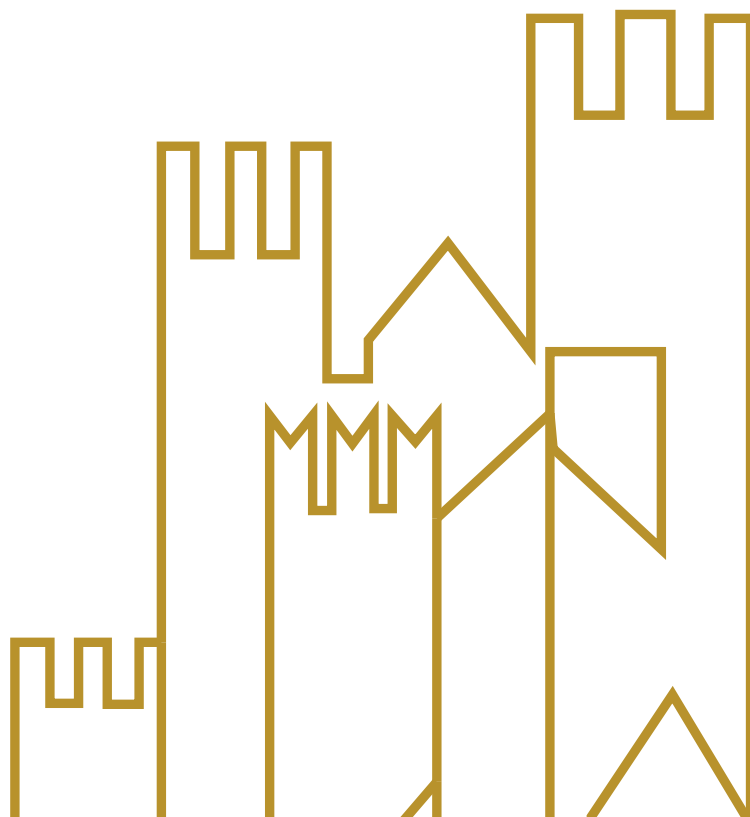

Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni

quadrimestrale di diritto ed economia



1/2024
Gennaio-Aprile

Rivista
di Diritto
ed Economia
dei Comuni



Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni

Registrazione al Tribunale di Roma n. 136/2022 del 30.11.2022
Registro degli Operatori di Comunicazione n. 39826

Gennaio-Aprile n. 1/2024

Direttore Scientifico: **Harald Bonura**

Direzione Scientifica: **Luigi Caso, Marcello Clarich,
Michele Corradino, Margherita Interlandi, Bernardo Giorgio Mattarella,
Guido Meloni, Veronica Nicotra**

Comitato Scientifico: **Vincenzo Antonelli, Gaetano Armao, Antonio Barone,
Daniela Bolognino, Carlo Buonauro, Elisa D'Alterio, Fabrizio Dall'Acqua,
Daniele Donati, Marco Dugato, Giuliano Fonderico, Felice Giuffrè, Tommaso Giupponi,
Carlo Iannello, Mario Gorlani, Nicola Lupo, Luciano Monti, Pasquale Passalacqua,
Aldo Sandulli, Fabrizio Tigano, Giovanni Valotti, Antonio Viscomi**

Comitato di redazione: **Gianpiero Madeo e Massimiliano Maitino (Coordinamento
Responsabilità e Controllo); Gianluca Briganti, Pierfrancesco Miele,
Alessandro Popolato, Anna Laura Rum, Federica Zaccarelli**

Coordinamento di redazione: **Annalisa D'Amato, Maria Rosaria Di Cecca**

Direttore Responsabile: **Stefania Dota**

Editore: **Comunicare - ANCI comunicazione ed eventi srl unipersonale
Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma**

