

Concorso **2700** **CANCELLIERI** **ESPERTI**

MANUALE COMPLETO PER LA PROVA ORALE
INTEGRATO CON 200 DOMANDE E RISPOSTE COMMENTATE

MINISTERO DI GIUSTIZIA

Elementi di diritto amministrativo
Rapporto di pubblico impiego
Normativa anticorruzione e trasparenza nella p.a.
Elementi di diritto processuale civile
Elementi di diritto processuale penale
Elementi di ordinamento giudiziario
Nozioni sui servizi di cancelleria
Conoscenza della lingua inglese



ESTENSIONE ONLINE con
QUIZ di autovalutazione su
tutte le materie e
altri **approfondimenti**

Concorso **2700** **CANCELLIERI** **ESPERTI**

MANUALE COMPLETO PER LA PROVA ORALE
INTEGRATO CON 200 DOMANDE E RISPOSTE COMMENTATE

Elementi di diritto amministrativo

Rapporto di pubblico impiego

Normativa anticorruzione e trasparenza nella p.a.

Elementi di diritto processuale civile

Elementi di diritto processuale penale

Elementi di ordinamento giudiziario

Nozioni sui servizi di cancelleria

Conoscenza della lingua inglese

ISBN 9788828826354

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2021
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non comporta né sostituisce una prestazione professionale e non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da Grafica Veneta S.p.a. - Trebaseleghe (PD)

PRESENTAZIONE

Giuffrè Francis Lefebvre ti accompagna nella preparazione con la nuova collana dedicata ai **Concorsi**: contenuti d'autore, messi a punto da **esperti** nella **formazione** per esami e concorsi.

Il manuale si rivolge a tutti i candidati al concorso per **2700 unità** di personale non dirigenziale a tempo indeterminato per il profilo di **cancelliere esperto**, da inquadrare nell'Area funzionale seconda, fascia economica F3, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 dicembre 2020 n. 96.

Nel manuale sono trattate, con un **linguaggio chiaro** ed immediato, le seguenti **materie**: elementi di **diritto amministrativo**, rapporto di **pubblico impiego**, normativa **anticorruzione** e **trasparenza** nella pubblica amministrazione, elementi di **diritto processuale civile**, elementi di **diritto processuale penale**, elementi di **ordinamento giudiziario**, nozioni sui **servizi di cancelleria**, conoscenza della **lingua inglese**.

I **moduli** delle varie materie sono composti da una **parte teorica**, semplice e completa, arricchita da:

- **FRASEOLOGIA**, frasi di stile riferite agli istituti giuridici;
- **DIZIONARIO GIURIDICO**, parole chiave e brocardi relativi a concetti giuridici fondamentali;
- **DOMANDE E RISPOSTE**, quesiti commentati;
- **SCHEMI RIEPILOGATIVI**, schede sintetiche utili per il ripasso.

ISTRUZIONI PER ACCEDERE ALL'ESTENSIONE ONLINE.

L'estensione online contiene materiale riservato agli acquirenti del volume.

- ➡ **Registrati** gratuitamente al sito **PraticantieConcorsi.it**
- ➡ **Accedi** alla sezione CANCELLIERE
- ➡ **Attiva** il codice personale presente nel volume inserendolo nel box dedicato all'offerta.

Nella sezione riservata potrai mettere alla prova la tua preparazione con **QUIZ** a risposta multipla, indispensabili per un **ripasso** delle materie, e accedere ai vari **approfondimenti** e **aggiornamenti**.

SOMMARIO

Presentazione	V
---------------------	---

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Capitolo 1	
Le fonti	3
Capitolo 2	
I soggetti del diritto amministrativo e l'organizzazione della P.A. ...	17
Capitolo 3	
I beni pubblici	31
Capitolo 4	
L'attività della p.a., il procedimento e il provvedimento amministrativo	41
Capitolo 5	
La patologia dell'atto amministrativo, il potere di autotutela e il sistema dei controlli	59
Capitolo 6	
I contratti della pubblica amministrazione	73
Capitolo 7	
L'espropriazione per pubblica utilità	85
Capitolo 8	
La responsabilità della pubblica amministrazione	97

RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

Capitolo 1	
La disciplina del pubblico impiego	127
Capitolo 2	
L'accesso alla pubblica amministrazione e rapporto lavorativo	143
Capitolo 3	
La dirigenza pubblica e lo status del dipendente pubblico	163

Capitolo 4	
La tutela giurisdizionale nel rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a.	183

PROCEDURA CIVILE

Capitolo 1	
Profili generali del diritto processuale civile	195
Capitolo 2	
I soggetti del processo	203
Capitolo 3	
Il processo civile: profili generali	223
Capitolo 4	
Il processo ordinario di cognizione	231
Capitolo 5	
Gli eventi particolari del processo	247
Capitolo 6	
Il procedimento davanti al Giudice di Pace	253
Capitolo 7	
I mezzi di impugnazione	259
Capitolo 8	
Il processo esecutivo	277
Capitolo 9	
Il rito del lavoro	295
Capitolo 10	
I procedimenti in materia di famiglia	303
Capitolo 11	
I procedimenti che riguardano lo stato delle persone	313
Capitolo 12	
Il giudizio di divisione	319

