilizzato; oppure, che abbia dato prova di incapacità o di insufficiente rendimento.

La dispensa *per motivi di salute* deve essere preceduta dall'accertamento sanitario, mediante visita medica collegiale, e l'impiegato ha diritto di farsi assistere da un medico di sua fiducia. La dispensa *per incapacità* riguarda la totale inettitudine a svolgere il servizio; la dispensa per insufficiente e persistente

DISPENSA

Cessazione del servizio dell'impiegato inabile per salute o incapace, o con insufficiente rendimento.

rendimento riguarda la grave negligenza nello svolgimento del servizio; in tal caso si devono contestare gli addebiti, si deve stabilire un termine per le eventuali osservazioni contrarie dell'impiegato ed il provvedimento deve essere motivato.

25.5. La decadenza

DECADENZA
*Atto certificativo che
accerta fatti o
comportamenti che
comportano la
cessazione
dell'impiego, es.
perdita cittadinanza,
assenza
ingiustificata dal
servizio.*

La decadenza consiste in un atto certificativo, di accertamento, nel quale si accertano, senza valutazione discrezionale, fatti o comportamenti ai quali la legge ricollega la cessazione dell'impiego.

La decadenza avviene per varie ragioni: perdita della cittadinanza; accettazione di missione o incarico da una autorità straniera senza autorizzazione del Ministro; conseguimento dell'impiego con produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile, ingiustificata assenza dal servizio. Per quest'ultima ipotesi, se l'impiegato è assente dall'ufficio per un periodo non inferiore a 15 giorni consecutivi, l'amministrazione diffida l'impiegato a riprendere il servizio. Se l'impiegato non si prende il servizio, decade dall'impiego.

La decadenza determina la perdita della pensione solo se essa è causata dalla perdita della cittadinanza. L'impiegato decaduto a causa della produzione di documenti falsi o viziati non può concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato.

25.6. Il collocamento a riposo per limiti di età

**COLLOCAMENTO
A RIPOSO PER
LIMITI DI ETÀ**
*Limite di 70 anni per
alcune categorie (es.
Magistrati), minore
per altre (es. ufficiali
forze armate).*

L'impiegato è collocato a riposo d'ufficio, per raggiunti limiti di età, **secondo la legislazione vigente**, con effetto dal giorno successivo a quello del compimento degli anni. Il limite di età è a 70 anni per alcune categorie di impiegati (magistrati, professori universitari) ed è minore per le altre categorie (es. ufficiali delle forze armate).

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono i casi stabiliti dalla legge in cui può avvenire l'estinzione del rapporto di impiego?

Cosa sono le dimissioni?

Cos'è l'anticipato collocamento a riposo?

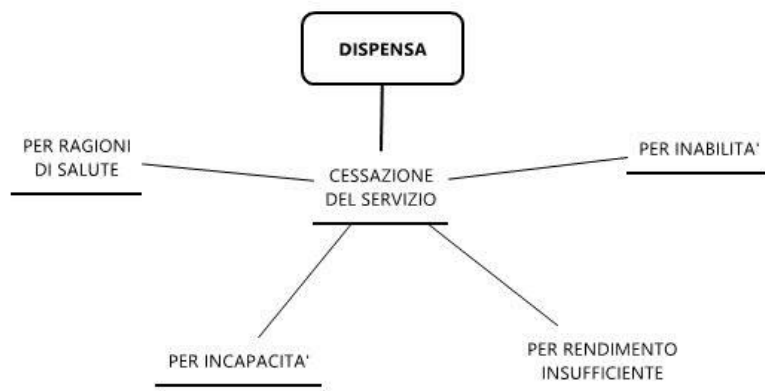
In quali casi avviene la “dispensa”?

Per quali ragioni avviene la “decadenza”?

Quando avviene il collocamento a riposo per raggiunti limiti di età?

Schemi riepilogativi

25.4. La dispensa



25.5. La decadenza



IL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA. PENSIONE E INDENNITÀ.

26.1. Concetto

Quando il rapporto d'impiego cessa (è, come si dice in termine tecnico, *in quiescenza* (cioè in "riposo")) sorge in capo all'impiegato il diritto al *trattamento di quiescenza*.

Questo diritto si manifesta nel diritto alla pensione (se l'impiegato ha maturato un certo periodo di servizio); oppure nell'assegno vitalizio (se l'impiegato non ha potuto maturare il periodo di servizio per il diritto alla pensione).

La *pensione* consiste nella corresponsione periodica di una somma di denaro, dopo la cessazione del rapporto e per tutta la vita dell'impiegato. In caso di morte di quest'ultimo, la pensione spetta ai familiari che dipendono economicamente dalla persona scomparsa (es. coniuge, figli). La natura giuridica della pensione è quella di una "retribuzione differita".

L'*assegno vitalizio* (corrisposto all'impiegato cessato dal servizio che non ha potuto raggiungere il diritto alla pensione) si è ora trasformato in una "pensione sociale". Ciò in quanto la L. n. 177/1976, ha stabilito una posizione assicurativa obbligatoria presso l'INPS.

26.2. Elementi della pensione

La pensione è composta di due elementi:

- 1) la base pensionabile, cioè l'80% dell'ultimo stipendio percepito, compresa la tredicesima mensilità;
- 2) l'anzianità di servizio.

Alcuni periodi (di servizi statali non di ruolo, o di studio universitario) possono essere "*riscattati*" (il riscatto è il pagamento, anche rateizzato di una somma), e sono considerati "pensionabili".

Come regola generale, il diritto al trattamento di quiescenza (e quindi la pensione) non si perde per prescrizione o per perdita della cittadinanza italiana.

TRATTAMENTO DI QUIESCENZA
Consiste nel diritto alla pensione o all'assegno vitalizio se non ha maturato il periodo per la pensione.

PENSIONE
Corresponsione periodica di denaro per tutta la vita dell'impiegato.

ASSEGNO VITALIZIO
Si è ora trasformato in "pensione sociale" con assicurazione obbligatoria presso L'Inps.

PENSIONE
Composta da: base pensionabile 80% ultimo stipendio, anzianità di servizio.

La vedova del pensionato che passa a nuove nozze, perde la pensione di reversibilità. Le rate di pensione maturate e non richieste sono soggette a prescrizione quinquennale.

La pensione è pignorabile solo per 1/5 (si pensi, ad esempio, al risarcimento per i danni causati all'erario) o per 1/3 (per alimenti dovuti per legge); è cumulabile con lo stipendio (tranne che il nuovo rapporto di lavoro sia la derivazione o la conseguenza di quello che ha determinato la pensione).

Le rate non dovute di pensione e riscosse in buona fede non sono ripetibili dall'amministrazione.

L'importo della pensione è rivalutabile, e tale importo è calcolato in base all'incremento dei salari del settore privato.

26.3. La pensione diretta

La pensione diretta è quella che spetta all'impiegato al momento della cessazione dal servizio.

Si è già visto che, come regola generale, il periodo minimo di servizio è di 20 anni (l'art. 42 del t.u. n. 1092/1973 prevedeva puntualmente: 19 anni, 6 mesi ed 1 giorno). Per l'impiegata coniugata o con prole a carico, sono sufficienti 15 anni (14 anni, 6 mesi ed 1 giorno, art. 42 T.U. cit.). Nel caso di cessazione per morte, per infermità non dipendente da causa di servizio, o collocamento a riposo per raggiungimento del limite di età, tale periodo minimo è di 15 anni (14 anni, 6 mesi e 1 giorno, art 27 L. n. 177/1976).

26.4. La pensione di reversibilità

La pensione di reversibilità, chiamata anche *indiretta*, spetta ai familiari dell'impiegato deceduto durante il rapporto di servizio.

Ciò vale per la vedova o il vedovo anche separato o divorziato; per gli orfani minorenni; per gli orfani maggiorenni (se invalidi o di età superiore a 60 anni, nullatenenti e a carico dell'impiegato); e, se non vi sono più altri familiari, per i fratelli e le sorelle (che si trovino nelle stesse situazioni degli orfani maggiorenni).

~ ~ ~ ~ ~

PIGNORAMENTO DELLA PENSIONE

*Solo 1/5 per
risarcimento danni.
Per 1/3 per gli
alimenti.*

PENSIONE DIRETTA

*Spetta all'impiegato
alla cessazione del
servizio.*

PENSIONE DI REVERSIBILITÀ

*Spetta ai familiari
dell'impiegato
deceduto, es. vedova,
orfani minorenni o
maggiorenni se
invalidi e a carico
dell'impiegato.*

Domande di verifica

Cos'è il trattamento di quiescenza?

In cosa consiste la pensione?

Cos'è l'assegno vitalizio?

Da quanti e quali elementi è costituita la pensione?

Cos'è la pensione diretta?

Cos'è la pensione di reversibilità?

26.1. Concetto



26.2. Elementi della pensione



26.3. La pensione diretta



26.4. La pensione di reversibilità



LA PREVIDENZA NEL RAPPORTO DI IMPIEGO

27.1. Concetto

La cessazione del rapporto d'impiego comporta, nel passaggio dalla situazione di servizio attivo a quella di pensionato, un periodo critico. Sotto il profilo economico, poiché vi è l'interruzione dell'erogazione dello stipendio, e l'erogazione della pensione avviene dopo qualche tempo. A somiglianza dell'indennità di anzianità nel rapporto di lavoro privato, nell'impiego pubblico vi è un'indennità previdenziale, chiamata "indennità di buonuscita", chiamata anche "Trattamento di fine rapporto".

INDENNITÀ DI BUONUSCITA
Trattamento di fine rapporto chiamata anche indennità di buonuscita per il passaggio alla situazione di pensionato.

27.2. L'indennità di buonuscita

L'indennità di buonuscita ha lo scopo di fornire all'impiegato un aiuto immediato per il momento successivo alla cessazione del rapporto. Questa indennità consiste in un dodicesimo della retribuzione minima (compresa la tredicesima mensilità) per tutti gli anni di servizio.

INDENNITÀ DI BUONUSCITA
Un dodicesimo della retribuzione minima per tutti gli anni di servizio.

Il diritto all'indennità di buonuscita è condizionato all'iscrizione al fondo di previdenza ENPAS per un anno, e prescinde dalla pensione. Se l'impiegato decede durante il servizio, l'indennità di buonuscita maturata spetta ai familiari, secondo regole simili a quelle per la pensione di reversibilità. Diversamente dalla pensione, l'indennità di buonuscita è pignorabile, sequestrabile per crediti alimentari (Corte cost. n. 340/1990), ed è soggetta a prescrizione quinquennale.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cos'è l'indennità di buonuscita o trattamento di fine rapporto?

Schemi riepilogativi

27.1. Concetto



PARTE QUARTA
I BENI

I BENI DEMANIALI

28.1. Concetto

I beni sono le cose che possono formare oggetto di diritti. Come un privato può avere in proprietà dei beni, così vi sono dei beni che appartengono agli enti pubblici.

La disciplina giuridica sui beni pubblici, pur nella sua arida forma classificatoria, si collega con il grande problema della proprietà, che (a seconda della prevalenza della proprietà privata su quella pubblica, o viceversa) ha costituito lo spartiacque di diversi sistemi politici ed economici.

Per quanto riguarda i beni appartenenti allo Stato, la legge distingue tra *beni demaniali* e *beni patrimoniali*.

I *beni demaniali* sono il lido del mare, la spiaggia, le rade, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque pubbliche, le opere destinate alla difesa nazionale; oltre a ciò, fanno parte del demanio statale alcuni beni (autostrade, strade, aerodromi, acquedotti, immobili di interesse artistico e storico, ecc.) che, se di proprietà dello Stato, hanno il regime giuridico dei beni demaniali.

I *beni patrimoniali* sono tutti quei beni che, non indicati negli artt. 822 e 824 del Codice civile, appartengono allo Stato, o alla Regione, alla Provincia, al Comune.

BENI DEMANIALI
Previsti negli artt. 822-824 CC.

BENI PATRIMONIALI
Beni non indicati nel CC, che appartengono ad ente pubblico.

28.2. Regime giuridico dei beni demaniali

I beni che fanno parte del demanio non possono essere alienati. Si tratta di beni che, per ragioni di sicurezza nazionale, viabilità, sicurezza idrica, o per ragioni storiche o artistiche, devono essere, al fine di una loro maggiore tutela, di proprietà dello Stato.

Essi non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti da leggi speciali.

L'autorità amministrativa ha il compito di tutelare questi beni, anche con i mezzi giuridici autoritativi del diritto pubblico.

Fanno parte dei beni demaniali le *pertinenze* e le "*servitù*" *collegate a questi beni*.

Le *pertinenze* sono quei beni che sono collegati ai beni demaniali in modo funzionale e assolvono al servizio di questi in modo stabile e duraturo (si pensi, ad es., alle stazioni ferroviarie rispetto

INALIENABILITÀ
Fanno parte di essi le pertinenze, beni collegati in modo funzionale e le servitù (di passaggio o militari collegate con questi beni).

ai beni del demanio ferroviario, alle piante che fiancheggiano le strade appartenenti al demanio stradale, ecc.).

Le *servitù collegate ai beni demaniali* sono quelle servitù serventi di beni demaniali rivolte sempre ad una finalità pubblica (si pensi, ad es., alle servitù di passaggio per accedere ad una spiaggia, alle servitù militari in vicinanza delle opere ed installazioni di difesa, o di basi navali, impianti e installazioni radar, ecc.). Le limitazioni per servitù militari sono imposte per durate di cinque anni e consistono in vari divieti e comportano un indennizzo.

Un tipo particolare di servitù è costituito da alcune limitazioni alle proprietà private adiacenti ai beni demaniali. Si pensi, ad esempio, alle cd. "*zone di rispetto*", per motivi di sicurezza della circolazione o per ragioni igieniche (zone di rispetto cimiteriali). Bisogna, poi, rammentare alcune regole relative all'inizio ed alla cessazione della demanialità. La demanialità ha un inizio e una cessazione.

L'inizio della demanialità è scontato per il demanio naturale, i cui beni sono demaniali per loro stessa natura. Qualche problema può, invece, sorgere per il demanio artificiale e accidentale, i cui beni sono (nel primo caso) creati dall'uomo e che, nel secondo caso, sono demaniali se appartenenti allo Stato e agli enti territoriali.

La demanialità ha come presupposti che il bene rientri in una delle categorie previste dalla legge, che il bene appartenga allo Stato o all'ente pubblico e che sia destinato ad una finalità pubblica. La demanialità viene riconosciuta con atti amministrativi che la dottrina ritiene "*dichiarativi*", ma che presentano anche aspetti "*costitutivi*". Si pensi, ad esempio, all'iscrizione negli elenchi dei beni demaniali oppure alla "*delimitazione*" dei confini del bene rispetto alle altre proprietà confinanti.

La *cessazione* della demanialità avviene quando cessa la destinazione alla finalità pubblica. Si è, talora, ritenuto che tale cessazione possa avvenire tacitamente, ma è più corretta la tesi secondo la quale il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio avvenga attraverso una dichiarazione dell'autorità amministrativa competente.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono i beni demaniali?

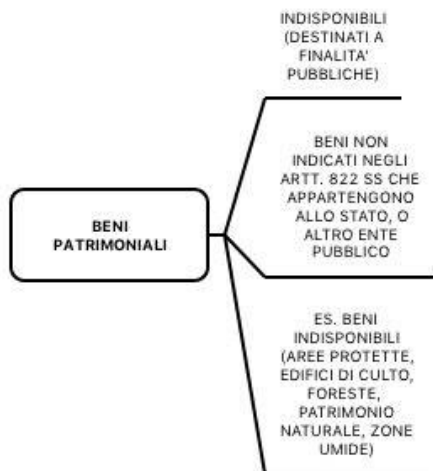
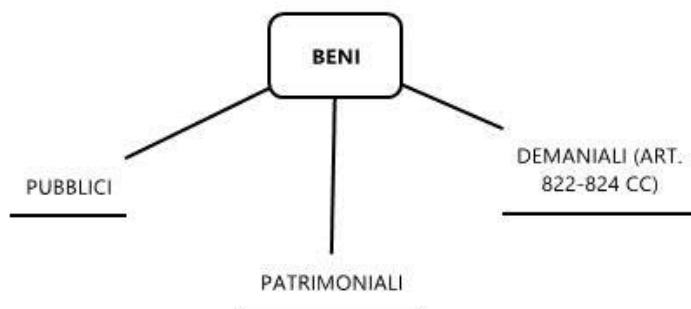
Quali sono i beni patrimoniali?

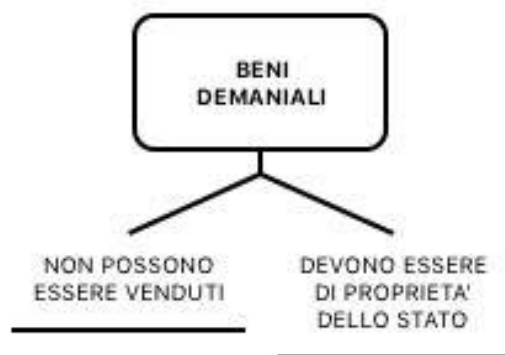
Cosa sono le pertinenze?

Cosa sono le servitù collegate ai beni demaniali?

Schemi riepilogativi

28.1. Concetto





28.2. Regime giuridico dei beni demaniali





ATTI
DICHIARATIVI
E IN PARTE
COSTITUTIVI



CON DICHIARAZIONE
DELL'AUTORITA'
COMPETENTE

CATEGORIE DEI BENI DEMANIALI

29.1. Concetto

L'elenco dei beni demaniali stabilito nell'art. 822 del Codice civile, che afferma:

“1. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa della nazione.

2. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei; delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; ed infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”.

Questo elenco corrisponde solo per linee generali alla finalità del soddisfacimento di interessi pubblici ed è indicativo. Ad esempio, le miniere non sono ricomprese tra i beni demaniali, pur essendo beni che hanno finalità di utilizzazione generale simili alle acque pubbliche, che sono invece ricomprese tra questi beni.

29.2. Le categorie dei beni demaniali

I beni del demanio sono stati suddivisi dalla dottrina in alcune categorie, e cioè:

- a) *demanio necessario*, composto dai beni che appartengono, necessariamente, allo Stato. Tale categoria ricomprende il demanio marittimo, idrico, militare;
- b) *demanio accidentale*, composto dai beni che possono appartenere anche a privati, e che sono demaniali soltanto se appartengono allo Stato (o agli enti territoriali). Tale categoria ricomprende il demanio stradale, ferroviario, aeronautico, culturale. Secondo alcuni fa parte del demanio accidentale anche il demanio acquedottistico.

DEMANIO NECESSARIO

Beni che appartengono necessariamente allo Stato (demanio marittimo, idrico, militare).

DEMANIO ACCIDENTALE

Beni che sono demaniali se appartengono a ente pubblico (demanio stradale, ferroviario, aeronautico).

Oltre a queste, vi sono le categorie del *demanio naturale* e del *demanio artificiale*.

c) Il demanio naturale è costituito da quei beni che sono demaniali per loro origine e natura, senza che occorra alcun atto della pubblica autorità (si pensi ai beni del demanio necessario, ad eccezione dei beni militari).

Qualche problema classificatorio è sorto per le *acque pubbliche*, ma si è ritenuto che gli elenchi delle acque pubbliche (previsti nell'art. 829 del c.c.) dai quali si deriva l'appartenenza di questi beni al demanio, abbiano efficacia solo dichiarativa, e non costitutiva. Ma la tesi più corretta è quella che questi elenchi abbiano efficacia costitutiva.

d) Il secondo è costituito da quei beni che, costruiti per lo più dall'amministrazione pubblica, sono destinati ad una specifica funzione pubblica (si pensi ai beni del demanio accidentale ed ai beni del demanio militare).

29.3. Demanio marittimo

**DEMANIO
MARITTIMO**
*Comprende il lido, la
spiaggia, i porti, le
rade, lagune, foci e
canali navigabili.*

I beni del demanio marittimo comprendono: il lido (che è una striscia di terra o sabbia pianeggiante, a contatto con le acque), la spiaggia (che è quella fascia di costa bassa, sabbiosa o ghiaiosa, che si stende ai bordi del mare, fiume o lago) i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali navigabili. Le costruzioni e le altre opere esistenti entro i limiti del demanio marittimo sono considerate pertinenze del demanio stesso.

L'uso del demanio marittimo è affidato all'amministrazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Essa può concedere l'occupazione e l'uso di questi beni demaniali, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso. Si pensi, ad esempio, alle concessioni delle spiagge per usi balneari e turistici. Tale tematica è attualmente oggetto di un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, tra diritto interno e diritto europeo, in riferimento all'impossibilità del rinnovo automatico di tali concessioni, sulla base della cd. Direttiva Bolkestein che condurrebbe alla disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con essa, come affermato, da ultimo, dalla Corte di Giustizia nella causa C-348/22. La questione, che non può qui

essere approfondita, ha inizio con la sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, in C-458/14, con la quale si è pronunciata l'illegittimità dell'art. 1, c. 18, d.l. n. 194/2009, il quale prevedeva la proroga automatica della data di scadenza delle concessioni dei beni demaniali con finalità turistico-ricreative. Diverse sono anche le pronunce nazionali sul tema, tra le quali si segnalano Cons. Stato n. 1416/2021, Cons. Stato, Ad. Plen., nn. 17 e 18/2021, quest'ultima annullata con rinvio dalla sentenza della Cass. Sez. Un. n. 32599/2023, per un diniego di giurisdizione del giudice d'appello amministrativo che ha escluso in giudizio i rappresentanti delle associazioni di categoria che, invece, avevano diritto a partecipare come portatori d'interessi economici.

Quando vi sono più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie e che utilizzi tali beni nel modo più rilevante per l'interesse pubblico. Le concessioni sono soggette ad un canone, la cui misura è stabilita nell'atto di concessione.

L'autorità amministrativa ha sempre un potere di vigilanza e di revoca della concessione, che può avvenire, a giudizio discrezionale dell'amministrazione, per motivi relativi al pubblico uso del mare o per ragioni di pubblico interesse.

In dottrina sono stati distinti, dai beni del demanio marittimo, i beni del *demanio portuale* (comprendenti i porti, le attrezzature, i manufatti destinati alla protezione delle imbarcazioni). Si tratta, però, di una distinzione superflua, in quanto anche tali beni rientrano nella categoria dei beni del demanio marittimo.

29.4. Demanio idrico. Acquedotti e opere idrauliche

I beni del demanio idrico sono costituiti da tutte le acque pubbliche. La precedente elencazione stabilita dal t.u. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici (n. 1175/1933) è stata ora ampliata dalla L. n. 36/1994, che ha introdotto il concetto di "*risorsa idrica*". Tutte le acque, superficiali o sotterranee, costituiscono delle risorse, che devono essere tutelate, e che rientrano sotto la vigilanza e controllo delle autorità di bacino.

Le acque pubbliche possono essere utilizzate da privati in base al "riconoscimento" o alla "concessione" di grandi o piccole

DEMANIO IDRICO
*Costituito da tutte le
acque pubbliche
(risorse idriche).*

derivazioni. Le grandi derivazioni sono di competenza dello Stato; le seconde, delle Regioni. La vigilanza sulle acque pubbliche è affidata al Governo ed in parte delegata alle Regioni.

Il regime della concessione costituisce la regola. Ad esempio, sono in regime di concessione la costruzione di serbatoi e di laghi artificiali, nonché la ricerca, l'estrazione e l'utilizzazione delle acque sotterranee. Anche le acque termali e radioattive sono in regime di concessione; per queste acque vi sono anche problemi che attengono alla salute e quindi, nel procedimento di concessione, interviene anche l'autorità sanitaria.

Fanno parte del demanio gli *acquedotti*, i *canali* e tutte le opere destinate a convogliare le acque pubbliche.

NAVIGAZIONE INTERNA SU FIUMI E LAGHI

*Di competenza delle
Regioni.*

La disciplina delle acque pubbliche si manifesta poi in vari limiti e divieti. La *navigazione interna*, sui fiumi o sui laghi, si basa su una ripartizione di questi in 4 classi, a seconda della loro importanza (T.U. sulla navigazione interna del 1913). La competenza di questa materia è delle Regioni, che possono dare in concessione l'esercizio dei servizi di navigazione.

La *fluitazione* riguarda il trasporto dei legnami sui fiumi (a galla, a tronchi sciolti o annodati o disposti a zattere); essa è subordinata ad uno speciale permesso. È tipo di trasporto che in Italia non risulta praticato.

Più attuali sono i limiti e divieti che riguardano certe opere nell'alveo dei fiumi e torrenti (es. piantagioni, sradicamento dei ceppi degli alberi che sostengono le "ripe" dei torrenti) o quelle opere che si possono effettuare con speciale autorizzazione (ad es., formazione di "chiuse", oppure dissodamenti di terreni laterali ai fiumi).

Oltre a ciò, tutte le opere, di qualunque natura, che riguardano in qualunque modo il "buon regime" delle acque pubbliche, spettano esclusivamente all'autorità amministrativa. Queste opere sono suddivise in cinque categorie.

Esse comprendono:

la "conservazione dell'alveo dei fiumi di confine" (I categoria);

OPERE IDRAULICHE *Suddivise in 5 categorie.*

le opere lungo i fiumi "arginati", le nuove inalveazioni, rettificazioni di opere annesse al fine di regolare questi fiumi (II categoria);

le opere che, oltre alla sistemazione di questi corsi d'acqua, hanno lo scopo di difendere ferrovie, strade, ed opere di grande interesse pubblico; o che servono a migliorare il regime di un corso d'acqua, ad impedire inondazioni, straripamenti, alluvioni, impaludamenti, ecc. (III e IV categoria);

le opere che provvedono alla difesa dell'abitato, contro la "corrosione di un corso d'acqua e contro le frane" (V categoria).

L'esecuzione di queste opere spetta allo Stato, alle Regioni, Province, o a consorzi di Comuni.

L'indicazione delle categorie di opere idrauliche, necessariamente schematica, deve essere raccordata ai gravi problemi del dissesto idrogeologico del nostro paese. I disboscamenti ed i nuovi insediamenti urbanistici, attuati senza alcuna considerazione per il futuro, sono stati (e sono) causa di ricorrenti alluvioni, smottamenti, frane ecc.

29.5. Demanio stradale

Il demanio stradale è composto dalle strade dello Stato e degli altri enti territoriali, destinate alla circolazione.

Le strade sono classificate in vari tipi, e cioè: *autostrade; strade extraurbane principali; strade extraurbane secondarie; strade urbane di scorrimento; strade urbane di quartiere; strade locali.*

Le strade sono poi classificate in: in *strade statali, regionali, provinciali e comunali.*

Sono poi previste le *strade vicinali*, che congiungono più fondi comuni, recano verso altre strade o luoghi pubblici, e sono utilizzate dal pubblico. Quando sono situate all'interno dei centri abitati, sono considerate come *strade comunali* ed il Comune concorre alle spese per la loro manutenzione.

I "tratti interni" di strade statali, regionali o provinciali, che attraversano centri abitati con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, sono considerate strade urbane comunali.

**DEMANIO
STRADALE**
*Classificazione delle
strade.*

STRADE VICINALI
*Che congiungono
più fondi comuni,
utilizzate dal
pubblico.*

**DEMANIO
FERROVIARIO**
*Costituito da strade
ferrate pubbliche
con le opere
collegate ad esse,
stazioni, ponti,
gallerie.*

29.6. Demanio ferroviario

I beni relativi alle strade ferrate pubbliche appartengono al demanio ferroviario.

Fanno egualmente parte del demanio ferroviario i manufatti e le opere che sono direttamente collegati ad esso, quali gli scali ferroviari, le stazioni, gallerie, ponti, ecc.

Le proprietà laterali alle strade ferrate pubbliche sono sottoposte ad una serie di vincoli e servitù.

29.7. Demanio aeronautico

**DEMANIO
AERONAUTICO**
*Costituito da
aeroporti civili e
militari.*

Fanno parte del demanio aeronautico: gli aerodromi (cioè gli aeroporti) civili istituiti dallo Stato e gli aerodromi militari, nonché ogni costruzione o impianto destinato alla navigazione aerea.

