



il Libro Concorso Simone

CONCORSO CANCELLIERI 800 ASSISTENTI GIUDIZIARI

ELEMENTI

FACILI

DI DIRITTO PUBBLICO E AMMINISTRATIVO

per la **PROVA PRESELETTIVA**

**Il QR Code
per accedere alle risorse online**

Se non trovi il
QR Code adesivo,
contattaci su
qrcode@simone.it

Come accedere alle nostre risorse online

Se hai uno smartphone, per utilizzare il QR Code devi utilizzare un lettore di QR Code.

Se non hai un lettore di QR Code sul tuo smartphone, puoi scaricarlo da iTunes (se hai un iPhone) o da Play Store (se hai uno smartphone Android).

Scaricato il lettore, utilizzalo per **inquadrare il QR Code che trovi su questa pagina** con la fotocamera del tuo smartphone. Una volta inquadrato e riconosciuto il QR Code, avrai automaticamente il link per accedere alle nostre risorse online.

Se, invece, non hai uno smartphone puoi accedere alle nostre risorse online direttamente utilizzando questo indirizzo nel tuo browser:

www.simone.it/d/336_5

In entrambi i casi, registrati sulla pagina che ti abbiamo indicato (in alto a destra, nel box, **Area Riservata**, clicca sul link **Registrati**). Terminata la registrazione dovrai attendere una mail con la password che ti è stata assegnata.

Ricevuta la password **accedi all'Area Riservata** e potrai scaricare i contenuti online.

Per accedere ad alcuni contenuti è necessario digitare il **Codice identificativo** che trovi sul QR code.

Copyright © 2016 Simone S.p.A.
Via F. Russo, 33/D
80123 Napoli
www.simone.it

Tutti i diritti riservati
È vietata la riproduzione anche parziale e con
qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione
scritta dell'editore.

Gennaio 2017
336/5 • Elementi *facili* di diritto pubblico e amministrativo per la prova preselettiva

Questo volume è stato stampato presso:
«SA.GRAF s.r.l. semplificata a socio unico»
Via Einstein, n. 16 - Arzano (NA)

La pubblicazione di questo volume, pur curato con scrupolosa attenzione dagli Autori e dalla Redazione, non comporta alcuna assunzione di responsabilità da parte degli stessi e della Casa editrice per eventuali errori, incongruenze o difformità dai contenuti delle prove effettivamente somministrate in sede di concorso.

Tuttavia per continuare a migliorare la qualità delle sue pubblicazioni e renderle sempre più mirate alle esigenze dei lettori, la Edizione Simone sarà lieta di ricevere segnalazioni e osservazioni all'indirizzo info@simone.it.

PREMESSA

Per chi non ha mai studiato diritto, affrontare lo studio di materie come il diritto pubblico e soprattutto amministrativo può essere molto difficile e per certi versi scoraggiante.

Se poi lo studio fatto deve essere valutato con quiz a risposta multipla come in una prova preselettiva, in cui la risposta esatta deve essere individuata in maniera «secca» e senza incertezze, l'impresa può sembrare davvero ardua.

Ma in realtà se si acquisiscono alcuni concetti fondamentali, l'impresa tanto ardua non è. Ecco perché nasce l'idea di questo volume.

Qui non troverete tutto sul diritto pubblico e sul diritto amministrativo (quest'ultimo contempla una rete quasi sterminata di norme), ma troverete *l'essenziale*, spiegato in modo che possa comprenderlo a fondo anche chi non è un giurista e troverete, inoltre, quanto è *sufficiente* per prepararsi ad una prova preselettiva come quella prevista per il concorso a 800 assistenti giudiziari.

Quindi sono bandite le posizioni dottrinarie. Che sono? Sono le interpretazioni che gli studiosi e gli accademici danno alle norme spesso perdendosi in classificazioni, distinzioni, definizioni articolate che non solo complicano lo studio ma soprattutto non verranno mai chieste in una prova preselettiva di un concorso per assistenti giudiziari. Conoscere la differenza tra autorizzazioni amministrative modali e non modali o tra regolamenti volizione-preliminare e regolamenti volizione-azione è questione che lasceremo a chi studia per diventare magistrato, ma che riteniamo non essenziale conoscere per un assistente giudiziario.

La scelta degli argomenti da trattare e soprattutto da approfondire è stata fatta tenendo conto di quelli che sono gli argomenti normalmente oggetto di quiz in altri concorsi.

Ovviamente in un testo così sintetico non può esserci la risposta a tutti i quiz che possono essere somministrati in sede di concorso, ma quanto meno troverete gli argomenti più importanti spiegati per la prima volta in modo da essere compresi anche da chi non ha mai studiato diritto: quindi in maniera **semplice**, con termini dapprima tratti dall'uso comune e poi sempre più specialistici (per acquisire la corretta terminologia), **schemi sinottici**, ma soprattutto **esempi**, molti esempi tratti dalla applicazione quotidiana delle norme ma anche dalla stessa evoluzione storica della norma che si sta studiando.

Il metodo didattico che abbiamo cercato di seguire potremmo definirlo “a cannocchiale”: siamo ritornati spesso sullo stesso argomento approfondendolo sempre più, pur consapevoli a volte di poter sembrare ridondanti. Il *gioco dei rinvii interni* permette però di sviluppare percorsi di lettura personali a prescindere dalla successione dei capitoli da noi proposta.

Il volume si struttura in **25 capitoli** senza distinzione tra Diritto pubblico e Diritto amministrativo: quest'ultimo, infatti, è un ramo del più ampio diritto pubblico e la realizzazione di un'esposizione univoca ci ha permesso di evidenziare i tratti comuni delle due discipline, ma soprattutto la consequenzialità tra principi costituzionali e l'infinità varietà di norme amministrative.

In ogni capitolo sono stati riportati e **messi in risalto gli articoli della Costituzione o quelli di legge** più rilevanti: se ne consiglia la lettura integrata con le parti manualistiche per comprenderne e memorizzare ancora meglio il significato, e soprattutto per prendere dimestichezza con il lessico giuridico e le norme che sono spesso oggetto di quiz.

Ogni capitolo è arricchito da **schemi, tabelle e tavole sinottiche**, oltre che da un sommario finale dei principali argomenti ("**Cosa bisogna ricordare**") per facilitare il riepilogo.

Chiudono ogni capitolo **quiz a risposta multipla, disposti in ordine progressivo di difficoltà**, utili non solo per un'autovalutazione della preparazione, ma soprattutto per prendere dimestichezza con i test che verranno somministrati in sede di prova preselettiva.

Il volume si arricchisce, infine, di una ricca serie di **espansioni online** in cui troverete ulteriori materiali di approfondimento.

A chi si rivolgono questi **Elementi Facili**:

- A chi non ha mai studiato diritto.
- A chi ha studiato in passato il diritto pubblico o il diritto amministrativo (a scuola, all'università, in occasione di altri concorsi ecc.) e ora vuole rinfrescare queste materie con un testo sintetico, completo e aggiornato.
- A chi, avendo approfondito lo studio su vari testi, appunti, materiali online, vuole una visione organica e sintetica di quanto studiato.
- A chi ha poco tempo per studiare.
- A chi, sui manuali tradizionali, non è mai riuscito a comprendere appieno alcuni argomenti e finalmente li vuole capire.

CAPITOLO 1 Il diritto e le norme

| | | |
|---|------|----|
| 1 Perché il diritto? | Pag. | 5 |
| 2 Il diritto positivo e naturale | » | 5 |
| 3 Le norme giuridiche | » | 6 |
| 4 Fonti di produzione e fonti di cognizione del diritto | » | 7 |
| 5 Le fonti del diritto italiano | » | 8 |
| 5.1 La Costituzione | » | 8 |
| 5.2 Le fonti primarie | » | 9 |
| 5.3 Le fonti secondarie e le fonti fatto | » | 9 |
| 6 Le fonti di cognizione | » | 10 |
| 7 Che cos'è il diritto pubblico | » | 10 |
| 8 La validità delle norme | » | 11 |
| 8.1 L'irretroattività | » | 11 |
| 8.2 L'efficacia territoriale | » | 12 |
| 8.3 La cessazione dell'efficacia | » | 12 |
| 9 Il problema delle antinomie e i criteri per la loro risoluzione | » | 13 |
| 9.1 Il criterio cronologico | » | 13 |
| 9.2 Il criterio di specialità | » | 13 |
| 9.3 Il criterio gerarchico | » | 13 |
| 9.4 Il criterio di competenza | » | 14 |
| 10 E i codici cosa sono? | » | 14 |
| Questionario Cap. 1 | » | 16 |

CAPITOLO 2 Lo Stato

| | | |
|--|---|----|
| 1 Gli elementi costitutivi dello Stato | » | 18 |
| 1.1 Il duplice significato della parola Stato: Stato apparato e Stato comunità | » | 18 |
| 2 Il territorio | » | 19 |
| 3 Il popolo | » | 20 |
| 3.1 La cittadinanza europea | » | 21 |
| 3.2 Popolo, popolazione e nazione | » | 21 |
| 4 Stranieri e diritto di asilo | » | 22 |
| 4.1 La condizione giuridica degli stranieri nel nostro Paese | » | 22 |
| 5 La sovranità | » | 24 |
| Questionario Cap. 2 | » | 27 |

CAPITOLO 3 Le forme dello Stato

| | | |
|--|---|----|
| 1 Forme di Stato | » | 29 |
| 1.1 Lo Stato assoluto | » | 29 |
| 1.2 Lo Stato liberale e di diritto | » | 30 |
| 1.3 Lo Stato sociale | » | 31 |

| | | | |
|-----|----------------------------------|------|----|
| 1.4 | Lo Stato totalitario..... | Pag. | 32 |
| 1.5 | Lo Stato socialista..... | » | 32 |
| 1.6 | Lo Stato democratico..... | » | 32 |
| 2 | Forme di Stato e territorio..... | » | 34 |
| 3 | Le forme di governo..... | » | 35 |
| 3.1 | La repubblica..... | » | 35 |
| | Questionario Cap. 3..... | » | 38 |

CAPITOLO 4 La Costituzione della Repubblica italiana

| | | | |
|-----|---|---|----|
| 1 | Quando e come nasce la Costituzione italiana..... | » | 40 |
| 2 | La struttura della Costituzione..... | » | 41 |
| 3 | I caratteri della Costituzione italiana..... | » | 42 |
| 4 | I principi fondamentali..... | » | 43 |
| 4.1 | Il principio democratico..... | » | 43 |
| 4.2 | La tutela della dignità della persona..... | » | 44 |
| 4.3 | L'uguaglianza dei cittadini..... | » | 46 |
| 4.4 | Il diritto al lavoro..... | » | 47 |



Espansione web: Applicazioni concrete del principio di uguaglianza

| | | | |
|------|---|---|----|
| 4.5 | Unità nazionale e autonomie locali..... | » | 48 |
| 4.6 | La tutela delle minoranze linguistiche..... | » | 49 |
| 4.7 | I rapporti tra lo Stato e la Chiesa..... | » | 49 |
| 4.8 | La tutela della cultura, della ricerca e del paesaggio..... | » | 50 |
| 4.9 | L'Italia e la comunità internazionale..... | » | 51 |
| 4.10 | Il ripudio della guerra..... | » | 52 |
| 4.11 | La bandiera italiana..... | » | 52 |
| | Questionario Cap. 4..... | » | 54 |

