INDICE

INTRODUZIONE 15
Il nostro approccio: chiarezza, strategia e obiettivi 15
SEZIONE PRIMA – L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE ITALIANA 17
Capitolo 1 - Il sistema costituzionale e le sue fonti 17
1.1 La Costituzione repubblicana 17
1.2 Il sistema delle fonti e i criteri di risoluzione delle antinomie 18
1.3 Le fonti primarie 18
1.4 Le fonti secondarie e la consuetudine 19
1.5 L'ordinamento dell'Unione Europea 19
Capitolo 2 - Diritti, libertà e doveri nella carta costituzionale 22
2.1 I diritti inviolabili e il principio personalista 22
2.2 Le libertà fondamentali 22
2.3 I diritti politici 23
2.4 I diritti sociali e l'uguaglianza sostanziale 23
2.5 I doveri costituzionali 24
Capitolo 3 - L'organizzazione dei poteri dello stato 26
3.1 Il Parlamento 26
3.2 Il Governo 26
3.3 Il Presidente della Repubblica 27
3.4 La Magistratura 28
3.5 La Corte Costituzionale 28
3.6 Gli organi ausiliari 29
Capitolo 4 - Le autonomie territoriali e le riforme costituzionali 31
4.1 Il principio autonomistico e l'articolo 114 31
4.2 Il riparto delle competenze legislative 31
4.3 Le funzioni amministrative e il principio di sussidiarietà 32
4.4 L'autonomia finanziaria 33
4.5 Il regionalismo differenziato 33
4.6 La leale collaborazione tra livelli di governo 33
4.7 La revisione costituzionale 34

PILLOLE DI RIPASSO 36
SEZIONE SECONDA - IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E L'AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 37
Capitolo 5 - Principi e fonti del diritto amministrativo 37
Capitolo 6 - L'organizzazione della pubblica amministrazione 40
Capitolo 7 - Il procedimento amministrativo 43
7.1 Nozione e principi generali 43
7.2 L'avvio del procedimento 43
7.3 Il responsabile del procedimento e l'istruttoria 43
7.4 La partecipazione al procedimento 44
7.5 Il provvedimento finale e l'obbligo di motivazione 44
7.6 I termini di conclusione del procedimento 44
7.7 Il silenzio amministrativo e il silenzio-assenso 45
7.8 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) 46
7.9 La conferenza di servizi 47
Capitolo 8 - Patologie dell'atto e strumenti di tutela 50
8.1 I vizi di legittimità 50
8.2 Le figure sintomatiche dell'eccesso di potere 50
8.3 I vizi di merito 51
8.4 La nullità del provvedimento 51
8.5 L'annullabilità e i termini di impugnazione 51
8.6 La non annullabilità per vizi formali (art. 21-octies) 52
8.7 L'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies) 52
8.8 La revoca (art. 21-quinquies) 53
8.9 La convalida, la ratifica e la sanatoria 54
8.10 Il diritto di accesso agli atti amministrativi 54
Capitolo 9 - La documentazione amministrativa 56
9.1 Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa: struttura e finalità 56
9.2 Le definizioni fondamentali 56
9.3 La dichiarazione sostitutiva di certificazione 57
9.4 La dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà 57
9.5 I limiti alle dichiarazioni sostitutive 58
9.6 La decertificazione nei rapporti con la pubblica amministrazione 58
9.7 I controlli sulle dichiarazioni sostitutive 59

9.8 Le conseguenze delle dichiarazioni mendaci 59
9.9 L'autenticazione delle sottoscrizioni e delle copie 60
9.10 Il ruolo dell'istruttore amministrativo 60
Capitolo 10 – I beni pubblici 61
10.1 La classificazione dei beni pubblici 61
10.2 Il regime giuridico del demanio 62
10.3 Le concessioni di beni pubblici 62
10.4 Il patrimonio degli enti locali 63
10.5 Il federalismo demaniale 64
Capitolo 11– La giustizia amministrativa 65
11.1 Gli organi della giustizia amministrativa 65
11.2 La giurisdizione: generale di legittimità, esclusiva, di merito 66
11.3 Le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo 66
11.4 I termini per ricorrere e il procedimento 67
11.5 I ricorsi amministrativi 68
11.6 Il giudizio di ottemperanza 69
Capitolo 12 – Le principali attività: commercio, pubblici esercizi, artigianato 70
12.1 Il ruolo dell'istruttore nel SUAP 72
Capitolo 13 – La Polizia locale 74
13.1 L'inquadramento giuridico e le qualifiche 74
13.2 Le funzioni della Polizia locale 75
13.3 L'organizzazione del Corpo di Polizia locale 76
13.4 I poteri sanzionatori e le ordinanze 77
13.5 I rapporti con l'istruttore amministrativo 77
PILLOLE DI RIPASSO 80
SEZIONE TERZA- L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI 84
Capitolo 14 - Il comune nell'ordinamento italiano 84
14.1 Natura giuridica e fondamento costituzionale del Comune 84
14.2 Le funzioni fondamentali del Comune 84
14.3 Il principio di sussidiarietà nell'azione comunale 86
14.4 L'autonomia statutaria e regolamentare 87
14.5 I servizi pubblici locali: nozione e forme di gestione 88
Capitolo 15 - Gli organi di governo del comune 90