Progetto grafico e impaginazione: **Francesco Botteri**

Stampa: **Tipografia Facciotti srl
Vicolo Pian due Torri, 74- 00146 - Roma**

Finito di stampare nel mese di Giugno 2024

www.rivistagiuridicadeicomuni.eu



<https://www.linkedin.com/company/93206826/admin/>



<https://twitter.com/RivistaCOMUNI>

INDICE GENERALE

Editoriale

- Un anno di lavoro..... 15
DI HARALD BONURA

Memorie

- Il magistrato al servizio delle istituzioni. Le idee e il lavoro di Fabio Viola..... 17
DI GUIDO CARLINO

Saggi

1. Funzioni fondamentali e associazionismo comunale: quali prospettive..... 19
DI ANNALISA D'AMATO
2. Modelli organizzativi possibili e spazi della potestà statutaria e dell'autonomia regolamentare dei Comuni..... 27
DI STEFANIA DOTA
3. Nozione ed individuazione dei beni paesaggistici e relativi vincoli. La pianificazione paesaggistica..... 31
DI ANTONELLA MANZIONE
4. Disarmonie contabili. Risorse, bilanci e fondi per la gestione del personale..... 55
DI PIERLUIGI MASTROGIUSEPPE
5. Verso un "nuovo" TUEL..... 67
DI VERONICA NICOTRA
6. La tutela dei diritti digitali dei cittadini nel modello di *governance* proposto in attuazione del Pnrr. Verso una parabola discendente del Difensore civico per il digitale?..... 73
DI LORENZA TOMASSI
7. Il lavoro negli enti locali tra testi (unici) e contesti (molteplici). Appunti per una possibile riforma del TUEL..... 95
DI ANTONIO VISCOMI
8. Politiche di formazione dei dipendenti pubblici. La nuova fase della PA italiana: alla ricerca di strumenti attrattivi per il consolidamento del senso di appartenenza..... 105
DI FEDERICA ZACCARELLI

Atti del Convegno in memoria di Fabio Viola

1. L'unitarietà delle funzioni della Corte dei conti..... 129
DI GIANCARLO ASTEGIANO
2. Le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, tra esigenze e suggestioni: appunti per un tentativo di ricostruzione del fenomeno..... 133
DI HARALD BONURA
3. Lettera aperta a Fabio Viola..... 139
DI GIANLUCA BRAGHÒ

4. Riflessioni nel ricordo di Fabio Viola.....	143
DI ELENA BRANDOLINI	
5. La funzione consultiva quale servizio e strumento di prevenzione: potenzialità e limiti alla luce dell'art. 100 Costituzione.....	147
DI DONATO CENTRONE	
6. L'elemento soggettivo nella responsabilità per danno erariale: il funzionario pubblico al servizio della buona amministrazione.....	173
DI ADELISA CORSETTI	
7. L'organizzazione del controllo.....	177
DI LUISA D'EVOLI	
8. Verso una nuova Corte dei conti?.....	183
DI VITO MORMANDO	
9. Ausiliarietà e controllo in corso di gestione. Modalità istruttorie.....	187
DI EMANUELA PESEL	
10. Il coordinamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti da parte delle Sezioni riunite e della Sezione delle autonomie.....	191
DI FRANCESCO PETRONIO	
11. Diritto vivente e contabilità pubblica. La ricognizione delle leggi regionali recanti oneri. Spunti di riflessione sui contributi del giurista Fabio Viola.....	197
DI MARCO PIERONI	
12. La Corte dei conti e Fabio Viola (Conclusioni).....	207
DI LUIGI CASO	
Note	
1. Atto di "alta amministrazione": i vincoli normativi alla discrezionalità politica e la sindacabilità dell'atto (Nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 1° dicembre 2023, n. 10418).....	211
DI LIDIA AIELLO	
2. Servizio idrico integrato: il Consiglio di Stato ricostruisce l'istituto e ne delinea la natura giuridica (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1115).....	217
DI ANNA LAURA RUM	
3. Il Consiglio di Stato si esprime in tema di obblighi gravanti sul proprietario di un'area inquinata, nel caso di spontanea attivazione degli interventi (Nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110).....	233
DI ANNA LAURA RUM	
Giurisprudenza e Controllo	251