CAPITOLO 5 I diritti di libertà

| | | | |
|-----|---|---|----|
| 1 | Diritti fondamentali e universali..... | » | 56 |
| 1.1 | La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo..... | » | 56 |
| 1.2 | Le caratteristiche dei diritti umani..... | » | 57 |
| 1.3 | Il Consiglio d'Europa e la Corte europea dei diritti dell'uomo..... | » | 57 |
| 1.4 | La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea..... | » | 58 |
| 2 | La libertà personale..... | » | 58 |
| 2.1 | Provvedimenti provvisori che limitano la libertà..... | » | 60 |
| 2.2 | I diritti della personalità..... | » | 60 |
| 3 | La libertà di domicilio..... | » | 61 |
| 4 | La libertà di corrispondenza e di comunicazione..... | » | 62 |
| 5 | La libertà di circolazione e di soggiorno..... | » | 62 |
| 6 | La libertà di riunione e di associazione..... | » | 63 |
| 7 | La libertà religiosa..... | » | 65 |

| | | | |
|-----|---|------|----|
| 8 | La libertà di manifestazione del pensiero..... | Pag. | 66 |
| 8.1 | La libertà di informare e di essere informati | » | 67 |
| 9 | Il divieto di discriminazione per ragioni politiche | » | 68 |
| 10 | La tutela dagli abusi..... | » | 68 |
| 11 | L'amministrazione della giustizia..... | » | 68 |
| | Questionario Cap. 5..... | » | 71 |

CAPITOLO 6 Persone, famiglie e comunità

| | | | |
|-----|--------------------------------------|---|----|
| 1 | I rapporti giuridici..... | » | 73 |
| 1.1 | Le situazioni soggettive attive..... | » | 73 |



Espansione web: Diritto soggettivo e interesse legittimo

| | | | |
|-----|--|---|----|
| 1.2 | Le situazioni soggettive passive..... | » | 74 |
| 2 | La classificazione dei diritti soggettivi | » | 75 |
| 3 | I soggetti del diritto: le persone fisiche | » | 76 |
| 4 | Le persone giuridiche..... | » | 78 |
| 4.1 | Gli enti pubblici..... | » | 78 |
| 4.2 | Le persone giuridiche private..... | » | 79 |
| 5 | I beni giuridici..... | » | 79 |
| 6 | I diritti reali: il diritto di proprietà..... | » | 81 |
| 6.1 | Il diritto di proprietà | » | 81 |
| 7 | La famiglia | » | 83 |
| 7.1 | La famiglia di fatto..... | » | 84 |
| 7.2 | Il matrimonio | » | 84 |
| 7.3 | I figli | » | 85 |
| 7.4 | Il sostegno alle famiglie e la tutela della maternità..... | » | 86 |
| 8 | La salute..... | » | 86 |
| 8.1 | I diritti del malato | » | 87 |
| 9 | La scuola..... | » | 88 |
| | Questionario Cap. 6..... | » | 91 |

CAPITOLO 7 Il lavoro

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 1 | Il lavoro e la Costituzione..... | » | 93 |
| 1.1 | La tutela del lavoratore dipendente | » | 93 |
| 2 | Le donne e il lavoro | » | 95 |
| 3 | Il lavoro minorile | » | 96 |
| 4 | Il sistema di sicurezza sociale: assistenza e previdenza..... | » | 97 |
| 5 | I sindacati | » | 99 |
| 6 | Lo sciopero | » | 100 |
| 7 | La libertà di iniziativa economica..... | » | 101 |
| 7.1 | Le imprese pubbliche | » | 102 |
| 7.2 | La cooperazione e l'artigianato..... | » | 103 |

| | | |
|---|------|-----|
| 7.3 Il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione aziendale..... | Pag. | 104 |
| 7.4 La tutela del risparmio | » | 104 |
| Questionario Cap. 7..... | » | 107 |
| CAPITOLO 8 Lo Stato sociale e le spese pubbliche | | |
| 1 Lo Stato sociale | » | 109 |
| 2 Le spese pubbliche..... | » | 109 |
| 3 Le entrate dello Stato: i tributi..... | » | 110 |
| 3.1 Il criterio di progressività..... | » | 112 |
| 3.2 Le entrate extratributarie | » | 112 |
| 4 Il bilancio dello Stato | » | 113 |
| 4.1 Il principio del pareggio di bilancio | » | 116 |
| 5 I beni dello Stato | » | 116 |
| 6 La crisi dello Stato sociale | » | 117 |
| Questionario Cap. 8..... | » | 119 |
| CAPITOLO 9 I diritti politici e i doveri del cittadino | | |
| 1 Il diritto di voto | » | 120 |
| 1.1 Elettorado attivo ed elettorato passivo | » | 121 |
| 1.2 Il voto degli italiani residenti all'estero | » | 123 |
| 2 I partiti | » | 123 |
| 3 I doveri costituzionali..... | » | 125 |
| 3.1 La difesa della patria | » | 125 |
| 3.2 La partecipazione alle spese pubbliche | » | 126 |
| 3.3 La fedeltà alla Repubblica..... | » | 126 |
| Questionario Cap. 9..... | » | 129 |
| CAPITOLO 10 Le forme di governo | | |
| 1 La forma di governo e il principio di separazione dei poteri..... | » | 131 |
| 2 La forma di governo parlamentare | » | 132 |
| 3 La forma di governo presidenziale..... | » | 133 |
| 4 La forma di governo semipresidenziale..... | » | 134 |
| 5 La forma di governo direttoriale..... | » | 135 |
| Questionario Cap. 10..... | » | 137 |
| CAPITOLO 11 Il Parlamento | | |
| 1 La struttura del Parlamento | » | 139 |
| 1.1 La legislatura..... | » | 140 |

| | | |
|----------------------------------|------|-----|
| 2 Le elezioni delle Camere | Pag. | 141 |
| 2.1 I sistemi elettorali | » | 141 |



Espansione web: Il sistema elettorale italiano

| | | |
|---|---|-----|
| 2.2 Cosa dice la Costituzione sulle elezioni del Parlamento | » | 142 |
| 2.3 I membri non elettivi del Senato | » | 143 |
| 3 Le prerogative dei parlamentari | » | 143 |
| 3.1 L'insindacabilità e l'immunità penale | » | 144 |
| 3.2 L'indennità parlamentare | » | 145 |
| 3.3 Le cause di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità | » | 146 |
| 3.4 Il compito primario del parlamentare e il vincolo di mandato | » | 147 |
| 4 Le prerogative delle Camere | » | 148 |
| 5 Il funzionamento delle Camere | » | 148 |
| 5.1 Il Presidente e l'Ufficio di Presidenza | » | 149 |
| 5.2 I regolamenti parlamentari | » | 149 |
| 5.3 Gruppi parlamentari e Commissioni parlamentari | » | 149 |
| 5.4 Le maggioranze per decidere | » | 150 |
| 5.5 Le deliberazioni | » | 151 |
| 5.6 Lo svolgimento dei lavori | » | 151 |
| 5.7 La convocazione delle Camere | » | 152 |
| 6 Come nascono le leggi: la funzione legislativa | » | 153 |
| 7 Le leggi costituzionali | » | 156 |
| 8 Le altre funzioni del Parlamento | » | 159 |
| 8.1 La funzione di indirizzo politico | » | 159 |
| 8.2 La funzione di controllo politico | » | 160 |
| 8.3 Il Parlamento in seduta comune | » | 161 |
| 9 Il referendum | » | 161 |



Espansione web: Il procedimento referendario

| | | |
|--|---|-----|
| 9.1 I referendum nell'ordinamento italiano | » | 162 |
| Questionario Cap. 11 | » | 164 |

CAPITOLO 12 Il Governo

| | | |
|--|---|-----|
| 1 Il Governo: caratteristiche e composizione | » | 166 |
| 2 Il Presidente del Consiglio dei ministri | » | 166 |
| 2.1 Il Consiglio di gabinetto | » | 168 |
| 3 I ministri | » | 168 |
| 3.1 Ministri senza portafoglio, Sottosegretari di Stato, e Viceministri | » | 169 |
| 3.2 I comitati di ministri e i comitati interministeriali | » | 170 |
| 4 Il Consiglio dei ministri | » | 170 |
| 5 La formazione del Governo | » | 170 |
| 6 Le dimissioni del Governo | » | 172 |
| 6.1 La questione di fiducia | » | 174 |
| 7 Di cosa si occupa il Governo: le sue funzioni | » | 174 |

| | | |
|--|------|-----|
| 8 Il potere legislativo del Governo..... | Pag. | 175 |
| 8.1 I decreti legge..... | » | 175 |
| 8.2 I decreti legislativi..... | » | 177 |
| 9 La potestà regolamentare del Governo | » | 178 |
| 9.1 I decreti governativi..... | » | 178 |
| 10 La funzione amministrativa | » | 178 |
| 11 La responsabilità del Presidente del Consiglio e dei Ministri | » | 180 |
| Questionario Cap. 12..... | » | 183 |

CAPITOLO 13 La magistratura e la giustizia

| | | |
|------------------------------------|---|-----|
| 1 La funzione giurisdizionale..... | » | 185 |
|------------------------------------|---|-----|



Espansione web: L'interpretazione della legge

| | | |
|--|---|-----|
| 2 I gradi di giurisdizione..... | » | 186 |
| 3 La giustizia civile | » | 188 |
| 4 La giustizia penale..... | » | 189 |
| 5 La giustizia amministrativa | » | 190 |
| 6 Il Consiglio Superiore della Magistratura..... | » | 191 |
| 7 Il diritto alla tutela giurisdizionale | » | 192 |
| 7.1 L'imparzialità del giudice e la garanzia del giudice naturale..... | » | 194 |
| 7.2 Il principio di legalità | » | 194 |
| 7.3 L'extradizione..... | » | 195 |
| 7.4 Gli altri principi del sistema penale | » | 196 |
| 7.5 Il giusto processo | » | 197 |
| 8 Le prerogative dei magistrati a tutela della loro indipendenza..... | » | 198 |
| 8.1 Il concorso per accedere in magistratura | » | 198 |
| 8.2 L'immovibilità dei giudici | » | 199 |
| 8.3 La carriera dei giudici | » | 199 |
| 8.4 Il Pubblico ministero..... | » | 200 |
| 8.5 L'indipendenza dei giudici..... | » | 201 |
| 8.6 La polizia giudiziaria..... | » | 201 |

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| Questionario Cap. 13..... | » | 203 |
|---------------------------|---|-----|