Le proprietà che si trovano in vicinanza degli aeroporti sono sottoposte a vari vincoli e limiti per le costruzioni, antenne, ecc., che possano costituire ostacoli alla navigazione aerea. Parti di suolo degli aerodromi possono essere date in concessione a privati, affinché vi costruiscano aviorimesse o impianti da adibirsi a finalità attinenti al traffico aereo.

29.8. Demanio militare

**DEMANIO
MILITARE**
*Opere destinate alla
difesa dello Stato.*

Fanno parte del demanio militare le opere permanenti ed i manufatti destinati alla difesa dello Stato (fortezze, ecc).

Altre opere e manufatti, quali gli ospedali militari, le officine militari, rientrano tra i beni patrimoniali.

29.9. Beni minerari

I beni minerari, che la legge non considera demaniali, ma patrimoniali, sono presi in considerazione nella parte IV, § 3, cap. 20.

29.10. Demanio forestale

I beni del patrimonio forestale, che la precedente legge del 1923 (R.D. n. 3267) considerava “demanio forestale” sono considerati beni patrimoniali indisponibili. Si veda il successivo Capitolo XXXI.

29.11. Demanio storico, artistico e culturale

Questi beni ricomprendono i beni immobili, e nonché quei beni mobili che costituiscono un complesso organico unitario, cioè una *universitas* (pinacoteche, biblioteche, archivi, ecc.).

**DEMANIO
STORICO
ARTISTICO E
CULTURALE**
*Beni immobili e beni
mobili che
costituiscono un
complesso organico.
Es. pinacoteca,
archivio, ecc.*

29.12. Demanio regionale, provinciale e comunale

I beni che fanno parte delle varie categorie dei beni demaniali, qualora appartengano a questi enti, costituiscono il demanio regionale, provinciale e comunale.

Le regole relative a questi beni sono identiche a quelle del demanio statale.

Vi sono però delle differenze per i beni del demanio delle Regioni. Ad esempio, fanno parte del demanio regionale i porti lacuali e gli acquedotti di interesse regionale. Recentemente è stato soppresso il Servizio escavazione porti, e le relative competenze di bonifica sono state trasferite alle Regioni.

Oltre a ciò, i beni di cui al secondo comma dell'art. 822 del Codice civile allorché sono stati acquistati, a qualunque titolo, dalle Regioni, sono sottoposti al regime previsto dal Codice civile per i beni del demanio pubblico.

29.12.1. I Beni del demanio comunale. Mercati e cimiteri

I beni del demanio comunale sono costituiti dai cimiteri e dai mercati comunali.

Soltanto l'ente Comune ha tali beni demaniali.

**MERCATI E
CIMITERI**
*Fanno parte del
demanio comunale.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Qual è l'elenco dei beni demaniali stabilito nell'art. 822 del Codice civile?

Quali sono le categorie dei beni demaniali?

Da cosa è costituito il Demanio marittimo?

Quali sono i beni che costituiscono il Demanio idrico?

Da cosa è composto il Demanio stradale?

Cosa costituisce il Demanio ferroviario?

Cosa fa parte del Demanio aeronautico?

Cosa fa parte del Demanio militare?

Cosa contiene il Demanio forestale?

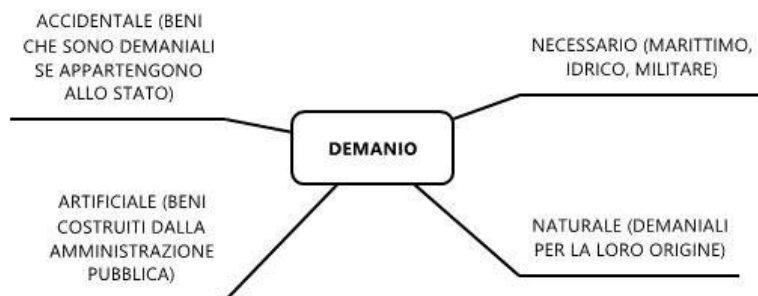
Quali Beni sono ricompresi nel Demanio storico, artistico e culturale?

Quali Beni fanno parte del Demanio regionale, provinciale e comunale?

I mercati ed i cimiteri di quale Demanio fanno parte?

Schemi riepilogativi

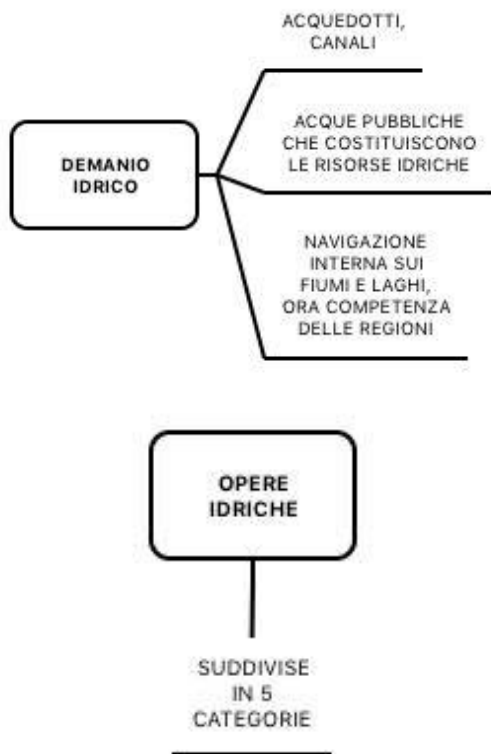
29.2. Le categorie dei beni demaniali



29.3. Demanio marittimo



29.4. Demanio idrico. Acquedotti e opere idrauliche



29.5. Demanio stradale



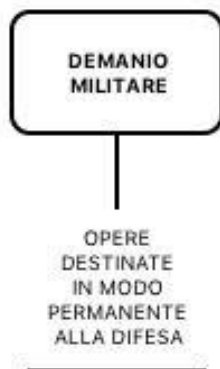
29.6. Demanio ferroviario



29.7. Demanio aeronautico



29.8. Demanio militare



29.10. Demanio forestale



29.11. Demanio storico, artistico e culturale



29.12. Demanio regionale, provinciale e comunale



USO DEI BENI DEMANIALI

30.1. Concetto

Come regola generale, l'uso dei beni demaniali avviene attraverso l'uso diretto di essi da parte della pubblica amministrazione.

Vi sono però dei casi nei quali è consentito l'uso dei beni demaniali da parte dei privati.

USO DEI BENI DEMANIALI

Uso diretto da parte della P.A. Vi sono anche da parte dei privati uso generale (es. uso delle strade) o uso particolare (es. studenti di una biblioteca) o uso eccezionale (in base a una concessione).

30.2. Uso da parte dei privati

In dottrina si distinguono alcuni tipi di uso da parte dei privati:

- a) *Uso generale* (detto anche *comune*). Esso è consentito da un atto di ammissione di carattere generale (si pensi all'apertura di una strada al pubblico transito). L'uso del bene demaniale non fa sorgere un diritto, ma un interesse legittimo;
- b) *Uso particolare* (o *speciale*). Esso è consentito con un singolo atto di ammissione o di assenso, e nei confronti di particolari categorie di soggetti (si pensi all'accesso degli studenti ad una biblioteca universitaria).
- c) *Uso eccezionale*. È consentito solo a coloro che hanno ottenuto una concessione (ad es., concessione per l'occupazione di rivendite di giornali nelle stazioni ferroviarie).

In quest'ipotesi, il concessionario deve pagare un canone (contributo) in relazione all'utilità che gli viene dall'uso eccezionale del bene.

30.3. Gli usi civici

Gli usi civici sono dei diritti di una comunità (facente parte di uno o più Comuni o frazioni) rivolti a usare, a utilizzare, dei beni pubblici.

Si tratta di usi che risalgono ad antiche consuetudini (si pensi, ad esempio, all'uso di "legnatico", di "pascolo", di "pesca", ecc.).

Al fine di riordinare questi usi è stato costituito nel 1927 (l. 1766) il Commissario regionale per la loro "liquidazione". Tale attività di riordino, comprendente l'eliminazione di alcuni usi e la

USI CIVICI

Antiche consuetudini di utilizzazione dei beni pubblici. Oggi disciplinati dalla l. 168/2017 sui domini collettivi.

risoluzione delle controversie ancora pendenti, non è ancora terminato. Le funzioni amministrative relative agli usi civici sono state ora trasferite alle Regioni, che hanno proseguito il riordino e la liquidazione di essi.

Ma a questa attività di “*liquidazione*”, che avrebbe dovuto eliminare questi usi civici – fortunatamente – non è stata completata e si è data una nuova disciplina a questi usi civici, che rivestono ancora, specie in alcune zone montane, un significato per l'economia e specialmente per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente.

La nuova legge 20 novembre 2017, n. 168 “*Norme in materia di domini collettivi*”, è rivolta alle comunità “*originarie*”, e stabilisce che questi beni collettivi non sono alienabili, sono individuabili, non sono usucapibili, ed hanno una *perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*.

~ ~ ~ ~ ~

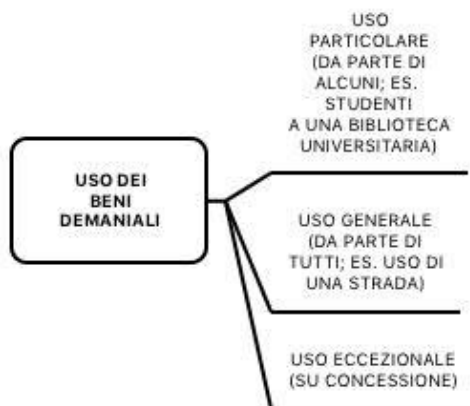
Domande di verifica

Come si distinguono alcuni tipi di uso da parte dei privati?

Cosa sono gli Usi civici?

Schemi riepilogativi

30.2. Uso da parte dei privati



30.3. Gli usi civici



I BENI PATRIMONIALI INDISPONIBILI

31.1. Concetto

I beni patrimoniali sono tutti quei beni che, non indicati negli artt. 822 e 824 del Codice civile, appartengono allo Stato o alla Regione, alla Provincia e al Comune.

Questi beni patrimoniali si distinguono in beni *indisponibili* o *disponibili*.

I primi sono quei beni che hanno un'immediata ed effettiva destinazione ad una finalità pubblica. L'elenco dell'art. 826 cc. deve però essere integrato da altri beni, quali le "aree protette" (L. n. 394/1991) e la "fauna selvatica" (L. n. 157/1992).

Tutti questi beni non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti da leggi speciali. La funzione pubblica cui essi assolvono giustifica le regole particolari su di essi e ciò vale anche per gli edifici destinati al culto, appartenenti ad enti ecclesiastici o a provati.

Su alcuni di questi beni conviene svolgere, tenendo conto dei contributi della dottrina, qualche succinto approfondimento.

31.2. Le foreste

La legge (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, **poi l. n. 910/1966**) parla di "demanio forestale", ma si tratta in realtà di patrimonio forestale.

I boschi e i terreni boscati acquisiti al patrimonio forestale sono considerati inalienabili e sono utilizzati (anche con la vendita dei prodotti del taglio dei boschi) secondo un piano economico.

Il patrimonio forestale (precedentemente gestito dall'Azienda statale per le foreste demaniali (ora soppresse) è **stato** trasferito alle Regioni (art. 11, L. n. 281/1970).

31.3. Patrimonio "naturale"

Il patrimonio "naturale" è costituito dal complesso delle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale (L. n. 394/1991).

Fanno parte del patrimonio naturale i parchi nazionali (gestiti da enti di diritto pubblico sottoposti a vigilanza del Ministero

**BENI
PATRIMONIALI
INDISPONIBILI**
*Hanno immediata
finalità pubblica.
Non possono essere
sottratti alla loro
destinazione (solo
con leggi speciali).*

FORESTE
*Boschi e terreni
boscati sono
inalienabili e
utilizzati in base a un
piano economico.*

**PATRIMONIO
NATURALE**
*Complesso delle
formazioni fisiche
geologiche con
rilevante valore
naturalistico (parchi
nazionali, riserve
naturali, zone
umide).*

dell'ambiente e della tutela del territorio) i parchi regionali, le riserve naturali, le aree marittime protette marittime (L. n. 979/1992) e le "zone umide". Queste ultime sono costituite da paludi, stagni, bacini naturali, adatti per certi tipi di flora e di fauna, specialmente per gli uccelli migratori (D.P.R. n. 448/1976).

31.4. Miniere

MINIERE
*Costituite da
sostanze minerali o
energie nel
sottosuolo. La
ricerca e la
concessione di
"coltivazione" delle
miniere è controllata
dal Ministro dello
sviluppo economico.*

Le miniere, disciplinate principalmente dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, sono costituite da sostanze minerali e da energie giacenti nel sottosuolo (per gli idrocarburi, cfr. la l. n. 6/1957).

Questi beni patrimoniali hanno una disciplina giuridica di demanialità, nel senso che essi appartengono allo Stato, che dà in concessione, sia la ricerca sia la "coltivazione".

La l. n. 136/1953 ha attribuito all'Ente nazionale idrocarburi (E.N.I., ora trasformato in s.p.a.) l'esclusiva della ricerca e della coltivazione dei giacimenti di idrocarburi in una vasta zona della pianura del Po.

La ricerca e la concessione di "coltivazione" sono temporanee, e sono sottoposte a controlli da parte del Ministro dello sviluppo economico, che autorizza qualunque trasferimento della concessione.

31.5. Beni ritrovati di interesse storico, artistico e archeologico

Le cose di interesse storico, artistico e archeologico che sono ritrovate, appartengono allo Stato (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 85).

Lo scopritore ha diritto ad un premio, che non può superare il quarto del valore.

31.6. Caserme, armamenti ed edifici sedi di pubblici uffici

Le caserme, gli aerei, le navi da guerra, destinati alla difesa, appartengono ai beni del patrimonio indisponibile e lo stesso dicasi per gli edifici sedi di pubblici uffici (compresi gli arredi e il mobilio).

**INTERESSE
STORICO,
ARTISTICO,
ARCHEOLOGICO**
*Cose ritrovate,
appartengono allo
Stato e lo scopritore
ha diritto a un
premio.*

**CASERME,
ARMAMENTI, SEDI
DI PUBBLICI
UFFICI**
*Appartengono ai
beni del patrimonio
indisponibile.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono i beni indisponibili?

Quali sono i beni disponibili?

Da chi è gestito il patrimonio forestale?

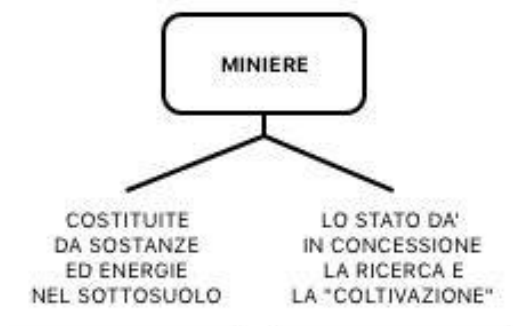
Cosa fa parte del patrimonio naturale?

Che disciplina giuridica hanno le miniere?

A chi appartengono i beni ritrovati di interesse storico, artistico, archeologico?

A quale tipo di patrimonio appartengono le caserme, gli armamenti e gli edifici pubblici?

31.4. Miniere



31.5. Beni ritrovati di interesse storico, artistico e archeologico



I BENI PATRIMONIALI DISPONIBILI

32.1. Concetto

Gli altri beni che appartengono allo Stato (o agli altri enti pubblici) fanno parte del *patrimonio disponibile*, di cui cioè lo Stato può disporre.

Essi sono, quindi, soggetti alle regole del Codice civile, a meno che una legge speciale non disponga diversamente.

È prevista la possibilità del passaggio di un bene dal demanio al patrimonio; ma ciò può avvenire solo attraverso un complesso procedimento, richiamato dall'art. 829 del Codice civile.

**BENI
PATRIMONIALI
DISPONIBILI**
*Sottoposti alle regole
del CC tranne
diversa disciplina di
leggi speciali. Hanno
rilievo economico e
dovrebbero produrre
reddito.*

32.2. Caratteristiche dei beni patrimoniali disponibili

Caratteristica dei beni del patrimonio disponibile è quella di avere un rilievo economico: essi, come regola generale, dovrebbero produrre reddito.

Questa finalità deve comunque tenere conto del tipo di beni patrimoniali disponibili.

Infatti, oltre ai beni immobili, fanno parte del patrimonio disponibile alcuni beni mobili, quali, ad esempio, obbligazioni, titoli, partecipazioni azionarie dello Stato in società pubbliche e società private per azioni, nonché le somme di denaro in attesa di essere utilizzate.

I beni del patrimonio disponibile sono disciplinati dalle norme di diritto privato e possono, quindi, essere alienati, sequestrati, pignorati.

Per quanto riguarda l'alienazione di questi beni, il procedimento è complesso e al fine di snellirlo è stata creata una società per azioni la "*Patrimonio dello Stato Spa*". Essa ha come finalità la valorizzazione, la gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato.

Tali alienazioni avvengono per decreto e a titolo oneroso. È stato, poi, stabilito che le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo) che usano degli immobili dello Stato a titolo gratuito dovranno pagare un canone, calcolato sulla base dell'andamento del mercato.

**PATRIMONIO
DELLO STATO SPA**
*Ha come finalità la
valorizzazione,
gestione e vendita del
patrimonio dello
Stato.*

Per quanto riguarda il *sequestro* ed il *pignoramento*, vi sono però alcune eccezioni dipendenti da finalità pubbliche. Ad esempio, non possono essere sequestrate o pignorate le somme destinate agli stipendi degli impiegati pubblici. Oltre a ciò, si rammenta che gli enti pubblici possono ora acquistare beni immobili e accettare disposizioni testamentarie e donazioni senza alcuna autorizzazione (art. 13. l. 127/1997).

I Comuni e le Province possono "alienare il proprio patrimonio immobiliare" dopo aver emanato un apposito regolamento e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico contabile, nonché dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenzialità, per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto.

Fanno però eccezione quei beni culturali che sono stati oggetto di una "notifica" sullo specifico interesse culturale, regolarmente trascritto (art. 8, d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ora abrogato dal d.lgs. n. 42/2004, Codice dei Beni culturali e del Paesaggio).

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali beni fanno parte del patrimonio disponibile?

Quali caratteristiche hanno i beni patrimoniali disponibili?

Quali sono le eccezioni in caso di sequestro o pignoramento?

32.1. Concetto



32.2. Caratteristiche dei beni patrimoniali disponibili





DIVIETO PER
GLI STIPENDI
DEGLI IMPIEGATI
PUBBLICI



I BENI PRIVATI DI INTERESSE PUBBLICO

33.1. Concetto

Vi sono dei beni che, pur restando in proprietà privata, hanno un particolare interesse pubblico, e sono perciò sottoposti a dei limiti. Alcuni di questi sono sottoposti a vincoli, che si esprimono in limiti di non fare, o di consentire dei controlli, o che permettono l'uso pubblico di essi.

Si pensi, ad esempio, ai beni privati di interesse storico, artistico, archeologico, paesistico, che sono sottoposti ad apposito vincolo, e alla vigilanza dell'autorità amministrativa.

Altri beni rimangono in godimento dei proprietari, ma essi hanno l'obbligo di conservazione, di miglioramento e, in casi di inadempienza, tali beni possono essere affidati ad altri soggetti e successivamente espropriati.

Ciò vale in particolare per le cave e per i terreni incolti o non sufficientemente coltivati.

BENI PRIVATI DI INTERESSE PUBBLICO

Sottoposti a controlli e alla vigilanza della P.A. I privati hanno obbligo di conservazione e miglioramento.

33.2. Cave

La cava si differenzia dalla *miniera* perché il materiale che viene estratto da essa non si trova, per lo più, nel sottosuolo, ma in superficie.

Il materiale estrattivo della cava è precisato dalla legge (r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, art. 2) che indica, tra l'altro, le torbe, materiali per costruzioni edilizie, stradali e idrauliche, terre coloranti, quarzo, sabbie silicee.

Le cave (e anche le torbiere) sono lasciate in disponibilità del proprietario, ma se questi non "coltiva" la cava, l'ingegnere capo del distretto minerario stabilisce un termine per l'inizio, la ripresa o l'intensificazione dei lavori. Trascorso il termine, la cava può essere data in concessione ad altri, che si assumono l'onere della "coltivazione".

CAVE

Materiale che si trova in superficie tra i quali torba, terre coloranti, quarzo, materiali per costruzioni edilizie.

TERRENI INCOLTI O NON SUFFICIENTEMENTE COLTIVATI

Terreni non utilizzati da due annate agrarie o che hanno prodotto meno del 40% assegnati ad altri soggetti. Queste regole non hanno avuto al momento attuazione.

33.3. Terreni incolti o non sufficientemente coltivati

I terreni non utilizzati da almeno due annate agrarie o quelli che negli ultimi tre anni hanno prodotto meno del 40% rispetto a

terreni simili per posizione e colture, possono essere assegnati a coloro che si impegnano a coltivarle con maggior produttività. Peraltro, le norme della L. n. 440/1978, che ha stabilito i principi ai quali devono uniformarsi le Regioni, non sembrano avere avuto sino, almeno ad oggi, una significativa applicazione.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali beni di “proprietà privata” possono essere sottoposti a dei “limiti”?

Cosa distingue la “cava” dalla “miniera”?

A chi vengono assegnati i terreni incolti o non sufficientemente coltivati?

Schemi riepilogativi

33.1. Concetto



33.2. Cave



33.3. Terreni incolti o non sufficientemente coltivati



PARTE QUINTA
L'ATTO ED IL PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO

L'ATTO AMMINISTRATIVO

34.1. Attività amministrativa e atto amministrativo. Concetto

Il termine "amministrare" indica nello stesso nome (*administrare*, *minister*) l'esecuzione pratica, concreta, delle regole generali espresse nelle leggi, e cioè l'attività di governo.

L'amministrazione è il motore sociale di ogni collettività. Quest'ultima non potrebbe esistere se non vi fosse un apparato e un'*attività amministrativa*.

L'atto o provvedimento amministrativo (previsto ad es. nell'art. 113 Cost.) consiste in una dichiarazione di volontà, di giudizio, di scienza, posta in essere da un organo della pubblica amministrazione.

La precedente dottrina, studiando il problema degli atti amministrativi in relazione al principio della separazione dei poteri, aveva definito l'atto amministrativo in modo negativo. L'atto amministrativo non aveva la forma della legge (espressione del potere legislativo) o della sentenza (espressione del potere giudiziario). Questa impostazione non appare sufficiente. È, invece, necessario considerare le caratteristiche principali dell'atto amministrativo sotto un profilo diverso, fermando l'attenzione sugli elementi essenziali, su quelli accidentali, sulla validità e invalidità, e sulle principali categorie di esso.

Quindi, come si è detto, l'atto amministrativo può essere definito, nelle linee generali, come l'atto o provvedimento emanato da un organo della pubblica amministrazione, caratterizzato da una presunzione di legittimità, dalla esecutorietà e che è finalizzato alla realizzazione del pubblico interesse.

Recentemente si è valorizzato l'aspetto funzionale dell'atto e, quindi, il fine pubblico specifico cui l'atto tende. L'atto amministrativo viene, così, considerato in riferimento alla *funzione* e, quindi, al procedimento che ne rappresenterebbe la "forma". Tali valorizzazioni non sembrano, comunque, incidere sulla struttura dell'atto e sugli elementi propri basilari.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa indica il termine Amministrare?

In cosa consiste l'atto o provvedimento amministrativo?

ELEMENTI ESSENZIALI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

34.2. *Elementi essenziali dell'atto amministrativo*

Gli elementi essenziali dell'atto amministrativo sono gli elementi costitutivi dell'atto, quelli necessari per la sua esistenza.

Nelle leggi vigenti non vi è l'elencazione di questi elementi essenziali. Essi sono stati individuati dalla giurisprudenza e dalla dottrina e sono:

- a) *capacità del soggetto*;
- b) *dichiarazione*;
- c) *contenuto*;
- d) *causa*;
- e) *forma*;
- f) *motivazione*.

**ELEMENTI
NECESSARI PER
L'ESISTENZA
DELL'ATTO**

34.2.1. *Capacità del soggetto*

Il *soggetto* che emana l'atto deve avere la *capacità* e la competenza ad emanarlo. Se l'atto è emanato da un soggetto che non è organo della pubblica amministrazione, non è un atto amministrativo.

Anche l'attività posta in essere dal "funzionario di fatto" (cioè da quel soggetto privato che svolge "di fatto" una funzione pubblica) è qualificata atto amministrativo soltanto se le leggi lo prevedono per situazioni particolari (es. attività svolta in occasione di catastrofi, inondazioni, rottura di dighe, ecc.).

**CAPACITÀ DEL
SOGGETTO
Competenza del
soggetto a emanare
l'atto amm.vo.**

34.2.2. *Dichiarazione*

La *dichiarazione* è l'atto con cui la p.a. esterna e rende esplicita la sua volontà. Il silenzio della pubblica amministrazione, di per sé, non costituisce dichiarazione. Solo in ipotesi ben precisate, la legge attribuisce al silenzio della pubblica amministrazione il significato di una dichiarazione, negativa o positiva. Si pensi, ad esempio, agli artt. 20 e 25, l. n. 241/1990, il primo sul silenzio-assenso e il secondo sul silenzio-diniego.

La dichiarazione può pervenire da un organo individuale, come da un organo collegiale o da più organi diversi. Nel primo caso, non sorgono particolari problemi. Quando la dichiarazione è l'espressione di un organo collegiale, essa deve essere il risultato

**DICHIARAZIONE
L'atto con cui la
P.A. rende esplicita
la sua volontà, in
casi particolari la
legge attribuisce al
silenzio il significato
di dichiarazione.**

della volontà del collegio. In questo caso le leggi stabiliscono precise disposizioni per il numero legale (detto anche *quorum*, cioè: numero *dei quali*). Si distingue tra *quorum strutturale*, che indica il numero dei componenti che devono essere presenti perché l'assemblea sia validamente costituita e *quorum funzionale*, che indica il numero dei componenti indispensabile per la validità della deliberazione. Quando, invece, la dichiarazione è l'espressione di più organi, vi è l'ipotesi dell'*atto collettivo* (in cui le volontà si fondono assieme e sono considerate come una sola volontà); oppure vi sono le ipotesi dell'*atto complesso*, dell'*accordo*, del "*concerto*" (in cui le volontà permangono distinte e concorrono, tutte, al risultato finale dell'atto amministrativo) o dell'*"intesa"* (in cui si esprime un accordo di massima, un benessere, senza assumersi la responsabilità dell'atto che segue all'intesa).

34.2.3. Il contenuto

Il *contenuto*, cioè l'oggetto della dichiarazione di volontà, deve essere preciso e determinato.

CONTENUTO
*Determinato e
preciso.*

34.2.4. La causa

La *causa* è lo scopo tipico, costante, rivolto alla realizzazione di un pubblico interesse, che la legge stabilisce per quel determinato atto. La causa esprime la legittimità dell'atto, poiché l'atto amministrativo deve perseguire i fini determinati dalla legge.

La causa – che è tipica per atti della stessa categoria – non deve essere confusa con i *motivi*, che sono variabili. Si pensi, ad esempio, all'atto di espropriazione di un bene. La causa è rappresentata dal trasferimento della proprietà dal privato alla pubblica amministrazione, per l'esecuzione di opere di pubblica utilità. I motivi dell'espropriazione possono essere vari (costruzione di strade, di ponti, ecc.).

La mancanza, totale o parziale della causa, determina quel particolare vizio dell'atto amministrativo che va sotto il nome di "eccesso di potere".

CAUSA
*Scopo tipico costante
stabilito dalla legge
per un determinato
atto. Non deve essere
confusa con i motivi.*

34.2.5. La forma

La *forma* è un elemento che si lega alla dichiarazione, la quale deve esprimersi attraverso una determinata veste giuridica. Sono le singole leggi che per lo più stabiliscono questa forma, prescrivendo, ad esempio, che l'atto debba avere *forma scritta*. Per certi atti amministrativi (es. ordini di polizia) è prescritta la *forma orale*. Altri atti amministrativi sono espressi in *forma simbolica*, cioè mediante segnali (si pensi alle segnalazioni relative al traffico stradale, effettuate dagli agenti con certi gesti o manifestate dalle luci di apparecchi luminosi automatici).

La forma si riferisce anche al tipo di atto (ad es., decreto del Capo dello Stato e di altre autorità, parere di un organo consultivo, verbale della deliberazione di un collegio, ecc.).