INDICE GIURISPRUDENZA E CONTROLLO

Procedure ad evidenza pubblica	
Consiglio di Stato, sez. III, 4 gennaio 2024, n. 161.....	251
Circolazione stradale	
Consiglio di Stato, sez. V, 9 gennaio 2024, n. 282	252
Servizi pubblici	
Consiglio di Stato, sez. V, 11 gennaio 2023, n. 376	253
Contratti pubblici	
Consiglio di Stato, sez. III, 12 gennaio 2024, n. 392.....	254
Titolo edilizio	
Consiglio di Stato, sez. VI, 16 gennaio 2024, n. 527.....	254
Concessioni demaniali marittime	
Consiglio di Stato, sez. VII, 25 gennaio 2024, n. 796.....	255
Servizi pubblici	
Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1115.....	256
Pianificazione urbanistica	
Consiglio di Stato, sez. IV, 14 febbraio 2024, n. 1476.....	258
Servizi pubblici	
Consiglio di Stato, sez. V, 20 febbraio 2024, n. 1671.....	259
Abuso edilizio	
Consiglio di Stato, sez. II, 7 marzo 2024, n. 2228.....	261
Abuso edilizio	
Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 8 marzo 2024, nn. 1, 2, 3.....	261
Gioco d'azzardo	
Consiglio di Stato, sez. V, 12 marzo 2024, n. 2369.....	261
Servizi pubblici	
Consiglio di Stato, sez. V, 22 aprile 2024, n. 3605.....	266
Provvedimento amministrativo	
Consiglio di Stato, sez. II, 22 aprile 2024, n. 3645	267
Demanio marittimo	
Tar Campania, Napoli, sez. VII, 8 gennaio 2024, n. 216.....	270
Beni culturali	
Tar Liguria, Genova, sez. I, 11 gennaio 2024, n. 16.....	271

Pianificazione urbanistica	
Tar Lombardia, Milano, sez. III, 12 gennaio 2024, n. 67.....	271
Servizi pubblici	
Tar Marche, Ancona, sez. II, 20 gennaio 2024, n. 64.....	272
Procedimento amministrativo	
Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 30 gennaio 2024, n. 767.....	272
Pianificazione urbanistica	
Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 9 aprile 2024, n. 293.....	273
Abuso edilizio	
Tar Umbria, sez. I, 17 aprile 2024, n. 268.....	274
Ordinanze contingibili e urgenti	
Tar Veneto, Venezia, sez. III, 24 aprile 2024, n. 786.....	276
Servizi Pubblici	
Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 29 aprile 2024, n. 1434.....	276
Servizi pubblici	
Tar Sicilia, Catania, sez. V, 30 aprile 2024, n. 1577.....	277
Danno erariale	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Molise, 5 gennaio 2024, n. 1.....	279
Patrimonio cimiteriale comunale	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, 8 gennaio 2024, n. 1.....	279
Giudizio di conto	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, 8 gennaio 2024, n. 2.....	280
Garante per la protezione dei dati personali	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Trentino-Alto Adige – sede di Bolzano, 9 gennaio 2024, n. 1.....	280
Responsabilità Amministrativa	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, 11 gennaio 2024, n. 1.....	281
Dipendente comunale	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, 22 gennaio 2024, n. 35.....	281
Trattamento dati sensibili	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, 27 febbraio 2024, n. 40.....	282
Contributi indiretti	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, 5 marzo 2024, n. 22.....	282
Affidamento diretto servizi comunali	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, 6 marzo 2024, n. 11.....	282