Capitolo 13	
Le azioni di classe	325
Capitolo 14	
Il procedimento di ingiunzione	331
Capitolo 15	
Il procedimento per convalida di sfratto	339
Capitolo 16	
I procedimenti cautelari	347
Capitolo 17	
Il procedimento sommario di cognizione	357
Capitolo 18	
I procedimenti possessori	363
Capitolo 19	
I procedimenti di volontaria giurisdizione	369
Capitolo 20	
Altri procedimenti di definizione delle controversie	373
Capitolo 21	
Mediazione e negoziazione assistita	381

PROCEDURA PENALE

Capitolo 1	
I principi generali	391
Capitolo 2	
I soggetti del procedimento penale	403
Capitolo 3	
Gli atti	417
Capitolo 4	
Le prove	425
Capitolo 5	
Le misure cautelari	435

Capitolo 6	
Il procedimento ordinario	445
Capitolo 7	
I procedimenti speciali e gli altri procedimenti	461
Capitolo 8	
Le impugnazioni	473
Capitolo 9	
Il giudicato e l'esecuzione penale	481
Capitolo 10	
I rapporti giurisdizionali con le autorità straniere	489

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Capitolo 1	
La Giurisdizione	499
Capitolo 2	
Le fonti dell'ordinamento giudiziario	505
Capitolo 3	
I soggetti e l'organizzazione	511

SERVIZI DI CANCELLERIA

Capitolo 1	
Il personale addetto agli uffici giudiziari	547
Capitolo 2	
Gli affari civili	561
Capitolo 3	
I servizi penali	585
Capitolo 4	
I servizi amministrativi	615

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA NELLA P.A.

Legge 6 novembre 2012, n. 190.

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. 635

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. 654

TEST LINGUA INGLESE 689

DIRITTO AMMINISTRATIVO

- Capitolo 1. Le fonti
- Capitolo 2. I soggetti del diritto amministrativo e l'organizzazione della P.A.
- Capitolo 3. I beni pubblici
- Capitolo 4. L'attività della P.A., il procedimento e il provvedimento amministrativo
- Capitolo 5. La patologia dell'atto amministrativo, il potere di autotutela e il sistema dei controlli
- Capitolo 6. I contratti della pubblica amministrazione
- Capitolo 7. L'espropriazione per pubblica utilità
- Capitolo 8. La responsabilità della pubblica amministrazione

CAPITOLO 1

LE FONTI

DIRITTO

1. Premessa. Quadro delle fonti del diritto.

Il **diritto amministrativo** è un ramo del diritto pubblico le cui norme disciplinano l'organizzazione della pubblica amministrazione, il perseguimento degli interessi pubblici e i rapporti tra le varie manifestazioni del potere pubblico e i cittadini.

Il termine "fonte" implica un'idea di origine, derivazione. →; L'espressione "**fonte del diritto**" indica, appunto, ciò da cui trae origine la norma giuridica, ossia il comando che si è tenuti ad osservare.

Sono fonti del diritto amministrativo italiano:

- le fonti del diritto sovranazionale (diritto dell'Unione europea);
- le fonti del diritto internazionale (CEDU);
- le fonti dell'ordinamento nazionale.

2. Le fonti del diritto dell'Unione Europea.

Il diritto dell'Unione Europea è composto da:

● **diritto originario** (o **primario**): suddiviso a sua volta in diritto **scritto** (i **Trattati** istitutivi delle originarie Comunità europee e i successivi trattati di modifica) e diritto **non scritto** (i **principi generali del diritto**);

● **diritto derivato** (o **secondario**): comprendente tutti gli atti giuridici emanati dalle istituzioni europee (**regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri**).

È necessario precisare che le fonti europee (come si vedrà anche per ciò che riguarda quelle dell'ordinamento nazionale) sono ordinate secondo un **criterio gerarchico**. Dunque, il **diritto originario** costituisce una **fonte di primo grado**, mentre quello **derivato** rappresenta una **fonte di secondo grado** che, quindi, non può contenere norme in contrasto con il diritto primario.

2.1 Segue: il diritto originario dell'Unione Europea.

Fanno parte del **diritto originario** (o primario) i **Trattati** e i **principi generali del diritto**.

● I Trattati (il diritto scritto).

Come già anticipato, tra le fonti del diritto dell'Unione Europea, si collocano, in posizione di vertice i Trattati istitutivi (e i successivi atti di modifica). Quelli attualmente in vigore sono: il **Trattato sull'Unione europea (TUE)** e il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. Entrambi hanno pari valore giuridico e si differenziano poiché mentre il TUE contiene disposizioni di natura "costitutiva" ed "organizzativa", nel TFUE vi sono sia disposizioni applicative del TUE sia disposizioni che riguardano le singole politiche dell'Unione.