La forma scritta si traduce anche nella *sottoscrizione* (firma) dell'atto stesso, sottoscrizione che deve in ogni caso consentire (indipendentemente dalla leggibilità della firma) d'individuare la provenienza dell'atto stesso.

34.3. La motivazione dell'atto amministrativo

La motivazione è un elemento essenziale, che è collegato, da un lato, alla dichiarazione, dall'altro lato, alla forma di esso. Ogni provvedimento amministrativo (ad esclusione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale) deve essere motivato (art. 3, l. 241/90).

La motivazione non può consistere in una formula stereotipata o generica, ma deve indicare: a) i presupposti di fatto; b) le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione; c) i risultati dell'istruttoria, cioè della valutazione sull'atto e sulle sue finalità.

Si è voluto realizzare, attraverso la motivazione, la *trasparenza* degli atti amministrativi, che costituisce la necessaria premessa per una buona amministrazione.

Sarebbe però superflua (e non è quindi necessaria) la motivazione in un atto di mera certificazione (es. un certificato di nascita) o in un atto che sia "dovuto", cioè che la pubblica amministrazione è obbligata, per disposizione di legge, a rilasciare.

MOTIVAZIONE DELL'ATTO AMM.VO

Indica i presupposti di fatto, le ragioni giuridiche e i risultati dell'istruttoria. La motivazione, tranne che in alcuni casi, non può essere postuma.

La prassi amministrativa e la giurisprudenza hanno talora ridotto l'obbligo di motivazione e si è ritenuto che siano sufficientemente motivati quegli atti che contengono delle indicazioni numeriche sulla base di "parametri" motivati (ad es., le valutazioni scolastiche). In altri casi, la giurisprudenza ha precisato che la motivazione deve essere "congrua", "adeguata" e, quindi, più o meno estesa in relazione alle singole ipotesi.

Un problema particolare riguarda la cd. Motivazione "postuma" o successiva.

Come regola generale la motivazione non può essere successiva al provvedimento, si deve però aggiungere che la giurisprudenza (***ex multis***, Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 aprile 2021 n. 3385) ha ammesso la possibilità della motivazione postuma, allorché essa sia espressa in un provvedimento di convalida. **La motivazione, inoltre, non è prevista dal Legislatore per gli atti normativi e gli atti a contenuto generale (art. 3, c. 2, l. n. 241/1990) ed è, altresì, prevista la motivazione *per relationem*, le ragioni della decisione risultino da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa (art. 3, c. 3, l. n. 241/1990).**

34.4. Elementi accidentali dell'atto amministrativo

Gli elementi *accidentali* dell'atto amministrativo sono gli stessi del negozio giuridico nel diritto privato e, cioè, la condizione, il termine e il modo.

34.4.1. La condizione

La *condizione* è la previsione di un avvenuto futuro e incerto, al cui verificarsi dipende una determinata conseguenza.

La condizione può essere *sospensiva* (l'atto non produce i suoi effetti sino al verificarsi di un determinato evento).

Oppure *risolutiva*, allorché comporti, al verificarsi di un determinato evento, la risoluzione, cioè la cessazione o dell'atto amministrativo o di taluni aspetti di esso. Ad esempio, si concede un determinato contributo sino a quando sarà emanata una determinata legge o sarà approvato un particolare provvedimento.

ELEMENTI
ACCIDENTALI
*Condizione,
previsione di
avvenimento futuro e
incerto. Può essere
sospensiva o
risolutiva.*

34.4.2. Il termine

Il *termine* indica un momento temporale certo, dal quale decorrono o cessano gli effetti di un atto amministrativo.

Il termine è talora indicato con l'espressione *dies a quo* (cioè *giorno dal quale* il termine decorre) oppure come *dies ad quem* (cioè *giorno nel quale*) cessano o iniziano gli effetti dell'atto amministrativo. I termini che decorrono o scadono nei giorni festivi sono, per disposizione di legge, spostati al primo giorno feriale.

Il termine è considerato *perentorio*, allorché la legge stabilisce che un certo diritto non può più essere esercitato dopo la data del termine stesso.

Si pensi, ad esempio, ad un ricorso giurisdizionale amministrativo proposto dopo il 60mo giorno dalla piena conoscenza del provvedimento.

Il termine è, invece, considerato come *ordinatorio o sollecitatorio* allorché le leggi non collegano alcuna conseguenza alla decorrenza di esso.

TERMINE
Momento temporale certo dal quale decorrono o cessano gli effetti dell'atto.

TERMINE PERENTORIO O ORDINATORIO

34.4.3. Il modo

Nel diritto privato, il modo è quella clausola che può essere apposta ai negozi a titolo gratuito e che limita il vantaggio economico del beneficiario.

Nel diritto amministrativo, le clausole modali possono essere apposte ad un atto solo quando la legge lo prevede (es. patente automobilistica e uso degli occhiali per il guidatore che ha una determinata minore capacità visiva).

Gli elementi accidentali si possono applicare soltanto agli atti amministrativi negoziali (cioè a quelli che sono espressione di volontà). Infatti, i meri atti amministrativi non sopportano l'apposizione di elementi accidentali (si pensi, ad es., all'assurdo di una certificazione di nascita sottoposta a condizione sospensiva).

Gli elementi accidentali devono essere possibili e leciti. Gli elementi accidentali illeciti o impossibili non comportano la nullità o l'annullabilità dell'atto amministrativo, ma si considerano come non apposti.

MODO
Clausola che può essere apposta a un atto quando prevista dalla legge.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha considerato annullabili gli atti amministrativi ai quali sono stati apposti elementi accidentali illeciti, allorché si poteva dimostrare che la pubblica amministrazione, se avesse avuto precisa cognizione della illiceità di questi elementi, non avrebbe emanato tali atti.

34.5. Alcune caratteristiche dell'atto amministrativo

34.5.1. La perfezione dell'atto amministrativo

PERFEZIONE
*Indica l'atto
compiutamente
formato.*

La *perfezione* indica la caratteristica *dell'atto compiutamente formato*.

L'atto amministrativo, quando contiene tutti gli elementi essenziali (ed eventualmente anche quelli accidentali) previsti dalla legge, si dice *perfetto*. Egualmente si intende perfetto quando è il risultato dell'attività di più organi, e di vari momenti o fasi procedimentali, e tutte queste attività, momenti o fasi, sono state compiute.

34.5.2. L'esecutorietà dell'atto amministrativo

ESECUTORIETÀ
*Indica l'applicazione
concreta dell'atto.*

L'*esecutorietà* indica l'applicazione dell'atto. La pubblica amministrazione, allorché ha posto in essere un atto perfetto, può applicarlo, può eseguirlo o farlo eseguire, superando l'opposizione dei privati che siano eventualmente danneggiati da esso.

Si pensi, ad esempio, ad un'ordinanza d'urgenza in materia di edilizia. Il Sindaco (attualmente gli atti di "gestione" sono di competenza dei Dirigenti) informato che un edificio è pericolante, ed è quindi pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ne ordina la demolizione. Questa ordinanza è esecutoria, cioè può essere eseguita anche contro la volontà del proprietario.

L'atto amministrativo è esecutorio, in quanto si presume (per presunzione legislativa) che esso sia legittimo. È perciò evidente la diversità che intercorre tra gli atti dei privati e gli atti della pubblica amministrazione. Un privato, se vuole ottenere un certo comportamento da parte di un altro privato, deve prima ottenere una sentenza a lui favorevole da parte del giudice, (si pensi, ad es., al pignoramento ed alla vendita dei beni di un debitore insolvente). La pubblica amministrazione, invece, non ha bisogno di questo preliminare accertamento del giudice. L'atto amministrativo è di

per sé esecutivo, perché si ritiene che esso sia legittimo ed ispirato al pubblico interesse.

Le forme di esecuzione di cui si avvale la pubblica amministrazione sono:

**FORME DI
ESECUZIONE
DELLA P.A.**

- 1) l'esecuzione diretta o d'ufficio;
- 2) l'uso della forza su persone o cose;
- 3) l'esecuzione forzata patrimoniale (si pensi, ad es., al sistema coattivo di riscossione delle imposte).

La presunzione di legittimità degli atti amministrativi non è assoluta, ma relativa. La pubblica amministrazione può infatti emanare un atto illegittimo, che il privato può impugnare davanti alle autorità giurisdizionali (ordinaria o amministrativa). Ma tale impugnazione, di per sé, non sospende l'esecuzione dell'atto.

Il giudice ordinario non può annullare o revocare un atto amministrativo illegittimo, ma solo dichiararne l'illegittimità e condannare l'amministrazione al risarcimento del danno. L'impugnazione dell'atto davanti al giudice amministrativo, non sospende, di per sé, l'esecuzione, e sarà necessario rivolgere al giudice apposita domanda per ottenere la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

34.6. Validità ed invalidità dell'atto amministrativo

L'atto amministrativo è *valido*, allorché è pienamente rispondente alle norme giuridiche che ne disciplinano l'emanazione, il contenuto, i fini.

È *invalido*, allorché in alcune sue parti è manchevole, contrario alle norme giuridiche; in altre parole, quando è viziato.

I vizi dell'atto amministrativo possono riguardare la legittimità dell'atto, se quest'ultimo è contrario a quanto è stabilito da una legge (*vizi di legittimità*); oppure, possono incidere sull'opportunità, sulla buona amministrazione, e, quindi, si riferiscono al "merito" dell'atto (*vizi di merito*).

**VALIDITÀ
DELL'ATTO**
*Quando è
completamente
coerente con le
norme giuridiche.*

INVALIDO
*Quando è
manchevole,
contrario alle norme
e quindi viziato.*

**VIZI DI
LEGITTIMITÀ**

INCOMPETENZA
*Atto posto in essere
da un organo
incompetente a
emanarlo.*

**INCOMPETENZA
ASSOLUTA**
*Emanato da organo
appartenente a
potere del tutto
diverso.*

**INCOMPETENZA
RELATIVA**
*Atto di un organo
che fa parte della
P.A. ma non è
legittimato a
emanarlo.*

**VIOLAZIONE DI
LEGGE**
*Contrasto con una
norma giuridica sia
essa costituzionale,
statale, regionale, o
norma statutaria o
regolamentare.*

34.7. Vizi di legittimità dell'atto amministrativo

I vizi di legittimità sono l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge, **art. 21 octies, c. 1, l. n. 241/1990**.

34.7.1. Incompetenza

L'atto amministrativo è viziato da incompetenza, allorché è posto in essere da un organo che non era competente ad emanarlo.
L'incompetenza può essere *assoluta o relativa*.

34.7.1.1. Incompetenza assoluta

È *assoluta*, allorché l'organo che ha emanato l'atto non aveva assolutamente la competenza per emanarlo, in quanto si trattava di un organo appartenente ad un potere, o settore dell'amministrazione pubblica, completamente diversi.
Si pensi, ad esempio, a una sentenza emanata da un Ministro. In questo caso, il provvedimento è nullo, **art. 21 septies, l. n. 241/1990** e non annullabile.

34.7.1.2. Incompetenza relativa

L'incompetenza è *relativa*, causa di annullabilità, quando l'organo che emana l'atto, pur facendo parte del settore dell'amministrazione competente per quel tipo di materia, non è legittimato all'emanazione di esso.
Si pensi, ad esempio, a un provvedimento in materia scolastica, emanato dal dirigente dell'Ufficio Scolastico Territoriale, mentre le leggi stabiliscono che esso deve essere emanato dal superiore gerarchico e, cioè, dal Ministro dell'Istruzione e del Merito.

34.7.2. Violazione di legge

Si ha violazione di legge quando l'atto amministrativo contravviene a quanto è prescritto da una legge, sia essa legge costituzionale oppure legge ordinaria (statale, regionale o provinciale). Nel termine "legge" si ricomprendono anche le disposizioni statutarie e regolamentari.

34.7.3. Eccesso di potere

Si ha eccesso di potere allorché l'atto amministrativo è viziato nella sua causa e anche nello scopo dell'atto che è predeterminato dalle leggi.

L'eccesso di potere non deve essere confuso con l'incompetenza; infatti, l'"eccesso" di potere riguarda la *causa* dell'atto, non la sfera delle attribuzioni dell'autorità che emana l'atto e quindi la sua competenza.

L'eccesso di potere è una figura composita, nel senso che esso si presenta sotto vari aspetti, tutti riconducibili al vizio della causa. La giurisprudenza ha nel tempo introdotto le cd. figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

ECCESSO DI POTERE
Vizio della causa e dello scopo dell'atto. Non va confusa con l'incompetenza.

34.7.3.1. Lo sviamento di potere

Si ha sviamento di potere allorché l'autorità amministrativa usa il potere attribuitole per raggiungere uno scopo diverso da quello stabilito dalla legge, "deviando", per così dire, dai "binari" prestabiliti dalla legge. Questo vizio dell'atto amministrativo è stato elaborato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato francese, che nel 1800 ha appunto delineato le caratteristiche del "*detournement du pouvoir*".

Si pensi, come esempio di eccesso di potere, al trasferimento di un pubblico impiegato ad altro ufficio, o ad altra amministrazione, motivato con qualche pretesto, ma in realtà perché questo impiegato ha idee politiche diverse da quelle del dirigente.

SVIAMENTO DI POTERE
Si vuole raggiungere uno scopo diverso da quello stabilito dalla legge.

34.7.3.2. Il travisamento dei fatti

Si ha travisamento dei fatti allorché un determinato provvedimento amministrativo ha, come sua base, dei fatti che sono stati travisati, falsati, nel senso che sono stati assunti, come veri o esistenti, fatti inesistenti, o viceversa.

Si pensi, ad esempio, all'ordine di demolizione di un edificio che si ritiene lesionato e pericolante, mentre, in realtà, l'edificio è stabile e solido.

TRAVISAMENTO DEI FATTI
Sono assunti come esistenti fatti inesistenti o come veri dei fatti falsi e viceversa.

ILLOGICITÀ
L'atto contiene disposizioni contraddittorie anche rispetto a un precedente atto.

34.7.3.3. Illogicità o contraddittorietà

Vi è, anche, lo sviamento di potere per *illogicità o contraddittorietà*. L'atto, cioè, contiene più disposizioni contraddittorie fra di loro, ed illogiche.

Ad esempio, un atto amministrativo, dopo aver premesso che un pubblico impiegato ha sempre dimostrato un ottimo rendimento, prescrive a suo carico una sanzione disciplinare per scarso rendimento.

La contraddittorietà può manifestarsi anche rispetto ad un precedente provvedimento, e la mancanza di un nesso logico tra i due atti determina l'eccesso di potere del secondo.

34.7.3.4. Perplessità

PERPLESSITÀ
Sono richiamate disposizioni rivolte a finalità diverse e non si comprende il significato della norma richiamata.

La *perplessità* si ha quando un atto amministrativo richiama disposizioni legislative che si riferiscono a finalità diverse ed il destinatario dell'atto non comprende a quale norma si debba ricondurre l'atto amministrativo.

34.7.3.5. Insufficienza della motivazione ed ingiustizia manifesta

INSUFFICIENZA DELLA MOTIVAZIONE
Oggi considerata violazione di legge come l'ingiustizia manifesta.

L'*insufficienza della motivazione* è stata considerato come un aspetto dell'eccesso di potere, ma attualmente la legge stabilisce la necessità della motivazione. L'assenza di motivazione rientra nella violazione di legge, mentre la carenza di motivazione rientra nell'eccesso di potere. Lo stesso deve dirsi per l'*ingiustizia manifesta*.

34.8. Vizi di merito dell'atto amministrativo

VIZI DI MERITO
Vizio relativo alla convenienza amm.va in relazione all'interesse pubblico.

Il merito dell'atto amministrativo si riferisce all'opportunità dell'atto amministrativo, alla sua convenienza sotto il profilo dell'interesse pubblico.

Un atto amministrativo è viziato nel merito, quando è in contrasto con i criteri di convenienza e di opportunità amministrativa.

Si pensi, ad esempio, alla costruzione di una strada che segue un tracciato diverso da quello che suggerirebbe un criterio di convenienza amministrativa, considerato in riferimento

all'oggettivo interesse pubblico (**ad** es., la strada fa una deviazione per "favorire" i proprietari di alcune costruzioni).

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono gli elementi essenziali individuati dalla giurisprudenza e dalla dottrina?

Chi è il “funzionario di fatto”?

In cosa consiste nell’atto amministrativo la Dichiarazione?

Che cos'è il “quorum”?

Che cos'è la “causa”, elemento essenziale dell’atto amministrativo?

Che cos'è la forma scritta?

Che cos'è la forma orale?

Che cos'è la forma simbolica?

A cosa è collegata la motivazione dell'atto amministrativo?

Quali sono gli elementi accidentali dell'atto amministrativo?

Che cos'è la condizione sospensiva?

Che cos'è la condizione risolutiva?

Che rilievo ha l'espressione “*dies a quo*”, “*dies ad quem*” (giorno dal quale e giorno al quale)?

Quando il termine è considerato perentorio?

Quando il termine è considerato ordinatorio o sollecitatorio?

Nel diritto privato cosa si intende per: *Modo*?

Che cosa sono le clausole modali?

Quali sono gli elementi accidentali?

Che cosa comportano gli elementi accidentali illeciti?

Che cosa s'indica con il termine “Perfezione” dell'atto amministrativo?

Che cos'è l'esecutorietà dell'atto amministrativo?

Chi ha la competenza degli atti di gestione?

Che differenza intercorre tra gli atti dei privati e gli atti della pubblica amministrazione?

Quali sono le forme di esecuzione di cui si avvale la pubblica amministrazione?

Quando l'atto amministrativo è valido?

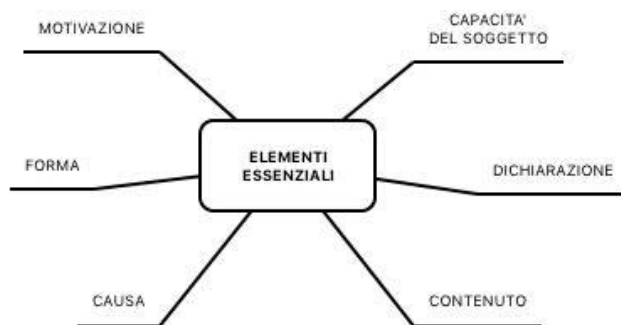
Quando l'atto amministrativo è invalido?
Quali sono i vizi di legittimità dell'atto amministrativo?
Quando l'atto amministrativo è viziato di incompetenza?
Quando l'incompetenza è assoluta?
Quando l'incompetenza è relativa?
In quale caso avviene la violazione di legge?
Quando avviene l'eccesso di potere?
Che cos'è il travisamento dei fatti?
Cosa si intende per sviamento di potere?
Per illogicità o contraddittorietà?
Quando avviene la perplessità di un atto amministrativo?
In quale caso la motivazione risulta essere insufficiente?
Che cosa sono i vizi di merito dell'atto amministrativo?
In quali modi si esprimono le modificazioni dell'atto?
Che cos'è la conversione dell'atto?
Quando avviene la convalida dell'atto?
Quando avviene la ratifica dell'atto?
Quando avviene la sanatoria dell'atto?

Schemi riepilogativi

34.1. Attività amministrativa e atto amministrativo. Concetto



34.2. Elementi essenziali dell'atto amministrativo



34.2.1. Capacità del soggetto



34.2.2. Dichiarazione







34.2.3. Il contenuto



34.2.4. La causa



34.2.5. La forma



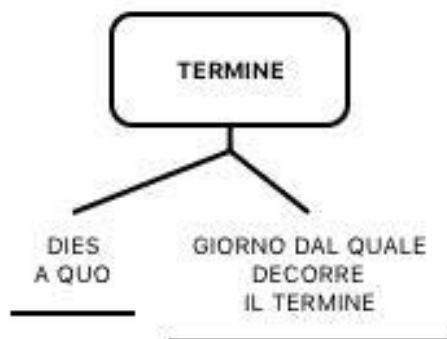
34.3. La motivazione dell'atto amministrativo



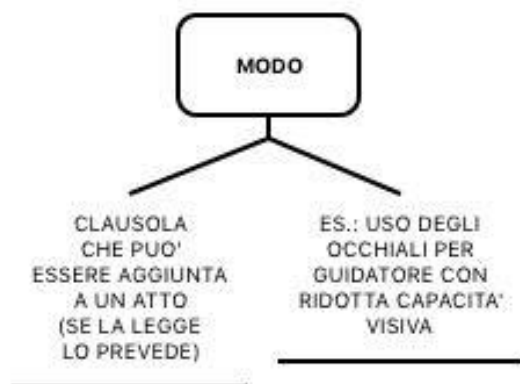
34.4. Elementi accidentali dell'atto amministrativo



34.4.2. Il termine



34.4.3. Il modo



34.5.1. La perfezione dell'atto amministrativo



34.5.2. L'esecutorietà dell'atto amministrativo





34.6. Validità e invalidità dell'atto amministrativo



34.7.1. Incompetenza



34.7.2. Violazione di legge



34.7.3. Eccesso di potere



34.7.3.1. Lo sviamento di potere



34.7.3.2. Il travisamento dei fatti



34.7.3.3. Illogicità o contraddittorietà



34.7.3.4. Perplexità



34.7.3.5. Insufficienza della motivazione ed ingiustizia manifesta



34.8. Vizi di merito dell'atto amministrativo



MODIFICAZIONI DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

35.1. Concetto

L'atto amministrativo può essere modificato attraverso quelli che vengono definiti procedimenti amministrativi di secondo grado. Talvolta la modificazione è rivolta a sanare l'atto, per cui si mantengono fermi alcuni aspetti validi di un atto invalido e si eliminano o si correggono quelli invalidi. Queste modificazioni si esprimono attraverso gli atti di *conversione*, *convalida*, *ratifica*, e *sanatoria*.

35.2. La conversione

La *conversione* consiste nella trasformazione di un atto amministrativo invalido in un atto amministrativo valido. Naturalmente, affinché ciò possa avvenire, è necessario che il primo atto abbia tutti gli elementi essenziali del secondo.

CONVERSIONE
Trasformazione di un atto amm.vo invalido in atto valido.

35.3. La convalida e la ratifica

La *convalida* è quell'atto con cui l'organo che ha emanato un atto invalido ne elimina il vizio e rende, quindi, l'atto valido.

La *ratifica* consiste nell'approvare e nel far proprio un provvedimento emanato da un organo incompetente o, comunque (se ciò è previsto dalla legge) diverso.

Si pensi, ad esempio, **alle** deliberazioni di urgenza di un organo che non avrebbe potuto emanarle e che sono, poi, ratificate e fatte proprie dall'organo che le ratifica.

CONVALIDA
La P.A. elimina il vizio e rende l'atto valido.

RATIFICA
La P.A. approva un provvedimento emanato da un organo incompetente e lo fa proprio.

35.4. La sanatoria

La *sanatoria* è quell'atto attraverso il quale la pubblica amministrazione mantiene fermo, nei suoi effetti giuridici, un atto invalido. Si pensi, ad esempio, alla sanatoria edilizia.

SANATORIA
La P.A. mantiene fermi gli effetti giuridici di un atto invalido.

Schemi riepilogativi

35.1. Concetto



35.2. La conversione



35.3. La convalida e la ratifica



35.4. La sanatoria



TIPOLOGIA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

36.1. Criteri di distinzione

Gli atti amministrativi possono essere classificati secondo numerosi criteri.

**ATTO NEGOZIALE
E MERO ATTO**

36.1.1. Atto negoziale e mero atto

In riferimento alla struttura, si distingue tra *atto negoziale* e *mero atto*.

Negoziale è quell'atto in cui vi è una dichiarazione di volontà. *Mero atto amministrativo*. Il termine 'mero', riferito all'atto amministrativo, significa atto pieno, atto che non è espressione di volontà, atto che contiene dichiarazioni di scienza o valutazioni tecniche (es., certificati di nascita, certificazioni sul grado di inquinamento, ecc.).

NEGOZIALE
*Atto con
dichiarazione di
volontà.*

MERO ATTO
*Contiene solo
dichiarazione di
scienza o valutazioni
tecniche.*

36.1.2. Atto semplice, complesso, collegiale

Un'altra distinzione è quella che attiene alla formazione dell'atto.

Un atto è *semplice* quando è emanato, mediante un unico momento procedimentale, da un unico soggetto amministrativo.

È *complesso* allorché è emanato da più soggetti, ciascuno dei quali esprime la propria volontà che non si fonde con quella degli altri, e rimane quindi distinta.

È *collegiale* quando è emanato da un collegio amministrativo (ad es., Consiglio dei Ministri).

ATTO SEMPLICE
*Emanato da un
unico organo.*

COMPLESSO
*Emanato da più
soggetti i cui atti non
si fondono e
rimangono distinti.*

COLLEGIALE
*Quando è emanato
da un collegio dove
le volontà si fondono
in un unico atto.*

36.1.3. Atto – procedimento o procedimento amministrativo

Si parla poi di atto-procedimento, o *procedimento amministrativo*, quando l'atto è svolto da più atti successivi. Si pensi, per chiarire il significato delle parole, ad una "processione" che indica il susseguirsi di passi.

Nel diritto, il *procedimento* è il risultato di una *serie di atti* infraprocedimentali (cioè che sono all'interno del procedimento), che si svolgono in momenti successivi. A. Sandulli, nel 1940, ha definito il procedimento amministrativo come una serie coordinata di atti e di fatti posti in essere da soggetti diversi con l'obiettivo di

PROCEDIMENTO
*Serie di atti collegati
assieme chiamati
anche
infraprocedimentali.*

adottare un provvedimento amministrativo finale modificativo della sfera giuridica soggettiva di un soggetto terzo.

Il procedimento amministrativo è considerato compiuto allorché tutti questi atti hanno avuto luogo e si saranno saldati, come tanti anelli di una catena, sino a formare l'atto vero e proprio che chiameremo provvedimento amministrativo, per distinguerlo da un generico atto amministrativo che solitamente ha una collocazione endoprocedimentale e non produce effetti esterni verso terzi.

36.1.4. Atti che ampliano (o che restringono) la sfera giuridica del soggetto

**ATTO CHE
AMPLIA LA SFERA
DEL PRIVATO**
Concessione.

Un'altra distinzione (che attiene agli effetti) prende in considerazione la situazione soggettiva del destinatario dell'atto. Infatti, vi sono degli atti che *ampliano la sfera giuridica* del soggetto (si pensi, ad., al rilascio di una autorizzazione o di una concessione).

**ATTO CHE
RESTRINGE LA
SFERA DEL
PRIVATO**
Revoca.

Altri atti, invece, *restringono la sfera giuridica del soggetto*, togliendogli dei vantaggi e imponendogli degli obblighi (si pensi, ad es., alla revoca di una autorizzazione, ad un divieto, ai poteri ablatori ecc.).

CERTIFICAZIONE
*Atto di scienza di
una determinata
situazione (es.
nascita).*

36.2. La certificazione

La certificazione come gli atti di accertamento è un atto amministrativo di scienza, che attesta la certezza di una determinata situazione (es. nascita, residenza).

36.3. La concessione

La concessione è quell'atto amministrativo attraverso il quale la pubblica amministrazione concede ad un soggetto, un diritto o un interesse legittimo che egli prima non aveva.

Si pensi, ad esempio, alla concessione per sfruttare un giacimento di idrocarburi, oppure alla concessione edilizia.

CONCESSIONE
*Atto con il quale la
P.A. concede un
diritto o un interesse
che il privato prima
non aveva.*

36.3.1. La concessione costitutiva

La concessione può essere *costitutiva*, allorché fa sorgere in capo al privato una situazione giuridica nuova, dalla quale non era titolare neppure la pubblica amministrazione.

Si pensi, ad esempio, alla concessione di cittadinanza.

CONCESSIONE COSTITUTIVA
Fa sorgere situazione giuridica nuova (es. cittadinanza).

36.3.2. La concessione traslativa

La concessione è *traslativa* quando si trasferiscono al privato alcune potestà delle quali era titolare la pubblica amministrazione.

Si pensi, ad es., alla concessione di un servizio ferroviario, in cui sono trasferite al privato le potestà spettanti originariamente all'amministrazione.

CONCESSIONE TRASLATIVA
Trasferisce al privato potestà di cui era titolare la P.A.