CAPITOLO 14 Il Presidente della Repubblica

| | | |
|--|---|-----|
| 1 L'elezione del Capo dello Stato | » | 205 |
| 2 I requisiti per l'elezione e l'indennità | » | 206 |
| 3 Durata della carica e supplenza | » | 207 |
| 3.1 La supplenza | » | 208 |
| 3.2 La cessazione | » | 208 |
| 4 Le funzioni del Presidente della Repubblica..... | » | 209 |
| 4.1 Il potere di sciogliere le Camere..... | » | 210 |

| | | | |
|---|---|------|-----|
| 5 | La responsabilità del Capo dello Stato | Pag. | 212 |
| 5.1 | La responsabilità politica e gli atti presidenziali..... | » | 212 |
| 5.2 | La responsabilità giuridica: la messa in stato di accusa..... | » | 214 |
| | Questionario Cap. 14..... | » | 217 |
| | | | |
| CAPITOLO 15 Corte costituzionale e organi ausiliari | | | |
| 1 | La Corte costituzionale | » | 219 |
| 1.1 | Il controllo di costituzionalità delle leggi | » | 220 |
| 1.2 | Le sentenze della Corte | » | 221 |
| 1.3 | Il giudizio sui conflitti di attribuzione | » | 222 |
| 1.4 | Il giudizio penale sulle accuse promosse contro il Capo dello Stato.. | » | 222 |
| 1.5 | Il controllo sull'ammissibilità dei referendum | » | 222 |
| 2 | Gli organi ausiliari | » | 223 |
| 2.1 | Il CNEL | » | 223 |
| 2.2 | Il Consiglio di Stato..... | » | 224 |
| 2.3 | La Corte dei conti | » | 224 |
| 2.4 | Il Consiglio supremo di difesa | » | 225 |
| 3 | L'ordinamento della Repubblica: una visione di insieme | » | 225 |
| | Questionario Cap. 15..... | » | 226 |
| | | | |
| CAPITOLO 16 Le autonomie territoriali | | | |
| 1 | Uno Stato unitario tra autonomia e decentramento..... | » | 228 |
| 1.1 | Le Regioni | » | 229 |
| 1.2 | I Comuni, le Province e le Città metropolitane..... | » | 229 |
| 1.3 | Il principio di sussidiarietà | » | 230 |
| 1.4 | I principi di differenziazione e di adeguatezza | » | 232 |
| 2 | La riforma costituzionale del 2001 | » | 232 |
| 3 | Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario | » | 234 |
| 4 | Gli organi della Regione | » | 236 |
| 4.1 | Il Consiglio regionale | » | 236 |
| 4.2 | La Giunta regionale..... | » | 237 |
| 4.3 | Il Presidente della Regione..... | » | 238 |
| 5 | L'autonomia delle Regioni | » | 239 |
| 5.1 | L'autonomia legislativa | » | 239 |
| 5.2 | L'autonomia regolamentare..... | » | 242 |
| 5.3 | L'autonomia amministrativa delle Regioni | » | 243 |
| 5.4 | L'autonomia finanziaria..... | » | 243 |
| 6 | I rapporti tra lo Stato e le Regioni..... | » | 245 |
| 6.1 | Il controllo sugli organi regionali: il potere sostitutivo dello Stato... | » | 245 |



Espansione web: Le Regioni e il diritto internazionale

| | | | |
|-----|---|------|-----|
| 6.2 | Il controllo sugli atti..... | Pag. | 247 |
| 6.3 | La questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali..... | » | 247 |
| 7 | Gli organi e le funzioni del Comune..... | » | 248 |
| 7.1 | Gli organi comunali..... | » | 248 |



Espansione web: Il sistema elettorale degli enti locali

| | | | |
|------|---|---|-----|
| 7.2 | Le funzioni comunali | » | 250 |
| 8 | La Città metropolitana | » | 251 |
| 9 | La Provincia | » | 252 |
| 10 | I controlli sugli enti locali..... | » | 253 |
| 10.1 | Controlli sugli organi | » | 253 |
| 10.2 | Il controllo eventuale su richiesta del Prefetto | » | 254 |
| 10.3 | L'annullamento straordinario degli atti..... | » | 254 |
| 10.4 | I nuovi controlli sugli atti degli enti locali..... | » | 255 |
| 11 | Gli strumenti di raccordo tra Stato, Regioni e enti locali..... | » | 255 |
| 11.1 | Le Regioni e lo Stato: il cd. regionalismo cooperativo | » | 255 |



Espansione web: Forme di associazionismo e fusioni tra enti locali. Gli altri enti locali

| | | | |
|------|--|---|-----|
| 11.2 | La Conferenza Stato-Regioni..... | » | 256 |
| 11.3 | La Conferenza Stato-città ed autonomie locali..... | » | 256 |
| 11.4 | La Conferenza unificata | » | 257 |
| 11.5 | La Commissione bicamerale per le questioni regionali..... | » | 257 |
| 11.6 | Il Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie..... | » | 257 |
| 11.7 | Il Consiglio delle autonomie locali..... | » | 258 |
| | Questionario Cap. 16..... | » | 260 |

CAPITOLO 17 Il diritto amministrativo e la Pubblica amministrazione

| | | | |
|---|---|---|-----|
| 1 | La «vastità» del diritto amministrativo | » | 262 |
| 2 | La politica e l'amministrazione | » | 262 |



Espansione web: Le fonti del diritto amministrativo

| | | | |
|-----|--|---|-----|
| 3 | I principi dell'attività amministrativa..... | » | 263 |
| 3.1 | Il principio di legalità e la riserva di legge | » | 264 |
| 3.2 | Il principio di buon andamento | » | 266 |
| 3.3 | Il principio di imparzialità | » | 266 |
| 3.4 | Il principio del pareggio di bilancio | » | 267 |
| 3.5 | Il principio di trasparenza..... | » | 267 |
| 3.6 | Il principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza..... | » | 268 |
| 3.7 | I principi del diritto dell'Unione europea | » | 270 |
| 4 | La Pubblica amministrazione | » | 270 |
| 4.1 | L'organizzazione diretta: organi centrali e organi periferici | » | 271 |
| 4.2 | L'organizzazione indiretta | » | 272 |
| | Questionario Cap. 17..... | » | 274 |

CAPITOLO 18 La struttura della Pubblica amministrazione: gli enti pubblici

| | | | |
|------|---|------|-----|
| 1 | Il riordino dell'amministrazione statale..... | Pag. | 276 |
| 2 | L'amministrazione diretta dello Stato..... | » | 277 |
| 2.1 | Gli organi centrali dell'amministrazione statale | » | 278 |
| 3 | L'organizzazione dei ministeri | » | 279 |
| 3.1 | Le agenzie pubbliche..... | » | 281 |
| 4 | L'amministrazione periferica dello Stato | » | 283 |
| 4.1 | Il Prefetto e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo | » | 284 |
| 4.2 | Il Sindaco come Ufficiale di Governo | » | 285 |
| 5 | Gli enti pubblici dell'amministrazione indiretta..... | » | 286 |
| 5.1 | Classificazioni degli enti pubblici..... | » | 288 |
| 5.2 | I caratteri degli enti pubblici | » | 289 |
| 6 | Gli enti pubblici autarchici..... | » | 291 |
| 7 | L'intervento dello Stato nell'economia | » | 292 |
| 7.1 | Le aziende autonome | » | 293 |
| 7.2 | Gli enti pubblici economici..... | » | 293 |
| 7.3 | Le partecipazioni statali | » | 294 |
| 7.4 | La privatizzazione e la fine dello Stato imprenditore | » | 295 |
| 7.5 | L'attività di impresa della P.A. oggi | » | 296 |
| 8 | L'amministrazione per Autorità amministrative indipendenti | » | 297 |
| 9 | La struttura interna degli enti pubblici | » | 299 |
| 9.1 | Classificazione di uffici e organi | » | 300 |
| 9.2 | Rapporto organico e rapporto di servizio..... | » | 300 |
| 9.3 | La <i>prorogatio</i> degli organi | » | 301 |
| 9.4 | Rapporti interorganici | » | 302 |
| 10 | L'esercizio privato di pubbliche funzioni..... | » | 303 |
| 11 | La competenza | » | 303 |
| 11.1 | I conflitti di competenza | » | 305 |
| | Questionario Cap. 18..... | » | 307 |

CAPITOLO 19 L'attività della P.A.: gli atti e i provvedimenti amministrativi

| | | | |
|-----|--|---|-----|
| 1 | L'attività amministrativa | » | 309 |
| 1.1 | I principi dell'attività amministrativa | » | 309 |
| 2 | La discrezionalità amministrativa | » | 311 |
| 3 | Gli atti amministrativi in generale..... | » | 311 |
| 3.1 | Gli atti amministrativi che non sono provvedimenti | » | 312 |
| 4 | I provvedimenti amministrativi | » | 313 |
| 4.1 | Gli elementi del provvedimento amministrativo | » | 315 |
| 4.2 | La struttura del provvedimento amministrativo | » | 317 |
| 4.3 | La motivazione dei provvedimenti amministrativi | » | 317 |



Espansione web: Un esempio di atto amministrativo

| | | | |
|-----|--|---|-----|
| 4.4 | I requisiti del provvedimento amministrativo: requisiti di legittimità e requisiti di efficacia..... | » | 318 |
|-----|--|---|-----|

| | | | |
|------|---|------|-----|
| 5 | L'efficacia dell'atto amministrativo..... | Pag. | 320 |
| 6 | La semplificazione amministrativa | » | 321 |
| 7 | Autorizzazioni, concessioni e figure analoghe..... | » | 322 |
| 7.1 | La S.C.I.A..... | » | 324 |
| 8 | Il silenzio amministrativo..... | » | 325 |
| 9 | I provvedimenti restrittivi | » | 328 |
| 9.1 | Gli ordini | » | 328 |
| 9.2 | Gli atti ablativi reali..... | » | 328 |
| 10 | La patologia dell'atto amministrativo..... | » | 329 |
| 10.1 | La nullità..... | » | 330 |
| 10.2 | L'annullabilità | » | 331 |
| 10.3 | L'inopportunità dell'atto amministrativo: i vizi di merito..... | » | 335 |
| 11 | I rimedi contro gli atti illegittimi e inopportuni | » | 335 |
| 12 | L'autotutela amministrativa e gli atti di ritiro | » | 335 |
| 12.1 | L'annullamento d'ufficio | » | 336 |



Espansione web: Gli altri atti di ritiro

| | | | |
|------|---|---|-----|
| 12.2 | La revoca | » | 338 |
| 13 | La convalescenza dell'atto amministrativo | » | 339 |
| 14 | La conservazione dell'atto amministrativo | » | 340 |
| | Questionario Cap. 19..... | » | 342 |

CAPITOLO 20 Il procedimento amministrativo, il diritto di accesso e l'informazione della P.A.

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 1 | Il procedimento amministrativo..... | » | 344 |
| 2 | Le fasi del procedimento e la tempistica procedimentale | » | 345 |
| 2.1 | I termini per la conclusione del procedimento | » | 346 |
| 3 | Il responsabile del procedimento..... | » | 348 |
| 4 | La partecipazione al procedimento | » | 350 |
| 4.1 | La comunicazione di avvio del procedimento | » | 350 |



Espansione web: Un esempio di comunicazione di avvio del procedimento

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 4.2 | Altri istituti previsti per partecipare al procedimento | » | 352 |
| 5 | Gli strumenti per semplificare il procedimento amministrativo | » | 354 |
| 5.1 | Le conferenze di servizi | » | 354 |
| 5.2 | Il silenzio devolutivo | » | 355 |
| 5.3 | Le autocertificazioni | » | 355 |
| 5.4 | La SCIA: rinvio | » | 356 |
| 5.5 | Il silenzio assenso: rinvio..... | » | 356 |



Espansione web: Documentazione amministrativa e Attività di certificazione

| | | | |
|-----|---|------|-----|
| 6 | Il diritto di accesso ai documenti amministrativi | Pag. | 357 |
| 6.1 | L'esercizio del diritto di accesso..... | » | 358 |



Espansione web: Gli articoli della L. 241/1990 in materia di accesso ai documenti amministrativi

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 6.2 | I limiti al diritto di accesso e la tutela della riservatezza | » | 360 |
|-----|---|---|-----|



Espansione web: Tutela della Privacy e trattamento dei dati personali

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 6.3 | La tutela del diritto di accesso | » | 361 |
| 6.4 | L'accesso civico | » | 362 |
| 7 | Gli uffici per le relazioni con il pubblico | » | 363 |
| 8 | Il controllo degli atti | » | 363 |
| 9 | L'informatizzazione della P.A. | » | 365 |



Espansione web: Il sistema dei controlli sulla P.A.