Per quanto riguarda la natura giuridica, i Trattati hanno le **caratteristiche tipiche**:

- **degli accordi internazionali**, in quanto conclusi nelle forme tipiche di un accordo internazionale, e possono essere modificati solo da un ulteriore accordo internazionale adottato da "*una conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*" (art. 48 TUE);

- delle **norme costituzionali**, poiché contengono la disciplina fondamentale dell'ordinamento comunitario, riconoscono come soggetti giuridici non solo gli Stati membri ma anche i cittadini dei singoli Stati e integrano la cosiddetta "Carta costituzionale fondamentale" dell'Unione Europea.

I Trattati possono produrre effetti direttamente negli ordinamenti statali:

→ **effetti verticali**: in quanto riconoscono in capo a persone fisiche e giuridiche, situazioni giuridiche attive azionabili nei confronti degli Stati membri;

→ **effetti orizzontali**: poiché il cittadino può legittimamente invocare la norma nei confronti di un'altra persona fisica o giuridica, ma solo limitatamente a quelle previsioni dotate di carattere assoluto e incondizionato.

● **I principi generali del diritto (il diritto non scritto).**

I principi generali del diritto UE costituiscono il **parametro di valutazione della legittimità degli atti delle istituzioni europee**, il criterio di interpretazione delle norme comunitarie delle quali ne integrano, pertanto, il contenuto. Essi sono **frutto dell'elaborazione giurisprudenziale**, essendo per l'appunto "diritto non scritto", anche se vi sono casi nei quali tali principi sono contenuti o comunque ricavabili da norme del trattato.

La giurisprudenza ha così riconosciuto, come principi generali UE:

- i principi di **sussidiarietà**, coerenza delle azioni comunitarie e non discriminazione;
- il principio di **proporzionalità**;
- il **diritto di proprietà** e la **libertà di esercizio delle attività professionali**;
- i **diritti fondamentali dell'uomo** e i **principi costituzionali comuni agli Stati membri**.

2.2 Segue: il diritto derivato dell'Unione Europea.

Il diritto derivato UE è composto dagli atti delle istituzioni europee previsti dall'**art. 288 TFUE**, ossia **i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni e i pareri**.

Prima di analizzarli singolarmente, si ribadisce come, in virtù del rapporto gerarchico di cui si è già detto, essi non possano contenere disposizioni in contrasto con quelle diritto primario (Trattati e principi generali del diritto).

Ciò detto:

● **i regolamenti**: sono i principali atti adottati dalle istituzioni europee e hanno **portata generale**, in quanto sono rivolti a tutti i soggetti giuridici comunitari; **sono obbligatori in tutti i loro elementi**; sono **direttamente applicabili** in ciascuno degli Stati membri, in quanto non è necessaria, da parte di questi, un'attività integrativa per rendere le loro disposizioni vincolanti; sono **immediatamente efficaci** poiché fanno sorgere direttamente in capo ai cittadini diritti e obblighi; in linea di principio non possono essere impugnati da soggetti giuridici diversi dalle istituzioni, dalla Banca centrale europea e dagli Stati membri; sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (adempimento la cui inosservanza impedisce la produzione di effetti obbligatori senza incidere sulla validità dell'atto);

● **le direttive**: a differenza dei regolamenti, le direttive vincolano gli Stati membri cui sono rivolte per quanto riguarda il **risultato da raggiungere**, restando salva la competenza di questi ultimi in merito alla forma e ai mezzi normativi da utilizzare. Quindi, hanno formalmente come **unic destinatari** gli Stati membri; **non hanno carattere di generalità**, potendo vincolare solo lo Stato o gli Stati destinatari; **non sono direttamente applicabili**, poiché richiedono un atto di recepimento nell'ordinamento nazionale entro un termine determinato; **non sono, di regola, immediatamente efficaci**, giacché vincolano gli Stati solo per il risultato da raggiungere;

- **le decisioni:** come i regolamenti, anche le decisioni **sono obbligatorie in tutti i loro elementi**. **Non richiedono una normativa di applicazione nazionale** e possono essere **general**i (cioè prive di destinatari individuati) o **individuali** (rivolte a qualsiasi o a tutti gli Stati membri, a imprese o a singoli individui). Producono effetti **c.d. diretti verticali** all'interno degli Stati membri nel caso in cui prevedano nei confronti dello Stato destinatario obblighi incondizionati, chiari e precisi;

- **le raccomandazioni e i pareri:** le raccomandazioni e i pareri sono **atti non vincolanti**. Nello specifico, **i pareri** sono rivolti da un'istituzione ad un altro soggetto che li richieda (altra istituzione, Stato membro o privato) e hanno il compito di far conoscere il punto di vista dell'organo che li emana riguardo a specifiche fattispecie, di consigliare o guidare la condotta del destinatario richiedente; **le raccomandazioni**, invece, invitano Stati membri o privati a tenere una precisa condotta, senza l'imposizione di alcun obbligo di risultato.