15.1 Il sistema degli organi comunali: quadro d'insieme 90
15.2 Il Consiglio comunale: composizione, funzionamento e competenze 90
15.3 La Giunta comunale: composizione e funzioni 91
15.4 Il Sindaco: organo monocratico al vertice dell'ente 92
15.5 I dirigenti e i responsabili dei servizi 93
15.6 Approfondimento: le competenze del Consiglio e della Giunta (artt. 42 e 48 TUEL) 94
Capitolo 16-Gli atti amministrativi dell'ente locale 101
16.1 Nozione e classificazione degli atti amministrativi comunali 101
16.2 La deliberazione: struttura e procedimento di formazione 101
16.3 La determinazione dirigenziale: natura e contenuto 102
16.4 L'ordinanza sindacale: tipologie e presupposti 103
16.5 Il procedimento amministrativo: dall'istanza al provvedimento finale 104
16.6 La gestione documentale: protocollo, fascicolo elettronico, firma digitale 105
16.7 La trasparenza e la pubblicità degli atti comunali 106
16.8 Approfondimento: decisione a contrarre, pareri e visti contabili 107
Capitolo 17 - Province, città metropolitane e forme associative 113
17.1 La Provincia: evoluzione e funzioni attuali 113
17.2 Le Città metropolitane: un nuovo modello di governo urbano 113
17.3 Le forme associative tra Comuni: convenzioni, unioni, consorzi 114
17.4 I rapporti tra livelli di governo: coordinamento e cooperazione istituzionale 115
17.5 La responsabilità degli amministratori e dei funzionari locali 116
17.6 Le Comunità montane e gli accordi di programma 117
17.7 Le Conferenze dei Sindaci e altre sedi di coordinamento 121
Capitolo 18 - I servizi di stato civile 123
18.1 L'ordinamento dello stato civile: il D.P.R. 396/2000 123
18.2 L'Ufficiale di stato civile: titolarità, delega e responsabilità 124
18.3 Gli atti di nascita: dichiarazione, formazione e contenuto 125
18.4 Gli atti di matrimonio e le unioni civili 126
18.5 Gli atti di morte: dichiarazione, accertamento e autorizzazioni 128
18.6 La cittadinanza italiana: acquisto, perdita e riacquisto 129
Capitolo 19 - L'attività edilizia e i titoli abilitativi 132
19.1 Il Testo Unico dell'Edilizia: inquadramento e struttura 132
19.2 La classificazione degli interventi edilizi 132

19.3 L'attività edilizia libera....133
19.4 La Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA)....134
19.5 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)....134
19.6 Il permesso di costruire....135
19.7 La vigilanza sull'attività edilizia e le sanzioni....135
19.8 L'accertamento di conformità e la sanatoria edilizia....136
19.9 La segnalazione certificata di agibilità....137
19.10 Le tolleranze costruttive e lo stato legittimo....137
19.11 Gli strumenti urbanistici comunali....138
19.12 Il certificato di destinazione urbanistica....140
Capitolo 20 - I servizi anagrafici....142
20.1 L'ordinamento anagrafico italiano....142
20.2 L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente....142
20.3 L'ufficiale di anagrafe....143
20.4 Famiglia anagrafica e convivenza anagrafica....144
20.5 Iscrizioni, mutazioni e cancellazioni anagrafiche....144
20.6 Il cambio di residenza....145
20.7 L'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero....146
20.8 L'iscrizione anagrafica degli stranieri....146
20.9 Le persone senza fissa dimora....147
20.10 La Carta d'Identità Elettronica....147
20.11 Certificazione anagrafica e decertificazione....148
Capitolo 21- i servizi elettorali....150
21.1 Il diritto di voto: elettorato attivo e passivo....150
21.2 Le liste elettorali e le revisioni....151
21.3 La tessera elettorale....151
21.4 Le sezioni elettorali e gli uffici di seggio....152
21.5 Il sistema elettorale comunale....152
21.6 Il referendum....153
21.7 Il voto degli italiani all'estero....154
21.8 Il voto assistito e le agevolazioni per gli elettori disabili....155
21.9 La propaganda elettorale e il silenzio elettorale....155
Capitolo 22– Il sistema elettorale comunale e provinciale....156