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 9.1 | I diritti dei cittadini e delle imprese | » | 366 |
| 9.2 | La firma digitale e i documenti informatici | » | 367 |
| 9.3 | Le carte elettroniche..... | » | 368 |
| 9.4 | I siti internet delle pubbliche amministrazioni | » | 368 |
| 9.5 | La posta elettronica certificata (PEC) | » | 368 |
| | Questionario Cap. 20..... | » | 370 |

CAPITOLO 21 I beni pubblici

| | | | |
|-----|---|---|-----|
| 1 | I beni pubblici | » | 372 |
| 2 | I beni demaniali | » | 372 |
| 2.1 | Il federalismo demaniale..... | » | 373 |
| 3 | I beni patrimoniali indisponibili | » | 374 |
| 4 | I beni patrimoniali disponibili | » | 374 |
| 5 | Il patrimonio culturale | » | 375 |
| 5.1 | I beni culturali | » | 375 |
| 5.2 | I beni paesaggistici | » | 376 |
| 6 | L'espropriazione per pubblica utilità | » | 377 |



Espansione web: La procedura di esproprio

| | | | |
|---|--|---|-----|
| 7 | Altre limitazioni alla proprietà privata | » | 378 |
| | Questionario Cap. 21..... | » | 380 |

CAPITOLO 22 I contratti pubblici

| | | | |
|---|--|---|-----|
| 1 | L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione | » | 382 |
|---|--|---|-----|

| | | | |
|---|--|------|-----|
| 2 | Classificazione dei contratti della P.A..... | Pag. | 383 |
|---|--|------|-----|



Espansione web: I contratti ad oggetto pubblico

| | | | |
|-----|--|---|-----|
| 3 | L'evoluzione normativa in materia di contratti pubblici e il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) | » | 384 |
| 4 | Alcune definizioni preliminari | » | 385 |
| 4.1 | La definizione di contratti pubblici e di stazioni appaltanti nel D.Lgs. n. 50/2016..... | » | 385 |
| 4.2 | L'appalto..... | » | 386 |



Espansione web: I contratti in generale: principi di base

| | | | |
|-----|--|---|-----|
| 4.3 | La concessione..... | » | 387 |
| 5 | Il percorso di formazione del contratto pubblico: l'evidenza pubblica..... | » | 388 |
| 6 | L'evidenza pubblica negli appalti e nelle concessioni..... | » | 388 |
| 6.1 | La delibera a contrarre | » | 389 |
| 6.2 | La scelta del contraente: indizione della procedura, modalità e criteri di aggiudicazione..... | » | 390 |
| 6.3 | La scelta del contraente: i soggetti partecipanti, i criteri di selezione .. | » | 392 |
| 6.4 | Dalla presentazione dell'offerta all'aggiudicazione della gara | » | 393 |
| 6.5 | La stipulazione del contratto e la sospensione del termine di stipulazione | » | 394 |
| 6.6 | L'approvazione del contratto | » | 395 |
| 7 | Gli affidamenti in house..... | » | 396 |
| 8 | L'esecuzione del contratto | » | 397 |
| 9 | Il contenzioso in materia di contratti pubblici | » | 397 |
| 9.1 | La tutela giurisdizionale | » | 398 |
| 9.2 | La tutela stragiudiziale | » | 398 |



Espansione web: Gli strumenti deflattivi del contenzioso in materia di contratti pubblici

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| Questionario Cap. 22..... | » | 400 |
|---------------------------|---|-----|

CAPITOLO 23 Il rapporto di pubblico impiego

| | | | |
|---|---|---|-----|
| 1 | Il rapporto di pubblico impiego e la sua evoluzione: la privatizzazione ... | » | 402 |
| 2 | L'accesso al pubblico impiego | » | 403 |
| 3 | Instaurazione del rapporto di lavoro e disciplina giuridica applicabile.... | » | 404 |



Espansione web: Le norme principali in materia di pubblico impiego

| | | | |
|-----|-----------------------------------|---|-----|
| 4 | Organizzazione degli uffici | » | 406 |
| 4.1 | La dirigenza pubblica | » | 406 |



Espansione web: Le riforme nel pubblico impiego: la riforma Madia

| | | |
|---|------|-----|
| 5 I diritti dell'impiegato nascenti dal rapporto di lavoro | Pag. | 407 |
| 6 I doveri dell'impiegato nascenti dal rapporto di lavoro..... | » | 409 |
| 7 Lo svolgimento del rapporto di impiego..... | » | 410 |
| 7.1 Aspettativa | » | 410 |
| 7.2 Comando, distacco, collocamento fuori ruolo e temporaneo servizio all'estero..... | » | 411 |
| 7.3 Assenze per malattia | » | 411 |
| 8 L'estinzione del rapporto d'impiego | » | 412 |
| 9 La responsabilità dell'impiegato..... | » | 413 |



Espansione web: La mobilità nel lavoro pubblico

| | | |
|--|---|-----|
| 9.1 La responsabilità disciplinare | » | 414 |
|--|---|-----|



Espansione web: La responsabilità della P.A. e verso la P.A.

| | | |
|---|---|-----|
| 10 Profili giurisdizionali in tema di impiego pubblico..... | » | 415 |
| Questionario Cap. 23..... | » | 417 |

CAPITOLO 24 La giustizia amministrativa

| | | |
|--|---|-----|
| 1 La tutela del cittadino nei confronti della P.A. | » | 419 |
| 2 La tutela in sede amministrativa | » | 421 |
| 3 I ricorsi amministrativi previsti dal nostro ordinamento | » | 421 |



Espansione web: Diritto soggettivo e Interesse legittimo

| | | |
|---|---|-----|
| 3.1 Il ricorso in opposizione | » | 422 |
| 3.2 Il ricorso gerarchico | » | 423 |
| 3.3 Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica | » | 423 |
| 4 La tutela giurisdizionale ordinaria | » | 424 |
| 5 La tutela giurisdizionale amministrativa | » | 425 |
| 6 Il processo amministrativo | » | 427 |



Espansione web: Le norme principali del processo amministrativo

| | | |
|---|---|-----|
| 7 Il giudizio di ottemperanza | » | 428 |
| 8 La giurisdizione della Corte dei conti..... | » | 429 |



Espansione web: Il danno erariale

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| Questionario Cap. 24..... | » | 431 |
|---------------------------|---|-----|

CAPITOLO 25 La comunità internazionale e l'Unione europea

| | | |
|-----------------------------------|---|-----|
| 1 Il diritto internazionale | » | 433 |
|-----------------------------------|---|-----|

| | | | |
|-----|---|------|-----|
| 2 | La Costituzione italiana e il diritto internazionale | Pag. | 434 |
| 2.1 | La ratifica dei trattati internazionali | » | 435 |
| 3 | Che cos'è l'Unione europea | » | 436 |
| 3.1 | Dal progetto di Costituzione europea al Trattato di Lisbona | » | 437 |
| 4 | Le istituzioni europee..... | » | 437 |
| 4.1 | Il Parlamento europeo..... | » | 438 |
| 4.2 | Il Consiglio dell'Unione europea..... | » | 439 |
| 4.3 | Il Consiglio europeo..... | » | 439 |
| 4.4 | La Commissione..... | » | 440 |
| 4.5 | La Corte di giustizia dell'Unione europea | » | 440 |
| 4.6 | La Banca centrale europea (BCE)..... | » | 441 |
| 4.7 | La Corte dei conti..... | » | 441 |
| 5 | Gli atti europei..... | » | 441 |
| | Questionario Cap. 25..... | » | 444 |
| | Risposte esatte dei Questionari a fine capitolo..... | » | 446 |

1 Uno Stato unitario tra autonomia e decentramento

Alla fine dell'esperienza fascista c'era la necessità di costituire un nuovo modello di Stato capace, tra le altre cose, di facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica. La soluzione dei Costituenti fu quella di istituire uno Stato che, come ricorda l'**art. 5 Cost.**, per quanto sia unitario, prevede l'esistenza di *enti diversi dallo Stato*, che hanno il compito di gestire attività che riguardano soltanto una parte del territorio. Superando le resistenze di quanti non volevano abbandonare un'impostazione centralistica, la nuova Costituzione non si limitò a riconoscere le comunità locali preesistenti alla Repubblica, i Comuni e le Province, ma ne promosse di nuove, le Regioni, dando vita a quello che viene definito uno **Stato regionale**.

ART.
5
COST.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'articolo esprime i tre principi fondamentali che sono alla base dell'organizzazione dello Stato italiano: **unità, autonomia e decentramento**.

In primo luogo si ribadisce chiaramente che la «Repubblica è una e indivisibile». La Costituzione repubblicana conferma in questo modo la **scelta di costituire uno Stato unitario** compiuta a seguito delle lotte risorgimentali, che portarono alla nascita del Regno d'Italia nel 1861.

Ma il carattere unitario dello Stato non implica che tutto sia gestito dal centro. In secondo luogo, infatti, la Repubblica «riconosce e promuove le **autonomie locali**».

Per **autonomia** dobbiamo intendere **il diritto di ciascuna comunità locale di costituire enti diversi dallo Stato**, al fine di regolamentare e gestire quella parte degli affari pubblici *legata al proprio territorio*. Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali sono legati al bisogno di realizzare un assetto realmente democratico e *quanto più vicino ai cittadini*, di garantire un *bilanciamento contro lo strapotere dello Stato*, mediante la contrapposizione al Governo centrale di Governi regionali, e di *rispettare le diverse tradizioni e identità locali*.

In terzo luogo, infine, la Repubblica «attua il **decentramento amministrativo**». Il concetto di **decentramento** è diverso da quello di autonomia, in quanto definisce

il modo in cui l'organizzazione dello Stato si articola attraverso uffici decentrati sul territorio nazionale per esercitare le proprie funzioni a contatto con le collettività locali. Una spinta decisiva verso forme di maggiore decentramento amministrativo è stata data, dalle leggi Bassanini sul finire degli anni novanta. Ne parleremo ancora al Cap. 8, par. 1.

1.1 Le Regioni

Il territorio nazionale è diviso in **venti Regioni**, di cui cinque a statuto speciale e quindici a statuto ordinario (le Regioni sono elencate nell'art. **131 Cost.**).