2.3 Segue: rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento italiano.

L'ingresso delle fonti dell'Unione Europea nell'ordinamento giuridico italiano **trova copertura e fondamento direttamente nell'art. 11 della Costituzione** (*"L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"*) e anche se sono appartenenti ad un ordinamento diverso, **prevalgono sul diritto interno** anche di livello costituzionale, ma **non** sui cc.dd. *"controlimiti"*, individuati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana **nei principi supremi e nei diritti inviolabili dell'uomo** sanciti dalla nostra Costituzione.

3. La CEDU.

Altra fonte "di livello europeo" è la **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU**, firmata a Roma nel 1950. A differenza degli altri trattati internazionali che hanno ad oggetto i diritti umani, la CEDU si caratterizza per il peculiare **sistema di tutela**, rappresentato dalla possibilità di adire la **Corte europea per i diritti dell'uomo (Corte EDU)** non solo per lo Stato contraente (che aderisce alla CEDU) ma anche per qualsiasi persona fisica o giuridica che si ritenga vittima di una violazione della CEDU commessa da uno Stato membro (della stessa Convenzione). La CEDU ha avuto un impatto importante sul diritto amministrativo italiano poiché ha determinato un rafforzamento dei diritti fondamentali dell'uomo, nonché un progressivo innalzamento della relativa tutela, specie per quanto riguarda la tutela della proprietà privata e i principi del giusto processo.

4. Le fonti dell'ordinamento nazionale.

Come l'ordinamento giuridico europeo, anche quello italiano è strutturato in **un sistema gerarchico** in cui le fonti sono poste su piani differenti, con fonti superiori e fonti inferiori, disposte tra loro in rapporto di gerarchia e prevalenza delle prime sulle seconde per ragioni di ordine e certezza. A livello grafico, è possibile immaginare una figura a forma piramidale, alla cui sommità è posta la norma fondamentale (la Costituzione), che costituisce il principio costitutivo del nostro ordinamento. Seguendo il criterio gerarchico, quindi, le fonti del diritto italiano possono essere raggruppate nei seguenti tre livelli: **livello costituzionale, livello ordinario e livello secondario**.

4.1 Il livello costituzionale.

Fanno parte del c.d. livello costituzionale, in ordine gerarchico:

- la **Costituzione repubblicana**, legge fondamentale dello Stato italiano;
- le **leggi di revisione della Costituzione**, che costituiscono l'unico strumento attraverso cui può essere modificata la Costituzione, entro precisi limiti (alcuni indicati nel testo costituzionale, altri individuati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale), e seguendo un determinato procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione;

- le **altre leggi costituzionali**, adottate sempre secondo il procedimento di cui al punto precedente, rappresentano il tipo di fonte idoneo a **integrare** o **derogare** alla Costituzione, a differenza delle **leggi di revisione**, che invece possono **modificare** la Costituzione.

La Costituzione, collocata al vertice del c.d. livello costituzionale, può essere modificata solo con leggi di revisione e solo limitatamente alla "parte modificabile". Esiste, infatti, una sorta di nucleo immodificabile costituito dai **principi supremi e diritti inviolabili** (art. 139, art. 2 e 3, artt. 13 e ss. Cost.). Inoltre, vi sono norme che fanno ingresso nel nostro ordinamento da altri sistemi normativi e assumono lo stesso grado gerarchico delle norme costituzionali. Pertanto, pur essendo distinte dalle fonti costituzionali *stricto sensu*, sono superiori alla legge ordinaria e da quest'ultima non possono essere abrogate:

- il **Concordato tra Stato e Chiesa cattolica** (che entra nel nostro ordinamento col grado di legge costituzionale e gode della copertura costituzionale dell'art. 7 Cost.);

- le **fonti dell'Unione Europea** (coperte costituzionalmente dall'art. 11 Cost.);

- le **norme internazionali generalmente riconosciute** (recepiti in virtù dell'adattamento automatico ex art. 10 Cost.);

- le **consuetudini e convenzioni costituzionali**.

Queste ultime fonti, si badi bene, non sono sottratte al controllo della Corte Costituzionale, in quanto (come si è già visto per quanto riguarda il diritto UE) possono sì derogare alle norme costituzionali, ma nel rispetto assoluto dei principi supremi (i cc.dd. controlimiti).

Per semplicità e chiarezza, è possibile affermare che il c.d. livello costituzionale sia gerarchicamente suddiviso nel seguente modo:

- **Principi supremi e diritti inviolabili della Costituzione** (art. 139, art. 2 e 3, artt. 13 ss. Cost.);

- **Fonti europee, norme concordatarie, consuetudini internazionali, consuetudini costituzionali**;

- **Norme costituzionali "revisionabili"**.