22.1 Le elezioni nei Comuni fino a 15.000 abitanti 157
22.2 Le elezioni nei Comuni con più di 15.000 abitanti 158
22.3 Le quote di genere e la parità nelle liste 159
22.4 Le elezioni provinciali: il sistema di secondo grado 160
22.5 Le prospettive di riforma: il ritorno all'elezione diretta delle Province 161
22.6 La durata del mandato e i limiti alla rielezione 161
22.7 Il ruolo dell'istruttore amministrativo nelle procedure elettorali 162
Capitolo 23 – Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità 163
23.1 La distinzione fondamentale tra i tre istituti 164
23.2 L'incandidabilità: il D.Lgs. 235/2012 (Legge Severino) 165
23.3 L'ineleggibilità: l'articolo 60 del TUEL 166
23.4 L'incompatibilità: l'articolo 63 del TUEL 167
23.5 La procedura di verifica e contestazione 168
23.6 Il ruolo dell'istruttore amministrativo 169
Capitolo 24 – Lo status degli amministratori locali 170
24.1 I permessi retribuiti per l'esercizio del mandato 170
24.2 L'aspettativa per mandato elettivo 171
24.3 Le indennità di funzione 172
24.4 Altre tutele: rimborsi, assicurazione, maternità 173
24.5 Doveri e responsabilità degli amministratori 174
Capitolo 25 – I servizi sociali del Comune 175
25.1 Le funzioni sociali del Comune 175
25.2 I servizi sociali essenziali 176
25.3 L'ISEE e l'accesso ai servizi 179
25.4 Il ruolo dell'istruttore nei servizi sociali 179
Capitolo 26– Ambiente e territorio 183
26.1 Le competenze ambientali del Comune 183
26.2 La gestione dei rifiuti 183
26.3 Il verde pubblico e l'arredo urbano 185
26.4 L'inquinamento acustico 186
PILLOLE DI RIPASSO 189
SEZIONE QUARTA - IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 195
Capitolo 27 – Le fonti e i principi del pubblico impiego 195

27.1 La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico: evoluzione normativa 195
27.2 Il D.Lgs. 165/2001 e le successive modifiche 195
27.3 La contrattazione collettiva: livelli, soggetti e procedure 196
27.4 Il CCNL Funzioni Locali e gli aggiornamenti normativi 197
Capitolo 28 – L'accesso al pubblico impiego e la gestione del personale 203
28.1 Il reclutamento: concorso pubblico, mobilità e altre forme di accesso 203
28.2 Il Decreto PA 2023-2024 e le novità in materia di assunzioni 204
28.3 Lo smart working e le nuove modalità di organizzazione del lavoro 205
28.4 La formazione continua e lo sviluppo delle competenze 206
Capitolo 29 – Doveri, responsabilità e tutele del dipendente pubblico 209
29.1 Gli obblighi di servizio e il codice di comportamento 209
29.2 Il codice etico e i doveri di condotta 209
29.3 La responsabilità disciplinare: infrazioni, procedimento e sanzioni 210
29.4 La responsabilità civile, penale e contabile-amministrativa 211
29.5 La tutela del dipendente: whistleblowing e garanzie procedimentali 212
29.6 Guida operativa: la contestazione disciplinare e le fasi del procedimento 214
29.7 Il D.P.R. 81/2023: la riforma del codice di comportamento 215
Capitolo 30 – La valutazione della performance e i sistemi premiali 223
30.1 Il ciclo della performance: programmazione, misurazione e valutazione 223
30.2 Il sistema di misurazione e gli indicatori di risultato 223
30.3 Premi, incentivi e progressioni economiche 224
30.4 Le progressioni di carriera: verticali e tra le aree 224
Capitolo 31 – Il PIAO: pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione 227
31.1 Origine, finalità e struttura del Piano Integrato 227
31.2 Le sottosezioni del PIAO e i collegamenti con altri strumenti di programmazione 227
31.3 Il ruolo dei dirigenti nella predisposizione e nel monitoraggio 228
31.4 PIAO e trasparenza: obblighi di pubblicazione e aggiornamento 229
Capitolo 32 – La dirigenza negli enti locali 231
32.1 Il principio di separazione tra politica e gestione 231
32.2 I responsabili di servizio nei Comuni privi di dirigenti 232
32.3 Il conferimento degli incarichi dirigenziali 233
32.4 La revoca e il mancato rinnovo dell'incarico 233
32.5 Il Direttore generale 234