Le **cinque Regioni a statuto speciale** sono il *Friuli-Venezia Giulia*, la *Sardegna*, la *Sicilia*, il *Trentino-Alto Adige* e la *Valle d'Aosta*, cui furono riconosciute forme di *autonomia speciale* in considerazione delle loro spiccate tendenze separatiste (Sicilia e Sardegna) o della particolare posizione geografica, che ha favorito la presenza di *consistenti minoranze linguistiche* (francese in Valle d'Aosta, tedesca in Trentino-Alto Adige, slovena in Friuli-Venezia Giulia). La disciplina delle Regioni a statuto speciale è contenuta nei loro **Statuti**, che per il particolare ruolo che svolgono devono essere *approvati con legge costituzionale* (vedi più avanti par. 3).

La disciplina fondamentale delle **Regioni a statuto ordinario** è, invece, contenuta nella stessa Costituzione, a dimostrazione dell'originaria volontà di attribuire loro una minore autonomia. Per quanto il testo costituzionale prevedesse la loro istituzione, le leggi di attuazione delle Regioni a Statuto ordinario furono approvate soltanto nel 1970. Furono, infine, i provvedimenti del 1972 e del 1976 a trasferire alle Regioni competenze e responsabilità.

1.2 I Comuni, le Province e le Città metropolitane

Le Regioni non costituiscono, però, l'unica ripartizione interna della Repubblica italiana. Quest'ultima, infatti, secondo l'**articolo 114 della Costituzione**, è costituita dai *Comuni*, dalle *Province*, dalle *Città metropolitane*, dalle *Regioni* e dallo *Stato*.

ART.
114
COST.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

I **Comuni** storicamente preesistono allo Stato italiano, la cui storia moderna prende le mosse proprio dalle libertà comunali conquistate durante il Medioevo dalle città della penisola. Costituiscono gli *enti più vicini ai cittadini* e quindi le strutture nelle quali meglio può realizzarsi la loro partecipazione.

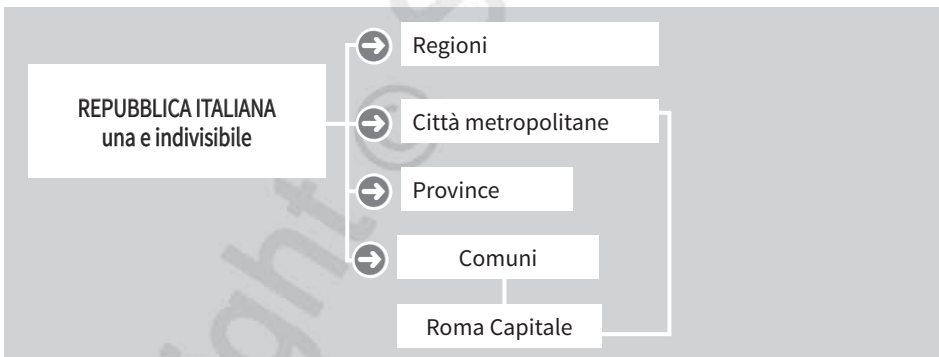
Le **Province**, nella storia prerепubblicana, costituivano, invece, le strutture con le quali il Governo centrale operava in ambito locale. Oggi sono *enti intermedi tra le Regioni e i Comuni*, con il compito di prestare quei servizi che interessano più aree comunali (per esempio i trasporti tra Comuni vicini).

Nel 2014 il numero e l'organizzazione delle Province sono stati profondamente modificati, dalla **legge Delrio** (L. 7 aprile 2014, n. 56) dopo anni di dibattiti sulla loro «utilità».

Le **Città metropolitane** sono enti che possono essere istituiti in aree caratterizzate dalla presenza di importanti città capoluogo e di Comuni a queste legate da particolari rapporti. Le Città metropolitane non erano previste dalla Costituzione, ma sono il frutto delle riforme degli anni novanta. Solo con la riforma costituzionale del 2001 (di cui parleremo nel prossimo paragrafo) hanno trovato riconoscimento nel testo costituzionale.

Ad oggi, le Città metropolitane sono *Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria*, cui si aggiunge la Città metropolitana di *Roma Capitale*.

Oltre che nella Costituzione, gli enti locali trovano la loro disciplina organica nel **Testo Unico degli Enti locali** (T.U.E.L.) approvato con il **D.Lgs. n. 267 del 2000**.



1.3 Il principio di sussidiarietà

Nel corso degli anni le Regioni e gli altri enti locali hanno assunto sempre maggiore importanza, anche in virtù di un cambiamento culturale. Le tendenze centraliste si sono, infatti, progressivamente indebolite ed è andata diffondendosi nella coscienza collettiva l'esigenza di *avvicinare il centro delle decisioni ai cittadini*.

In questo senso particolare rilevanza assume la **legge n. 59 del 1997**, nota come **legge Bassanini**, che avviò una vera rivoluzione in merito alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli altri enti, ispirata al **principio di sussidiarietà**.

Secondo tale principio, **le competenze e le funzioni devono essere attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini**; lo Stato, cioè, deve intervenire soltanto quando i livelli inferiori non sono in grado di operare e per coordinare le attività di questi ultimi al fine di assicurare l'unità della Repubblica: quindi il primo a intervenire è il Comune, se questo non è in grado di risolvere il problema deve intervenire la Provincia, poi la Regione, e infine lo Stato centrale. In questa accezione, si suole parlare di principio di **sussidiarietà verticale**.

Un esempio di sussidiarietà verticale si ha in riferimento alle strade. Il Comune ha competenza in materia di organizzazione del territorio e di piani regolatori, e quindi ad esso compete la realizzazione e la manutenzione delle strade urbane. La Provincia si occupa delle «provinciali» che collegano i vari Comuni, ma dovranno entrambi cedere il passo allo Stato quando si tratta di pianificare grandi opere infrastrutturali come un'autostrada.

Per **sussidiarietà orizzontale**, invece, si intende l'*esercizio di funzioni pubbliche da parte dei cittadini e delle formazioni sociali*, non solo grazie a una delega eventualmente conferita dalla Pubblica amministrazione, ma anche attraverso la propria autonoma iniziativa.

Esempi di sussidiarietà orizzontale sono le convenzioni con le quali la Pubblica amministrazione affida alle organizzazioni di volontariato il compito di assistere persone inabili.

Mentre la sussidiarietà verticale conduce all'affermazione di un *modello decentrato e federalista di amministrazione pubblica*, la sussidiarietà orizzontale porta, invece, alla *liberalizzazione delle attività private*.

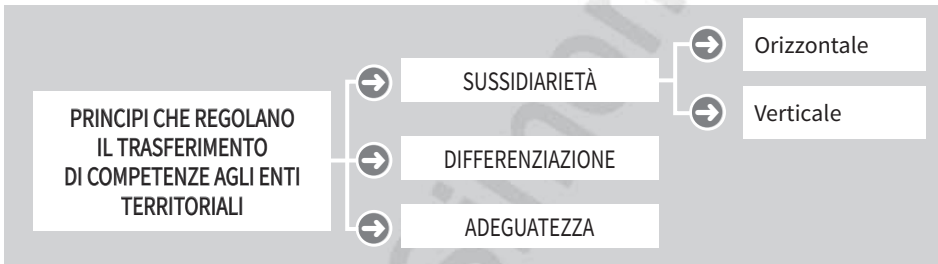
L'**autonomia** degli enti che abbiamo visto è **piena**, nel senso che trova un limite solo nei principi desumibili dalla stessa Costituzione e comporta per essi:

- **autonomia politica**, poiché possono farsi portatori di orientamenti politici diversi da quello nazionale (il Comune può per esempio essere governato da un Sindaco appartenente a un partito di minoranza in Parlamento);
- **autonomia normativa**, in quanto emanano leggi (Regioni) o regolamenti (tutti gli altri enti);
- **autonomia statutaria**, poiché possono adottare il loro atto fondamentale, lo **statuto**, nel quale disciplinare la propria organizzazione;
- **autonomia amministrativa**, poiché emanano atti amministrativi (efficaci nell'ambito del loro territorio) che hanno lo stesso valore di quelli dello Stato;
- **autonomia finanziaria**, poiché hanno la facoltà di stabilire e applicare propri tributi.

1.4 I principi di differenziazione e di adeguatezza

Il principio di sussidiarietà non costituisce l'unico criterio di trasferimento delle competenze dagli enti maggiori a quelli più vicini ai cittadini. Altri due principi regolano, infatti, la materia e sono:

- il **principio di differenziazione**, secondo cui nel conferire le funzioni, il legislatore deve tener conto delle diverse caratteristiche (strutturali, organizzative, demografiche) dei vari livelli di governo;
- il **principio di adeguatezza**, in virtù del quale l'amministrazione cui vengono conferiti compiti e funzioni deve essere, dal punto di vista organizzativo, capace di garantirne l'esercizio.



2 La riforma costituzionale del 2001

La riforma in materia di ripartizione delle competenze tra Stato ed enti locali è stata completata dalla **legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3**, che ha **riformato integralmente il Titolo V della parte seconda della Costituzione**, dedicato alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Si tratta di una riforma che chiude un percorso durato diversi anni e che fornisce un riconoscimento costituzionale al processo di decentramento che ha portato la nostra Repubblica ad abbandonare l'originaria impostazione centralista e a prendere atto del mutato scenario che caratterizza il rapporto Stato-enti territoriali.

La radicalità della riforma può essere compresa analizzando l'**articolo 114** e l'**articolo 118** della Costituzione.

L'art. **114 Cost.**, nella sua originaria formulazione, affermava che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. Dopo la riforma costituzionale del 2001, recita: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». Tale cambiamento ha un valore altamente simbolico, in quanto inverte l'ordine degli enti, accogliendo il principio di sussidiarietà ed elencandoli a partire da quello più vicino al cittadino (il Comune).

Il Titolo V della Costituzione è stato di nuovo oggetto di riforma costituzionale nel 2016. La riforma intendeva ridefinire i rapporti tra Stato e Regioni, in particolare in materia di competenze legislative, segnando un nuovo, parziale ritorno al centralismo, conseguenza anche dell'inefficienza dimostrata nella pratica da molte Regioni. La riforma non ha però passato il taglio del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.

L'**art. 118 Cost.** disciplina invece la funzione amministrativa degli enti locali sancendo a livello costituzionale il principio di sussidiarietà.

La **funzione amministrativa** è l'attività con cui vengono realizzati concretamente gli obiettivi della comunità. Si estrinseca attraverso *provvedimenti amministrativi*, vale a dire **atti autoritativi** che incidono sulla vita dei cittadini (dei provvedimenti amministrativi in generale parleremo ampiamente al Cap. 19).

Prima della L. cost. 3/2001 si applicava il principio del **parallelismo delle funzioni**, in base al quale l'ente titolare della *competenza legislativa* in un settore svolgeva parallelamente anche le relative funzioni amministrative.

Il testo dell'articolo 118, vigente a seguito della L. cost. 3/2001, invece, segna il **definitivo tramonto del «parallelismo delle funzioni»** a favore, ancora una volta, del principio di **sussidiarietà** che regola il riparto delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo a prescindere dalla titolarità della potestà normativa.

ART.
118
COST.

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

In ossequio a tale principio le funzioni amministrative sono attribuite *in primis* alle autorità più vicine ai cittadini (Comuni) e per questo maggiormente in grado di soddisfarne *esigenze e aspettative*.