4.2 Segue: il livello ordinario.

Al livello ordinario, accanto (non vi è in questo caso un'elencazione gerarchica) alla **legge formale del Parlamento** che costituisce la fonte primaria per eccellenza (ai sensi dell'art. 70 Cost., titolare della potestà legislativa è il Parlamento, che la esercita nei modi e nelle forme indicati dalla Costituzione), sono collocati:

– **gli atti legislativi del Governo (decreti legislativi e decreti legge):**

il principio secondo cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere del Parlamento (ai sensi dell'art. 70 Cost.) trova una deroga espressa all'interno della Costituzione, che ha previsto un potere legislativo (che si estrinseca nell'adozione di atti che hanno valore di legge ordinaria) esercitabile dal Governo, anche se strettamente ancorato a una legge formale (del Parlamento). Di seguito le due ipotesi: **l'art. 76 Cost.** attribuisce al Governo il potere di emanare **i decreti legislativi**, ovvero atti aventi forza di legge quando l'esercizio della funzione

legislativa venga espressamente delegato al Governo dalle Camere del Parlamento per mezzo di una legge che assume il nome **di legge delega o di delegazione** (quest'ultima consente alle Camere di predeterminare i principi e i criteri direttivi, limitare il tempo e definire l'oggetto del decreto legislativo); l'**art. 77 Cost.** consente al Governo, **in casi straordinari di necessità e di urgenza**, di adottare, sotto la sua responsabilità, **i decreti legge**, ossia provvedimenti provvisori (con efficacia limitata a 60 giorni) aventi forza di legge →; il provvedimento entra immediatamente in vigore ma deve, il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, essere presentato per la **conversione** alle Camere che hanno 60 giorni per approvarlo o respingerlo. Se il decreto legge viene approvato dalle Camere, esso viene convertito e sostituito dalla c.d. **legge di conversione**, che ne stabilizza gli effetti. Il decreto-legge non approvato o respinto, invece, **decade retroattivamente** (come se non fosse mai esistito);

– **il referendum abrogativo:**

costituisce uno **strumento di democrazia diretta**, attraverso cui il corpo elettorale (su iniziativa di 500.000 elettori o 5 Consigli regionali) è chiamato a deliberare sulla **abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge**. Esso si configura come una fonte del diritto poiché è **produttivo di effetti modificativi** nell'ordinamento, anche se limitatamente alla abrogazione di norme di legge (in altre parole, è uno strumento di cessazione dell'efficacia della norma). L'ammissibilità del referendum incontra alcuni limiti, che possono distinguersi in **limiti testuali**, previsti espressamente dall'art. 75, co. 2, Cost. (è escluso il referendum per abrogare leggi tributarie e di bilancio, leggi di amnistia e indulto, leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), e **limiti impliciti** (ricavabili dall'ordinamento e individuati dalla Corte Costituzionale);

– **le fonti a competenza costituzionalmente riservata:**

fanno parte delle fonti del diritto primario, altresì, le cc.dd. fonti a competenza costituzionalmente riservata, come i **regolamenti parlamentari**, che hanno il compito di disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e il procedimento legislativo delle Camere, e i **regolamenti della Corte Costituzionale**, che, invece, disciplinano l'organizzazione e il funzionamento interno della Corte Costituzionale con riferimento ai procedimenti che si svolgono davanti ad essa;

– **gli Statuti e le leggi regionali:**

gli Statuti regionali, ai sensi dell'art. 123 Cost., costituiscono una fonte del diritto attraverso cui ciascuna Regione, in armonia con la Costituzione, autodetermina la forma di governo, 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, la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali; **le leggi regionali**, dopo la riforma costituzionale del 2001, sono state **equiparate alla legge statale** sotto il profilo dei limiti. Il comma 1 dell'art. 117 Cost. stabilisce che entrambe devono rispettare la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Tuttavia **l'equiparazione non è completa**, poiché le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, oltre ai limiti di riparto di cui all'art. 117 Cost., incontrano i seguenti **ulteriori limiti**: lo Stato dispone del potere sostitutivo (che gli consente di surrogarsi alla Regione) *“nel caso di mancato rispetto delle norme e dei Trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”* (art. 120 Cost.); lo Stato dispone di interventi normativi *“trasversali”* allorché sia necessario fissare standard minimi ed uniformi di tutela anche in materie astrattamente ascrivibili alla potestà legislativa regionale; lo Stato può beneficiare della c.d. sus-

si diarietà legislativa, attraverso cui interviene dal punto di vista legislativo anche in materie rientranti nella potestà regionale, in quanto necessario per assicurare unitarietà a livello nazionale.

4.3 Segue: il livello secondario.

Quest'ultimo livello contiene tutte le fonti subordinate sia al livello costituzionale che a quello ordinario:

- **Regolamenti del Governo (art. 87, co. 5, Cost. e art. 17, l. 400/1988):** sono fonti adottate dal Governo e prevalenti sugli altri regolamenti statali non governativi;

- **Regolamenti dei ministri (art. 17, l. 400/1988):** possono essere adottati da un ministro (regolamenti ministeriali) o da più ministri (regolamenti interministeriali) e sono subordinati ai regolamenti governativi;

- **Regolamenti di altre autorità:** in tale gruppo rientrano, ad. es., i regolamenti delle Università o della Autorità amministrative indipendenti;

- **Regolamenti regionali (art. 121 Cost.):** fonti a competenza riservata, sono subordinati allo Stato e alle leggi regionali;

- **Statuti provinciali e comunali (art. 114 Cost.):** fonti a competenza riservata, prevalgono sui regolamenti, rispettivamente, provinciali e comunali;

- **Regolamenti provinciali e comunali (art. 117, co. 6, Cost.):** fonti a competenza riservata, sono subordinati ai rispettivi Statuti provinciali e comunali.