36.3.3. La concessione traslativo – costitutiva

Vi sono, poi, concessioni *traslativo-costitutive*, allorché si trasferiscono al privato delle "facoltà" contenute nel diritto concesso.

Si pensi, ad esempio, ad una concessione di *uso* di beni demaniali. Con essa viene trasferito al privato il *godimento* di essi, non il diritto di proprietà.

CONCESSIONE COSTITUTIVA
Trasferisce al privato facoltà contenute nel diritto concesso.

36.4. L'autorizzazione

L'autorizzazione è un atto negoziale (cioè un atto di volontà) attraverso il quale la pubblica amministrazione rimuove un limite all'esercizio di un diritto che il privato già aveva, quindi un diritto preesistente all'esercizio del potere amministrativo.

Si tratta di un atto amministrativo discrezionale, in quanto la pubblica amministrazione deve accertare non solo la conformità alle leggi, ma deve valutare che il privato eserciti il diritto in modo armonico con l'interesse pubblico e in conformità con il quadro normativo di riferimento.

L'autorizzazione costituisce il tipo di atto amministrativo più frequente.

Quasi tutte le attività dei privati che interferiscono con la sicurezza e la sanità necessitano di un'autorizzazione, che sovente assume un nome particolare.

AUTORIZZAZIONE
Atto che rimuove un limite all'esercizio di un diritto che il privato aveva.

Si pensi, ad es., alle varie "licenze", oppure alla "patente" di guida degli autoveicoli, alle abilitazioni per l'esercizio di una professione ovvero al nulla osta in materia paesaggistica-culturale.

36.5. L'ammissione

AMMISSIONE
Accertamento della P.A., affinché il singolo possa utilizzare determinati servizi o svolgere attività professionali.

L'ammissione consiste in un accertamento da parte della pubblica amministrazione e nel conseguente permesso a che il singolo possa fruire di determinate utilità o prestazioni o possa esercitare certe attività professionali.

Si pensi, ad esempio, all'ammissione all'università, all'accesso alle biblioteche; oppure all'iscrizione agli albi professionali, che può avvenire solo a seguito dell'accertamento di determinati titoli di studio, di pratica professionale, e del superamento di particolari esami.

36.6. La revoca

REVOCA
Atto contrario a quello che era stato emanato dalla P.A. Può avvenire per vizi sin dall'origine o per mutamento della situazione di fatto.

La revoca consiste nel *ritiro* di un atto negoziale nell'atto contrario (è stata definita, nella lingua latina, il "*contrarius actus*") a quello che era stato emanato - da parte della pubblica amministrazione.

La revoca può avvenire perché l'atto era viziato sin dall'origine, oppure per il mutamento della situazione di fatto.

Ad esempio, la pubblica amministrazione concede, ad un privato, un diritto che poteva essere concesso solo a cittadini italiani; in seguito, ci si accorge che il concessionario non era cittadino italiano, e la concessione viene quindi revocata.

Oppure la revoca può avvenire per il mutamento della situazione di fatto.

Ad esempio, il guidatore di un'automobile, a causa di una malattia ha una ridottissima capacità visiva, che non si può correggere con nessun tipo di occhiali. La pubblica amministrazione può revocargli la "patente" di guida.

La revoca può avvenire anche per ragioni di opportunità.

Si pensi, ad esempio, ad una autorizzazione alla vendita di generi alimentari. Se, per circostanze sopravvenute, la zona nella quale erano state rilasciate varie licenze di commercio subisce uno spopolamento, e le licenze concesse si rivelano sproporzionate alla

densità degli abitanti, la pubblica amministrazione può revocare quelle licenze che essa ritiene superflue.

La revoca deve avere, a suo fondamento, esclusivamente ragioni di interesse pubblico.

Non tutti gli atti amministrativi possono essere revocati. Non possono essere revocati quelli che hanno fatto sorgere una situazione di diritto soggettivo (es. cittadinanza).

Sono invece revocabili quelli che hanno fatto sorgere una situazione di interesse legittimo (es. patente di guida).

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Secondo quali criteri possono essere classificati gli atti amministrativi?

Che cos'è l'atto negoziale?

Che cos'è il mero atto amministrativo?

In quali modi si distingue la formazione dell'atto?

Che cosa si intende per procedimento dell'atto o atto-procedimento?

Come si distinguono gli atti che restringono o ampliano la sfera giuridica del soggetto?

Che cos'è la certificazione degli atti?

Che tipo di atto amministrativo è la concessione?

Quando la concessione può essere costitutiva?

Quando la concessione può essere traslativa?

Quando la concessione è traslativo-costitutiva?

Che tipo di atto è l'autorizzazione?

In cosa consiste l'ammissione?

In cosa consiste la revoca?

Quando gli atti amministrativi non possono essere revocati?

36.1.1. Atto negoziale e mero atto



36.1.2. Atto semplice, complesso, collegiale



36.1.3. Atto – procedimento o procedimento amministrativo



36.2. La certificazione



36.3. La concessione



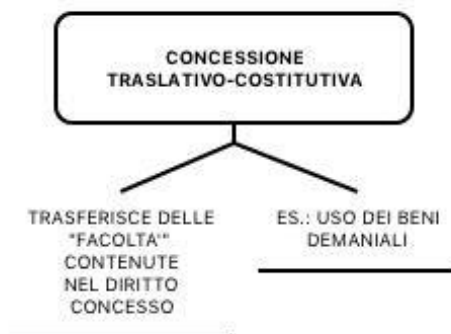
36.3.1. La concessione costitutiva



36.3.2. La concessione traslativa



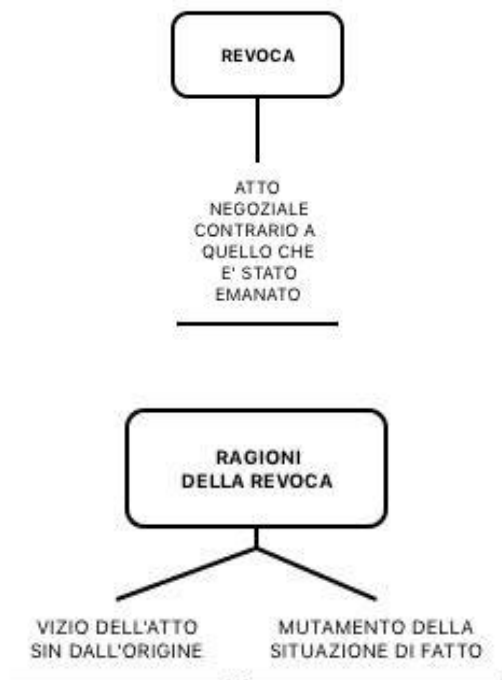
36.3.3. La concessione traslativo-costitutiva



36.5. L'ammissione



36.6. La revoca





INESISTENZA, NULLITÀ, ANNULLABILITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

37.1. Concetto

L'atto amministrativo può presentare dei difetti, più o meno gravi, che possono comportare la sua nullità dall'origine (art. 21 *septies*, l. n. 241/1990), o la sua annullabilità (art. 21 *octies*, l. n. 241/1990). In alcuni casi si è parlato anche d'inesistenza dell'atto.

37.2. Inesistenza

Secondo alcune tesi dottrinali, l'inesistenza dell'atto amministrativo si riferisce ad un atto che non è classificabile come atto amministrativo. Sarebbe, quindi, non un atto nullo, ma un "non atto", un atto inesistente.

A queste tesi si potrebbe però obiettare che i difetti dell'atto si riferiscono sempre ad un atto amministrativo *esistente*, che può essere nullo o annullabile. L'inesistenza dell'atto esclude, quindi, che si possa parlare di difetti di un atto.

**INESISTENZA
DELL'ATTO**
*Tesi dottrinale che si
riferisce a un "non
atto".*

37.3. Nullità

Quando l'atto amministrativo è mancante di un elemento essenziale, è nullo e non produce alcun effetto giuridico.

Si pensi, ad esempio, ad un atto emanato da un soggetto che non ha assolutamente la competenza ad emanarlo (ad es., un sindaco che rilascia una patente di guida).

NULLITÀ
*Atto che manca di
un elemento
essenziale.*

37.4. Annullabilità

Quando un atto amministrativo è viziato nella legittimità, può essere annullato.

L'annullamento può essere effettuato sia dall'autorità amministrativa, in autotutela (annullamento d'ufficio, art. 21 *nonies*, l. n. 241/1990), sia da organi giurisdizionali, a seguito di ricorso giurisdizionale al Tar e, in appello, al Consiglio di Stato. Nel primo caso, l'annullamento può essere effettuato o dalla stessa autorità che ha emanato l'atto, o dal superiore gerarchico.

ANNULLABILITÀ
*Atto viziato nella
legittimità che può
essere annullato.*

Nel secondo caso, l'annullamento può essere effettuato dal giudice amministrativo. Il giudice ordinario, invece, non può annullare gli atti della pubblica amministrazione, ma può soltanto dichiarare l'illegittimità e condannare l'amministrazione al risarcimento del danno, ad eccezione dei casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, art. 133, d.lgs. n. 104/2010, Codice del processo amministrativo.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

In quali casi si può parlare di inesistenza dell'atto?

La tesi è persuasiva?

Quando l'atto amministrativo può considerarsi nullo?

Da chi può essere effettuato l'annullamento?

37.2. Inesistenza



37.3. Nullità



37.4. Annullabilità



INTERPRETAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

38.1. Concetto

Come tutti gli atti giuridici, anche l'atto amministrativo deve essere interpretato.

Si deve, cioè, individuare il tipo di atto, la sua legittimità, e, specialmente, si deve considerare il significato, la portata, la finalità che persegue, e gli effetti che esso determina.

L'interpretazione dell'atto amministrativo è perciò quell'operazione logica che tende a vagliare, oltre alle espressioni formali, il senso, il significato, e la portata dell'atto amministrativo stesso.

38.2. Criteri di interpretazione

Le leggi non stabiliscono i criteri di interpretazione dell'atto amministrativo.

Secondo la giurisprudenza, essi sarebbero i criteri di interpretazione dei contratti, nei quali viene dato un particolare rilievo alla volontà dei contraenti.

Ma l'atto amministrativo è l'espressione unilaterale della pubblica amministrazione; esso ha, quindi, criteri propri di interpretazione, diversi dai criteri di interpretazione del contratto (art. 1362 Codice civile) o della legge (art. 12 delle preleggi al Codice civile).

L'interpretazione dell'atto amministrativo prende in considerazione l'aspetto formale di esso e le finalità che esso deve perseguire.

L'intenzione dell'autorità che ha emanato l'atto ha rilievo soltanto se viene espressa nella motivazione.

Non si può applicare analogicamente l'atto amministrativo (a meno che una legge non lo stabilisca espressamente per casi specifici) ed il ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato può essere effettuato nell'ambito delle leggi relative alla amministrazione pubblica.

INTERPRETAZIONE DEL CONTRATTO E DELLA LEGGE
Criteri propri per l'interpretazione dell'atto amm.vo.

38.3. Interpretazione dell'atto amministrativo e gerarchia delle fonti

L'atto amministrativo deve essere interpretato alla luce delle norme (regolamentari, statutarie, legislative) di cui esso è l'attuazione concreta.

Ma queste norme sono a loro volta inserite in una gerarchia di fonti; in conseguenza, l'atto amministrativo deve essere interpretato anche alla luce delle altre norme che sono sovrastanti ad esso.

38.4. L'interpretazione sistematica dell'atto amministrativo

Il criterio dell'interpretazione sistematica è perciò rilevante, perché l'atto amministrativo, pur essendo un atto singolo, o un provvedimento, non è isolato, e deve tenere conto del reticolo delle varie norme regolamentari, statutarie e legislative, che si pongono tra di loro in un rapporto di gerarchia, e quindi in un sistema.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Come avviene l'interpretazione dell'atto amministrativo?

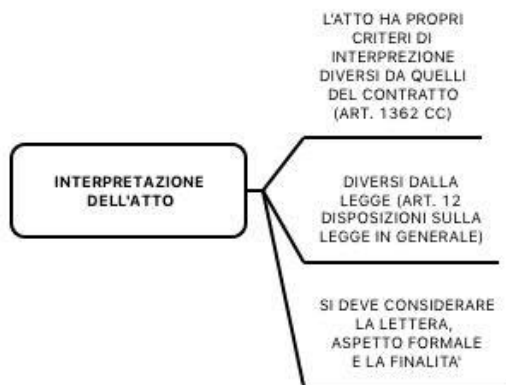
Quali sono i criteri di interpretazione dell'atto amministrativo?

Alla luce di quale norma o principio deve essere interpretato l'atto amministrativo?

Che cosa s'intende per interpretazione sistematica dell'atto amministrativo?

INTERPRETAZIONE SISTEMATICA
Tiene conto anche delle norme gerarchiche superiori.

38.1. Concetto



38.4. L'interpretazione sistematica dell'atto amministrativo



IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

39.1. Concetto

L'attività amministrativa non si esprime in un unico atto, ma in una serie di atti collegati tra di loro.

Si pensi, ad esempio, agli atti necessari per lo svolgimento di un concorso ad impiego pubblico, oppure agli atti relativi ad un appalto pubblico.

Tali atti procedurali formano il *procedimento amministrativo*. Svolgiamo ora degli approfondimenti.

39.2. Fasi del procedimento

La dottrina ha suddiviso il procedimento amministrativo in varie fasi, seguendo una successione temporale. Sono state indicate le seguenti:

FASI DEL PROCEDIMENTO

- 1) *Fase di iniziativa*, che comprende tutti gli atti che iniziano il procedimento.
- 2) *Fase istruttoria*, che comprende tutti gli atti rivolti a raccogliere e valutare i vari aspetti (es. pareri, perizie).
- 3) *Fase dispositiva*, che comprende l'atto che stabilisce, dispone.
- 4) *Fase di controllo*, che comprende gli atti rivolti a valutare la legittimità o il merito di ciò che è stato disposto.

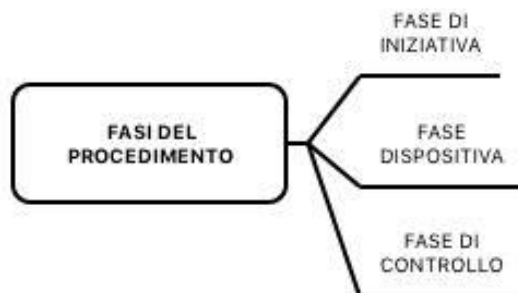
Questa suddivisione non è rigida. Alcuni Autori aggiungono, ad esempio, la fase della modificazione o comunicazione, o considerano in modo unitario le prime due fasi. Altri autori (A. Sandulli) considerano il momento finale come l'atto determinante, al quale tutti gli altri atti sono collegati.

Schemi riepilogativi

39.1. Concetto



39.2. Fasi del procedimento



LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

40.1. Concetto

I singoli aspetti del procedimento sono stati disciplinati per molto tempo in modo frammentario e i vari progetti sull'argomento non hanno ottenuto l'approvazione parlamentare.

Soltanto nel 1990 è stata approvata la l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti, oggetto di continue modifiche, per lo più, come si vedrà, con l'intento di aumentare o perfezionare gli strumenti di semplificazione, pur non mancando profili di criticità.

Si tratta di una delle più importanti leggi in materia amministrativa. Essa, infatti, non disciplina soltanto le varie fasi del procedimento, ma costituisce un notevole cambiamento nell'attività (e, in parte, anche della struttura) della pubblica amministrazione, dando attuazione al disposto dell'art. 97, c. 2, Cost., in attuazione dei principi cardine della nostra materia: legalità, imparzialità e buon andamento. È, inoltre, una legge di principi, che condiziona le successive leggi dello Stato e delle Regioni.

**LEGGE SUL
PROCEDIMENTO
AMM.VO
L. 241/1990.**

40.2. I principi generali sull'attività amministrativa

I principi generali sull'attività amministrativa sono stabiliti negli artt. 1-3 della legge su indicata, ma i corollari che si derivano sono molto più numerosi della loro enunciazione. In via riassuntiva, questi principi possono essere così indicati:

40.2.1. Il principio della legittimità, economicità, efficienza, pubblicità

L'attività amministrativa non deve essere soltanto *legittima*. Essa deve perseguire i fini determinati dalla legge ma specialmente deve essere retta da criteri di *economicità*, di *efficacia* e di *pubblicità*.

In altre parole, l'attività amministrativa deve essere espressione del "buon andamento" dell'amministrazione di cui all'art. 97, c. 2, Cost..

**PRINCIPI DI
LEGITTIMITÀ,
ECONOMICITÀ,
EFFICIENZA,
PUBBLICITÀ**

Questi criteri o parametri di economicità, di efficacia e di pubblicità (che la più recente giurisprudenza ha considerato di immediata applicazione) indicano che il contenuto del provvedimento amministrativo non soltanto non deve avere degli elementi negativi, e quindi non deve essere in contrasto con disposizioni di legge, di statuto, di regolamento, ma "deve", invece, avere questi elementi positivi.

L'amministrazione è al servizio del cittadino e tutta l'attività amministrativa deve, quindi, essere basata sugli aspetti positivi di economicità, di buon funzionamento e di trasparenza. Inoltre, i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione devono essere improntati ai principi di leale collaborazione e della buona fede, art. 1, c. 2 *bis*, l. n. 241/1990.

40.2.2. Il principio del divieto di aggravare il procedimento

Deriva da ciò l'obbligo, per la pubblica amministrazione, di non aggravare il procedimento rendendo più gravoso il suo rapporto con il cittadino.

La pubblica amministrazione ha anche il dovere di concludere il procedimento entro un termine fissato, art. 2, l. n. 241/1990; se l'amministrazione non provvede a determinarlo, esso deve concluderlo entro trenta giorni.

40.2.3. Il principio della motivazione dell'atto amministrativo

Ogni provvedimento amministrativo, come si è già detto, *deve essere motivato*, art. 3, l. n. 241/1990.

La motivazione è, perciò, un elemento di validità del provvedimento amministrativo. Essa non può consistere in una formula di rito (ad es., una motivazione che dica soltanto: *per motivi di servizio*), ma deve indicare i presupposti di fatto, le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione e le risultanze (cioè i risultati) dell'istruttoria. La motivazione non è necessaria per gli atti normativi e per gli atti di carattere generale (es. piano regolatore) ed egualmente, come si è già detto, non richiedono motivazione gli atti certificativi (es. certificato di nascita) o quelli di giudizio che si esprimono

**DIVIETO DI
AGGRAVARE IL
PROCEDIMENTO E
NECESSITÀ DI
CONCLUDERLO
NEL TERMINE
FISSATO**

MOTIVAZIONE
*È considerato
elemento essenziale
dell'atto amm.vo.
Gli atti di giudizio
possono essere
espressi mediante un
numero purché esso
si riferisca a un
precedente
parametro ragionato.*

mediante una indicazione numerica (es. votazione di un esame scolastico).

Allorché le ragioni del provvedimento risultano da *altro* atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, l'amministrazione deve indicare gli estremi dell'atto richiamato, e, se richiesta, deve rilasciare copia.

40.2.4. Il principio dell'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento

L'avvio del procedimento deve essere comunicato all'interessato e anche agli altri soggetti interessati al procedimento stesso, art. 7, l. n. 241/1990. Questi ultimi possono prendere conoscenza dell'atto ed intervenire nel procedimento, presentando memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare.

**AVVIO DEL
PROCEDIMENTO**
La P.A. deve comunicare l'inizio del procedimento all'interessato e agli interessati.

40.3. Il responsabile del procedimento

Il buon funzionamento della pubblica amministrazione comporta che vi deve essere un preciso punto d'imputazione personale e di responsabilità per ogni procedimento, evitando che la responsabilità amministrativa si dissolva nell'anonimato.

Per questa ragione deve essere innanzitutto previsto l'ufficio al quale si deve far capo (cioè l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e del provvedimento finale); secondariamente, deve essere previsto il funzionario responsabile del procedimento (cioè il dirigente dell'unità organizzativa che è responsabile dell'istruttoria e del provvedimento finale).

Il responsabile del procedimento è competente a svolgere una serie di compiti, relativi all'accertamento dei fatti e dei requisiti, ai rapporti con gli altri uffici (anche per le conferenze dei servizi) e relativi all'adozione del provvedimento finale.

**RESPONSABILE
DEL
PROCEDIMENTO**
Ufficio responsabile dell'istruttoria e del provvedimento finale.

40.4. La partecipazione al procedimento amministrativo

Rispetto alla pubblica amministrazione, il privato non è un soggetto passivo.

Egli ha il diritto di essere informato di ciò che lo interessa, ha il diritto di intervenire nel procedimento e può pervenire ad accordi con l'amministrazione, anche in sostituzione del provvedimento.

**PARTECIPAZIONE
AL
PROCEDIMENTO**
Il privato ha diritto di intervenire e può pervenire ad accordi con la P.A.

Sono, perciò, previsti, per i provvedimenti amministrativi (con esclusione degli atti normativi, degli atti amministrativi generali, e degli atti di pianificazione e di programmazione, art. 13, l. n. 241/1990):

a) l'obbligo di comunicare personalmente all'interessato, e agli altri interessati, l'avvio del procedimento;

b) la facoltà, per qualunque soggetto interessato (anche se portatore di "interessi diffusi") di intervenire nel procedimento, art. 9, l. n. 241/1990.

Tale facoltà si estrinseca nel diritto di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare;

c) la facoltà dell'amministrazione, in accoglimento di osservazioni e proposte contenute nelle memorie, di concludere accordi con gli interessati per determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale o di altro provvedimento sostitutivo.

d) l'obbligo dell'amministrazione di predeterminare e pubblicare i criteri e le modalità relativi alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc., a persone ed enti pubblici e privati, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.

Ciò al fine di sollecitare, attraverso la conoscenza di questi criteri e modalità, la partecipazione e l'intervento dei singoli.

40.5. La semplificazione del procedimento amministrativo

Particolare importanza assumono le nuove regole rivolte alla semplificazione e alla accelerazione del procedimento amministrativo.

**CONFERENZA DI
SERVIZI**
*Riunione delle
amm.ni interessate e
determinazioni
concordate nella
conferenza.*

40.5.1. La Conferenza di servizi

Innanzitutto, è stata prevista la "*Conferenza di servizi*", artt. 14 ss., l. n. 241/1990.

Quando è necessario un esame contestuale dei vari interessi pubblici, l'amministrazione che ha iniziato il procedimento o che

ne è la sostanziale promotrice indice una conferenza di servizi, cioè una riunione tra tutte le amministrazioni interessate.

La "Conferenza di servizi" è particolarmente utile quando si devono acquisire intese, concerti, nullaosta di altre amministrazioni, perché le determinazioni concordate nella conferenza sostituiscono, a tutti gli effetti, tali intese, pareri, ecc.

La l. n. 241/1990 prevede quattro tipologie di conferenza di servizi: istruttoria, decisoria, preliminare e, infine, quella finalizzata all'approvazione di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale, di competenza regionale. Rilevante, da sempre, è il tema del dissenso espresso nell'ambito della conferenza, oggi disciplinato dall'art. 14 *quinquies*, avendo superato dalla l. n. 340/2000 il criterio dell'unanimità nei processi decisionali della conferenza. Le amministrazioni preposte alla tutela dei cd. interessi sensibili, si pensi all'ambiente, al paesaggio e ai beni culturali, ad esempio, possono opporsi alla determinazione conclusiva della conferenza, motivando tale dissenso. Tale opposizione è proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri nel termine di 10 giorni dalla comunicazione della decisione motivata della conferenza. Entro 15 giorni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri convoca una riunione con le amministrazioni che hanno espresso il dissenso al fine di raggiungere una decisione condivisa. In caso di esito negativo, la questione è inserita all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei Ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa.

**ACQUISIZIONE
DELL'ASSENSO**
*Anche dell'amm.ne
che non ha
partecipato.*

40.5.2. Possibilità di procedere dopo che i pareri obbligatori non sono stati rilasciati

Allorché deve essere sentito obbligatoriamente un organo consultivo, e questi non emette il parere nel termine stabilito, o non ha segnalato esigenze di un ulteriore approfondimento, l'amministrazione richiedente può procedere senza il previsto parere, formandosi il cd. silenzio devolutivo (art. 16, l. n. 241/1990).

Se devono essere acquisite valutazione tecniche e gli organi ed enti interpellati non rispondono entro 90 giorni, il responsabile del

procedimento deve chiedere queste valutazioni tecniche ad altri organi qualificati dell'amministrazione pubblica o ad istituti universitari (art. 17, l. n. 241/1990). Queste regole, però, non si applicano per pareri o valutazioni tecniche in materia ambientale, di tutela del paesaggio e della salute.

DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITÀ
Attenzione ai presupposti e autocertificazione sull'inizio attività. La segnalazione certificata di inizio attività è la forma più perfezionata della DIA.

40.5.3. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Un altro aspetto importante riguarda la *segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o dichiarazione/denuncia di inizio attività*, art. 19, l. n. 241/1990.

In tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata è subordinato ad autorizzazione, licenza, ecc., il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, l'atto di consenso è sostituito dalla SCIA.

Tale segnalazione deve attestare l'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall'autocertificazione dell'esperimento di prove, se sono previste. L'amministrazione, entro 60 giorni dalla SCIA, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti e, nel caso, vieta la prosecuzione dell'attività.

Una particolare applicazione della *denuncia d'inizio di attività* è stata effettuata in materia edilizia. Al posto della precedente concessione edilizia, per una serie di opere edilizia, è possibile dare inizio ai lavori con la denuncia di inizio attività (cd. d.i.a.) alle autorità comunali competenti.

40.5.4. Accoglimento di particolari domande se non è comunicato all'interessato il diniego

Un regolamento stabilisce i casi in cui la domanda di autocertificazione, nullaosta, e di qualunque atto di consenso (al quale è subordinato lo svolgimento di un'attività privata) si considera *accolta* se non è comunicato all'interessato il *diniego* entro lo stesso termine che la pubblica amministrazione ha fissato per determinate categorie di atti.

Queste nuove regole rivolte ad una semplificazione del procedimento amministrativo si basano su dichiarazioni od

autocertificazioni del cittadino, ed hanno perciò, come presupposto, la sua buona fede e correttezza.

Se sono espresse dichiarazioni menzognere o attestazioni false, il dichiarante è punito con la sanzione di cui all'art. 483 del codice penale ("chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni").

40.6. L'accesso ai documenti amministrativi

Anche le norme che riconoscono il diritto di accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 ss. l. n. 241/1990) hanno costituito una novità nell'ordinamento italiano.

Infatti, il diritto di accesso, che ha la finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne l'imparzialità, è riconosciuto "a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutela e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", art. 22, c. 1, lett. b), l. n. 241/1990.

Questi principi hanno determinato un cambiamento profondo nell'attività della pubblica amministrazione. Quest'ultima, per molto tempo, è stata protetta dal "segreto" e anche oggi la disciplina del segreto d'ufficio (pur se modificata dalla stessa legge che ha previsto l'accesso ai documenti amministrativi) rappresenta una derivazione di questa concezione tradizionale.

La legge definisce il documento amministrativo in modo ampio e ricomprende in esso ogni tipo di atto formato dalla pubblica amministrazione.

Tale diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ed è altresì escluso per altre ipotesi che riguardano:

- a) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;
- b) la politica monetaria e valutaria;
- c) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
- d) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese (pur se si potrà consentire, agli interessati, la visione di quegli

**ACCESSO AI
DOCUMENTI DA
PARTE DI
CHIUNQUE VI
ABBIA INTERESSE
Per la tutela di
situazioni giuridiche
rilevanti.**

atti, la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici).

Questi principi sono stati sviluppati nel regolamento governativo previsto dalla legge (DPR n. 184/2006). Tale regolamento contiene a sua volta i principi ai quali dovranno conformarsi i successivi regolamenti delle singole amministrazioni.

Tali principi prevedono:

40.6.1. L'accesso informale

L'accesso *informale* si esercita mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio competente. In questo caso, la richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante l'esibizione del documento ed estrazione di copie;

40.6.2. L'accesso formale

L'accesso *formale* si esercita mediante richiesta formale, motivata; l'ufficio è tenuto a rilasciare ricevuta di tale richiesta.

L'accoglimento della richiesta contiene l'indicazione della sede presso cui rivolgersi e del periodo di tempo (non inferiore a 15 giorni) per visionare o aver copia dei documenti.