32.6 La valutazione della performance dirigenziale 235
Capitolo 33 – Il Segretario comunale e provinciale 236
33.1 L'Albo nazionale e l'accesso alla professione 236
33.2 La nomina e la cessazione dall'incarico 237
33.3 Le funzioni del Segretario comunale 239
33.4 Il Segretario nelle convenzioni tra Comuni 239
33.5 Il vicesegretario 240
33.6 Il trattamento economico 240
PILLOLE DI RIPASSO 243
SEZIONE QUINTA – LA GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE 248
Capitolo 34 - I principi della contabilità pubblica locale 248
34.1 L'armonizzazione contabile: il D.Lgs. 118/2011 e i principi applicati 248
34.2 Il principio della competenza finanziaria potenziata 249
34.3 I principi contabili generali e la loro applicazione negli enti locali 250
Capitolo 35- Il sistema di bilancio degli enti locali 253
35.1 Il Documento Unico di Programmazione (DUP): sezione strategica e operativa 253
35.2 Il bilancio di previsione finanziario: struttura e contenuti 254
35.3 Il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e l'assegnazione delle risorse 254
35.4 Le variazioni di bilancio e l'assestamento generale 255
35.5 Il rendiconto della gestione e il bilancio consolidato 256
Capitolo 36 - La gestione delle entrate e delle spese 258
36.1 Le fasi dell'entrata: accertamento, riscossione e versamento 258
36.2 Le fasi della spesa: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento 259
36.3 Il fondo pluriennale vincolato e il fondo crediti di dubbia esigibilità 260
36.4 Gli equilibri di bilancio e i vincoli di finanza pubblica 261
36.5 Guida operativa: gestire una variazione di bilancio urgente 262
Capitolo 37 - I controlli e la responsabilità contabile 264
37.1 Il sistema dei controlli interni nel TUEL 264
37.2 L'organo di revisione economico-finanziaria 265
37.3 Il controllo della Corte dei Conti sugli enti locali 266
37.4 La responsabilità amministrativo-contabile 266
37.5 Come tutelarsi dalla responsabilità contabile 267
37.6 Lo scioglimento del Consiglio comunale 268

PILLOLE DI RIPASSO 276
SEZIONE SESTA – I CONTRATTI PUBBLICI 279
Capitolo 38 - Il nuovo Codice dei contratti pubblici *(D.Lgs. 36/2023 e correttivi 2024-2025)* 279
38.1 I principi fondamentali del nuovo Codice 279
38.2 Le soglie economiche e le procedure di affidamento 280
38.3 Il principio di rotazione degli affidamenti 281
38.4 Il Responsabile Unico del Progetto (RUP) 282
38.5 Il Correttivo 2024 (D.Lgs. 209/2024) 283
38.6 L'ANAC e il sistema di vigilanza 286
Capitolo 39 - Le procedure di gara e l'esecuzione del contratto 288
39.1 Le tipologie di procedura di affidamento 288
39.2 I criteri di aggiudicazione 288
39.3 L'esecuzione del contratto: dalla consegna al collaudo 289
39.4 Le varianti in corso d'opera 290
39.5 Il collaudo finale e la verifica di conformità 290
39.6 Il contenzioso negli appalti pubblici 291
Capitolo 40 - Le procedure di affidamento 293
40.1 L'affidamento diretto: presupposti, limiti e modalità operative 293
40.2 La procedura negoziata senza bando 294
40.3 La procedura aperta e la procedura ristretta 294
40.4 Il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione 295
40.5 Il principio di rotazione degli operatori economici 295
40.6 Guida operativa: strutturare un affidamento diretto nel rispetto della rotazione 296
Capitolo 41 - L'esecuzione del contratto e la fase patologica 299
41.1 La stipulazione del contratto e la consegna 299
41.2 La direzione dei lavori e il direttore dell'esecuzione 299
41.3 Varianti in corso d'opera e modifiche contrattuali 300
41.4 Il collaudo e la verifica di conformità 301
41.5 Il contenzioso e gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie 301
PILLOLE DI RIPASSO 304
SEZIONE SETTIMA – TRASPARENZA, ANTICORRUZIONE E PROTEZIONE DEI DATI 306
Capitolo 42 - La prevenzione della corruzione 306
42.1 La L. 190/2012 e il sistema nazionale anticorruzione 306