Giova soffermarsi sui **regolamenti del Governo e dei Ministri**. Questi costituiscono fonti di rango secondario e sono **atti formalmente amministrativi**, in quanto emanati da organi del potere esecutivo, ma **sostanzialmente normativi**, poiché risultano idonei ad innovare, con prescrizioni generali ed astratte, l'ordinamento giuridico.

I **regolamenti governativi** sono adottati dal Governo collegialmente. In particolare sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. I **regolamenti ministeriali** sono adottati dai singoli ministri nelle materie di propria competenza. I **regolamenti interministeriali**, invece, sono adottati da due o più ministri congiuntamente. Il fondamento del potere regolamentare va sempre rinvenuto nella **legge** che ne delimita l'oggetto e ne stabilisce le modalità di esercizio (art. 87, co. 5, Cost. e art. 17, l. 400/1988).

I regolamenti **non possono derogare o contrastare la Costituzione o le leggi ordinarie, regolare materie coperte da riserva di legge costituzionale o ordinaria** (trattasi di quelle materie che possono essere disciplinate solo da legge costituzionale o ordinaria), **prevedere fattispecie o sanzioni penali, derogare al principio di irretroattività** (principio per cui una nuova disposizione non può che valere per il futuro). I regolamenti emanati da **autorità inferiori** non possono contenere previsioni confliggenti con quelle dettate da **autorità superiori** (ad es., i regolamenti ministeriali o interministeriali non possono contenere disposizioni in contrasto con quelle dei regolamenti governativi).

4.4 Segue: le fonti - fatto (art. 8 disp. prel. cod. civ.).

Le fonti - fatto si definiscono in questo modo poiché consistono in **fatti produttivi di norme giuridiche** senza che vi sia una manifestazione di volontà normativa proveniente da organi dell'ap-

parato autoritario a ciò espressamente abilitato. Trovano applicazione solo se richiamate da fonti scritte, o, in via residuale, nelle materie non disciplinate da fonti scritte. Sono subordinati sia alle fonti primarie che secondarie.

● **La consuetudine.**

Tipico esempio di fonte – fatto, la consuetudine consiste nel ripetersi costante ed uniforme di un certo comportamento nel tempo accompagnato dalla convinzione della sua doverosità giuridica.

Perché sia configurabile, è necessario sia l'**elemento oggettivo** della **uniformità e costante diffusione nel tempo e nello spazio del comportamento**, che l'**elemento soggettivo**, da intendersi quale **convinzione che quel comportamento sia obbligatorio**. Sono ammesse le consuetudini *secundum legem* (che integrano e specificano il contenuto di una norma) o *praeter legem* (che disciplinano materie non regolate da una legge o da un regolamento), ma non le consuetudini *contra legem* (contrarie a leggi o regolamenti).

FRASEOLOGIA

- 1 Il diritto amministrativo è un ramo del diritto pubblico le cui norme disciplinano l'organizzazione della pubblica amministrazione, il perseguimento degli interessi pubblici e i rapporti tra le varie manifestazioni del potere pubblico e i cittadini.

- 2 I Trattati hanno le caratteristiche tipiche sia degli accordi internazionali, in quanto conclusi nelle forme tipiche di un accordo internazionale e modificabili solo da un ulteriore accordo internazionale, sia delle norme costituzionali, poiché integrano la cosiddetta "Carta costituzionale fondamentale" dell'Unione Europea.

- 3 A differenza del regolamento, la direttiva europea vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, restando salva la competenza di quest'ultimo in merito alla forma e ai mezzi normativi da utilizzare.

- 4 Le fonti dell'Unione Europea, anche se sono appartenenti ad un ordinamento diverso, prevalgono sul diritto interno anche di livello costituzionale, ma non sui cc.dd. "controlimiti", individuati dalla giurisprudenza costituzionale italiana nei principi supremi e nei diritti inviolabili dell'uomo sanciti dalla nostra Costituzione.

- 5 L'ordinamento giuridico italiano è strutturato in un sistema gerarchico in cui le fonti sono poste su piani differenti, con fonti superiori e fonti inferiori, disposte tra loro in rapporto di gerarchia e prevalenza delle prime per ragioni di ordine e certezza.

- 6 La Costituzione, collocata al vertice del c.d. livello costituzionale, può essere modificata solo con leggi di revisione, e solo limitatamente alla "parte modificabile": esiste infatti una sorta di nucleo immodificabile, costituito dai principi supremi e diritti inviolabili (art. 139, art. 2 e 3, artt. 13 e ss. Cost.).