La domanda di accesso può essere rifiutata, o limitata; l'accesso può anche essere differito, tra l'altro, per esigenze di riservatezza dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti. Al fine d'incrementare il livello di trasparenza del sistema amministrativo, l'accesso ha avuto un ulteriore sviluppo con la legge anticorruzione n. 190/2012 e con il d.lgs. n. 33/2013 e il d.lgs. n. 97/2016. All'accesso procedimentale della l. n. 241/1990 si affianca l'accesso civico, art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 e l'accesso universale, art. 5, c. 2, del medesimo decreto. Il primo favorisce una legittimazione generale all'accesso a chiunque voglia chiedere l'adempimento dell'obbligo di pubblicare documenti e informazioni da parte dell'amministrazione. Il secondo, invece, ispirato al FOIA statunitense ha lo "scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

**ACCESSO
INFORMALE**
*Richiesta
verbale
all'ufficio
competente.*

**ACCESSO
FORMALE**
*Richiesta formale
scritta e motivata
e l'ufficio rilascia
ricevuta.*

**DELLA DOMANDA
DI ACCESSO**
*Decorsi 30 giorni
dalla richiesta senza
comunicazioni
l'accesso è rifiutato.*

Trascorsi trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata, configurando un caso di silenzio-diniego.

Contro le determinazioni amministrative relative al diritto di accesso, è previsto, entro trenta giorni, ricorso al Tribunale amministrativo regionale, ai sensi dell'art. 116, d.lgs. n 104/2010. Il Tribunale decide (in Camera di consiglio) entro 30 giorni e contro la decisione del Tribunale è ammesso ricorso (entro 30 giorni) al Consiglio di Stato.

In caso di accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione di esibire i documenti richiesti.

Data la novità della materia, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la "Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi", che vigila affinché venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione.

L'applicazione delle norme relative all'accesso ha presentato vari problemi.

Da un lato, molte pubbliche amministrazioni hanno emanato i singoli regolamenti per l'accesso con disposizioni molto restrittive. Dall'altro lato, queste norme non sempre si armonizzano con quelle del **d.lgs. n. 196/2003, Codice della Privacy**, sulla tutela dei dati personali e sensibili. Sui numerosi quesiti che sono sorti è intervenuto il "Garante" sui dati personali, con delle "determinazioni", che sono in sostanza delle decisioni giurisdizionali.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali atti formano il procedimento amministrativo?

Quali sono le fasi del procedimento?

Cosa è la legge sul procedimento amministrativo?

Cosa disciplina la legge 241/1990?

In quali articoli sono stabiliti i principi generali sull'attività amministrativa?

Da quali criteri deve essere retta l'attività amministrativa?

Entro quanti giorni la pubblica amministrazione deve concludere il procedimento?

Cos'è la motivazione dell'atto amministrativo?

A chi deve essere comunicato l'avvio del procedimento?

Quali compiti svolge il responsabile del procedimento?

Quali obblighi e facoltà sono previsti per i provvedimenti amministrativi?

Cos'è la semplificazione del procedimento amministrativo?

Cos'è la conferenza di servizi?

Quando vi è la possibilità di procedere dopo che i pareri obbligatori non sono stati rilasciati?

Cos'è la denuncia di inizio attività?

La D.I.A.?

Cos'è la SCIA?

Quando avviene l'accoglimento di particolari domande se non è comunicato il diniego all'interessato?

Il diritto di accesso, oltre che per i documenti coperti da segreto di Stato per quali altre ipotesi è escluso?

Come si esercita l'accesso informale?

Come si esercita l'accesso formale?

Schemi riepilogativi

40.1. Concetto



40.2. I principi generali sull'attività amministrativa



40.2.4. Il principio dell'obbligo di comunicazione dell'avvio al procedimento



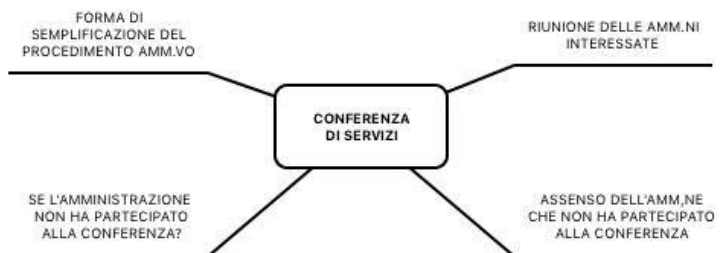
40.3. Il responsabile del procedimento



40.4. La partecipazione al procedimento amministrativo



40.5.1. La Conferenza di servizi



40.5.2. Possibilità di procedere dopo che i pareri obbligatori non sono stati rilasciati



40.5.3. La denuncia di inizio attività





40.5.4. Accoglimento di particolari domande se non è comunicato all'interessato il diniego



40.6. L'accesso ai documenti amministrativi



40.6.1. L'accesso informale



40.6.2. L'accesso formale



I CONTRATTI DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

41.1. Concetto

Gli enti pubblici, oltre alla capacità di diritto pubblico, hanno anche una capacità di diritto privato, e possono quindi stipulare dei contratti con soggetti privati, in base alle regole del Codice civile.

La disciplina di questi contratti è condizionata, per vari aspetti, dalle regole legislative che sono stabilite per certi tipi di contratti. Anche la denominazione di questi contratti, chiamati talora "convenzioni", "intese", "ad evidenza pubblica", ecc., mette in luce l'aspetto generale di questo nuovo settore dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

**CONTRATTI
DELL'AMM.NE
PUBBLICA**

41.2. Soggetti del contratto

I soggetti contraenti possono essere molteplici, ma è necessario che uno di questi sia un soggetto pubblico.

**SOGGETTI DEL
CONTRATTO**
*Uno di essi deve
essere soggetto
pubblico.*

41.3. Elementi essenziali del contratto della pubblica amministrazione

Gli elementi essenziali del contratto stipulato tra la pubblica amministrazione ed un privato sono, in via generale, simili agli elementi essenziali e costitutivi del contratto di diritto privato, cioè: - la dichiarazione; - il contenuto; - la causa; - la forma.

**ELEMENTI
ESSENZIALI**
*Simili a quelli del
contratto privato.*

41.4. Elementi accidentali

Anche gli elementi accidentali del contratto della pubblica amministrazione ricalcano quelli del contratto di diritto privato e cioè la condizione, il termine, il modo.

La clausola modale, peraltro, appare consentita soltanto quando una legge lo preveda per il caso specifico.

**ELEMENTI
ACCIDENTALI**
*Ricalcano quelli del
diritto privato.*

41.5. Svolgimento del contratto

Il contratto della pubblica amministrazione si svolge (dall'inizio sino alla cessazione) secondo la falsariga del contratto di diritto privato.

Anche per queste ipotesi si deve dire che gli elementi, variabili nei singoli casi, sono stabiliti da precise disposizioni di leggi.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Chi sono i soggetti del contratto?

Quali sono gli elementi essenziali del contratto della pubblica amministrazione?

Quali sono gli elementi accidentali del contratto della pubblica amministrazione?

Schemi riepilogativi

41.1. Concetto



L'APPALTO DI OPERE PUBBLICHE

42.1. Concetto

L'appalto è il contratto con il quale una parte assicura, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo di denaro.

Questo concetto (così formulato nel Codice civile per il contratto di appalto tra privati) è egualmente valido per il contratto di appalto di lavori od opere pubbliche.

I lavori pubblici sono quelle attività di costruzione, manutenzioni, recupero di opere ed impianti pubblici.

Le opere pubbliche sono quelle opere che vengono commissionate dallo Stato o dagli enti pubblici, e che hanno utilità pubblica.

Certe opere pubbliche si eseguono in amministrazione diretta, sono cioè eseguite dallo stesso ente pubblico, con propri mezzi e personale. La maggior parte di queste opere, però, dato che comportano difficili problemi tecnici, progettuali e di esecuzione, viene realizzata attraverso dei contratti di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche, affidati a soggetti privati qualificati.

Il contratto di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche contiene regole speciali, che saranno indicate nei paragrafi seguenti.

Regole particolari sono poi previste da leggi statali (che attuano direttive dell'Unione Europea) per le procedure di appalti di pubbliche forniture, di servizi, e per altri settori (i cd. "settori esclusi"), quali l'energia elettrica, il gas, ecc.

42.2. Soggetti dell'appalto di opere pubbliche

Soggetti dell'appalto sono innanzitutto le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici; vi sono poi, come altri contraenti, i soggetti privati concessionari o altri soggetti privati ammessi a partecipare alle gare.

È prevista l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Tale organo non è soggetto contraente nel contratto di appalto, ma svolge attività di documentazione e di vigilanza.

CONTRATTO DI APPALTO DI OPERE PUBBLICHE

Nel diritto privato e nel diritto pubblico. I lavori pubblici riguardano manutenzione e costruzione di opere pubbliche.

OPERE PUBBLICHE

Opere con utilità pubblica commissionate da ente pubblico.

42.3. Regole particolari del contratto di appalto di opere pubbliche

Il contratto di appalto di opere pubbliche presenta regole particolari, qui esposte in modo sintetico.

I soggetti privati per poter contrarre con la P.A. devono avere particolari qualità, che devono essere attestate e rilasciate periodicamente da appositi organismi; oltre a ciò, sono indicati i soggetti (consorzi compresi) che possono partecipare alle gare.

I lavori pubblici sono di solito integrati da un "*capitolato*" (cioè obblighi, raccolti in "*capitoli*" che si devono osservare).

Tali lavori devono essere programmati per un triennio, ed i progetti sono articolati in due livelli di successivi approfondimenti tecnici (Progetto di fattibilità tecnico-economica e Progetto esecutivo).

42.3.1. L'asta pubblica

ASTA PUBBLICA
È una gara pubblica alla quale tutti possono partecipare. Sono previste varie forme alcune delle quali superate quali lo spegnimento della candela "*verGINE*" e con offerte segrete.

Gli appalti sono aggiudicati mediante una gara pubblica (chiamata con termine antico: *pubblico incanto*, (così chiamato, perché chi dirigeva la gara chiedeva "*in quantum?*" cioè: *a che prezzo?*) ed anche "*asta pubblica*". L'appalto era così chiamato perché, sempre nel passato, la gara pubblica si svolgeva in un luogo dove vi era una lancia, un'*asta* infissa nel terreno, che ricordava l'autorità pubblica.

A parte questi chiarimenti di carattere storico, la gara pubblica è una gara alla quale in genere tutti possono partecipare (c.d. procedura aperta).

Viene indetto un bando di gara che è pubblicato, mediante inserzione sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* e sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* e anche per estratto, sui principali quotidiani.

L'*asta pubblica* viene tenuta, nel giorno e nell'ora stabiliti, secondo vari metodi:

a) *con lo spegnimento della candela "verGINE"* (con questa espressione ottocentesca si indicava il momento dello spegnimento di una candela "*verGINE da offerte*") non si faceva riferimento alla *cera vergine* delle candele, e quindi candele che erano di qualità e non di "*sego*" (cere di seconda qualità). Ma il richiamo riguardava la mancanza di offerte; in altri termini, l'asta era aggiudicata

quando, dopo l'estinzione della terza candela, non venivano fatte altre offerte. Questo metodo, che viene qui ricordato per completezza, è un sistema arcaico ed oggi non più seguito nell'affidamento dei contratti pubblici;

b) con il *mezzo di offerte segrete*, da confrontarsi poi con il prezzo *minimo o massimo indicato in una scheda dell'amministrazione*; un metodo di gara spesso utilizzato in passato di cui all'art. 73 del RD 827/1924;

c) con il *mezzo di offerte segrete, da confrontarsi con il prezzo base indicato nell'avviso d'asta*; in tal caso l'asta è aggiudicata alla persona o società che ha presentato l'offerta vantaggiosa, nei limiti dell'avviso.

Va precisato che, nell'ambito dei contratti pubblici, i criteri di aggiudicazione sono quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è la regola generale, che privilegia il miglior rapporto qualità/prezzo, e quello del minor prezzo, che rappresenta una deroga utilizzabile principalmente per beni/servizi standardizzati, richiedendo una specifica motivazione da parte dell'amministrazione che indice la gara.

42.3.2. La procedura ristretta

La *procedura ristretta* è una gara, alla quale possono partecipare soltanto determinate persone o ditte, ritenute idonee, che sono invitate dall'amministrazione.

Per quanto riguarda il procedimento, vengono presentate delle offerte segrete, e l'appalto è aggiudicato alla persona o ditta che risulta come "il miglior offerente".

**PROCEDURA
RISTRETTA**
*Gara alla quale
partecipano solo
alcuni soggetti
invitati dalla P.A.*

42.3.3. L'affidamento diretto

L'affidamento diretto è la modalità di contrattazione più semplice prevista nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023), consentendo alla P.A. di affidare lavori direttamente a un operatore economico senza gara formale, ammesso però sotto specifiche soglie di importo.

**AFFIDAMENTO
DIRETTO**
*Consente di affidare
lavori direttamente
senza gara*

**PROCEDURA
NEGOZIATA**

*L'amm.ne dopo aver
interpellato più
persone e imprese si
accorda con una di
esse.*

42.3.4. La procedura negoziata

La procedura negoziata ha luogo quando l'amministrazione, dopo aver interpellato più persone o ditte, tratta, si accorda con una di esse.

Questo metodo consente un margine di ampia discrezionalità dell'amministrazione, e che, a causa di ciò, ha consentito in passato degli abusi e potrebbe consentirne ancora.

Esso è quindi previsto in ipotesi limitate e con particolari cautele (ad es. in casi di urgenza, o quando l'asta o la procedura ristretta sia andata deserta) e si applica in generale ad appalti di valore non rilevante.

42.4. Procedimento dell'appalto di opere pubbliche

L'appalto di opere pubbliche si svolge secondo varie fasi del procedimento: progettazione, programmazione, affidamento - in cui la P.A. mediante un provvedimento espresso aggiudica l'appalto al contraente che ha presentato la migliore offerta a valle approvazione del contratto, il collaudo.

42.4.1. La stipulazione del contratto

I contratti – redatti per iscritto – sono *stipulati* da un pubblico ufficiale, delegato a rappresentare l'amministrazione.

42.4.2. L'approvazione del contratto

I contratti sono approvati, come atto conclusivo del procedimento, con provvedimento dell'autorità amministrativa.

L'opera deve essere eseguita in conformità al progetto ed al contratto; l'amministrazione può apportare delle variazioni all'opera, ma entro certi limiti, e sempre che ciò corrisponda all'interesse pubblico.

42.4.3. La determinazione del prezzo

Come regola generale, il prezzo, corrispettivo dell'atto, è invariabile.

Possono peraltro intervenire, dopo la presentazione dell'offerta, oscillazioni dei prezzi dei materiali, della mano d'opera, ecc. In tali casi, prima del collaudo, è possibile richiedere (e la pubblica

**FASI DEL
PROCEDIMENTO**

**STIPULAZIONE,
APPROVAZIONE
DEL CONTRATTO,
DETERMINAZIONI
DEL PREZZO E
COLLAUDO**

amministrazione deve consentire) la revisione del corrispettivo dell'appalto.

42.4.4. Il collaudo

Allorché l'opera pubblica è terminata, essa deve essere collaudata. Il *collaudo* consiste in un controllo sull'esecuzione dell'opera (che deve essere eseguito a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche). Si deve cioè controllare e verificare se l'opera è stata eseguita in conformità al contratto ed ai prezzi concordati. Viene prima effettuata una verifica (ispezione tecnica) alla quale seguono la relazione, il certificato di collaudo, e l'approvazione del collaudo stesso.

Il collaudatore è un funzionario dell'amministrazione, o, per appalti di opere pubbliche regionali, un professionista iscritto in albi o elenchi. Negli appalti di lavori più rilevanti è nominata una commissione di collaudo. Anche quando è intervenuta l'approvazione del collaudo, l'appaltatore rimane sempre garante per le difformità ed i vizi, non riconosciuti o taciuti in mala fede. In tali casi, l'amministrazione entro due anni può promuovere l'azione legale; quando invece si tratta di gravi difetti costruttivi (es. crepe, infiltrazioni, ecc.) la garanzia per la P.A. opera sino a dieci anni dalla fine lavori, il vizio va però denunciato entro un anno dalla scoperta, con termine di un ulteriore anno per agire giudizialmente.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Che tipo di contratto è l'appalto?

Chi sono i soggetti dell'appalto di opere pubbliche?

Quali sono le regole particolari del contratto di appalto di opere pubbliche?

Come vengono aggiudicati gli appalti?

Secondo quali metodi viene tenuta l'asta pubblica?

Cos'è la procedura ristretta?

Cosa consente l'affidamento diretto?

Quando ha luogo la procedura negoziata?

Secondo quali fasi principali si svolge il procedimento dell'appalto?

Da chi sono stipulati i contratti?

Da chi sono approvati i contratti?

Come avviene la determinazione del prezzo?

In cosa consiste il collaudo?

42.2. Soggetti dell'appalto di opere pubbliche



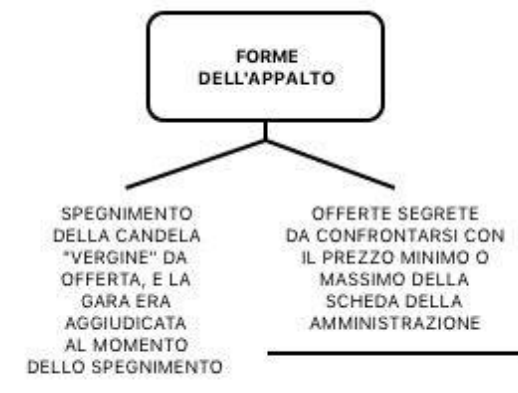
42.3. Regole particolari del contratto di appalto di opere pubbliche





42.3.1. L'asta pubblica





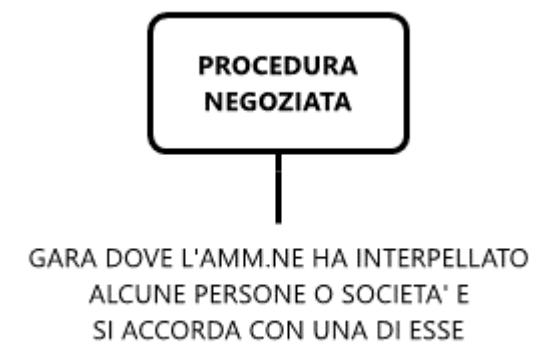
42.3.2. La procedura ristretta



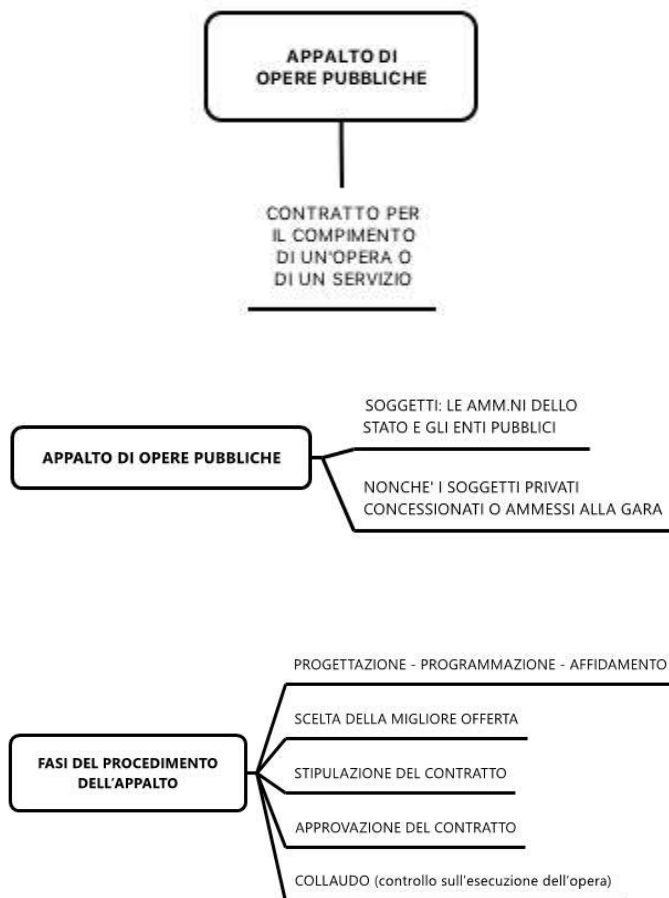
42.3.3. L'affidamento diretto



42.3.4. La procedura negoziata



42.4. Procedimento dell'appalto di opere pubbliche



PARTICOLARI TIPI DI APPALTI

43.1. Premessa

Sulla base di direttive dell'Unione europea, anche l'ordinamento italiano ha recepito, e disciplinato con leggi statali, alcuni tipi particolari di appalti, tra i quali: l'appalto di forniture; l'appalto di servizi; l'appalto nei settori esclusi.

La struttura di fondo dell'appalto rimane immutata, mentre varia l'oggetto dell'appalto.

43.2. L'appalto di forniture

L'appalto di forniture riguarda le pubbliche *forniture di beni*, compresi i lavori di installazione, è stato disciplinato originariamente dal D.lgs. n. 358/1992, ed è ora regolato dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023)

Un soggetto pubblico (denominato amministrazione aggiudicatrice) affida ad un altro soggetto (denominato *contraente*, che deve dimostrare le necessarie capacità tecniche e professionali) la fornitura di determinati beni e prodotti. I criteri di scelta del contraente sono quelli tradizionali: pubblico incanto (procedura aperta), procedura ristretta, affidamento diretto e procedura negoziata con talune regole particolari dipendenti dal tipo particolare di appalto.

APPALTO DI FORNITURE
Riguarda le pubbliche forniture di beni e prodotti.

43.3. L'appalto di servizi

L'appalto di servizi ha come oggetto una serie di servizi di interesse generale (es. trasporto, mensa, ecc.) e la legge originaria (D.lgs. n. 157/1995) ha stabilito per questo tipo di appalto delle regole particolari, ora in parte confluite nel vigente Codice dei contratti pubblici.

APPALTO DI SERVIZI
Riguarda servizi di interesse generale.

43.4. L'appalto nei "settori esclusi"

Determinati servizi, relativi alla fornitura di acqua, luce, gas, ecc., sono stati esclusi dalle regole dell'appalto ordinario di servizi, e costituiscono i "settori esclusi" (originariamente disciplinati dal D.Lgs. n. 158/1995 ed ora dal Codice dei contratti pubblici).

SETTORI ESCLUSI
Alcuni servizi (acqua, luce, gas) sono esclusi dalle regole dell'appalto di servizi.

~ ~ ~ ~ ~

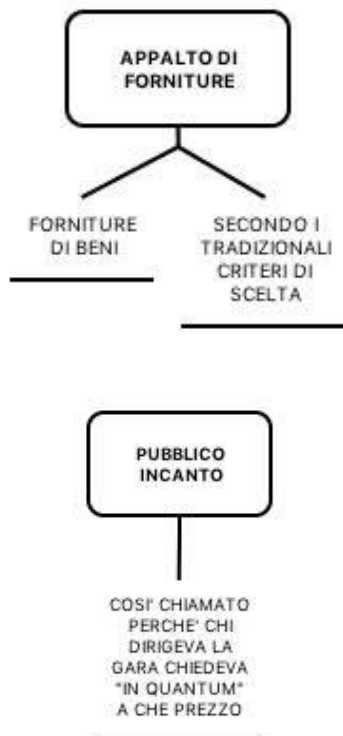
Domande di verifica

Cosa è l'appalto di forniture?

Che oggetto ha l'appalto di servizi?

Cosa si intende per appalti nei “settori esclusi”?

43.2. L'appalto di forniture



43.3. L'appalto di servizi



43.4. L'appalto nei “settori esclusi”



PARTICOLARI ATTI AMMINISTRATIVI

44.1. Premessa

Alcuni provvedimenti amministrativi, pur avendo elementi basilari eguali, presentano caratteristiche specifiche e sono identificati con nomi particolari.

Conviene premettere che tutti gli atti amministrativi, anche quelli particolari, sono atti *espliciti*.

Alcune sentenze (es. Tar Campania, VIII Napoli, 30 novembre 2017, n. 57069) hanno previsto la categoria dell'*atto amministrativo implicito*, che si avrebbe quando, dalle manifestazioni espresse, sia desumibile in modo non equivoco, un provvedimento ulteriore.

La tesi è interessante, ma non persuasiva, e può essere fonte di numerose controversie.

È perciò opportuno tenere fermo che gli atti amministrativi particolari sono *espliciti*, e tra essi vi sono: le *ordinanze d'urgenza*, l'*espropriazione*, la *confisca* e la *requisizione*.

44.2. Le ordinanze d'urgenza

Le ordinanze d'urgenza sono ordini (atti) amministrativi, di carattere contingibile ed urgente.

Tali ordini sono emanati per situazioni improvvise, contingenti, non prevedibili, rispetto alle quali è assolutamente necessario provvedere.

Si tratta quindi di ordini provvisori, destinati ad affrontare temporaneamente una situazione, grave ed imprevista, che bisogna urgentemente risolvere.

Non sarebbe però legittimo disciplinare con ordinanza d'urgenza una situazione che pur se grave, è costante, prevista, e per la cui soluzione l'ordinamento prevede altri strumenti giuridici (ad es. regolamenti).

Le autorità amministrative che possono emanare ordinanze d'urgenza sono stabilite dalla legge, che circoscrive anche le materie nelle quali è consentito emanarle (ad es: edilizia, igiene).

**ORDINANZE
D'URGENZA**
*Atti amm.vi di
carattere
contingibile, cioè
improvviso e
urgente. Possono
essere emanate da
Prefetto, Sindaco,
Dirigenti locali.*

Possono emanare ordinanze d'urgenza il Prefetto ed il Sindaco, nonché – per atti di gestione urgente – i Dirigenti locali, nonché le autorità regionali.

Le ordinanze contingibili ed urgenti del Sindaco sono disciplinate dall'art. 50 e 54 del TUEL.

44.3. L'espropriazione

ESPROPRIAZIONE
Trasferimento coatto di beni da proprietà privata a quella pubblica.

L'espropriazione, in via generale, consiste nel trasferimento (non volontario, ma coattivo, forzato) di uno o più beni, dalla proprietà privata alla proprietà pubblica.

L'espropriazione può avvenire per opere di pubblica utilità o per motivi di interesse generale.

La legge sull'espropriazione per pubblica utilità è stata, dopo la costituzione del Regno d'Italia (1861) la legge 25 giugno 1865, n. 2359, confermata poi dall'art. 834 del Codice civile del 1942.

Nella Costituzione l'espropriazione è prevista nell'articolo 42, e nel 2001 è stato emanato, con DPR 8 giugno n. 323, il Testo unico delle leggi sull'espropriazione per pubblica utilità.

44.3.1. Il soggetto espropriante

**SOGGETTO
ESPROPRIANTE**
È soggetto pubblico.

Il soggetto *espropriante* è un soggetto pubblico, che varia a seconda del tipo di espropriazione.

Ad esempio, per le espropriazioni che devono essere stabilite con legge, tale soggetto è il Parlamento.

Per certe espropriazioni (es. fortificazioni militari) è il Presidente della Repubblica.

Per altre espropriazioni, è il Ministro dei lavori pubblici.

Per le strade comunali fuori dell'abitato, è il Prefetto.

Per edifici o terreni situati nel territorio comunale, era il Sindaco e la competenza è ora dei Dirigenti.

44.3.2. Il soggetto espropriato

**SOGGETTO
ESPROPRIATO**
Proprietario dei beni espropriati.

Il soggetto *espropriato* è il soggetto proprietario dei beni che sono oggetto dell'espropriazione.

44.3.3. L'oggetto dell'espropriazione

L'oggetto dell'espropriazione è costituito dai beni in proprietà privata.

Successive leggi hanno previsto, come particolari oggetti di espropriazione, le cose mobili aventi valore artistico, storico, ed archeologico, nonché le cose immateriali, quali i diritti d'autore, di privativa industriale, ecc.

Oggetto dell'espropriazione possono essere anche parti di beni (ad es., parti di un edificio o di un fondo). In tale caso, se le parti residue non sono rilevanti per il proprietario, sono comprese tra i beni da espropriare.

44.3.4. L'indennizzo

L'indennizzo consiste in una somma di denaro, destinata a sanare il danno subito dall'espropriato.