Responsabile ufficio tecnico	
Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, 18 marzo 2024, n. 12.....	282
Danno erariale	
Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, ordinanza 18 dicembre 2023, n. 228.....	283
Società partecipate	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 22 aprile 2024, n. 27/2024/PASP.....	284
Personale	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, 17 aprile 2024, n. 27/2024/PAR.....	284
Controlli interni	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, 15 aprile 2024, n. 35/2024/VSGC.....	285
Valorizzazione patrimonio immobiliare	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, 22 marzo 2024, n. 17/2024/PAR.....	285
Valorizzazione patrimonio immobiliare	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 12 marzo 2024, n. 49/2024/PAR.....	285
Bilancio	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Lazio, 11 marzo 2024, n. 15/2024/PRSP.....	286
Personale	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, 14 febbraio 2024, n. 30/2024/PAR.....	286
Spese di personale	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, 29 gennaio 2024, n. 3/2024/PAR.....	287
Società partecipate	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Lazio, 16 gennaio 2024, n. 2/2024/VSG.....	287
Società partecipate	
Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Veneto, 3 gennaio 2024, n. 1/2024/PAR.....	288

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO

LIDIA AIELLO - Corsista del master di II° livello in Diritto delle Pubbliche Amministrazioni dell'Università degli Studi di Palermo

GIANCARLO ASTEGIANO - Vice Procuratore generale della Corte dei conti

HARALD BONURA - Docente a contratto di Diritto dei Contratti e dei servizi pubblici presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

GIANLUCA BRAGHÒ - Magistrato della Corte dei conti

ELENA BRANDOLINI - Magistrato della Corte dei conti

GUIDO CARLINO - Presidente della Corte dei conti

LUIGI CASO - Magistrato della Corte dei conti

DONATO CENTRONE - Magistrato della Corte dei conti

ADELISA CORSETTI - Vice Procuratrice generale della Corte dei conti

ANNALISA D'AMATO - Responsabile Riforme Istituzionali e Semplificazione amministrativa Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI

LUISA D'EVOLI - Magistrato della Corte dei conti

STEFANIA DOTA - Vice Segretario Generale Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI

ANTONELLA MANZIONE - Consigliere di Stato

PIERLUIGI MASTROGIUSEPPE - Direttore Generale Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni-ARAN

VITO MORMANDO - Professore ordinario di Diritto Penale presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro". Componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti

VERONICA NICOTRA - Segretario Generale Associazione Nazionale Comuni Italiani-ANCI

EMANUELA PESEL - Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti-Friuli-Venezia Giulia

FRANCESCO PETRONIO - Presidente Preposto al Referto della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti

MARCO PIERONI - Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti-Piemonte

ANNA LAURA RUM – Avvocato, è Assistente di studio presso il Consiglio Superiore della Magistratura. È coautrice del volume *“La riforma dei contratti pubblici. Commento al d.lgs. 31.03.2023, n. 36”* e autrice di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto amministrativo, civile, fallimentare e penale

LORENZA TOMASSI - Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

ANTONIO VISCOMI - Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro. Direttore del Centro di Ricerca “Transizione Digitale, Autonomie Negoziali e Relazioni di Lavoro”

FEDERICA ZACCARELLI - Cultrice delle materie di Contabilità Pubblica presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali-LUISS “Guido Carli” e di Legislazione Anticorruzione e Responsabilità Amministrativa presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

EDITORIALE

Un anno di lavoro

DI HARALD BONURA

Poche righe, in apertura del primo numero del secondo anno di vita della Rivista.