- 7 La legge dello Stato costituisce la fonte primaria per eccellenza; ai sensi dell'art. 70 Cost., titolare della potestà legislativa è il Parlamento, che la esercita nei modi e nelle forme indicati dalla Costituzione.

- 8 I decreti-legge sono atti normativi di carattere provvisorio, aventi forza di legge, adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza e che devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro 60 giorni dalla loro pubblicazione.

- 9 L'equiparazione tra leggi regionali e statali non è completa, poiché le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, oltre ai limiti di riparto di cui all'art. 117 Cost., sono limitate dal potere dello Stato, che può surrogarsi alle Regioni medesime (nei casi di cui all'art. 120 Cost.), disporre di interventi normativi "trasversali" o beneficiare della c.d. sussidiarietà legislativa.
- 10 I regolamenti governativi costituiscono fonti di rango secondario e sono atti formalmente amministrativi, in quanto emanati da organi del potere esecutivo, ma sostanzialmente normativi, poiché risultano idonei ad innovare, con prescrizioni generali ed astratte, l'ordinamento giuridico.

DIZIONARIO GIURIDICO

A

- **ABROGAZIONE:** si intende la cessazione di efficacia di una norma. Generalmente, l'abrogazione riguarda la successione delle leggi nel tempo (la legge posteriore abroga la legge anteriore incompatibile con essa), ma può riguardare anche il contrasto tra fonti di diverso grado (la fonte gerarchicamente sovraordinata abroga quella subordinata). Tipico esempio di abrogazione è dato da ciò che accade all'esito del referendum abrogativo.

C

- **CORTE COSTITUZIONALE:** è il Giudice delle leggi, organo costituzionale dotato di speciali competenze, in particolare quella di accertare la legittimità e la conformità delle leggi alla Costituzione.

F

- **FONTE DEL DIRITTO:** tutti gli atti o fatti capaci di innovare un ordinamento giuridico e produrre norme giuridiche.

G

- **GIURISPRUDENZA:** insieme delle sentenze e delle decisioni attraverso cui gli organi giudicanti di uno Stato interpretano le leggi applicandole ai casi concreti che si presentano loro.

O

- **ORDINAMENTO GIURIDICO:** complesso o sistema di norme giuridiche ordinato secondo una norma fondamentale (la Costituzione in Italia).

P

- **PRINCIPIO DELLA IRRETROATTIVITÀ DELLA LEGGE:** nella maggioranza dei casi, la legge dispone solo per l'avvenire, cioè non ha effetto retroattivo nel senso che disciplina solo i rapporti e le situazioni che si verificano dopo la sua entrata in vigore (salvo casi eccezionali come ad esempio l'applicazione di una legge penale favorevole al reo, ovvero al soggetto che ha compiuto un reato in un periodo precedente all'entrata in vigore della legge favorevole).

- **PRINCIPIO DELLA RISERVA DI LEGGE:** si applica nei casi in cui la Costituzione o altre leggi prevedono che la disciplina di una determinata materia sia riservata alla legge, la sola, quindi, che possa intervenire a regolare tale materia. Quest'ultima, pertanto, non potrebbe essere disciplinata da una fonte secondaria (ad es., il regolamento governativo).

- **PRINCIPIO CRONOLOGICO:** criterio di risoluzione dei contrasti normativi tra leggi di pari grado ed entrate in vigore in tempi diversi. Esso, tuttavia, richiede, per essere applicabile, che venga determinata la priorità temporale di una legge rispetto all'altra. Tale verifica va effettuata prendendo in esame il momento di entrata in vigore ed efficacia della legge.

- **PRINCIPIO GERARCHICO:** criterio di risoluzione dei contrasti normativi tra norme di diverso grado gerarchico, nel quale la fonte di rango superiore prevale su quella di rango inferiore che, di conseguenza, non può contraddire quelle superiori. Ciò significa che la fonte inferiore che abbia un contenuto contrario a quella superiore è da considerarsi invalida, perché affetta da un vizio, e dovrà essere pertanto eliminata, abrogata dall'ordinamento giuridico o disapplicata.

Q

- **QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE:** consiste nella possibilità di ottenere una decisione da parte della Corte Costituzionale circa il presunto e apparente contrasto di una determinata norma con la Costituzione (la legge fondamentale dello Stato italiano). Non tutte le norme, tuttavia, sono sindacabili. Ai sensi dell'art. 137 Cost., possono essere sindacati solo la legge (sia ordinaria che costituzionale, entrambe per vizi formali dovuti a violazione della procedura e/o vizi di merito a causa della violazione di limiti espliciti o impliciti, nonché principi supremi dell'ordinamento) e gli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi).

DOMANDE E RISPOSTE

1) Cosa sono i Trattati?

Tra le fonti del diritto dell'Unione Europea, si collocano, in posizione di vertice, i Trattati istitutivi (e i successivi atti di modifica). Quelli attualmente in vigore sono: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Entrambi hanno pari valore giuridico e si differenziano poiché mentre il TUE contiene disposizioni di natura "costitutiva" ed "organizzativa", nel TFUE vi sono sia disposizioni applicative del TUE, sia disposizioni che riguardano le singole politiche dell'Unione.