La misura dell'indennizzo ha rappresentato un grave problema politico e giuridico, che permane tuttora. Nella Costituzione è previsto soltanto che vi deve essere un *indennizzo*, non un "risarcimento", e non è prevista altra determinazione.

La Corte costituzionale ha affermato che l'indennizzo non può essere simbolico o irrisorio, ma deve consistere in un "*serio ristoro*".

La formula è arcaica, ed indica in generale, una situazione di benessere fisico, si pensi al termine "*ristorante*", dove si può mangiare, bere e ristorarsi. La Corte non ha però precisato quando un "*ristoro*" può essere considerato "*serio*". Attualmente l'indennità di espropriazione è determinata in base ai criteri stabiliti da una legge speciale del 1885 (prevista per il risanamento urbanistico della città di Napoli), che aveva stabilito una particolare indennità per i proprietari di immobili. Ma vi sono state recenti sentenze che hanno stabilito che il *serio* ristoro avviene con il risarcimento, e quindi con il valore di mercato del bene espropriato.

INDENNIZZO
*Somma di denaro
per riparare danno
subito
dall'espropriato.
L'indennizzo non è
risarcimento ma è un
"ristoro serio".*

44.4. La confisca

Esaminiamo ora, sempre succintamente, alcuni istituti che incidono sulla proprietà, e che sono la *confisca* e la *requisizione*.

CONFISCA
Acquisizione forzata di una cosa che è servita per commettere un reato.

La confisca consiste nella acquisizione forzata di una cosa che è servita a commettere una trasgressione (D.lgs. 231/2001, art. 19). Tale acquisizione rappresenta la sanzione per la trasgressione commessa, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato.

La cosa confiscata può essere distrutta (es. stupefacenti, merci deteriorabili) o destinata ad altri scopi di pubblico interesse (es. donazione ad istituzioni di beneficenza di prodotti ittici pescati abusivamente).

44.5. Il sequestro

SEQUESTRO
Sottrazione provvisoria di una cosa che è servita a commettere un reato o una trasgressione.

Il sequestro consiste nella sottrazione provvisoria di una cosa che è servita a commettere la trasgressione. Si pensi, ad esempio, al sequestro delle armi in casi di contravvenzione alla legge della caccia.

44.6. La requisizione

REQUISIZIONE
Atto che sottrae la proprietà privata per finalità di interesse pubblico.

La requisizione è un atto ablatorio, cioè che toglie, sottrae, la proprietà privata di cose mobili o immobili, per finalità di interesse pubblico.

Oltre alle disposizioni previste da leggi speciali (es. requisizioni in caso di calamità naturali), si deve tenere conto dell'art. 7 L. n. 2248/1865, allegato E, sulla giustizia amministrativa, che prevede il potere di requisizione in caso di urgente necessità pubblica; tale potere è attribuito al Prefetto e al Sindaco.

La requisizione comporta un'indennità, calcolata sul valore di mercato del bene.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali sono gli atti amministrativi particolari?

Cosa sono le ordinanze d'urgenza?

Chi può emanare le ordinanze d'urgenza?

In cosa consiste l'espropriazione?

Chi è il soggetto espropriante?

Chi è il soggetto espropriato?

Da quali beni è costituito l'oggetto dell'espropriazione?

In cosa consiste l'indennizzo?

Cos'è la confisca?

Cos'è la requisizione?

In cosa consiste il sequestro?

Che tipo di atto è la requisizione?

Schemi riepilogativi

44.1. Premessa



44.2. Le ordinanze d'urgenza



44.3. L'espropriazione



44.3.1. Il soggetto espropriante



44.3.2. Il soggetto espropriato



44.3.3. L'oggetto dell'espropriazione



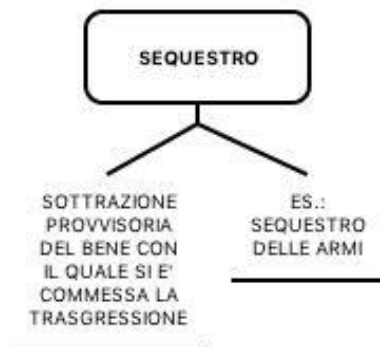
44.3.4. L'indennizzo



44.4. La confisca



44.5. Il sequestro



44.6. La requisizione



PARTE SESTA
LA RESPONSABILITÀ

ELEMENTI E CARATTERI DELLA RESPONSABILITÀ

45.1. Concetto

Cosa è la responsabilità?

Esaminiamo innanzitutto il significato della parola: *Responsabilità* deriva da *rispondere*, ed indica l'attività di un soggetto che *deve rispondere*, deve dare una giustificazione, per ciò che ha commesso o che si è impegnato a fare.

Il termine "responsabilità" (previsto, ad esempio, nell'art. 28 Cost., nonché nell'art 1218 del Codice civile) indica la situazione giuridica di un soggetto, che deve "rispondere", di fronte ad altri soggetti, per un'obbligazione dipendente dal suo comportamento, attivo od omissivo.

La responsabilità fa sorgere un obbligo, un'obbligazione, che deve essere adempiuta.

RESPONSABILITÀ
Situazione giuridica di un soggetto che deve "rispondere" per un'obbligazione che gli compete.

45.2. Soggetti della responsabilità

I soggetti della responsabilità sono espressi con vari nomi; ad esempio, debitore e creditore, obbligante ed obbligato, ecc.

Ma a parte i diversi nomi, essi sono:

- il *soggetto* (o i soggetti) che è responsabile, e che *deve adempiere*, assolvere, estinguere l'*obbligazione*;
- Il soggetto (o i soggetti), che è il beneficiario dell'*obbligazione*.

SOGGETTI DELLA RESPONSABILITÀ
Soggetto che deve adempiere ed estinguere l'obbligazione e soggetto beneficiario dell'obbligazione.

45.3. Elementi e tipi di responsabilità

Gli elementi della responsabilità si basano essenzialmente sulla *imputabilità*.

Il soggetto responsabile deve essere capace, imputabile, e l'azione commessa deve essere in contrasto con ciò che è stabilito nelle regole giuridiche.

Vi sono vari tipi di responsabilità (civile, penale, amministrativa e contabile) disciplinate dalle norme del diritto civile, penale, amministrativo e dalle norme relative alla responsabilità contabile.

**TIPDI
RESPONSABILITÀ**

45.4. Cessazione della responsabilità

La responsabilità segue un *iter* temporale, che si conclude con la cessazione di essa.

La cessazione può avvenire in modo diverso, a seconda del tipo di responsabilità; ad esempio, ed in via generale, la morte dell'imputato comporta la cessazione della responsabilità penale.

Nell'ambito civile o contabile, la cessazione della responsabilità si ha con il pagamento del debito, pagamento che estingue l'obbligazione.

La responsabilità cessa anche per prescrizione, cioè per il decorso di un determinato periodo di tempo.

**CESSAZIONE
DELLA
RESPONSABILITÀ**
*Cessa con il
pagamento del debito
e anche per
prescrizione, cioè
decorso un
determinato periodo
di tempo.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è la responsabilità?

Da dove deriva la parola responsabilità?

Come sono espressi i soggetti della responsabilità?

Su cosa si basano gli elementi della responsabilità?

Quando cessa la responsabilità?

Schemi riepilogativi

45.1. Concetto



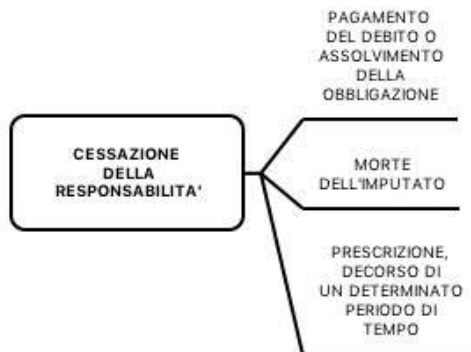
45.2. Soggetti della responsabilità



45.3. Elementi e tipi di responsabilità



45.4. Cessazione della responsabilità



LA RESPONSABILITÀ CONTRATTUALE

46.1. Concetto

La responsabilità contrattuale è la responsabilità che nasce da contratto, che può essere di diritto privato o di diritto pubblico.

**RESPONSABILITÀ
CONTRATTUALE**
*Nasce da contratto di
diritto privato o
diritto pubblico.*

46.2. Soggetti della responsabilità contrattuale

Soggetti della responsabilità contrattuale nel diritto pubblico sono enti ed organi della pubblica amministrazione e soggetti privati.

46.3. Obblighi nella responsabilità contrattuale e cessazione di essa

I contraenti si obbligano ad un certo comportamento, e l'inadempienza fa sorgere la responsabilità contrattuale.

La responsabilità contrattuale termina con l'estinzione della obbligazione, cioè con l'assolvimento dell'obbligazione che uno dei soggetti aveva nei confronti di un altro.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Da dove nasce la responsabilità contrattuale?

Chi sono i soggetti della responsabilità contrattuale nel diritto pubblico?

Quando termina la responsabilità contrattuale?

Schemi riepilogativi

46.1. Concetto



46.3. Obblighi nella responsabilità contrattuale e cessazione di essa



LA RESPONSABILITÀ EXTRA CONTRATTUALE

47.1. Concetto

La responsabilità extracontrattuale è chiamata anche responsabilità aquiliana.

Questo nome deriva dalla antica legge romana: "*Lex Aquilia de damno*", così denominata dal nome del console romano Aquilio che l'aveva proposta e fatta approvare e che stabiliva, in termini semplici "*chi commette un danno deve risarcirlo*".

Tale responsabilità nasce al di fuori del contratto, cioè senza che vi sia la volontà delle parti di far sorgere l'obbligazione.

La sua fonte giuridica, di carattere generale, è ora stabilita dall'art. 2043 del Codice civile, che afferma, con maggiore precisione dell'antica legge Aquilia: "*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*".

Questa responsabilità, quindi, nasce da un evento causato dal *dolo* (cioè con intenzione di cagionarlo) o da *colpa* (cioè da inavvertenza, imprudenza, negligenza o imperizia). In entrambi i casi, tale evento cagiona ad altri soggetti un danno ingiusto, cioè lesivo di un diritto, che deve essere risarcito.

RESPONSABILITÀ EXTRA CONTRAT- TUALE

Sorge al di fuori del contratto. Chiamata anche responsabilità aquiliana, ora prevista nell'art. 2043 cc.

47.2. Soggetti della responsabilità extracontrattuale

Soggetti della responsabilità extracontrattuale sono il soggetto che provoca il danno ingiusto, ed il soggetto che subisce questo danno. Mentre la responsabilità penale è personale, la responsabilità civile extracontrattuale può sorgere anche in capo a soggetti che non hanno determinato o consentito l'atto, od il fatto. Si pensi, ad esempio, agli eredi del soggetto che ha causato l'atto e che sono tenuti al risarcimento patrimoniale per il danno stesso.

SOGGETTI

Chi provoca il danno ingiusto e soggetto che subisce il danno.

47.3. Obblighi nella responsabilità extracontrattuale e cessazione di essa

Gli elementi della responsabilità extracontrattuale, tenendo come schema il negozio giuridico, sono:

il soggetto;

l'atto o il fatto (doloso o colposo);

il danno ingiusto, al quale è collegato il risarcimento.

Il danno ingiusto, come si è detto, è il danno commesso in violazione di diritti.

DANNO INGIUSTO
*In violazione di
diritti ma anche di
interessi legittimi.*

Ma un danno può verificarsi anche per la violazione di interessi legittimi (di cui si dirà in seguito); ed in quest'ipotesi sorge il problema se tali danni, allorché sono commessi dalla pubblica amministrazione, siano risarcibili.

Le posizioni del legislatore e della giurisprudenza sono state in passato contrarie. Soltanto nel 2000 la Corte di cassazione (sentenza n. 500) ha affermato il principio della risarcibilità degli interessi legittimi.

Ciò avviene quando un provvedimento illegittimo della P.A. lede il bene della vita a cui l'interesse è correlato (es. ottenere l'affidamento e la conseguente stipula del contratto per l'esecuzione dell'opera pubblica). È necessario dimostrare la colpa della P.A. e il danno ingiusto subito, spesso entro 120 giorni e non basta l'illegittimità dell'atto. Il tipo di responsabilità è qualificata dalla giurisprudenza come responsabilità extracontrattuale (aquiliana) secondo l'art. 2043 c.c.. La giurisdizione spetta al Giudice amministrativo (TAR in primo grado e Consiglio di Stato in secondo grado).

La responsabilità extracontrattuale cessa con il risarcimento del danno.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cos'è la responsabilità aquiliana?

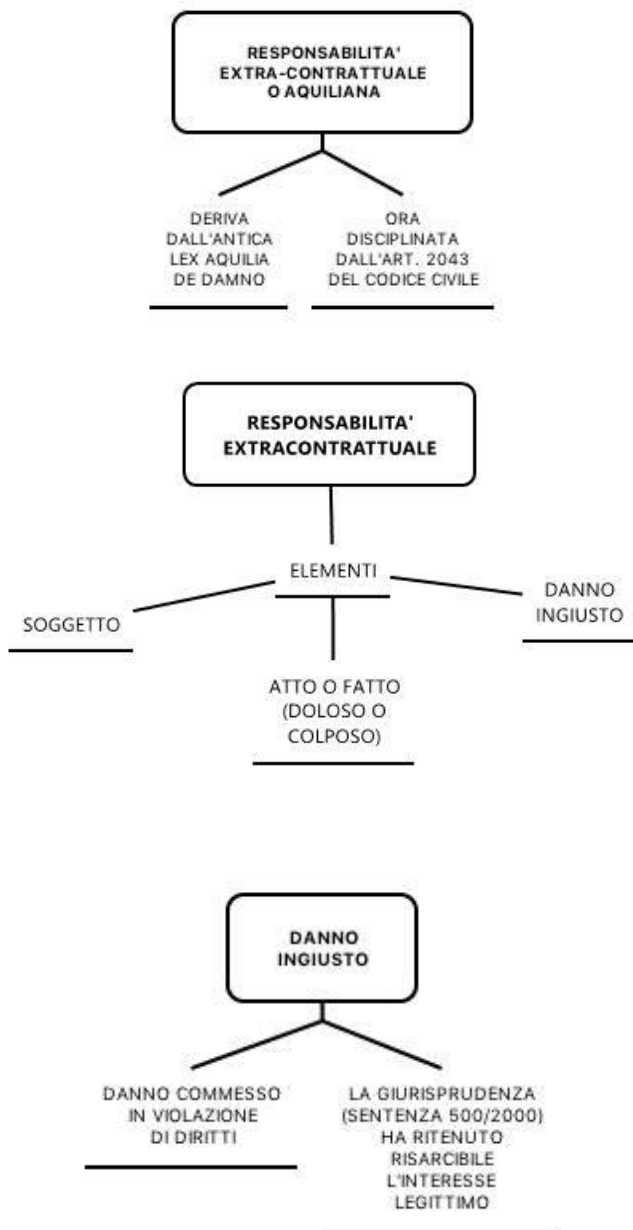
Da dove deriva il nome aquiliana?

Quali sono i soggetti della responsabilità extracontrattuale?

Quali sono gli elementi della responsabilità extracontrattuale?

Sono risarcibili solo i diritti soggettivi o anche gli interessi legittimi?

47.1. Concetto



47.2. Soggetti della responsabilità extracontrattuale



LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE E CONTABILE

48.1. Concetto

Gli amministratori ed i dipendenti pubblici gestiscono beni pubblici, ed amministrano il pubblico denaro.

Allorché questi soggetti, per *dolo o colpa grave*, provocano un danno all'erario, cioè all'ente pubblico, sono soggetti alla responsabilità relativa al patrimonio, ai "conti" dell'ente, e devono rispondere personalmente per il danno cagionato.

In particolare, la responsabilità *patrimoniale* attiene ai danni che sono arrecati ai beni ed al patrimonio degli enti pubblici.

La responsabilità *contabile* riguarda i danni che sono arrecati all'ente per l'uso improprio del pubblico denaro. Ad esempio, i funzionari che hanno maneggio di pubblico denaro sono sottoposti a controlli (cd. "rendiconto").

Tali controlli sono sovente di carattere generale (ad es., il Sindaco (oggi: un Dirigente) deve controllare la gestione delle casse comunali, specie per la disponibilità del "fondo di riserva per le spese impreviste"). In altri casi, specie per coloro che hanno in consegna denaro pubblico (consegnatari), sono stabiliti controlli specifici.

La responsabilità patrimoniale e quella contabile sono sovente due aspetti di un istituto unitario, e ciò è confermato anche dal fatto che il giudice che giudica su questi danni è il giudice contabile.

RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE

Di coloro che gestiscono il patrimonio pubblico.

RESPONSABILITÀ CONTABILE

Di coloro che amministrano il pubblico denaro.

48.2. Procedimento per stabilire tale responsabilità

Il procedimento per accertare la responsabilità patrimoniale e contabile inizia con la contestazione dell'addebito da parte del procuratore presso la Corte dei conti.

Avuta notizia (su denuncia o in base a controlli) del danno, il procuratore svolge un'attività inquisitoria e, nel caso, inizia il procedimento giudiziale presso la Corte dei conti.

ATTIVITÀ DEL PROCURATORE DELLA CORTE DEI CONTI

Per la responsabilità patrimoniale e contabile.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è la responsabilità patrimoniale?

Cosa riguarda la responsabilità contabile?

Come inizia il procedimento per accertare la responsabilità patrimoniale e contabile?

48.1. Concetto





48.2. Procedimento per stabilire tale responsabilità



LA RESPONSABILITÀ DEI MAGISTRATI

49.1. Concetto

Esaminiamo ora un problema delicato e controverso. Il giudice, che dovrebbe essere “la bocca della legge”, è anch'egli responsabile?

La risposta è affermativa.

Anche i giudici sono soggetti alla legge, e quindi, a parte la responsabilità penale, i magistrati rispondono civilmente per i danni che possono aver arrecato al patrimonio di coloro che sono sottoposti alla loro giurisdizione o per danni morali che sono derivati a questi ultimi dalla privazione della libertà personale.

Ciò vale per tutti i magistrati appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché per gli estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria (es. giudici popolari che fanno parte delle Corti d'assise).

Questo tipo particolare di responsabilità è collegato, da un lato, alla delicatezza delle funzioni; dall'altro lato, è giustificato dalle gravi conseguenze che tale funzione può determinare nei confronti di soggetti che, magari innocenti, subiscono un irragionevole periodo di carcere preventivo, o che sono stati giudicati colpevoli a seguito di un giudizio condotto con grave superficialità e disattenzione.

**RESPONSABILITÀ
DEI MAGISTRATI**
*Casi di colpa grave
dei magistrati.*

49.2. Elementi della responsabilità dei magistrati

Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere da un magistrato, con *dolo* o *colpa grave*, ovvero per diniego di giustizia, può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento.

Costituiscono *colpa grave*:

- la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile;
- l'affermazione (causata da negligenza inescusabile) di un fatto, la cui esistenza è, senza alcun contrasto, esclusa dagli atti del procedimento;

- oppure, in senso opposto, la negazione (determinata da negligenza non scusabile) di un fatto la cui esistenza risulta, senza alcun contrasto, dagli atti del procedimento.

Importante ipotesi di colpa grave è l'emissione di provvedimenti concernenti la libertà della persona al di fuori dei casi consentiti dalla legge, oppure senza motivazione.

ESCLUSIONE

Per attività di interpretazione o per valutazione di fatti e prove.

È esclusa dalla responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto, o la valutazione del fatto e delle prove.

È poi causa di responsabilità civile per i magistrati il *diniego di giustizia*, cioè il rifiuto, l'omissione o il ritardo del compimento di atti dell'ufficio. Scaduto il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte interessata presenta un'istanza per il compimento del provvedimento e se decorrono senza alcun motivo trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria, si verifica il diniego di giustizia. Il termine di trenta giorni può essere prorogato non oltre tre mesi, per la redazione di sentenze di particolare complessità.

Questa legge, che avrebbe dovuto tutelare il cittadino contro eventuali abusi nell'amministrazione della giustizia, ha trovato scarsa applicazione, anche perché il confine tra la discrezionalità del magistrato ed il diniego di giustizia non si presenta sempre nitido.

49.3. Procedimento per stabilire tale responsabilità

L'azione di risarcimento non è proposta direttamente contro il magistrato, ma contro lo Stato e può essere esercitata soltanto quando siano già stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione.

Come regola generale, l'azione può essere proposta entro due anni. Il magistrato del cui comportamento si discute può intervenire in ogni fase e grado del procedimento e nell'ipotesi che sia dichiarato colpevole, lo Stato, entro un anno dal risarcimento, può esercitare l'azione di rivalsa contro il magistrato stesso. Quest'ultimo, se dichiarato colpevole, è passibile di sanzioni disciplinari.

Regole particolari sono poi previste per i componenti di organi giudiziari collegiali, per la verbalizzazione della discussione collegiale, e l'eventuale menzione del dissenso di qualcuno dei componenti il collegio.

**AZIONE DI
RISARCIMENTO**
*Proposta contro lo
Stato che potrà
rivalersi sul
magistrato.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Il giudice, che dovrebbe essere “la bocca della legge”, è anch'egli responsabile?

Cosa costituisce “colpa grave” per il giudice?

Qual è il procedimento per stabilire la responsabilità del Magistrato?

Schemi riepilogativi

49.1. Concetto



49.2. Elementi della responsabilità dei magistrati



LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

50.1. Concetto

Ogni gruppo o comunità di persone vincola i propri appartenenti all'osservanza, oltre che di regole generali, anche di regole particolari, caratteristiche del gruppo o della comunità.

Ad esempio, un'associazione sportiva ha delle regole particolari di comportamento, ed i partecipanti dell'associazione che violano queste regole particolari, sono soggetti ad una particolare responsabilità, chiamata responsabilità disciplinare ed alle conseguenti sanzioni (rimprovero, sospensione dalle gare, espulsione dall'associazione).

Anche i dipendenti pubblici sono soggetti, oltre che alla responsabilità penale, civile ed amministrativa, alla responsabilità disciplinare ed alle conseguenti sanzioni.

**RESPONSABILITÀ
DISCIPLINARE**
*Per le norme di
comportamento
dell'impiegato, sia
contrattuali, sia
quelle stabilite dalla
legge, e dal codice di
comportamento.*

50.2. Fondamento del potere e della responsabilità disciplinare

In passato, il potere disciplinare nei confronti dei dipendenti pubblici è stato fondato sulla *specialità dell'ordinamento*, sulla supremazia, e sulle speciali caratteristiche pubblicistiche del pubblico impiego.

Ma recentemente, con la cd. "privatizzazione del pubblico impiego", il potere disciplinare è stato considerato come un aspetto del potere d'organizzazione e di disciplina che spetta all'imprenditore.

Si deve però notare che il rapporto di pubblico impiego, pur se disciplinato da regole contrattuali, non si è completamente trasformato in un rapporto di diritto privato. Permangono ancora molte regole di diritto pubblico, che fanno sì che il potere disciplinare trovi ancora fondamento nel potere di organizzazione del pubblico ufficio, in una supremazia speciale, disciplinata dall'art. 97 Cost., e quindi, dalla legge.

Ciò vale anche per la responsabilità e le sanzioni. Molti aspetti di esse sono stabiliti dal contratto, ma alcune importanti garanzie relative al procedimento disciplinare (ad es., l'audizione della persona accusata, art. 55-bis D.Lgs. 165/2001) sono ancora previste da norme di diritto pubblico.

Aggiungasi, poi, che sono sempre di diritto pubblico le norme che stabiliscono la separazione tra il procedimento penale e le sanzioni disciplinari. Infatti, un soggetto assolto da una imputazione penale può essere sottoposto e sanzionato sotto il profilo disciplinare, se le sue azioni, non rilevanti sotto il profilo penale, violano qualcuno dei doveri particolari che regolano la vita del gruppo cui il soggetto appartiene.

50.3. L'illecito disciplinare

L'illecito disciplinare si traduce in quel comportamento che è in contrasto con le regole che stabiliscono i doveri disciplinari d'ufficio.

Tale comportamento può essere *attivo* od *omissivo*, e può riguardare il dolo (cioè l'intenzione, la volontà) come anche la colpa (cioè l'inavvertenza, la distrazione, la scarsa diligenza).

Nei recenti contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego sono previsti una serie di doveri che devono essere osservati da parte del pubblico impiegato e la violazione di questi può comportare l'illecito disciplinare e la conseguente responsabilità disciplinare.

La previsione di specifici doveri è stabilita anche nelle norme del *Codice di comportamento* (emanato dal Ministro della funzione pubblica).

Recentemente è stato valorizzato il principio della *pari opportunità tra uomini e donne* e sono state anche previste e sanzionate (oltre che nell'ambito penale, anche in quello disciplinare) le molestie, specie di carattere sessuale, che violano la dignità della persona.

50.4. Le sanzioni disciplinari

Le sanzioni disciplinari per i pubblici impiegati, previste nello statuto degli impiegati civili dello Stato erano: 1) la censura; 2) la riduzione dello stipendio; 3) la sospensione della qualifica; 4) la destituzione.

La materia ha ora subito delle modificazioni nei contratti collettivi, e le sanzioni disciplinari sono state ricondotte alle seguenti ipotesi.

**ILLECITO
DISCIPLINARE**
*Comportamento in
contrasto con i
doveri disciplinari
d'ufficio.*

50.4.1. Il rimprovero verbale

È una dichiarazione orale, stabilita per le trasgressioni molto lievi, e che è espressa dal capo della struttura in cui il dipendente lavora.

**RIMPROVERO
VERBALE**
*Dichiarazione orale
per infrazioni lievi.*

50.4.2. Il rimprovero scritto

È una dichiarazione di biasimo, scritta e motivata, inflitta per lievi trasgressioni a valle di un procedimento disciplinare dall'Ufficio procedimenti disciplinari della singola amministrazione.

**RIMPROVERO
SCRITTO**
*Dichiarazione di
biasimo scritta.*

50.4.3. La multa

Consiste nella riduzione dello stipendio sino a 4 ore.

50.4.4. La sospensione

Consiste nell'allontanamento dal servizio con privazione dello stipendio, per un periodo che va da un giorno a un massimo di sei mesi a seconda della gravità dell'infrazione.

SOSPENSIONE
*Allontanamento del
servizio con
privazione dello
stipendio.*

50.4.5. Il licenziamento con o senza preavviso

È la sanzione espulsiva, che comporta la risoluzione del rapporto di impiego con o senza preavviso a seconda della gravità dell'illecito disciplinare.

LICENZIAMENTO
*Cessazione del
rapporto di lavoro*

Essa viene applicata per le mancanze più gravi dell'impiegato, ad es. dolosa violazione dei doveri d'ufficio che abbia portato grave pregiudizio allo Stato, ad enti pubblici od a privati, grave abuso di autorità o di fiducia, falsa attestazione della presenza in servizio, assenza ingiustificata dal servizio superiore a 3 giorni, condanne penali definitive con interdizione dai pubblici uffici, ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivi di servizio, presentazione di falsi certificati o attestazioni in caso di assunzione o di promozione ed altri comportamenti, come la reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi minacce o lesioni all'onore e alla dignità personale altrui.

**PROCEDIMENTO
DISCIPLINARE**
*Simile al processo
giurisdizionale ma
con minori
formalità.*

50.5. Il procedimento disciplinare

Il procedimento, cioè il processo disciplinare, si svolge secondo le modalità del processo giurisdizionale, anche se è caratterizzato da minori formalità.

Vi sono comunque dei punti fermi, quali la necessità di contestare gli addebiti alla persona incolpata, il diritto di difendersi e di presentare a discarico eventuali documenti scritti e memorie. La decisione disciplinare deve poi essere congruamente motivata.

La decisione disciplinare nel pubblico impiego privatizzato è un atto datoriale di natura privatistica che, in quanto tale, deve essere impugnato dal lavoratore che si ritiene leso avanti al Giudice ordinario in funzione di Giudice del lavoro.

Diversamente nei rapporti di pubblico impiego non privatizzati di cui all'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 (Magistrati, Avvocati dello Stato, Forza dell'ordine, Prefetti, ecc.) la decisione disciplinare è un atto amministrativo, e come tale essa può essere impugnata davanti al giudice amministrativo, per motivi di legittimità.