Il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 Cost. è richiamato anche dalla legislazione ordinaria per la disciplina delle funzioni degli enti locali.

In particolare, l'art. 3 del D.Lgs. 267/2000 (**Testo unico degli enti locali**), facendo riferimento alla *sussidiarietà*, distingue le funzioni comunali in **funzioni proprie** che competono all'ente in quanto rappresentativo della propria comunità, e **funzioni conferite** con legge statale o regionale.

Ai sensi dell'art. 13 dello stesso Testo unico sono radicate in capo al Comune, quali **funzioni proprie**, tutte quelle che riguardano la sua popolazione e il suo territorio, soprattutto nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.

Per quanto concerne le **funzioni conferite**, invece, si tratta di servizi la cui titolarità resta dello Stato o della Regione ma il cui esercizio viene delegato al Comune il quale, dunque, opera non in quanto ente autonomo, ma *in veste di amministrazione decentrata* (es. servizi elettorali).

Bisogna tener presente inoltre che il D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010 elenca una serie di funzioni fondamentali dei Comuni il cui esercizio è obbligatorio per l'ente.

Le funzioni amministrative sono state, infine, ulteriormente riordinate dalla **legge Delrio (L. 7 aprile 2014, n. 56)**.

La stessa legge Delrio inoltre:

- a) definisce le funzioni fondamentali che devono essere svolte dalle Province il cui territorio sia *completamente montano* e quelle che, invece, possono essere esercitate d'intesa con i Comuni;
- b) predispone inoltre, una complessa procedura per il riordino delle funzioni che sono state fino ad oggi di competenza provinciale ma che, non rientrano nelle due categorie precedenti.

3 Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario

Come abbiamo già visto, in Italia vi sono 5 Regioni a statuto speciale e 15 a statuto ordinario.

Le Regioni a statuto speciale godono di una particolare autonomia disciplinata dai rispettivi **statuti** che devono essere **approvati con legge costituzionale**. Ciò significa che *gli statuti speciali prevalgono sulle leggi ordinarie dello Stato* e si applicano *anche se in contrasto con singole norme costituzionali*, ad eccezione dei principi fondamentali. Gli statuti speciali disciplinano completamente le condizioni di autonomia della Regione e la sua forma di governo.

ART.
116
COST.

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere

a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Gli **statuti ordinari**, invece, non sono contenuti in leggi costituzionali ma sono *atti propri della Regione*, che devono essere comunque in armonia con la Costituzione. Sono **approvati e modificati dal Consiglio regionale**, con una procedura molto simile a quella usata dal Parlamento per l'approvazione delle leggi costituzionali. È richiesta, infatti, la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e la doppia approvazione a distanza non minore di due mesi.

Gli statuti ordinari non disciplinano il regime di autonomia delle rispettive Regioni, come avviene per quelli speciali, ma si limitano a determinare la *forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione*.

Una volta approvati, gli statuti vengono pubblicati sul *Bollettino ufficiale regionale* (Bur). Entro trenta giorni dalla data della pubblicazione il Governo ha la possibilità di *promuovere la questione di legittimità costituzionale* dinanzi alla Corte costituzionale. Infine, lo statuto è sottoposto a *referendum* se entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

ART.
123
COST.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Nei prossimi paragrafi tratteremo dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario.

4 Gli organi della Regione

Ricalcando l'organizzazione costituzionale dello Stato, la Costituzione prevede, all'**articolo 121**, che tutte le Regioni siano dotate di una **struttura a tre organi**:

- il **Consiglio regionale**, che esercita funzioni simili a quelle del Parlamento;
- la **Giunta regionale**, che è l'organo esecutivo della Regione e corrisponde al Consiglio dei ministri;
- il **Presidente della Giunta** (chiamato anche **Governatore**), che è al tempo stesso Presidente della Regione e Capo dell'esecutivo regionale, analogamente a quanto avviene a livello statale per il Capo dello Stato nelle Repubbliche presidenziali.

ART. 121 COST. *Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.
Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.*

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

L'art. 123 Cost. prevede poi l'introduzione del **Consiglio delle autonomie locali** di cui tratteremo nel par. 11.7.

4.1 Il Consiglio regionale

Il **Consiglio regionale** è l'organo **titolare del potere legislativo**, nonché delle altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Così come il Parlamento vigila sull'azione del Governo, il Consiglio esercita un potere di controllo sull'operato della Giunta.

A differenza del Parlamento nazionale, però, il Consiglio regionale è un organo **formato da una sola Camera**. È eletto con suffragio universale e diretto da tutti i cittadini maggiorenni che abbiano la residenza nella Regione. La scelta del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità spetta al Consiglio regionale, anche se lo Stato ha indicato alcuni principi che tutte le Regioni sono tenute a rispettare: ad esempio, il Presidente della Giunta non è immediatamente rieleggibile allo scadere del suo secondo mandato consecutivo.

Il Consiglio regionale è composto da un **numero variabile di consiglieri**, in ragione dell'importanza demografica della Regione e della necessità di garantire una maggioranza in grado di governare. Il *Consiglio elegge al suo interno un Presidente con il compito di dirigerne i lavori.*

La posizione dei **consiglieri regionali** è solo in parte simile a quella dei parlamentari nazionali. In particolare:

- al pari dei parlamentari nazionali, i consiglieri regionali godono della cosiddetta **insindacabilità**, nel senso che non possono essere sottoposti a processo penale per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni;
- come nel caso dei senatori e dei deputati, rappresentano l'intera Regione, quindi agiscono in base al **divieto di mandato imperativo** (Cap. 11 par. 2), per cui nello svolgere i loro compiti non devono soddisfare le richieste degli elettori che li hanno votati, ma devono tener presenti gli interessi di tutta la comunità locale;
- anche per i consiglieri regionali è prevista un'**indennità** che ne assicuri l'indipendenza economica;
- a differenza, invece, dei parlamentari, i consiglieri **non godono dell'immunità penale** concessa ai membri delle Camere; possono, quindi, essere arrestati o sottoposti a perquisizioni personali o domiciliari o intercettazioni telefoniche senza la preventiva autorizzazione a procedere del Consiglio.

Il Consiglio regionale, infine, dura in carica **cinque anni**, sempre che non si giunga ad uno **scioglimento anticipato**. Ciò avviene:

- quando il Presidente della Repubblica dispone con decreto motivato lo **scioglimento** del Consiglio e la **rimozione** del Presidente della Giunta, nel caso questi abbiano compiuto *atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o vi siano ragioni di sicurezza nazionale*;
- quando il Consiglio stesso *sfiducia il Presidente della Giunta*, se questi, come di regola, è eletto direttamente dal popolo, con una mozione approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. Il Consiglio è sciolto anche in caso di rimozione del Presidente, di impedimento permanente, morte o sue dimissioni volontarie. Il Consiglio, in altre parole, segue la stessa sorte del Presidente.

Il Consiglio esercita il **potere legislativo regionale**, approva e modifica lo Statuto, esercita poteri di controllo politico sull'operato della Giunta e del Presidente della Regione, approva il bilancio preventivo e quello consuntivo.

Infine, tale organo partecipa ad alcuni momenti significativi della vita del Paese:

- formula proposte di legge al Parlamento;
- elegge i delegati a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica;
- può richiedere il referendum abrogativo e quello consultivo.

4.2 La Giunta regionale

La **Giunta regionale** è l'**organo esecutivo** della Regione, il Governo regionale. I componenti della Giunta, chiamati **assessori**, sono nominati e revocati direttamente dal Presidente della Regione. Sono a capo degli **assessorati**, vale a dire gli uffici amministrativi che si occupano delle diverse aree dell'attività regionale.

La principale funzione della Giunta è l'*attività di iniziativa politica*, che si esprime attraverso la *presentazione dei disegni di legge regionale al Consiglio*.

Essa ha anche il compito di dare attuazione alle leggi e alle deliberazioni del Consiglio e compie, in generale, tutti gli atti relativi all'organizzazione amministrativa della Regione.

Per motivi di urgenza, la Giunta può sostituirsi al Consiglio, salvo ratifica di quest'ultimo nella prima adunanza.

4.3 Il Presidente della Regione

È al tempo stesso *Presidente della Regione e Presidente della Giunta*. Non va confuso con il Presidente del Consiglio regionale, che è eletto dai consiglieri per la direzione dei lavori consiliari.

ART. 122 COST. *Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.*

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

[...]

Il **Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto**, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente (art. 122 Cost.); l'elezione del Presidente della Giunta è pertanto contemporanea al rinnovo del rispettivo Consiglio regionale.

L'approvazione da parte del Consiglio, a maggioranza assoluta, di una **mozione di sfiducia** comporta, come abbiamo visto al par. 4.1, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale stesso. In pratica se cade il Presidente sono azzerati tutti gli organi di governo regionale e si deve procedere a nuove elezioni. In questo modo si cerca di scoraggiare le crisi politiche: un Consiglio regionale, infatti, non può mandare a casa un Presidente senza andarci a sua volta.

Il Presidente ha un notevole **potere di indirizzo** nei confronti della Giunta, in quanto ne nomina e revoca i membri, ne fissa l'ordine del giorno e ne dirige le discussioni. Inoltre, rappresenta la Regione, promulga le leggi regionali, emana i regolamenti e dirige le funzioni amministrative attribuite dallo Stato agli enti regionali.

| GLI ORGANI DELLE REGIONI | |
|---|--|
| Consiglio regionale: è eletto ogni cinque anni dai cittadini residenti nella Regione | <ul style="list-style-type: none"> • esercita il potere legislativo • approva e modifica lo statuto • approva il bilancio preventivo e quello consuntivo |
| Giunta regionale: è composta dal Presidente della Regione e dagli assessori | <ul style="list-style-type: none"> • gestisce l'ente Regione, dirige l'attività degli uffici regionali e amministra il patrimonio regionale • predispone il bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo • predispone i programmi di sviluppo regionale |
| Presidente della Regione: è eletto dai cittadini della Regione insieme al Consiglio | <ul style="list-style-type: none"> • presiede la Giunta su cui esercita un potere di indirizzo • ne fissa le riunioni e l'ordine del giorno • coordina gli assessorati • promulga le leggi ed emana i regolamenti |

5 L'autonomia delle Regioni

5.1 L'autonomia legislativa

Il nostro ordinamento si caratterizza per una **doppia fonte legislativa**. Secondo l'**articolo 117 della Costituzione**, infatti, *la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni*. Né la potestà legislativa statale né quella regionale, però, sono prive di limiti, dal momento che *devono rispettare la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*.