Poche righe per l'anno appena trascorso: tre numeri ricchi di contributi di alto livello scientifico; organi composti da un numero crescente di giuristi ed economisti, autorevoli e partecipativi; un sito *internet* in costante aggiornamento, puntualmente alimentato da giurisprudenza massimata (con un efficace motore di ricerca); rapporti fecondi con il mondo accademico, confermati dall'organizzazione di due convegni di grande richiamo (il primo, in collaborazione con l'Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro, in occasione dei trent'anni della riforma avviata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; il secondo, in collaborazione con l'Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia, in relazione a un altro trentennale, quello della legge sull'elezione diretta dei sindaci) e dal patrocinio di due prestigiose iniziative promosse, rispettivamente, dall'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale (nell'ambito delle attività per "*Le Unici[t]tà 2023-L'Università di Cassino e del Lazio Meridionale incontra le città nelle città*") e da quella di Brescia (sul tema della riforma del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); una scia di "prospettive", culminata con l'intervento del Capo dello Stato; uno sguardo sempre attento al confronto disciplinare e al dialogo tra studiosi, interpreti e operatori.

Insomma, tanti piccoli, ma buoni motivi di pacata soddisfazione per il conseguimento degli obiettivi che ci eravamo assegnati; ma, soprattutto, tutti motivi di sincera gratitudine (e di ringraziamento) verso coloro che di tali risultati sono i veri protagonisti: l'Editore, la Direzione Scientifica, il Comitato Scientifico, la Redazione e, soprattutto, quanti hanno pubblicato sulla Rivista e coloro che la hanno consultata e usata.

Poche righe per questo numero della Rivista, che ha scelto di ospitare, tra gli altri, gli atti di un importante "Incontro di studi" promosso dalla Corte dei conti e dall'Associazione dei magistrati della Corte dei conti in memoria di Fabio Viola, già Presidente di coordinamento della Sezione Autonomie della Corte, scomparso il 28 novembre dell'anno scorso, dopo una lunga malattia. Il tema dell'Incontro di studi ("*Il magistrato al servizio delle Istituzioni*"), la figura del presidente Viola, il rilievo attribuito al confronto tra la magistratura, specie contabile, e il mondo delle autonomie richiamano, infatti, in modo esatto, lo scopo della Rivista. Da qui, la scelta di raccogliere e pubblicare gli atti, come prima di un'altra serie di iniziative congiunte con la Corte.

Poche righe, infine, per il tempo futuro che ci attende.

La Rivista si è posta un obiettivo ambizioso, che ripetiamo: promuovere una nuova stagione di studio intorno ai temi delle autonomie locali, favorendo un ribaltamento di prospettiva, un cambio di approccio, che restituiscano centralità agli "spazi locali", invertendo il processo di ri-centralizzazione che ha caratterizzato almeno l'ultimo decennio. Siamo consapevoli delle difficoltà e degli ostacoli. Siamo altrettanto fiduciosi, però, della rilevanza della sfida e della qualità di chi sostiene e accompagna i nostri sforzi.

Ad maiora.

Istruzioni per gli Autori

STRUTTURA TESTO

PARAGRAFI

Il testo deve essere suddiviso in paragrafi, numerati progressivamente con cifre arabe puntate (1., 2., 3. Ecc.) ed eventualmente in sotto paragrafi con propria numerazione (1.1, 1.2, 1.3, ecc.), non superando il doppio livello di partizione. Nel testo, occorre riportare i titoli dei paragrafi; i sotto paragrafi non vanno titolati.

SOMMARIO

Il testo deve essere preceduto da un SOMMARIO che deve riprodurre esattamente numeri e titoli dei paragrafi ed eventuali sotto paragrafi.

CARATTERE E CORPO

I contenuti devono essere impostati con diversi criteri di carattere/font e grandezze di carattere, come descritti di seguito.

TITOLO: carattere/font Times New Roman Bold, corpo 12, interlinea 1.

SOMMARIO: carattere/font Times New Roman Bold, Maiuscoletto, corpo 12, interlinea 1.

TITOLO DI PARAGRAFO SOMMARIO: carattere/font Times New Roman Normale, corpo 12, interlinea 1

NUMERI DI PARAGRAFO SOMMARIO: Times New Roman Bold.