50.6. La sospensione cautelare

La sospensione cautelare è una sospensione dal servizio effettuata in via prudenziale, cautelativa, per evitare che la permanenza in servizio della persona incolpata, anche se non è stata ancora accertata la sua responsabilità, possa influenzare il buon andamento del servizio.

All'impiegato sospeso in via cautelare è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre agli assegni per carichi di famiglia.

La sospensione può essere *obbligatoria* o *facoltativa*.

50.6.1. La sospensione cautelare obbligatoria

È *obbligatoria*, allorché l'impiegato è accusato di un reato particolarmente grave o quando nei suoi confronti è stato emesso mandato od ordine di cattura.

**SOSPENSIONE
CAUTELARE**
*Sospensione dal
servizio in via
prudenziale.*

OBBLIGATORIA
*Per reati gravi o
quando vi è mandato
od ordine di cattura.*

50.6.2. La sospensione cautelare facoltativa

La sospensione può anche essere stabilita dalla P.A. per “gravi motivi”, prima ancora che sia iniziato o esaminato il procedimento disciplinare.

FACOLTATIVA
Per gravi motivi
stabilita dalla P.A.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

I dipendenti pubblici sono soggetti alla responsabilità disciplinare ed alle conseguenti sanzioni?

Quando avviene l'illecito disciplinare?

Quali erano le sanzioni disciplinari per i pubblici impiegati, previste nello statuto degli impiegati civili dello Stato?

Cos'è il rimprovero verbale?

Cos'è il rimprovero scritto?

Cos'è la multa?

Cos'è la sospensione?

Cos'è il licenziamento?

Cos'è il procedimento disciplinare?

Cos'è la sospensione cautelare?

Quando la sospensione cautelare è obbligatoria?

Quando la sospensione cautelare è facoltativa?

50.1. Concetto



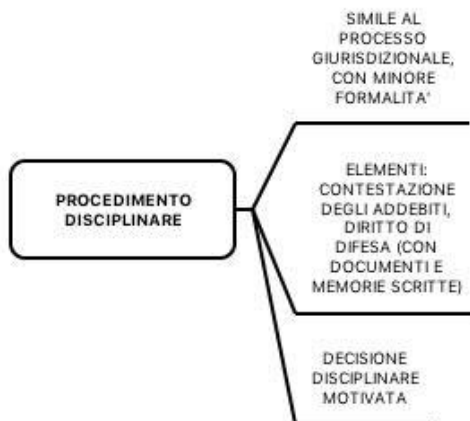
50.3. L'illecito disciplinare



50.4. Le sanzioni disciplinari



50.5. Il procedimento disciplinare



50.6. La sospensione cautelare



PARTE SETTIMA
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

LA GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE

51.1. Introduzione

Per esaminare i problemi della giustizia amministrativa, dobbiamo prima esaminare la *giustizia*.

Si tratta di una parola e di un concetto *impegnativi*, perché la giustizia costituisce uno dei problemi più rilevanti e non ancora risolto nella vita degli uomini.

Ancora oggi la giustizia è raffigurata come una Dea, che non sorride, e che regge con una mano le bilance equilibrate, con l'altra una spada.

Nei testi antichi del diritto romano la giustizia è stata definita come: "*La volontà, costante e perpetua, di dare a ciascuno il suo*", e si è valorizzato il concetto della giustizia distributiva. Ma rimane aperto il quesito di sapere che cosa sia, per ciascuno, il suo, il proprio, perché sia realizzata la giustizia.

Si deve poi aggiungere che la giustizia e l'ingiustizia fanno parte della nostra vita, e non a caso vi è il problema della legge *ingiusta*, così come vi è quella del *giusto* processo.

Il termine "*giustizia amministrativa*" si riferisce al problema della giustizia nei confronti della pubblica amministrazione, cioè alla situazione del privato che, leso da un atto illegittimo dell'amministrazione pubblica, chiede giustizia contro di essa.

Il sistema della giustizia amministrativa che vi è nel nostro paese è particolarmente complesso e le ragioni di questa complessità sono numerose.

Nel 1865, tra le leggi amministrative di unificazione, fu emanata dal Governo, su delega del Parlamento, la legge sulla "*abolizione del contenzioso amministrativo*". Questa legge, che aboliva i precedenti tribunali speciali dei singoli Stati prima della proclamazione del Regno d'Italia (1861), stabiliva le linee di fondo della giustizia amministrativa. Questa legge è in parte ancora vigente, e costituisce la "chiave di volta" del sistema della giustizia amministrativa nel nostro paese.

Altre successive leggi ed anche la Costituzione repubblicana (articoli 103, 113), si sono uniformate a questo sistema, dove la

**GIUSTIZIA
NELL'AMM.NE**
*Nei confronti della
P.A. perché anche lo
Stato e le sue
articolarioni sono
sottoposte al diritto e
alle leggi.*

pubblica amministrazione non si trova in posizione di eguaglianza, ma in una posizione che è superiore rispetto alla singola persona. Fermiamo l'attenzione su questo aspetto.

È giustificato che lo Stato, e la pubblica amministrazione siano in posizione *superiore* e *dominante*, rispetto alle singole persone?

In sostegno a questa tesi, si è affermato che lo Stato e la pubblica amministrazione considerano l'*interesse generale*, e quindi devono avere poteri maggiori di quello della singola persona.

Ma in contrario si potrebbe affermare che l'espressione *Stato di diritto* significa che tutti, *anche lo Stato e le sue articolazioni e le singole persone*, sono sottoposte al diritto ed alle leggi, in *posizione di eguaglianza*.

Se non vi è questa eguaglianza, non si è più in uno Stato di diritto. Una risposta a questo problema è che questa posizione di diseguaglianza è in via di *lento superamento*, e alcune formule sono state superate, anche per merito della giurisprudenza. Un esempio per tutti è costituito dal risarcimento per la violazione di interessi legittimi (Cassazione, sentenza n. 500 del 1999), risarcimento che – prima – non era previsto.

Il superamento è però lento, e se si può affermare che non siamo più in uno Stato feudale, vi sono ancora delle incrostazioni del passato che non sono state ancora tolte, ed alcune sono ancora previste nella Costituzione (es. Consiglio di Stato che svolge funzione consultiva e funzioni giurisdizionali).

Esaminiamo questo *sistema* che deriva per molta parte dalle precedenti concezioni ottocentesche della pubblica amministrazione, e che si basa, innanzitutto, sulla tutela amministrativa e tutela giurisdizionale.

51.2. Tutela amministrativa e tutela giurisdizionale

Oltre alla distinzione tra "*tutela amministrativa*" e "*tutela giurisdizionale*", vi è anche la distinzione tra "*giurisdizione ordinaria*" e "*giurisdizione amministrativa*"; nonché - di grosso rilievo - la distinzione tra "*diritti soggettivi*" e "*interessi legittimi*". Con il termine: *tutela amministrativa* si intendono quei ricorsi che sono proposti non davanti ad un giudice, ma davanti all'autorità

amministrativa che ha emanato l'atto o all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore.

La tutela amministrativa, come vedremo nei successivi §§ 52.1 e ss., comprende tre ricorsi amministrativi: a) l'opposizione; b) il ricorso gerarchico; c) il ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Contro questo sistema non sono mancate critiche, anche vivaci, e si è osservato che tali ricorsi sono sostanzialmente inutili. Infatti, perché, sia l'autorità che ha emanato l'atto, sia l'autorità gerarchicamente superiore, saranno quasi sempre orientate a confermare l'atto che è stato emanato. In contrario si è però osservato che può essere utile, per gli stessi uffici, effettuare un "ripensamento" sull'atto emanato, ai fini del buon funzionamento della pubblica amministrazione.

La *tutela giurisdizionale*, invece, come afferma lo stesso nome, è quel sistema di tutela, di garanzia, in cui il privato impugna un atto amministrativo e lo sottopone al giudizio di un organo che non è parte in causa, e che è indipendente; cioè ad un giudice.

51.3. Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa

Proseguendo nelle indicazioni succinte del sistema della giustizia amministrativa, si deve fermare l'attenzione sulla giurisdizione ordinaria e sulla giurisdizione amministrativa.

Il giudice al quale ci si può rivolgere, impugnando un atto della pubblica amministrazione che si ritiene illegittimo, è duplice.

- a) È il giudice della *giurisdizione ordinaria*, cioè il *giudice ordinario*, allorché l'atto amministrativo lede un *diritto soggettivo*.
- b) È il *giudice amministrativo* (art. 103 Cost), allorché l'atto amministrativo lede un *interesse legittimo*.

Il criterio di distinzione tra la competenza del giudice ordinario e del giudice amministrativo, allorché si deve giudicare su una controversia tra un privato e la pubblica amministrazione, è perciò costituito dalla distinzione tra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo.

**GIURISDIZIONE
ORDINARIA**
*Costituita dal giudice
ordinario civile o
penale.*

**GIURISDIZIONE
AMM.VA**
*Del Tar, Consiglio di
Stato, Corte dei conti
e Tribunale delle
acque.*

**DIRITTO
SOGGETTIVO**
*Situazione giuridica
considerata in modo
diretto e immediato.*

**INTERESSE
LEGITTIMO**
*Situazione giuridica
considerata in modo
indiretto.*

51.4. Diritto soggettivo ed interesse legittimo. Interesse diffuso

Il *diritto soggettivo* è quella situazione giuridica che l'ordinamento prende in considerazione, tutela e disciplina, in *modo diretto ed immediato* (ad es., artt. 13, 14, 15, Cost.).

L'*interesse legittimo* è quella situazione giuridica che l'ordinamento prende in considerazione, tutela, disciplina, in modo indiretto, mentre quello che viene considerato in modo diretto ed immediato è l'interesse pubblico.

Si pensi, ad esempio, all'interesse pubblico per il traffico, il commercio, le costruzioni edilizie, la sicurezza pubblica, ecc. Le richieste di un privato (es. costruire una casa, guidare un'automobile, collocare dei tavolini sul marciapiede prospiciente il bar per incrementare il suo commercio, ecc.) sono subordinate all'interesse pubblico. In tutti questi casi, il privato ha una situazione giuridica (un'aspettativa) che è tutelata, ma subordinatamente alla tutela dell'interesse pubblico. Quindi il privato potrà guidare un autoveicolo, ma subordinatamente al rilascio della autorizzazione alla guida (cd. patente automobilistica). Oppure, riprendendo l'esempio precedente, l'autorità amministrativa potrà autorizzare il gestore di un bar a collocare un certo numero di tavolini sul marciapiede, ma subordinatamente alle esigenze del traffico pedonale, ecc. Il privato, quindi, non vanta nei confronti della pubblica amministrazione un diritto soggettivo, ma un interesse legittimo. Egli ha cioè un interesse che la pubblica amministrazione, tutelando l'interesse pubblico, *agisca in modo legittimo*, tuteli la sua situazione soggettiva, e non lo danneggi illegittimamente.

Le situazioni giuridiche del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo non sono però categorie a compartimenti stagni. In vari casi non è facile distinguere tra interesse legittimo o diritto soggettivo.

In altri casi, vi sono certe situazioni che nascono originariamente come diritto soggettivo e poi, per ragioni di interesse pubblico previsto dalla legge, degradano ad interessi legittimi.

Si pensi, ad esempio, alla situazione giuridica del proprietario di un fondo che viene espropriato, perché il fondo dovrà essere attraversato da una ferrovia o da una strada.

In questi casi, sono state previste anche le espressioni di *diritto degradato* o di *diritto affievolito*, situazione che viene a combaciare con la situazione dell'interesse legittimo.

Come però si è già accennato, la distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, che pure è inserita nella Costituzione (art. 113), e che determina la diversa tutela giurisdizionale del giudice amministrativo, è oggi oggetto di revisione critica. La contrattualizzazione del pubblico impiego, con la devoluzione al giudice ordinario di quasi tutte le controversie relative agli impiegati, ha contribuito a rafforzare la tendenza dottrinale verso l'unica giurisdizione, quella del giudice ordinario.

Allo stato attuale, comunque il diritto positivo prevede la distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, e la diversa competenza giurisdizionale e di ciò si deve prendere atto. In particolare, considerando di nuovo l'interesse legittimo, si deve rilevare che esso spetta al soggetto che ne è titolare. Ma vi sono anche gli *interessi diffusi*, che spettano alla generalità dei cittadini (si pensi, ad es., all'interesse che ha il singolo in materia di tutela ambientale) o che spettano a cittadini raggruppati in associazioni. Si pensi ancora ad un ricorso giurisdizionale contro una concessione edilizia che deturpa l'ambiente, ricorso proposto non dal soggetto che riceve direttamente il danno, ma da una associazione per la tutela dell'ambiente.

**DIRITTO
AFFIEVOLITO**
*Corrisponde
all'interesse
legittimo.*

**INTERESSI
DIFFUSI**
*Spettano alla
generalità dei
cittadini.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

A cosa si riferisce il termine "giustizia amministrativa"?

Quale è la distinzione tra "tutela amministrativa" e "tutela giurisdizionale"?

Cosa si intende con il termine: tutela amministrativa?

Quanti e quali ricorsi comprende la tutela amministrativa?

Cos'è la tutela giurisdizionale?

Quale situazione giuridica è il diritto soggettivo?

Quale situazione giuridica è l'interesse legittimo?

In quali situazioni si può parlare di diritto degradato o di diritto affievolito?

Schemi riepilogativi

51.3. Giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa



51.4. Diritto soggettivo ed interesse legittimo. Interesse diffuso



I RICORSI AMMINISTRATIVI

52.1. Concetto

Nelle precedenti pagine sono state tracciate le linee essenziali della giustizia amministrativa ed anche di quella che è chiamata la *tutela amministrativa*.

Riprendiamo, con qualche approfondimento, l'argomento.

Con il termine *tutela amministrativa* si fa riferimento ai ricorsi amministrativi, cioè a quei ricorsi che *non* sono rivolti ad un'autorità giurisdizionale, ma ad un'*autorità amministrativa*.

Questa tutela amministrativa che è espressione di una pubblica amministrazione del passato.

I ricorsi amministrativi sono:

- l'opposizione;
- il ricorso gerarchico;
- il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

52.2. Il ricorso in opposizione

L'opposizione è quel ricorso amministrativo che viene presentato allo stesso organo che ha emanato l'atto impugnato. È un ricorso che può essere effettuato *soltanto* "nei casi previsti dalla legge".

Si tratta di un ricorso di scarso rilievo, in quanto le ipotesi, tassativamente previste dalla legge, si riferiscono a fattispecie marginali.

L'opposizione qui considerata non deve essere confusa con quella che, nel linguaggio comune, è chiamata opposizione, ma che è in realtà una protesta, una dimostranza che il privato rivolge ad un'autorità amministrativa. Queste proteste, dimostranze, ecc., effettuate al di fuori dei casi stabiliti dalla legge, non sono ricorsi amministrativi, e non comportano l'obbligo, per la pubblica amministrazione, di rispondere.

RICORSI AMM.VI
***In opposizione alla
stessa autorità che
ha emanato l'atto.***

**RICORSO
GERARCHICO**
*All'autorità amm.va
gerarchicamente
superiore.*

52.3. Il ricorso gerarchico

Il ricorso gerarchico è quel ricorso amministrativo che si rivolge all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore, o all'autorità che, pur non essendo gerarchicamente superiore, ha un potere di "vigilanza" sull'autorità che ha emanato l'atto.

La precedente distinzione stabilita dalla dottrina tra ricorso giuridico "proprio" ed "improprio", appare oggi superata, e la legge prevede soltanto il ricorso gerarchico.

Quest'ultimo presuppone che esista un rapporto di gerarchia tra l'autorità che ha emanato l'atto e l'autorità alla quale si propone il ricorso.

Il ricorso gerarchico è ammesso "in unica istanza" (cioè per *un solo grado*) all'organo sovraordinato, contro atti amministrativi *non definitivi* (cioè emanati da autorità che non sono al vertice della gerarchia) per motivi di legittimità e di merito.

52.3.1. Soggetto che può proporre il ricorso e termini

Il ricorso può essere proposto entro 30 giorni *solo da chi vi ha un interesse* (diretto, immediato, attuale).

Il termine decorre dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato, o da quando l'interessato ne ha avuto piena conoscenza.

Per gravi motivi, sia su domanda del ricorrente, sia d'ufficio, l'organo decidente può sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato.

Il ricorso gerarchico viene "istruito". Vi è, cioè, un'istruttoria, rivolta al completamento del contraddittorio, ed all'acquisizione delle prove. Infatti, è lo stesso organo decidente, qualora il ricorrente non vi abbia già provveduto, a comunicare il ricorso agli altri soggetti direttamente interessati, individuabili sulla base dell'atto impugnato.

52.3.2. Istruttoria del ricorso

Questi soggetti interessati, entro 20 giorni dalla comunicazione, possono presentare deduzioni e documenti all'organo cui il ricorso è stato diretto. L'organo decidente ha la potestà di disporre gli

**SOGGETTO CHE
PUÒ PROPORRE
IL RICORSO**
*Chi vi ha interesse:
entro 30 giorni.*

accertamenti che si ritengono utili ai fini della decisione del ricorso.

52.3.3. Mancata pronuncia e reiezione del ricorso

Dopo 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso, senza che l'organo (al quale il ricorso è stato proposto), si sia pronunciato, il ricorso si intende respinto (silenzio rigetto).

52.3.4. Decisione del ricorso

La decisione del ricorso gerarchico può essere di vari tipi:

- Se il ricorso non poteva essere proposto, viene dichiarato *inammissibile*.
- Se il ricorso è infondato, viene respinto.
- Se si ritiene che l'atto impugnato sia viziato (da incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere, o per ragioni di merito) il ricorso è accolto.

Quando il ricorso è accolto per ragioni di incompetenza, l'organo decidente *annulla* l'atto, e rinvia la questione all'organo competente, affinché provveda.

Quando il ricorso è accolto per altre ragioni, di legittimità o di merito, l'organo decidente *annulla o riforma* l'atto, salvo, ove occorra, il rinvio della questione all'organo che ha emanato l'atto.

**DECISIONE DEL
RICORSO**
*Inammissibile,
respinto, accolto. In
quest'ultimo caso
l'atto è annullato o
riformato.*

La decisione sul ricorso gerarchico deve essere *motivata*, e comunicata all'organo o all'ente che ha emanato l'atto impugnato, nonché al ricorrente ed agli altri interessati.

52.4. Aspetti particolari del ricorso gerarchico

Taluni ricorsi gerarchici (precedentemente denominati: "ricorsi gerarchici impropri") hanno la caratteristica di essere proposti ad una autorità che *non* è gerarchicamente superiore dell'autorità che ha emanato l'atto.

Tali casi sono previsti dalla legge in modo tassativo. Ad esempio, contro un verbale emesso dalla Polizia Municipale che ha contestato una sanzione in violazione del Codice della strada è ammesso ricorso al Prefetto.

I termini di tempo per proporre questi ricorsi sono stabiliti, di volta in volta, dalle singole leggi che lo prevedono; per il resto, si seguono le regole generali attinenti al ricorso gerarchico proprio.

52.5. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato

Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è un ricorso amministrativo di scarso rilievo, che sopravvive ancora nel nostro ordinamento.

È il residuo storico di quello che in passato era il "ricorso in via graziosa" al Re (cioè sottoposto al "*potere di grazia*" che il Re poteva esercitare), denominato poi "ricorso straordinario al Re".

Oggi, pur essendo ancora disciplinato dalla legge, non corrisponde al nome che lo caratterizza.

Si tratta infatti di un ricorso inoltrato al Governo, e, più precisamente, al Ministro competente per materia; su di esso il Ministro adito (cioè al quale è proposto il ricorso) deve sentire il parere del Consiglio di Stato.

L'intervento del Presidente della Repubblica è perciò limitato all'atto di emanazione della decisione su questi ricorsi, decisione che viene emanata con Decreto presidenziale.

Questo ricorso sopravvive anche per ragioni pratiche, quali il termine più ampio (120 giorni, invece dei 60 giorni per il ricorso al Tribunale amministrativo regionale) e per il minore costo del ricorso stesso.

Gli atti che possono essere impugnati con questo ricorso sono gli atti definitivi, viziati da illegittimità, ed il ricorso è alternativo con il ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

A cosa fa riferimento il termine tutela amministrativa?

Quanti e quali sono i ricorsi amministrativi?

Entro quanti giorni può essere proposto il ricorso?

Dopo quanti giorni, se non vi è una decisione, il ricorso si intende respinto?

RICORSO STRAORDINARIO AL CAPO DELLO STATO

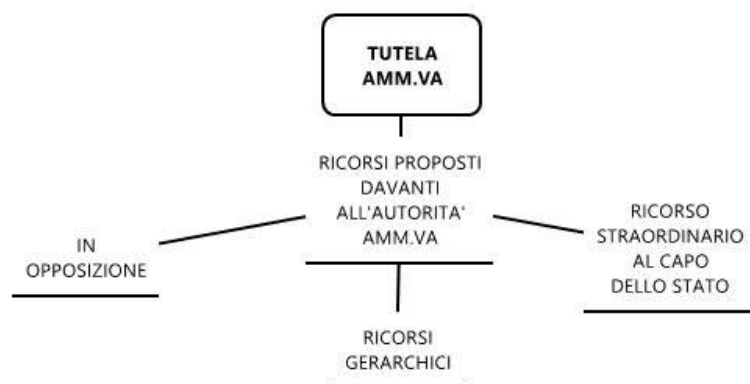
*Residuo storico ed è
attualmente un
ricorso inoltrato al
ministro, sentito il
parere del Consiglio
di Stato e il
Presidente emana un
decreto sulla base del
parere.*

Di quali tipi può essere la decisione del ricorso gerarchico?

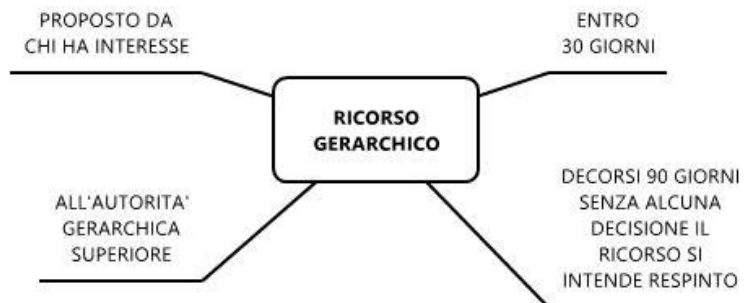
Come opera il ricorso straordinario al Capo dello Stato?

L'intervento del Capo dello Stato è limitato all'emanazione di decreti?

52.1. Concetto



52.3. Il ricorso gerarchico



52.3.4. Decisione del ricorso



52.5. Il ricorso straordinario al Capo dello Stato



I RICORSI AL GIUDICE ORDINARIO

53.1. Concetto

I ricorsi giurisdizionali sono quei ricorsi che sono proposti davanti ad una autorità giurisdizionale.

L'autorità giurisdizionale davanti alla quale può essere proposto un ricorso è costituita, da un lato, dal giudice ordinario; dall'altro lato, dal giudice amministrativo.

Il giudice ordinario in materia civile è costituito (in relazione alla competenza) da: Giudice di pace, Tribunale, Corte d'appello, Corte di cassazione. I primi tre sono giudici di primo grado (il Tribunale è anche giudice d'appello del Giudice di pace).

Il giudice ordinario in materia penale è costituito da: Giudice di pace, Tribunale, Tribunale per i minorenni, Giudice di sorveglianza. Corte d'assise, Corte d'appello, Corte d'assise d'appello, Corte di cassazione. I giudici della Corte d'assise giudicano di reati di particolare gravità.

I primi quattro giudici sono giudici di primo grado (il Tribunale è anche giudice d'appello del Giudice di pace).

Sia in materia civile che penale esiste il principio del doppio grado di giurisdizione.

Le sentenze dei giudici di primo grado, come regola generale, possono essere impugnate, entro un determinato termine perentorio, presso il giudice di secondo grado o d'appello.

Le sentenze dei giudici d'appello possono essere ancora impugnate in terzo grado davanti alla Corte di cassazione. Tale Corte, unica per tutto il territorio dello Stato, giudica solo della legittimità, cioè solo di problemi di diritto, per garantire un'osservanza unitaria della legge. Se questa è stata violata, la Corte "cassa", cioè annulla, la sentenza. Talora la "cassazione" avviene con rinvio ad un giudice dello stesso grado di quello che ha pronunciato la sentenza ed il *giudice cd. di rinvio* deve giudicare applicando il principio che è stato enunciato dalla Corte di cassazione.

**GIUDICE
ORDINARIO**
*In materia civile o
penale.*

53.2. Competenza del giudice ordinario

La competenza del giudice ordinario, allorché al suo giudizio è sottoposto un atto della pubblica amministrazione, riguarda i

"diritti soggettivi" (l'antica legge del 1865, n. 2248, allegato E ancora vigente, usa il termine: "*diritti civili e politici*"). Quindi, allorché un atto della pubblica amministrazione viola un diritto soggettivo del privato, questi potrà ricorrere davanti al giudice ordinario, citando, cioè convocando davanti ad esso, la pubblica amministrazione.

53.3. Limiti ai poteri del giudice ordinario

Il giudice ordinario, quando deve giudicare la pubblica amministrazione, anche se riconosce che l'atto da essa emanato è illegittimo, è limitato nei suoi poteri.

Infatti, il giudice deve limitarsi a conoscere gli effetti dell'atto stesso soltanto in relazione al caso concreto che è sottoposto al suo giudizio.

Il Giudice ordinario (ex art. 4 L. 2248/1865, All. E) ha il potere di ignorare un atto amministrativo illegittimo, vale a dire disapplicarlo ai soli fini della risoluzione di una controversia su diritti soggettivi. A differenza dell'annullamento (proprio del giudice amministrativo), la disapplicazione non elimina l'atto, ma lo rende inoperante per il caso concreto.

Egli può quindi dichiarare che l'atto è illegittimo, e condannare l'amministrazione (ad esempio) al risarcimento del danno), ma nulla di più. Egli non può revocare l'atto o annullarlo; né può ordinare alla pubblica amministrazione di tenere un certo comportamento, di fare una cosa, di non farla o di sospenderla.

Affinché l'atto amministrativo sia revocato o annullato è indispensabile un altro ricorso all'autorità amministrativa o al giudice amministrativo, affinché la pubblica amministrazione obbedisca, ottemperi, al giudicato.

Le ragioni di queste reiterazioni di ricorsi e di limitazioni, che pongono la pubblica amministrazione in una posizione di privilegio rispetto agli altri soggetti, non sono – a nostro giudizio – persuasive e sollevano dei problemi.

Si è affermato che se il giudice ordinario potesse imporre alla pubblica amministrazione un fare, o un non fare, ciò sarebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri.

Ma la tesi non è convincente, perché nell'ordinamento vigente tale principio non è codificato nelle norme costituzionali, e neppure in quelle ordinarie. Si tratta di una teoria politica, recepita in sede politica con la divisione degli organi legislativi, esecutivi, giurisdizionali, ma che non può giustificare posizioni di disuguaglianza.

Secondo altra tesi, si tratterebbe di ragioni pratiche relative all'efficacia degli atti della pubblica amministrazione, che essendo per definizione rivolti all'interesse pubblico, non potrebbero essere messi in discussione da una decisione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Peraltro, tale ragione di fondo (pratico-politica) non si armonizza con la concezione dello "Stato di diritto", dove cioè lo Stato, in tutte le sue articolazioni, deve essere sottoposto al diritto, come ogni singolo cittadino.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quale è la competenza del giudice ordinario?

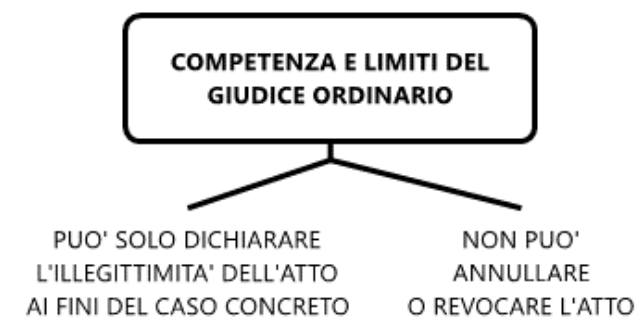
Quali sono i limiti ai poteri del giudice ordinario?