42.2 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 306
42.3 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 307
42.4 Le misure di prevenzione: rotazione, inconferibilità, incompatibilità 308
42.5 L'integrazione tra PTPCT e PIAO 309
42.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (D.Lgs. 39/2013) 309
Capitolo 43 - Gli obblighi di trasparenza e l'accesso civico 317
43.1 Il D.Lgs. 33/2013 e la disciplina della trasparenza amministrativa 317
43.2 L'accesso civico semplice: oggetto, procedimento e tutele 318
43.3 L'accesso civico generalizzato: ambito, limiti e controinteressati 319
43.4 L'accesso documentale ex L. 241/1990: differenze e rapporti con l'accesso civico 321
43.5 Amministrazione Aperta: la sezione del sito istituzionale e gli obblighi di pubblicazione 322
43.6 Guida operativa: valutare un'istanza di accesso tra riservatezza e trasparenza 323
Capitolo 44 - La protezione dei dati personali nella P.A. 326
44.1 Il Regolamento UE 2016/679 (GDPR): principi e definizioni 326
44.2 Il D.Lgs. 196/2003 come modificato dal D.Lgs. 101/2018 327
44.3 Le figure chiave: Titolare, Responsabile e DPO nella Pubblica Amministrazione 328
44.4 I diritti dell'interessato e le basi giuridiche del trattamento 329
44.5 Le misure di sicurezza e la gestione delle violazioni (data breach) 330
44.6 Guida operativa: gestire una richiesta di esercizio dei diritti dell'interessato 330
PILLOLE DI RIPASSO 333
SEZIONE OTTAVA – LA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA P.A. 336
Capitolo 45 - Il Codice dell'Amministrazione Digitale 336
45.1 Il CAD (D.Lgs. 82/2005): evoluzione e principi fondamentali 336
45.2 I diritti digitali dei cittadini e delle imprese 337
45.3 Il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche 338
45.4 Il Sistema IT-Wallet 339
45.5 L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e la governance della trasformazione 341
Capitolo 46 - I documenti informatici e la gestione documentale 345
46.1 Il documento informatico e la sua validità giuridica 345
46.2 Le firme elettroniche: tipologie e utilizzo 346
46.3 Il protocollo informatico e la registrazione dei documenti 347
46.4 Il fascicolo elettronico e l'organizzazione documentale 347
46.5 L'Albo Pretorio online e la posta elettronica certificata 348

46.6 La conservazione digitale dei documenti 349
Capitolo 47 - Identità digitale e servizi online 352
47.1 Il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) 352
47.2 La Carta d'Identità Elettronica (CIE) 353
47.3 La Carta Nazionale dei Servizi (CNS) 354
47.4 La piattaforma PagoPA 355
47.5 L'app IO e i servizi digitali integrati 355
Capitolo 48 - Sicurezza informatica, cloud e PNRR 358
48.1 Le minacce informatiche alla Pubblica Amministrazione 358
48.2 Il framework nazionale di cybersicurezza 359
48.3 La strategia Cloud Italia e il Polo Strategico Nazionale 360
48.4 Il PNRR e la digitalizzazione degli enti locali 362
PILLOLE DI RIPASSO 365
SEZIONE NONA - I REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 368
Capitolo 49 . Le qualifiche soggettive pubblicistiche 368
49.1 Il pubblico ufficiale (art. 357 c.p.) 368
49.2 L'incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.) 369
Capitolo 50. I delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. 369
50.1 Il peculato (art. 314 c.p.) 369
50.2 L'indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314-bis c.p.) 370
50.3 La malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.) 370
50.4 La concussione (art. 317 c.p.) 371
50.5 I delitti di corruzione (artt. 318-321 c.p.) 371
50.6 L'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.) 372
50.7 L'abrogazione dell'abuso d'ufficio (ex art. 323 c.p.) 372
50.8 Il rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) 374
Capitolo. 51 I delitti dei privati contro la P.A. 374
51.1 Violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) 374
51.2 Resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) 374
51.3 Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.) 375
51.4 Il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) 375
51.5 La turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) 375
PILLOLE DI RIPASSO 377

APPENDICE A 379
Schemi riepilogativi e tavole sinottiche 379
1. Il procedimento amministrativo: dall'avvio alla conclusione 379
2. Tavola sinottica delle fonti del diritto italiano 380
3. Il ciclo finanziario dell'ente locale 381
4. Quadro comparativo delle tre forme di accesso 382
5. Le procedure di affidamento dei contratti pubblici 384
6. Adempimenti di trasparenza e anticorruzione: calendario annuale 385
APPENDICE B 387
Modulistica comunale 387
La funzione della modulistica nell'attività amministrativa 387
1. La determinazione dirigenziale 387
2. La deliberazione di giunta e di consiglio 389
3. IL certificato anagrafico 391
4. L'autorizzazione per attività commerciale 393
5. La concessione di occupazione suolo pubblico 396
6. L'istanza di accesso documentale 399
7. La comunicazione via pec istituzionale 401
8. Gestione dei casi problematici 402
9. Schede operative di verifica 404
APPENDICE C 410
Glossario amministrativo-giuridico 410
1. Organizzazione e atti amministrativi 410
2. Pianificazione, programmazione e controllo 413
3. Trasparenza, accesso e anticorruzione 415
4. Contratti pubblici e gestione delle risorse 418
5. Digitalizzazione e innovazione amministrativa 421
6. Responsabilità e sistema dei controlli 424
7. Termini recenti e sigle essenziali 427