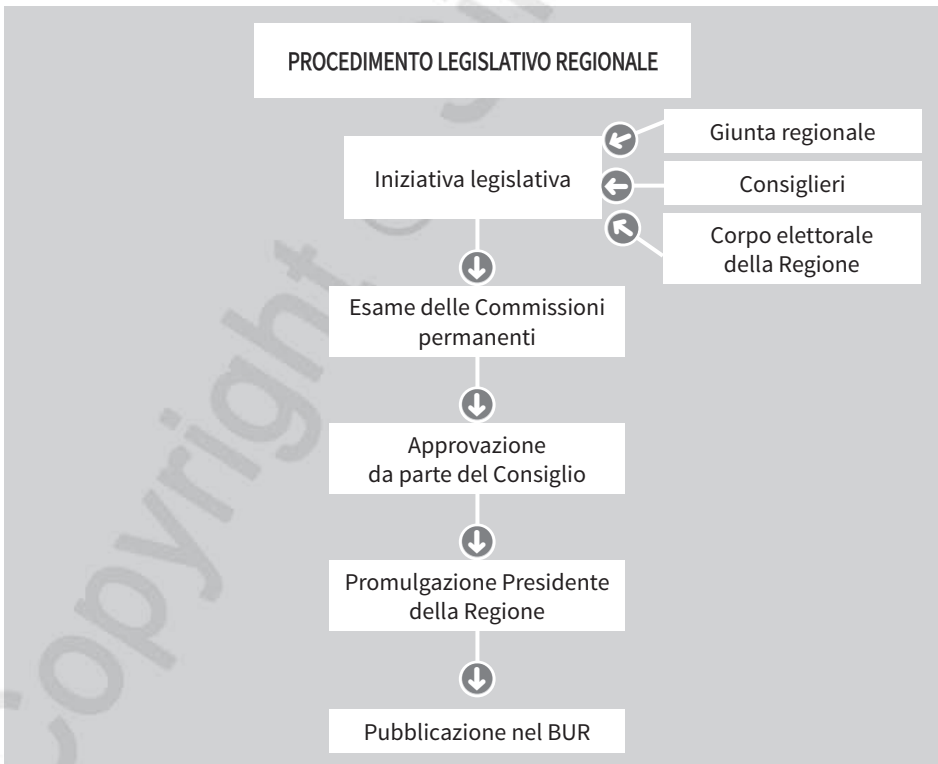
Avere una doppia fonte legislativa comporta la necessità di predisporre dei *sistemi di coordinamento tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni*. A ciò provvede l'articolo 117 che, nel definire la *suddivisione di competenze legislative tra Stato e Regioni*, vale a dire nell'indicare chi deve fare le leggi su cosa, distingue:

- **potestà legislativa esclusiva dello Stato:** il testo indica espressamente **17 materie** nelle quali è *esclusivamente lo Stato a poter legiferare*. Tali materie sono considerate **di interesse nazionale** e si è voluto, quindi, impedire che potessero essere disciplinate in modo diverso da Regione a Regione. Il fatto che siano state puntualmente enumerate significa che *lo Stato ha competenza esclusiva soltanto nelle materie che gli sono attribuite*;
- **potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni:** dopo l'elencazione delle materie di competenza esclusiva statale, l'articolo 117 della Costituzione indica anche un insieme di materie attribuite alla *competenza legislativa sia dello Stato sia delle Regioni*. In queste materie, cioè, le Regioni possono legiferare, ma *nel rispetto dei principi fondamentali definiti dallo Stato*. Questi principi possono essere puntualmente stabiliti da una legge dello Stato, chiamata in questo caso *legge cornice* o **legge quadro**, o desunti dall'ordinamento vigente. La legislazione concorrente

prevede, quindi, due fasi: nella prima lo *Stato definisce i principi fondamentali*, nella seconda le *Regioni legiferano sviluppando nel concreto tali principi*;

- **potestà legislativa residuale delle Regioni: in tutte le altre materie** non riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa primaria, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale. La potestà legislativa esclusiva delle Regioni deve però pur sempre essere conforme alla Costituzione, all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali.

Il **procedimento di formazione delle leggi regionali** ricalca quasi fedelmente quello previsto per l'approvazione delle leggi ordinarie dello Stato. Si apre con la presentazione di una proposta di legge: il *potere di iniziativa legislativa* spetta alla Giunta regionale, ai singoli consiglieri e al corpo elettorale regionale. La proposta così presentata passa all'esame delle *commissioni permanenti*, strutturate sul modello di quelle presenti in Parlamento, ma prive di ogni potere deliberativo. La legge regionale deve essere, quindi, necessariamente approvata dal Consiglio e, soltanto dopo, viene *promulgata dal Presidente della Regione*, per entrare in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione sul *Bollettino ufficiale regionale*.



Leggiamo ora nel dettaglio il lungo e articolato art. 117 della Costituzione.

**ART.
117
COST.**

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza, sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento

della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

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

5.2 L'autonomia regolamentare

I regolamenti regionali sono atti che danno esecuzione e attuazione alle leggi regionali e statali. La riforma del 2001 ha introdotto il **principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni regolamentari**, secondo il quale *chi è titolare del potere legislativo può adottare anche regolamenti*. Ciò significa che le Regioni dispongono di **potere regolamentare nelle materie di propria competenza**. Allo Stato è riservato, invece, il potere regolamentare nelle sole materie di sua competenza esclusiva. Anche in queste materie, tuttavia, lo Stato può sempre **delegare alle Regioni** di emanare regolamenti di sua competenza.

Spetta al Presidente della Giunta emanare i regolamenti regionali. Per quanto riguarda chi debba adottarli, invece, è lo stesso statuto regionale a dover decidere se attribuire la potestà regolamentare al Presidente, al Consiglio o alla Giunta. Anche in questo caso, quindi, potranno esserci discipline diverse da Regione a Regione.

Anche Città metropolitane, Province e Comuni dispongono, come vedremo, di un potere regolamentare per far fronte alle loro funzioni amministrative.

5.3 L'autonomia amministrativa delle Regioni

Prima della riforma del 2001 vigeva, come sappiamo, il **principio del parallelismo delle funzioni**, in base al quale l'ente titolare della competenza legislativa in un settore svolgeva parallelamente anche le relative funzioni amministrative, e dunque poteva emanare tutti i provvedimenti amministrativi relativi. Dunque le Regioni avevano un'ampia autonomia legislativa nella materia cui era loro affidata la competenza legislativa. Sin dall'inizio però le materia di interesse esclusivamente locale vennero attribuite da alcune leggi statali a Province e Comuni (*decentramento delle funzioni amministrative*).

Questo sistema è stato ora abbandonato, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, a favore del *principio di sussidiarietà* di cui abbiamo già parlato prima, e che *distribuisce le diverse competenze amministrative a prescindere dalla titolarità della potestà normativa*, affidandole all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati (quindi in primis a Comuni, Province e Città metropolitane).

Ad esempio, in materia di immigrazione lo Stato si occupa del rilascio del permesso di soggiorno, il documento necessario per uno straniero per restare in Italia, mentre la Regione gestisce l'accesso gratuito al servizio di ristorazione agli studenti stranieri in difficoltà economiche.

5.4 L'autonomia finanziaria

L'autonomia garantita alle Regioni dalla Costituzione risulterebbe un'affermazione priva di significato concreto se non fosse completata dalla possibilità di avere a disposizione **adeguate risorse finanziarie**. In questa luce si spiega l'**articolo 119 della Costituzione**, che riconosce alle Regioni l'**autonomia finanziaria**, vale a dire il *potere di stabilire e gestire in modo autonomo le risorse economiche di cui necessitano per esercitare le loro funzioni*.

ART.
119
COST.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Le **risorse finanziarie** delle Regioni sono costituite da:

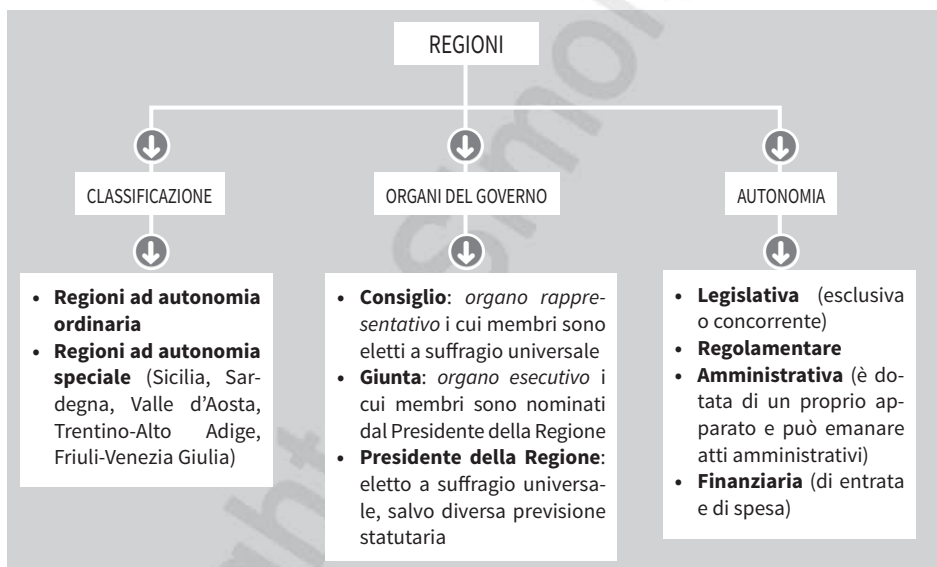
- **tributi propri** (ad esempio l'Irap, l'Imposta regionale sulle attività produttive) e *partecipazioni ai tributi statali* (ad esempio l'Irpef, l'Imposta sul reddito delle persone fisiche). Le risorse così ottenute costituiscono la *finanza ordinaria regionale*;
- **proventi derivanti dal fondo perequativo**: non tutti i territori hanno la stessa capacità fiscale, basti pensare alla differenza di reddito medio che esiste tra i cittadini della Regione Lombardia e quelli della Regione Calabria. Per compensare gli squilibri fra le entrate tributarie delle Regioni e consentire a tali enti di erogare comunque dei servizi uniformi su tutto il territorio nazionale è stato istituito un *fondo perequativo*. Si tratta di un fondo a cui le Regioni con minore capacità fiscale accedono per garantire nel proprio territorio in relazione a determinati servizi, gli stessi standard che assicurano le Regioni più ricche;
- **risorse aggiuntive dello Stato**: lo Stato destina risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Sono risorse che possono essere assegnate solo ad alcune Regioni (o anche a Comuni, Province e Città metropolitane), in considerazione delle difficoltà socioeconomiche.

Gli artt. 119 e 120 prevedono però dei **limiti** all'autonomia finanziaria delle Regioni:

- le Regioni non possono istituire **dazi doganali** (cioè tributi da pagare nel caso di passaggio di merci tra le Regioni o tra le Regioni e uno Stato estero confinante) né possono istituire altre misure che ostacolino o limitino o che gravino sul passaggio di merci da una Regione all'altra;

- l'autonomia finanziaria deve rispettare l'equilibrio dei relativi bilanci in applicazione del **principio di pareggio di bilancio** che come abbiamo visto (Cap. 8 par. 4) vale non solo per lo Stato ma anche per Regioni e enti locali;
- l'autonomia di spesa delle Regioni è stata ulteriormente limitata dalla cd. *spending review* sancita dal D.L. n. 52/2012 convertito in legge n. 94 del 2012, che attribuisce a un *Commissario straordinario* centrale il potere di definire il livello di spesa di tutte le amministrazioni pubbliche per acquisti di beni o servizi;
- le Regioni e le altre autonomie territoriali devono osservare i **vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE**;
- il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per finanziare spese di investimenti.

Alle Regioni speciali è poi riconosciuta un'autonomia finanziaria di più ampia portata rispetto alle Regioni ordinarie.