Per quanto riguarda la natura giuridica, i Trattati hanno le caratteristiche tipiche degli accordi internazionali, in quanto conclusi nelle forme tipiche di un accordo internazionale e possono essere modificati solo da un ulteriore accordo internazionale adottato da "*una conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*" (art. 48 TUE); essi hanno altresì i caratteri delle norme costituzionali, poiché contengono la disciplina fondamentale dell'ordinamento comunitario, riconoscono come soggetti giuridici non solo gli Stati membri ma anche i cittadini dei singoli Stati e integrano la cosiddetta "Carta costituzionale fondamentale" dell'Unione Europea.

2) Cosa sono i regolamenti UE?

I regolamenti UE sono i principali atti adottati dalle istituzioni europee e hanno portata generale, in quanto sono rivolti a tutti i soggetti giuridici comunitari; essi sono obbligatori in tutti i loro elementi; sono, inoltre, direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri in quanto non è necessaria, da parte di questi, un'attività integrativa per rendere le loro disposizioni vincolanti; ancora, sono immediatamente efficaci poiché fanno sorgere direttamente in capo ai cittadini diritti e obblighi; in linea di principio, non possono essere impugnati da soggetti giuridici diversi dalle istituzioni, dalla Banca centrale europea e dagli Stati membri; sono, infine, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (adempimento la cui inosservanza impedisce la produzione di effetti obbligatori senza incidere sulla validità dell'atto).

3) Cosa sono le direttive?

A differenza dei regolamenti, le direttive vincolano gli Stati membri a cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, restando salva la competenza di questi ultimi in merito alla forma e ai mezzi normativi da utilizzare. Quindi, esse hanno formalmente come unici destinatari gli Stati membri; non hanno carattere di generalità, potendo vincolare solo lo Stato o gli Stati destinatari; non sono direttamente applicabili, poiché richiedono un atto di recepimento nell'ordinamento nazionale entro un termine determinato; non sono, di regola, immediatamente efficaci giacché vincolano gli Stati solo per il risultato da raggiungere.

4) Quali sono gli atti legislativi del Governo?

Gli atti legislativi del Governo sono i decreti legislativi e i decreti legge. L'art. 76 Cost. attribuisce al Governo il potere di emanare i decreti legislativi, ovvero atti aventi forza di legge, quando l'esercizio della funzione legislativa venga espressamente delegato al Governo dalle Camere del Parlamento per mezzo di una legge che assume il nome di legge delega o di delegazione (quest'ultima consente alle Camere di predeterminare i principi e i criteri direttivi, limitare il tempo e definire l'oggetto del decreto legislativo); l'art. 77

Cost., invece, consente al Governo, in casi straordinari di necessità e di urgenza, di adottare, sotto la sua responsabilità, i decreti legge, ossia provvedimenti provvisori (con efficacia limitata a 60 giorni) aventi forza di legge. In questo caso, il provvedimento entra immediatamente in vigore, ma deve, il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, essere presentato per la conversione alle Camere, che hanno 60 giorni per approvarlo o respingerlo.

Se il decreto legge viene approvato dalle Camere, esso viene convertito e sostituito dalla c.d. legge di conversione, che ne stabilizza gli effetti. Il decreto-legge non approvato o respinto, invece, decade retroattivamente (come se non fosse mai esistito).

5) Cosa si intende per regolamenti governativi e ministeriali e quali sono le loro caratteristiche?

I regolamenti governativi e ministeriali costituiscono fonti di rango secondario e sono atti formalmente amministrativi, in quanto emanati da organi del potere esecutivo, ma sostanzialmente normativi, poiché risultano idonei ad innovare, con prescrizioni generali ed astratte, l'ordinamento giuridico.

I regolamenti governativi sono adottati dal Governo collegialmente. In particolare sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. I regolamenti ministeriali sono adottati dai singoli ministri nelle materie di propria competenza. I regolamenti interministeriali, invece, sono adottati da due o più ministri congiuntamente. Il fondamento del potere regolamentare va sempre rinvenuto nella legge che ne delimita l'oggetto e ne stabilisce le modalità di esercizio (art. 87, comma 5, Cost. e art. 17 l. n. 400/1988).

I regolamenti non possono derogare o contrastare la Costituzione o le leggi ordinarie, regolare materie coperte da riserva di legge costituzionale o ordinaria (trattasi di quelle materie che possono essere disciplinate solo da legge costituzionale o ordinaria), prevedere fattispecie o sanzioni penali, derogare al principio di irretroattività (principio per cui una nuova disposizione non può che valere per il futuro). I regolamenti emanati da autorità inferiori non possono contenere previsioni confliggenti con quelle dettate da autorità superiori (ad esempio, i regolamenti ministeriali o interministeriali non possono contenere disposizioni in contrasto con quelle dei regolamenti governativi).

SCHEMA DI SINTESI