SEZIONE PRIMA – L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE ITALIANA

Capitolo 1 - Il sistema costituzionale e le sue fonti

Chi opera nella Pubblica Amministrazione si confronta quotidianamente con un intreccio di norme che orientano, vincolano e legittimano ogni singola attività. Comprendere da dove provengano queste norme, quale forza abbiano e come si rapportino tra loro non rappresenta un esercizio accademico, bensì una competenza professionale imprescindibile. L'Istruttore Amministrativo che predispone una determinazione dirigenziale, istruisce una pratica edilizia o gestisce una procedura di gara deve saper individuare con sicurezza le fonti applicabili e risolvere eventuali contrasti tra disposizioni di rango diverso. Il sistema delle fonti si presenta come una costruzione a più livelli, dove ogni piano poggia su quello sottostante e ne trae legittimazione. Al vertice si colloca la Costituzione, documento che non si limita a organizzare i poteri pubblici ma esprime i valori condivisi dalla comunità nazionale. Tutte le altre norme devono conformarsi ai principi costituzionali: questo primato permea l'attività di ogni ente pubblico, inclusi i Comuni, dove anche il più semplice regolamento deve rispettare anzitutto i precetti della Carta fondamentale.

1.1 La Costituzione repubblicana

La Costituzione italiana nacque in un momento di profonda discontinuità storica. Dopo il fascismo e la Seconda guerra mondiale, l'Italia doveva ricostruire non solo le infrastrutture materiali ma l'intero impianto istituzionale. Il **2 giugno 1946** gli italiani scelsero la Repubblica attraverso referendum e contestualmente elessero l'Assemblea Costituente, incaricata di redigere la nuova legge fondamentale.

L'Assemblea rappresentò un laboratorio politico senza precedenti. Forze profondamente diverse, dai democristiani ai comunisti, dai liberali ai socialisti, trovarono la capacità di costruire insieme un testo condiviso. Questo metodo del compromesso costituzionale conferì alla Carta una solidità che le ha permesso di attraversare quasi ottant'anni di storia repubblicana. Il testo venne approvato il 22 dicembre 1947, promulgato il 27 dicembre ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948.

La **struttura** riflette precise scelte di valore. I primi dodici articoli contengono i principi fondamentali: sovranità popolare e fondamento lavorista nell'articolo 1, diritti inviolabili e doveri di solidarietà nell'articolo 2, uguaglianza formale e sostanziale nell'articolo 3, diritto al lavoro nell'articolo 4, autonomia territoriale nell'articolo 5, tutela delle minoranze linguistiche nell'articolo 6, rapporti con le confessioni religiose negli articoli 7 e 8, promozione della cultura e tutela del paesaggio nell'articolo 9, apertura all'ordinamento internazionale negli articoli 10 e 11, bandiera nazionale nell'articolo 12. La Parte Prima disciplina i diritti e i doveri dei cittadini; la Parte Seconda delinea l'ordinamento della Repubblica. La Costituzione è **rigida** perché la sua modifica richiede un procedimento aggravato rispetto alle leggi ordinarie; è lunga perché contiene non solo norme organizzative ma un'ampia dichiarazione di diritti; è compromissoria perché frutto dell'accordo tra visioni politiche diverse. Per l'operatore comunale, la rigidità significa che nessuna maggioranza contingente può stravolgere i diritti fondamentali con una semplice legge; la lunghezza implica che principi come l'imparzialità e il buon andamento dell'articolo 97 trovano direttamente nella Costituzione il loro fondamento. Nel **2022** la legge costituzionale n. 1 ha modificato gli articoli 9 e 41, introducendo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali. Per i Comuni, che esercitano funzioni decisive in materia di governo del territorio, gestione dei rifiuti e tutela del verde urbano, questa riforma rafforza il fondamento delle politiche locali orientate alla sostenibilità.

1.2 Il sistema delle fonti e i criteri di risoluzione delle antinomie

Le fonti del diritto sono gli atti e i fatti da cui scaturiscono le norme giuridiche. Si distinguono in fonti di produzione, che creano o modificano norme, e fonti di cognizione, strumenti che le rendono conoscibili come la Gazzetta Ufficiale. Una norma validamente prodotta ma non pubblicata nelle forme prescritte non può essere opposta ai cittadini.