TITOLETTO DI PARAGRAFO: carattere/font Times New Roman Bold, corpo 12, interlinea 1,5

PARAGRAFO DI TESTO: carattere/font Times New Roman Normale, Bold e Corsivo, corpo 12, interlinea 1,5.

NOTE A PIÈ DI PAGINA: carattere/font Time New Roman Normale, Bold e Corsivo, corpo 10, interlinea 1, con riduzione di corpo delle note a fondo pagina.

ABSTRACT: carattere/font Times New Roman Bold Maiuscoletto, corpo 12, interlinea 1,5.

CITAZIONI

Per le citazioni, nel testo e in nota, vanno osservati i seguenti criteri:

- Per la *legislazione*: la prima volta va indicato il provvedimento per esteso, con data e numero (es: legge 7 agosto 1990, n. 241). In seguito, lo stesso provvedimento va indicato in forma abbreviata (l. n. 241/1990). Per la citazione di articoli e commi, occorre indicare prima l'articolo, poi il comma (art. 1, c. 1, della l. n. 241/1990).
- Per la *giurisprudenza*: la prima volta le decisioni devono essere segnalate con l'indicazione per esteso dell'organo giudicante, della data e del numero (es: Consiglio di Stato, sez. IV, 8 gennaio 1995, n.1). In seguito, la stessa decisione va indicata in forma abbreviata (Cons. St., IV, n. 1, 1995).

- Per la *dottrina*, occorre inserire: iniziale del nome (MAIUSCOLO); cognome per esteso (MAIUSCOLETTO), titolo (*corsivo*); luogo di edizione; editore; anno di pubblicazione; numero di pagina (non preceduto da p.).
(es: M. ROSSI, *Lineamenti di diritto comunitario*, Napoli, G. Giappichelli Editore, 1980, 327)
Per le edizioni successive alla prima, indicare l'edizione citata con cifra araba scritta come apice del titolo.
(es: M. ROSSI, *Lineamenti di diritto comunitario*¹⁹⁸⁵, Napoli, G. Giappichelli Editore, 1980, 327)

Gli scritti contenuti in opere collettive, dizionari, enciclopedie, ecc., vanno citati con l'indicazione, oltre che dell'autore e del titolo, dell'opera di cui fanno parte (titolo completo, luogo edizione, editore, anno di pubblicazione).

Gli scritti contenuti in riviste, vanno citati con l'indicazione, oltre che dell'autore e del titolo, della rivista, dell'anno di pubblicazione, della parte e della pagina.

Citando la stessa opera per la seconda volta, occorre indicare l'autore e le prime parole del titolo seguito da "cit." (es: M. ROSSI, *Lineamenti*, cit.).

- Per le *abbreviazioni*, seguire i criteri dell'Enciclopedia giuridica Treccani (allegati);
- I nomi di *enti*, *associazioni*, *organizzazioni*, ecc.: la prima volta, devono essere indicati per esteso con la sola iniziale maiuscola, seguita dalla sigla tra parentesi, in maiuscolo. Es. Organizzazione delle nazioni unite (ONU). Le volte successive, va riportata solo la sigla.
- I *numeri* vanno citati per esteso, a lettere (anni Novanta, sette per cento, ecc.)
- L'uso delle *maiuscole* va limitato ai nomi propri o di enti (es Ministero dell'istruzione).

NOTE

Vanno inserite a piè di pagina e non nel testo.

Modalità di invio del contributo

Abstract: il contributo va inviato alla Rivista accompagnato da un *abstract*, in lingua italiane e inglese, di lunghezza non superiore alle 200 parole e non più di 1500 caratteri complessivi (spazi inclusi).

Profilo biografico dell'autore: unitamente al contributo, gli autori devono inviare un breve profilo biografico (qualifica, attività di studio più recente, ecc.), di lunghezza non superiore alle 70 parole e non più di 500 caratteri (spazi inclusi).



ISSN 2974-9115

ISBN 978-88-962-8007-2



9 788896 280072