6 I rapporti tra lo Stato e le Regioni

6.1 Il controllo sugli organi regionali: il potere sostitutivo dello Stato

Prima della riforma del 2001 lo Stato aveva ampi poteri di controllo sull'operato delle Regioni. Basti pensare che poteva controllare preventivamente le leggi regionali: queste, infatti, non potevano entrare in vigore se non dopo aver ottenuto il visto del **commissario di Governo** presente in ogni capoluogo regionale.

La riforma ha eliminato questo genere di prerogative, lasciando allo Stato **due soli poteri** nei confronti delle Regioni, entrambi di carattere eccezionale:

- il primo è il **potere di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti di Giunta** che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono essere disposti anche per motivi di sicurezza nazionale (art. 126 Cost.);
- il secondo è il **potere di sostituirsi** agli organi delle Regioni, ma anche dei Comuni e delle Province, **nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali** e della normativa comunitaria, oppure di **pericolo grave per l'incolumità** e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

ART. 126 COST. *Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.*

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante 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 messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

Allo Stato è riconosciuto un ulteriore **potere sostitutivo** dall'art. 117 co. 5 Cost. che riserva appunto allo Stato la possibilità di svolgere funzioni legislative, quindi, di emanare **leggi statali**, nelle materie di competenza delle Regioni (e delle Province autonome) per dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali e agli atti dell'UE, *quando la Regione non vi adempia*.

Espansione web:
Le Regioni e il diritto internazionale



Per comprendere la logica alla base del potere sostitutivo, si deve innanzitutto ricordare che, in caso di *inadempienze di regole internazionali*, la responsabilità è imputata in ogni caso allo Stato. Ciò significa che, nel caso in cui una Regione non

degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali.

11.7 Il Consiglio delle autonomie locali

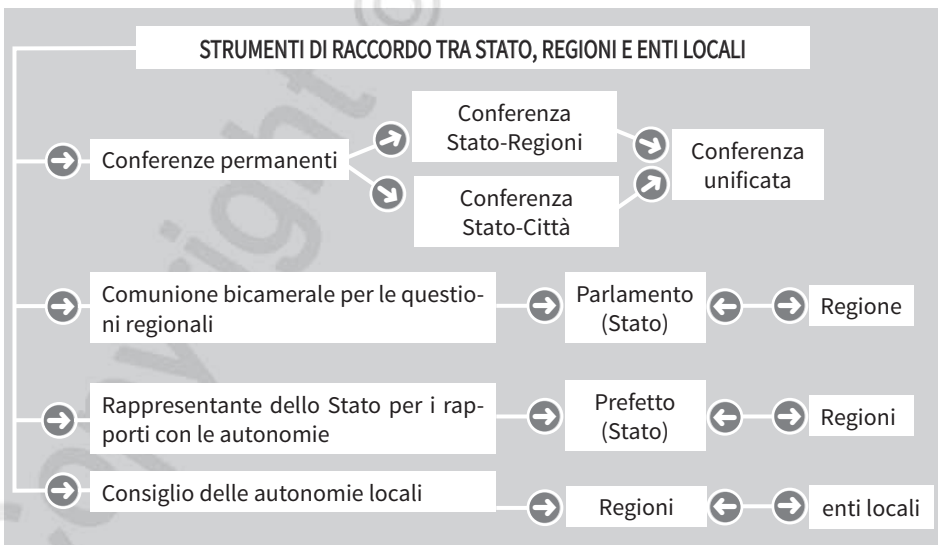
Dal testo costituzionale successivo alla riforma della L. cost. 3/2001 è emerso, come abbiamo visto, un *assetto dei rapporti fra Regioni ed enti locali*, orientato decisamente nella direzione della **pari dignità istituzionale** degli stessi.

Il **D.Lgs. 267/2000**, all'art. 4, nel delineare il **sistema regionale delle autonomie locali** e nel ridefinire il problematico **rapporto tra Regioni ed enti locali**, ha ribadito la collocazione istituzionale della Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali», configurando così il rapporto fra lo Stato e gli enti locali come un *rapporto prevalentemente mediato*, attraverso il ruolo di governo attribuito all'ente regionale.

La volontà di creare un **rapporto di coordinamento**, e non di subordinazione, ha determinato anche l'istituzione di un organo di consultazione fra Regioni ed enti locali, il **Consiglio delle autonomie locali**, previsto dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost.: ogni Regione deve dunque dotarsi di un Consiglio delle autonomie locali.

Spetta allo Statuto delle singole Regioni la disciplina di tale organo collegiale (composizione, funzionamento ecc.), che è per tutte un *organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*.

Il Consiglio delle autonomie locali è coinvolto, inoltre, nei giudizi di costituzionalità promossi dalla Regione avverso una legge o un atto avente forza di legge dello Stato, quando essa ritenga che sia stata **invasa** la sua sfera di competenza legislativa.



Cosa bisogna ricordare

- Pur essendo una e indivisibile, la Repubblica riconosce e promuove le **autonomie locali** e attua il **decentramento amministrativo**. Si compone di diversi enti: Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.
- Secondo il **principio di sussidiarietà** le competenze e le funzioni devono essere attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini (il Comune); lo Stato deve intervenire soltanto quando i livelli inferiori non sono in grado di operare.
- In Italia abbiamo **20 Regioni**: 5 sono *a statuto speciale* (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) e 15 *a statuto ordinario* (tutte le altre).
- Gli **statuti speciali** sono approvati con *leggi costituzionali*. La Repubblica italiana, attraverso gli statuti speciali, ha voluto garantire a 5 Regioni con forti tradizioni e identità locali, condizioni di autonomia particolarmente ampie, negate a tutte le altre.
- Gli **statuti ordinari** non sono *leggi costituzionali*, ma si collocano ad un gradino inferiore. Sono elaborati dalle Regioni stesse, con un procedimento particolarmente complesso. Le Regioni a statuto ordinario, nel corso degli anni, hanno avuto una minore autonomia, ma la riforma costituzionale del 2001 ne ha rivalutato considerevolmente i compiti.
- Le Regioni hanno **autonomia legislativa**, nelle materie di loro competenza, **regolamentare**, **amministrativa** e **finanziaria**. I loro organi principali sono: il *Consiglio regionale*, il *Presidente della Regione* e la *Giunta regionale*.
- Il **Comune** è il più importante fra gli enti locali. È un ente con competenze generali, nel senso che può agire in qualunque materia di respiro comunale. I suoi organi principali sono: il *Consiglio comunale*, il *Sindaco* e la *Giunta comunale*.
- La **Città metropolitana**, entrata nel testo costituzionale nel 2001, è un ente di governo di vasta area chiamato a perseguire la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di suo interesse, nonché la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le Aree metropolitane europee. I suoi organi sono il *Sindaco metropolitano*, il *Consiglio metropolitano* e l'*Assemblea metropolitana*.
- Compito della **Provincia** è curare gli interessi e promuovere lo sviluppo del proprio ambito territoriale. La legge Delrio nel 2014 ha riorganizzato tale ente.
- Lo Stato esercita vari tipi di **controllo** sulle attività e gli organi degli enti locali, anche se nel tempo questi controlli sono stati sempre più limitati.
- Sono sempre più numerose le forme di raccordo e collaborazione tra Stato e autonomie locali: **Conferenze permanenti** (conferenze Stato-Regioni, Conferenze Stato-Città, Conferenza Unificata), *Commissione bicamerale per le questioni regionali*, *Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie*, *Consiglio delle autonomie locali*.

Questionario Cap. 16

1 Quali sono gli enti territoriali della Repubblica italiana? **F**

- A) Gli enti sovrani.
- B) Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.
- C) Il Parlamento e il Governo.
- D) Stato e Regioni.

2 A chi spetta l'approvazione della legge regionale? **F**

- A) Alla Giunta regionale.
- B) Al Presidente della Regione.
- C) Al Consiglio regionale.
- D) Al Parlamento.

3 Quale funzione esercita il Presidente della Regione? **F**

- A) La funzione legislativa.
- B) La funzione consultiva.
- C) La funzione giurisdizionale.
- D) La funzione esecutiva.

4 A chi spetta disciplinare l'ordinamento di Roma capitale? **F**

- A) Alle direttive comunitarie.
- B) Alla legge ordinaria dello Stato.
- C) Al regolamento del Governo.
- D) Allo statuto della Regione Lazio.

5 Quando furono istituite le regioni a statuto ordinario? **F**

- A) Nel 1946.
- B) Nel 1948.
- C) Nel 1963.
- D) Nel 1970.

6 Quale tra le seguenti affermazioni è corretta? **M**

- A) I Comuni sono enti sovrani.
- B) I Comuni hanno propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla legge ordinaria.

- C) I Comuni sono enti autonomi.
- D) I Comuni hanno propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

7 Le Città metropolitane: **M**

- A) Sono enti sovrani.
- B) Sono Città Stato.
- C) Città dotate di sistema di trasporto rapido di massa.
- D) Sono enti autonomi.

8 A quale di questi enti sono attribuite in linea generale le funzioni amministrative? **M**

- A) Alle Regioni salvo per assicurarne l'esercizio unitario.
- B) Al Ministro della funzione pubblica, salvo per assicurarne l'esercizio unitario.
- C) Ai Comuni, salvo per assicurarne l'esercizio unitario.
- D) Al Governo, salvo per assicurarne l'esercizio unitario.

9 Quali, delle seguenti, è una Regione a statuto "ordinario"? **M**

- A) La Sicilia.
- B) La Lombardia.
- C) Il Friuli Venezia Giulia.
- D) La Sardegna.

10 Nelle materie di legislazione "concorrente" spetta allo Stato la potestà legislativa: **M**

- A) Di dettaglio.
- B) In materia di Consiglio delle autonomie locali.
- C) Per la determinazione dei principi fondamentali.
- D) In materia di referendum regionale.

11 Per i territori con minore capacità fiscale, a fini perequativi, lo Stato **M**

- A) Istituisce un fondo con vincoli di destinazione.
- B) Non fa nulla, vista la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio.
- C) Istituisce un fondo senza vincoli di destinazione.
- D) Invita all'indebitamento, offrendo garanzie sui prestiti.

12 Il Consiglio delle autonomie locali è un organo: **D**

- A) Di consultazione fra la Regione e gli enti locali.
- B) Legislativo.
- C) Di consultazione fra le Regioni.
- D) Di consultazione fra Comuni e Province.

13 In quale tra le seguenti materie lo Stato ha competenza legislativa "esclusiva?" **D**

- A) Difesa, Forze armate e sicurezza dello Stato.

- B) Tutela dei porti e aeroporti civili.
- C) Governo del territorio, grandi reti di trasporto.
- D) Trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

14 In quali casi la Regione può impugnare una legge statale? **D**

- A) Quando ritenga che leda la sua sfera di competenza.
- B) Quando ritenga che l'atto legislativo sia inopportuno.
- C) Quando l'atto lede la competenza della Conferenza Stato regioni.
- D) Quando l'atto lede la competenza del Consiglio delle autonomie.

15 L'art. 5 Cost. sancisce i principi di: **D**

- A) Unità dello Stato, autonomia e decentramento.
- B) Unità e indivisibilità della Repubblica.
- C) Adeguamento agli interessi pubblici.
- D) Decentramento e sussidiarietà.