Schemi riepilogativi

53.1. Concetto



53.2. Competenza del giudice ordinario



I RICORSI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

54.1. Concetto

Il giudice amministrativo è competente a giudicare della violazione di *interessi legittimi* da parte di un atto della pubblica amministrazione, e, in taluni casi, della violazione di diritti soggettivi.

Il giudice amministrativo è attualmente rappresentato dai Tribunali amministrativi regionali, dal Consiglio di Stato (nelle sezioni II, III, IV, V, VI, VII, in sede giurisdizionale).

**RICORSI AL
GIUDICE AMM.VO**
*Competente per la
violazione di
interessi legittimi e
in taluni casi di
diritti soggettivi.*

54.2. Ricorso al T.a.r. Competenza del T.a.r.

Il Tribunale amministrativo regionale (T.a.r.) costituisce l'organo di giustizia amministrativa di primo grado ed ha circoscrizione regionale, salvo il TAR Lazio che ha competenza su tutto il territorio nazionale per gli atti adottati dallo Stato, dalle Autorità indipendenti e riguardo ad atti che esplicano effetti su più Regioni (ultraregionali).

Il T.a.r. è competente a giudicare *la legittimità* degli atti amministrativi impugnati, ed in particolare:

a) decide sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti dalla amministrazione pubblica.

b) esercita anche per determinate materie (es. ottemperanza delle proprie decisioni) la giurisdizione *di merito*, cioè può giudicare l'atto amministrativo non soltanto sotto il profilo della legittimità, ma anche sotto il profilo della sua opportunità, della sua convenienza amministrativa. Le ipotesi di giurisdizione di merito sono previste tassativamente dal Codice del processo amministrativo.

c) ha anche una giurisdizione con *competenza esclusiva* (che esclude, quindi, le altre giurisdizioni) riguardo a materie tassativamente indicate nel Codice del processo amministrativo. In tal caso non occorre distinguere (per il riparto di giurisdizione) se la posizione soggettiva lesa sia di interesse legittimo o di diritto soggettivo.

**COMPETENZA
DEL TAR**
*Processo al Tar,
termini e atti che
possono essere
impugnati.*

La creazione di questa giurisdizione esclusiva è stata causata dal fatto che vi erano (e vi sono) situazioni che non consentono di distinguere facilmente tra diritto soggettivo ed interesse legittimo. Per evitare la proposizione del ricorso ad un giudice incompetente, si è stabilito che le controversie relative a determinate materie siano sottoposte in via esclusiva alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Attualmente la giurisdizione esclusiva riguarda, ad esempio, le controversie relative a procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture, svolte da soggetti tenuti all'applicazione della normativa unitaria ovvero al rispetto dei "procedimenti di evidenza pubblica" (cioè dei contratti di diritto pubblico).

54.3. Il processo davanti al T.a.r.

Le regole del processo davanti al T.a.r. possono essere così sintetizzate.

a) L'atto deve essere impugnato entro il termine perentorio di 60 giorni, che decorrono da quando l'atto è stato notificato, o pubblicato, o, comunque, da quando l'interessato ne ha avuto piena conoscenza.

È necessario il patrocinio di un avvocato, e copia del ricorso deve essere notificata *sia all'organo che ha emesso l'atto impugnato*, sia ai *controinteressati*, cioè a coloro (o almeno ad uno di essi) che hanno un interesse opposto a quello del ricorrente.

b) Gli atti amministrativi che possono essere impugnati davanti al T.a.r. devono essere *atti amministrativi veri e propri*.

Non è tale un *atto confermativo* di un atto amministrativo precedente; oppure, un *atto interno* della pubblica amministrazione (ad es. una circolare amministrativa che ha un'efficacia puramente interna).

c) Un problema sorge per l'impugnabilità del cd. "atto-procedimento", cioè di quell'atto amministrativo che è composto di più parti e che si svolge, nel tempo, in varie fasi. Si pensi, ad esempio, ad un concorso per pubblico impiego, che si svolge attraverso vari atti, in tempi diversi

e con atti infraprocedimentali. Come regola generale, l'atto che deve essere impugnato è l'atto finale, che conclude il "ciclo" dell'atto-procedimento.

La giurisprudenza ha però affermato che sono impugnabili anche quegli atti intermedi, interni al procedimento (cd. infraprocedimentali) che producono, in modo diretto e immediato, un danno ai singoli (si pensi, ad es., ad un bando di concorso, che stabilisca delle discriminazioni per ragioni razziali o religiose).

d) Un ulteriore problema riguarda l'impugnabilità degli "atti politici". Il T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato stabilisce che il ricorso *non* è ammesso contro gli atti cosiddetti "politici", cioè contro gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Tale regola – che vale anche per i ricorsi davanti al T.a.r. – ha fatto sorgere dei dubbi di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 113 Cost. La Corte costituzionale ha però respinto l'eccezione, ed ha condiviso la tesi che gli atti politici costituiscono una categoria diversa da quella degli atti amministrativi, e che gli atti politici, che sono atti liberi nel fine, non consentono una valutazione giurisdizionale di legittimità.

e) Il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, deve essere depositato telematicamente al T.a.r. entro 30 giorni dall'ultima notifica, e si deve depositare anche la copia dell'atto impugnato.

f) L'amministrazione, il cui atto è stato impugnato, può intervenire nel processo (la legge parla in proposito di "costituzione in giudizio").

L'intervento può essere effettuato, oltre che dai controinteressati, anche dai *cointeressati*, cioè dai soggetti che hanno un interesse simile a quello del ricorrente, e che possono quindi intervenire *ad adiuvandum* (cioè in suo aiuto, sostenendo, anche con motivazioni diverse, la tesi del ricorrente).

g) La domanda principale che in genere è proposta dal ricorrente al T.a.r., è quella dell'annullamento dell'atto.

**DOMANDA
PRINCIPALE**
*Per annullamento
dell'atto.*

h) Vi può peraltro essere anche un'altra *domanda*, che viene proposta *in via incidentale* (cioè come domanda che costituisce un incidente, un ostacolo, che deve essere esaminato e discusso in via preliminare, prima della discussione del processo vero e proprio).

**DOMANDA
INCIDENTALE**
*Per la falsità di un
documento o per la
sospensione
dell'atto.*

La domanda incidentale può riguardare la *denuncia della falsità di un documento (incidente di falso)*; in tal caso, il processo amministrativo viene interrotto, e di questa falsità dovrà giudicare il giudice ordinario penale.

i) Un'altra domanda incidentale è la *domanda cautelare di sospensione dell'atto impugnato*. Di per sé, la presentazione del ricorso non sospende l'esecutorietà dell'atto amministrativo. Si possono però verificare delle situazioni urgenti, che possono determinare un danno, grave e non riparabile.

Si pensi, ad esempio, ad un'ordinanza di urgenza emessa dal Responsabile dello sportello unico dell'edilizio di un Comune che ordina la demolizione di una casa pericolante. Il proprietario della casa ricorre al Tribunale amministrativo contro l'ordinanza di demolizione, affermando che l'atto è viziato da eccesso di potere per travisamento dei fatti; sostenendo che la casa non è affatto pericolante ed ha tutti i requisiti della stabilità e della sicurezza. Ma poiché l'ordinanza è, come tutti gli atti amministrativi, esecutoria, essa non verrebbe sospesa dalla presentazione del ricorso. La casa quindi sarebbe demolita, ed il proprietario ricorrente avrebbe scarsa consolazione, nel sapere, con la casa demolita ed a distanza di tempo, che l'ordinanza era viziata da eccesso di potere per travisamento dei fatti e che il suo ricorso è stato accolto. Per ovviare ad inconvenienti simili a quello indicato, è stata prevista la domanda incidentale di sospensione del provvedimento.

La domanda incidentale può essere proposta, su istanza del ricorrente, "*per gravi motivi*". Il ricorrente, cioè, deve dimostrare che l'esecuzione dell'atto impugnato provocherebbe un danno *grave ed irreparabile*.

Oltre a ciò, egli deve dimostrare che la sua domanda ha il requisito del cosiddetto *fumus boni iuris* (*fumo*, cioè apparenza del buon

diritto) e cioè che la sua domanda ha una parvenza, un parziale fondamento giuridico, che sarà poi meglio vagliato nell'esame della domanda principale in sede di giudizio di merito.

La discussione sulla sospensione dell'atto non avviene in udienza pubblica, ma in Camera di consiglio, cioè soltanto con la presenza dei giudici del T.a.r. e degli avvocati.

In pubblica udienza si svolge invece la discussione vera e propria del ricorso e gli avvocati delle parti illustrano oralmente, in contraddittorio, le rispettive tesi. Aggiungasi che il processo amministrativo è un processo su documenti, senza l'audizione diretta delle parti interessate o di testimoni, la testimonianza può essere ammessa dal Giudice ma solo su prova scritta.

Il processo termina con la sentenza, che non viene pronunciata immediatamente, ma depositata nella cancelleria.

La sentenza può essere di diversi tipi.

Il T.a.r. può dichiarare il ricorso *inammissibile* (ad es., per mancanza dell'interesse legittimo del ricorrente o per irregolare costituzione del contraddittorio).

Oppure il T.a.r., valutate le ragioni espresse dalle parti, dichiara il ricorso *infondato*, respingendolo.

Oppure lo *accoglie*, annullando l'atto, o (quando ha giurisdizione di merito) riformandolo o sostituendolo.

Sono state recentemente previste forme di abbreviazione del processo, ed il giudice in casi particolari può emanare delle *sentenze semplificate*. Il T.a.r. può condannare al risarcimento dei danni, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica.

Tutte le sentenze, in base all'articolo 111 della Costituzione, devono essere motivate.

Contro le sentenze dei T.a.r. si può proporre appello, entro 60 giorni dalla notifica della sentenza o entro sei mesi dal deposito della sentenza, al Consiglio di Stato.

54.4. Il ricorso in appello al Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale è competente a giudicare, in *sede di appello*, sulle decisioni dei Tribunali amministrativi regionali.

Il Consiglio di Stato giudica anche sulle domande di sospensione (dai giudici del Tar accordate o negate) dei provvedimenti impugnati.

La competenza del Consiglio di Stato è:

- a) di *legittimità*;
- b) di *merito*;
- c) *esclusiva*.

Si tratta della stessa giurisdizione dei T.a.r., e che riguarda:

- la giurisdizione generale di *legittimità* degli atti (e cioè volta a sindacare gli atti amministrativi viziati da incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere);
- la giurisdizione estesa al *merito* degli atti in casi tassativamente previsti (cioè la sindacabilità sull'opportunità, sulla convenienza amministrativa di essi);
- la *giurisdizione esclusiva* in determinate materie tassativamente stabilite dalla legge, che sono le stesse dei TAR..

54.5. Il processo davanti al Consiglio di Stato

Per quanto riguarda le regole di procedura, il ricorso deve essere sottoscritto dalla parte appellante, e firmato da un avvocato ammesso al patrocinio avanti le giurisdizioni superiori (Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Tribunale superiore delle acque pubbliche).

Per il resto, si seguono le regole per il ricorso davanti ai Tribunali amministrativi regionali.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Cosa è competente a giudicare il giudice amministrativo?

Cosa giudica il T.a.r.?

Quali sono le regole del processo davanti al T.a.r.?

Da quali sezioni è composto Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale?

Che competenza ha il Consiglio di Stato?

Schemi riepilogativi

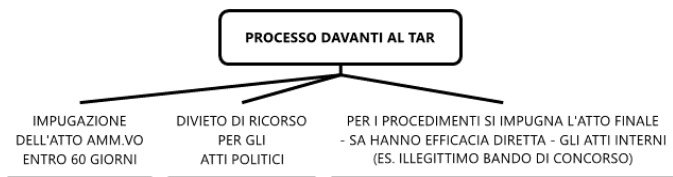
54.1. Concetto



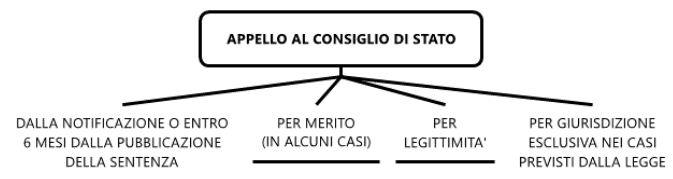
54.2. Ricorso al T.a.r. Competenza del T.a.r.



54.3. Il processo davanti al T.a.r.



54.4. Il ricorso in appello al Consiglio di Stato



IL GIUDIZIO DAVANTI AL GIUDICE CONTABILE

55.1. Concetto

La Corte dei conti, oltre alle funzioni di controllo, svolge anche funzioni giurisdizionali.

Essa, cioè, giudica sulle controversie riguardanti la responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici per danno erariale e in materia di responsabilità contabile circa i conti dei tesorieri, dei ricevitori e dei cassieri, e degli agenti incaricati di riscuotere, pagare, conservare, e maneggiare denaro pubblico.

Ciò vale anche per gli amministratori ed i dipendenti degli enti locali.

Oltre ai casi indicati la Corte dei conti ha attribuzioni contenziose in materia di pensioni, a carico, (totale o parziale) dello Stato.

55.2. Il giudizio davanti alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti

Il giudizio davanti alle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti si svolge secondo le norme contenute nel Codice della giustizia erariale e nella Legge n. 20 del 1994, che disciplina l'azione di responsabilità per dolo o per colpa grave.

La responsabilità dei soggetti che sono ritenuti responsabili del danno recato all'erario, è *personale*.

Essa si estende agli eredi nel caso di illecito arricchimento dei soggetti poi deceduti, e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

Il diritto al risarcimento dei danni si prescrive in *cinque anni*, che decorrono dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero (se il danno è stato dolosamente nascosto) dalla data della sua scoperta.

La giurisprudenza ha anche stabilito, tra i vari tipi di danno, il “*danno all'immagine*” della p.a., cioè il danno che un comportamento arreca alla considerazione della p.a.

**GIURISDIZIONE
DELLA CORTE
DEI CONTI**

**DANNO
ALL'IMMAGINE**
*Danno che il
comportamento ha
arretrato alla stima
della P.A.*

**POTERE
RIDUTTIVO**
*La Corte dei conti
può porre a carico
del responsabile solo
una parte del danno.*

La Corte dei conti ha un "*potere riduttivo*"; essa, cioè, può valutare le singole responsabilità, può porre a carico del responsabile soltanto una parte del danno erariale accertato.

Il procedimento davanti alle sezioni regionali della Corte dei conti inizia con la citazione in giudizio effettuata dal Procuratore regionale, che svolge funzioni di pubblico ministero.

55.3. Il giudizio davanti alle Sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti

Contro le sentenze delle *Sezioni giurisdizionali regionali* in materia di contabilità pubblica è ammesso l'appello alle *Sezioni giurisdizionali centrali*.

L'appello, entro 60 giorni dalla notificazione della sentenza, ovvero entro un anno dalla pubblicazione della stessa, può essere proposto, sia da parte del Procuratore, sia da parte del soggetto che è stato convenuto in giudizio.

55.4. Ricorsi in materia di pensioni

La Corte dei conti giudica anche in materia di pensioni civili, militari, e di guerra.

Tali ricorsi devono contenere l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto su cui si fonda la domanda.

I ricorsi riguardanti pensioni relative alla Seconda guerra mondiale non sono più attuali, ma essi sono proseguiti per parecchio tempo dopo la cessazione della Seconda guerra mondiale. Ciò non è dipeso da ritardo della giustizia contabile. Infatti, tali ricorsi riguardavano infermità insorte o aggravate nei soggetti interessati, molto tempo dopo il termine del conflitto, ed era necessario stabilire se queste infermità dipendevano da fatti o azioni di carattere bellico che risalivano a parecchi anni addietro.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Quali funzioni svolge la Corte dei conti, oltre alle funzioni di controllo?

Cos'è il "danno all'immagine" della p.a.?

**CORTE
DEI CONTI**
*Competente anche
per pensioni civili e
militari.*

Cos'è il "potere riduttivo" della Corte dei conti?

Entro quanto tempo può essere proposto l'appello alle Sezioni giurisdizionali centrali?

Schemi riepilogativi

55.1. Concetto



55.2. Il giudizio davanti alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti





LA CORTE
STABILISCE,
A CARICO DEL
RESPONSABILE,
SOLO UNA PARTE
DEL DANNO
ARRECATO

55.4. Ricorsi in materia di pensioni



PENSIONI
CIVILI E
MILITARI

DI GUERRA

I RICORSI AL GIUDICE TRIBUTARIO

56.1. Concetto

Le controversie riguardanti le imposte e tributi (tra i quali, ad es., le imposte sui redditi, l'imposta sul valore aggiunto, di registro, sulle successioni e donazioni, i tributi comunali e locali, le sovraimposte, gli interessi) sono sottoposte ad un giudice particolare, che esercita la giurisdizione tributaria.

Questa giurisdizione è stata recentemente riformata con il D.Lgs. 175/2024 *Testo unico della giustizia tributaria*, ed è svolta dalle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado.

**GIUDICE
TRIBUTARIO**
*Controversie
riguardanti imposte
e tributi.*

56.2. Ricorso alle Corti di giustizia tributaria di primo grado.

Procedimento

Il ricorso, sottoscritto dal difensore del ricorrente, è introdotto con il ricorso alla Corte di giustizia tributaria di primo grado.

Il ricorso deve contenere varie indicazioni (ad es.: la Corte di giustizia tributaria di primo grado cui è diretto, il ricorrente (e suo codice fiscale), il suo legale rappresentante, l'atto impugnato e l'oggetto della domanda, i motivi ecc.).

Il ricorso può essere proposto contro l'avviso di accertamento del tributo, o il ruolo e la cartella di pagamento, e deve essere proposto, mediante notifica, entro 60 giorni dalla data di notificazione dell'atto impugnato.

Entro 30 giorni dalla proposizione del ricorso, il ricorrente deve costituirsi in giudizio, cioè deve depositare telematicamente l'originale del ricorso notificato tramite PEC o copia del ricorso consegnato o spedito per posta, con la ricevuta del deposito o della spedizione per raccomandata.

La parte resistente si costituisce in giudizio entro 60 giorni dalla notifica. La costituzione avviene mediante deposito telematico, del proprio fascicolo contenente le controdeduzioni.

Le parti possono produrre dei documenti. Le regole processuali dell'istruttoria della controversia sono sostanzialmente simili a quelle del ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale.

Dopo la discussione in pubblica udienza, il collegio giudicante delibera in segreto (in Camera di consiglio) la sentenza. Essa, che

**CORTI DI PRIMO
GRADO**

deve avere un determinato contenuto, è resa pubblica, nel testo integrale originale, mediante deposito nella Segreteria entro 30 giorni dalla deliberazione.

56.3. Ricorso alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado. Procedimento. Ricorso per Cassazione

**CORTE DI
SECONDO GRADO**

La sentenza della Corte di giustizia tributaria di primo grado può essere appellata alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado. Il ricorso in appello è effettuato attraverso regole processuali *simili* al ricorso alla Corte di giustizia tributaria di primo grado, con la precisazione che non possono proporsi domande e eccezioni nuove, né, salvo casi particolari, nuove prove.

Contro la sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado. può essere proposto ricorso per Cassazione nei casi previsti nell'art. 360 del Codice di procedura civile (ad. es. per motivi attinenti alla giurisdizione) e per revocazione nei casi previsti nell'art. 395 del Codice di procedura civile (ad. es. se la sentenza é l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o dai documenti delle cause). Il termine revocazione è simile al termine revoca, che è il ritiro dell'atto, il *contrarius actus*.

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Avanti a quale organo può essere appellata la sentenza della Corte di giustizia tributaria di primo grado?

56.1. Concetto



I RICORSI AL TRIBUNALE DELLE ACQUE PUBBLICHE

57.1. Concetto

Per le controversie relative alle acque pubbliche, la loro utilizzazione, nonché alle opere idrauliche, è stato istituito un organo giurisdizionale specializzato in questa materia.

Tale giudice è, in primo grado, il Tribunale regionale delle acque pubbliche.

Questo Tribunale, che ha sede nelle principali Corti d'appello, è composto da una sezione della Corte d'appello, alla quale sono aggregati tre funzionari del genio civile.

57.2. Ricorso al Tribunale regionale delle acque pubbliche

Il Tribunale regionale delle acque pubbliche è competente per le controversie sulla demanialità delle acque, sui limiti dei corsi d'acqua, dei loro alvei e sponde, sulle derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche, sulle controversie riguardanti l'occupazione di fondi per opere idrauliche, e di bonifica.

È competente anche per il risarcimento di danni dipendenti da qualunque opera idraulica eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa.

Oltre a ciò, il Tribunale è competente per le controversie sulle acque pubbliche sotterranee.

Contro le decisioni di questo Tribunale si può proporre appello al Tribunale superiore delle acque pubbliche.

**TRIBUNALE
ACQUE
PUBBLICHE**
*Controversie relative
ad acque pubbliche e
opere idrauliche.*

57.3. Ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha sede in Roma, ed è composto da magistrati e da tecnici.

Esso ha innanzitutto una competenza diretta per i ricorsi contro atti amministrativi (viziati da illegittimità) deliberati dall'amministrazione in materia di acque pubbliche.

Oltre a ciò, ha competenza, in grado di appello, contro le sentenze del Tribunale delle acque pubbliche.

Il procedimento di questi ricorsi è simile al ricorso al Tribunale amministrativo regionale ed al ricorso al giudice ordinario civile.

57.4. Altri ricorsi e giudici speciali

Il sistema della giustizia amministrativa presenta altri ricorsi speciali ed altri giudici speciali.

Si tratta di ricorsi amministrativi o giurisdizionali superati, che sono in fase di recessione e che esistono soltanto per eliminare le ultime controversie.

Si pensi, ad esempio, ai ricorsi in materia di *usi civici* (cioè sull'uso di terreni e boschi da parte di collettività comunali) prima affidati ad un "*liquidatore degli usi civici*" ed ora riassorbiti nelle competenze regionali in materia di agricoltura.

Lo stesso dicasi per i *ricorsi in materia doganale*, che sono in fase recessiva, data la diminuzione e l'auspicabile scomparsa dei dazi doganali e delle dogane tra uno Stato e l'altro.

La stessa cosa deve essere affermata per i *ricorsi in materia catastale*, dove la competenza delle "*commissione censuarie*" (che stabiliscono il valore catastale dei terreni) non si armonizza con il principio dell'unità della giurisdizione. Anche se si tratta di materie specializzate, esse non giustificano un giudice speciale.

Un discorso diverso deve invece essere svolto per i ricorsi in *materia di liste elettorali*. In questi casi il giudice è immutato (TAR) e cambiano invece le regole della procedura, che è semplificata e rapida, data l'urgenza della decisione nell'imminenza delle previste elezioni.

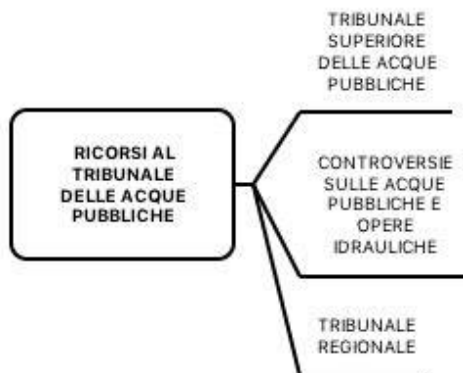
~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Per quali controversie è competente il Tribunale regionale delle acque pubbliche?

Schemi riepilogativi

57.1. Concetto



57.4. Altri ricorsi e giudici speciali



AVVOCATURA E FORO DELLO STATO

58.1. Rappresentanza in giudizio dello Stato

I soggetti privati che agiscono davanti ad un giudice si fanno rappresentare da un avvocato. Anche gli enti pubblici (es. un Comune, un'Azienda sanitaria locale) hanno un avvocato.

Lo Stato, come ente pubblico, si fa rappresentare in giudizio da un organo chiamato Avvocatura dello Stato.

58.2. Avvocatura dello Stato

L'Avvocatura dello Stato è l'organo che rappresenta e svolge la difesa in giudizio dello Stato e di talune sue amministrazioni, anche se organizzate con ordinamento autonomo.

Gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni dinanzi a tutte le giurisdizioni, in qualunque sede, e non necessitano di mandato.

La rappresentanza dello Stato da parte dell'Avvocatura è molto ampia, nel senso che nessuna amministrazione dello Stato può chiedere l'assistenza di avvocati "del libero foro" cioè che esercitano la professione di Avvocato se non per ragioni eccezionali.

58.3. Foro dello Stato

Con l'espressione "*foro dello Stato*" si indica la competenza relativa al luogo dove si svolge un giudizio in cui è parte la pubblica amministrazione.

Tale foro dello Stato spetta al Tribunale o alla Corte d'appello del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato.

Tutte le citazioni ed i ricorsi devono perciò essere notificati alle amministrazioni dello Stato in persona del Ministro in carica.

Tali notificazioni devono essere effettuate presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria (Tribunale o Corte d'appello) innanzi alla quale è portata la causa.

**AVVOCATURA
DELLO STATO**
*È l'organo che
rappresenta lo Stato
in giudizio.*

**FORO DELLO
STATO**
*Competenza relativa
al luogo dove si
svolge questo
giudizio costituito
dal tribunale o corte
d'appello dove ha
sede l'Avvocatura
dello Stato.*

**CITAZIONE
RICORSI**
*Devono essere
notificati alle
amm.ni in persona
del Ministro.*

~ ~ ~ ~ ~

Domande di verifica

Che organo è l'Avvocatura dello Stato?

Cosa si indica con l'espressione "foro dello Stato"?

Schemi riepilogativi

58.2. Avvocatura dello Stato



58.3. Foro dello Stato



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

59.1. Il sistema del diritto amministrativo

Il diritto amministrativo italiano è costituito da un sistema complesso, si direbbe a strati, in fase di cambiamento.

Le strutture amministrative ottocentesche sono rimaste per molto tempo immutate, e gli attuali cambiamenti devono tenere conto della nuova realtà del diritto europeo. Da qui la compresenza di istituti tradizionali e di istituti nuovi, con particolari difficoltà nello svolgimento dell'azione amministrativa.

Oltre a ciò, il diritto amministrativo registra una situazione di profondi cambiamenti sociali e giuridici che avvengono per gradi. Le tessere di questo mosaico non consentono sempre di risalire alle linee del disegno precedente ed indicano soltanto in parte le linee delle prospettive future.

Ciò vale in particolare per i cambiamenti nelle strutture e nelle funzioni dello Stato, delle Regioni, degli enti locali, nell'attività amministrativa, e nelle attuali forme della giustizia amministrativa.

Non si tratta di cambiamenti facili, perché le recenti leggi hanno come obiettivo la modificazione dell'intero sistema dell'Amministrazione pubblica, e molte vie, indicate dalle nuove regole giuridiche, sono ancora inesplorate.

Le regole che in questo momento di trasformazione sono più rilevanti sono quelle dei cambiamenti nei poteri dell'esecutivo, ed anche quelli delle autonomie, con i nuovi compiti e funzioni degli Enti locali e delle Regioni.

Concludiamo questo Manuale richiamando il pensiero di Eraclito. Secondo questo filosofo greco, *“Tutto scorre”*, come le acque di un fiume. Ma anche questo scorrere segue delle regole, e ciò si verifica nel settore del Diritto amministrativo, qui esposto nelle linee essenziali.

Ciò consentirà - anche in una prospettiva europea - di superare la concezione ottocentesca della pubblica amministrazione e di stabilire nuovi rapporti tra essa ed i cittadini.

L'opera comprende, in forma sintetica e puntuale, tutto il Diritto Amministrativo.
È suddivisa in sette parti, suddivise poi in paragrafi, in modo da fornire una visione completa della materia.

I) Fonti del diritto. Atti e contratti pubblici. Norme supranazionali. Giurisprudenza;

II) Organizzazione amministrativa. Centrale, Regionale, Locale;

III) I Soggetti. Funzionari ed impiegati;

IV) I Beni. Demaniali e Patrimoniali;

V) L'Atto ed il Procedimento amministrativo;

VI) La Responsabilità. Contrattuale ed extracontrattuale;

VII) I Ricorsi amministrativi e la Giustizia amministrativa.

L'opera tiene conto della recente giurisprudenza e della dottrina.



Disponibile versione
EBOOK



9 788827 918807