Il sistema italiano si articola secondo un principio gerarchico. Al vertice la Costituzione con le leggi costituzionali; seguono le fonti primarie (leggi ordinarie, atti con forza di legge, leggi regionali); poi le fonti secondarie (regolamenti); chiudono le fonti terziarie e la consuetudine. Quando l'Istruttore predispone un atto, deve verificare che le norme su cui si fonda non contrastino con quelle di rango superiore. L'ordinamento può presentare **antinomie**, cioè conflitti tra norme che disciplinano diversamente la stessa fattispecie. I criteri di risoluzione sono consolidati. Il criterio gerarchico stabilisce che la norma superiore prevale su quella inferiore: un regolamento comunale non può derogare a una legge statale. Il criterio cronologico dispone che, tra norme di pari grado, quella successiva prevalga su quella anteriore. Il criterio di specialità prevede che la norma speciale prevalga su quella generale. Il criterio di competenza opera quando l'ordinamento riserva determinate materie a specifiche fonti: dopo la riforma del Titolo V, il rapporto tra leggi statali e regionali si risolve secondo un riparto di competenze, non secondo un modello puramente gerarchico.

Nella pratica dell'ufficio comunale, questa complessità si traduce in un lavoro di ricognizione che precede ogni attività. Prima di avviare una pratica, l'Istruttore individua le norme applicabili, ne verifica la vigenza, controlla che non contrastino con fonti sovraordinate. Gli strumenti informatici hanno semplificato la ricerca, ma non sostituiscono la capacità di ragionamento sistematico che consente di orientarsi nel labirinto delle fonti.

1.3 Le fonti primarie

Le fonti primarie comprendono le leggi costituzionali, le leggi ordinarie, le leggi regionali e gli atti aventi forza di legge. Le **leggi costituzionali** condividono il rango della Costituzione e possono modificarla. L'articolo 138 richiede una doppia deliberazione da parte di ciascuna Camera, con intervallo non inferiore a tre mesi. Nella seconda votazione serve almeno la maggioranza assoluta; se non si raggiungono i due terzi, la legge può essere sottoposta a referendum confermativo. La riforma del Titolo V nel 2001 ha ridisegnato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali; la riduzione dei parlamentari nel 2020 ha portato la Camera a 400 membri e il Senato a 200.

La **legge ordinaria** è lo strumento principale della funzione legislativa parlamentare. L'articolo 70 sancisce il bicameralismo perfetto: ogni legge deve essere approvata nel medesimo testo da Camera e Senato. Il procedimento prende avvio con l'iniziativa (Governo, parlamentari, cinquantamila elettori, Consigli regionali, CNEL), prosegue con l'esame in commissione e in aula, si conclude con la promulgazione presidenziale e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. L'entrata in vigore avviene dopo quindici giorni, salvo diversa previsione.

Il **decreto legislativo** è emanato dal Governo sulla base di una delega parlamentare che definisce oggetto, principi direttivi e termine. Questo strumento consente di affidare all'esecutivo materie tecnicamente complesse. Gran parte della normativa rilevante per gli enti locali è contenuta in decreti legislativi: il TUEL (D.Lgs. 267/2000), il Testo Unico sul Pubblico Impiego (D.Lgs. 165/2001), il Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023), il Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005).

Il **decreto-legge** è un provvedimento provvisorio che il Governo adotta in casi straordinari di necessità e urgenza. Entra in vigore immediatamente ma deve essere convertito in legge entro sessanta giorni, pena la decadenza. Per l'operatore comunale, la decretazione d'urgenza comporta la necessità di monitorare costantemente le evoluzioni normative: un decreto può modificare dall'oggi al domani le regole applicabili a procedimenti in corso.
Le **leggi regionali** esprimono la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni dall'articolo 117. Nelle materie di competenza concorrente, le Regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali statali; nelle materie residuali hanno potestà piena. Per l'attività comunale in settori come urbanistica, commercio o servizi sociali, la legislazione regionale costituisce spesso il riferimento primario.

1.4 Le fonti secondarie e la consuetudine

Le fonti secondarie integrano e attuano le disposizioni legislative. I regolamenti sono atti normativi generali e astratti, subordinati alla legge, emanati dal Governo, dai Ministeri, dalle autorità indipendenti, dalle Regioni e dagli enti locali.

I **regolamenti governativi**, disciplinati dall'articolo 17 della legge 400/1988, si distinguono in diverse tipologie: di esecuzione (specificano le modalità applicative), di attuazione e integrazione (completano la disciplina legislativa), indipendenti (colmano lacune in materie non coperte da riserva di legge), di organizzazione (definiscono l'assetto delle amministrazioni), di delegificazione (sostituiscono norme legislative previa autorizzazione parlamentare).

L'articolo 117, sesto comma, della Costituzione riconosce ai Comuni potestà regolamentare per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite. I regolamenti comunali non sono meri atti esecutivi ma espressione di una capacità normativa propria. Lo Statuto rappresenta l'atto fondamentale; ad esso si affiancano i regolamenti settoriali: contabilità, contratti, edilizia, tributi, organizzazione degli uffici. L'Istruttore che predispone una determinazione di spesa rispetta il regolamento di contabilità; nell'istruttoria edilizia applica il regolamento edilizio; in un procedimento concorsuale segue il regolamento sull'ordinamento degli uffici.

La **consuetudine** è una fonte non scritta che nasce dalla ripetizione costante di un comportamento accompagnata dalla convinzione della sua obbligatorietà giuridica. Due elementi devono concorrere: la diuturnitas (reiterazione prolungata) e l'opinio iuris ac necessitatis (convinzione dell'obbligatorietà). L'articolo 1 delle Preleggi le riconosce efficacia solo nelle materie regolate da leggi e regolamenti, nei casi da essi previsti, o nelle materie non regolate affatto.

Diversa è la **prassi amministrativa**, che consiste nel modo costante in cui gli uffici interpretano e applicano le norme. La prassi non è fonte del diritto ma orienta l'azione degli uffici e genera affidamenti. Un'amministrazione che se ne discosti senza ragione può incorrere nel vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento. Negli uffici comunali si consolidano prassi operative trasmesse dai colleghi esperti ai nuovi assunti: modalità di protocollazione, criteri di priorità, formule ricorrenti nella redazione degli atti. Questo patrimonio di conoscenze tacite costituisce il tessuto connettivo dell'organizzazione.

1.5 L'ordinamento dell'Unione Europea

L'adesione dell'Italia all'Unione Europea ha trasformato profondamente il sistema delle fonti, introducendo un ordinamento sovranazionale che incide su settori cruciali dell'attività amministrativa: appalti, protezione dei dati personali, tutela ambientale, concorrenza, gestione dei rifiuti. Il **fondamento**

costituzionale si rinviene nell'articolo 11, che consente limitazioni di sovranità per assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, e nell'articolo 117, primo comma, che vincola la potestà legislativa al rispetto dei vincoli comunitari. Queste disposizioni hanno permesso di riconoscere il primato del diritto europeo sul diritto interno.

Le **fonti europee** si distinguono in primarie e derivate. Le primarie comprendono i Trattati: il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, riformati dal Trattato di Lisbona del 2009, più la Carta dei Diritti Fondamentali. Le derivate sono gli atti delle istituzioni europee. Il regolamento europeo ha portata generale, è obbligatorio e direttamente applicabile: entra nell'ordinamento interno automaticamente, senza recepimento. La direttiva vincola quanto al risultato ma lascia discrezionalità su forme e mezzi; richiede recepimento entro il termine stabilito. La decisione è obbligatoria solo per i destinatari designati.

Il principio del primato, elaborato dalla Corte di Giustizia dalla sentenza Costa contro Enel del 1964, impone che le norme europee direttamente applicabili prevalgano su quelle interne contrastanti. Il giudice nazionale deve disapplicare la norma interna incompatibile senza attendere interventi del legislatore. La Corte Costituzionale italiana ha accolto questo principio, riservandosi però il potere di verificare che il diritto europeo non violi i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (teoria dei controlimiti).

Per l'Istruttore amministrativo, la compresenza di fonti nazionali ed europee comporta un onere aggiuntivo di verifica. Nella gestione degli appalti, il Codice dei Contratti recepisce le direttive europee e va interpretato secondo i principi di concorrenza e non discriminazione elaborati dalla giurisprudenza comunitaria. Nella tutela dei dati personali, il Regolamento UE 2016/679 (GDPR) si applica direttamente imponendo obblighi stringenti. Nella gestione dei rifiuti, le direttive fissano obiettivi che condizionano le scelte organizzative dei Comuni.

MAPPA - IL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO

TEMA CENTRALE: COSTITUZIONE E PRINCIPI FONDAMENTALI

Caratteri della Costituzione	Principi fondamentali (artt. 1-12)
Costituzione repubblicana entrata in vigore 1° gennaio 1948	Art. 1: sovranità popolare, democrazia, lavoro come fondamento
Caratteri: scritta, rigida, lunga, votata, compromissoria, programmatica	Art. 2: diritti inviolabili, doveri inderogabili di solidarietà
Rigidità: revisione con procedimento aggravato art. 138 Cost.	Art. 3: uguaglianza formale (c. 1) e sostanziale (c. 2)
Limiti revisione: forma repubblicana (art. 139), principi supremi	Art. 5: unità e indivisibilità, autonomie locali, decentramento
	Art. 97: imparzialità e buon andamento PA
Fonti del diritto	**Procedimento di revisione**
Gerarchia: Costituzione → leggi costituzionali → fonti primarie → secondarie	Art. 138: doppia deliberazione ciascuna Camera, intervallo minimo 3 mesi
Fonti primarie: leggi ordinarie, decreti legge, decreti legislativi	Seconda votazione: maggioranza assoluta componenti
Fonti secondarie: regolamenti governativi, ministeriali, enti locali	Se 2/3 componenti: promulgazione diretta
Criterio cronologico, gerarchico, di competenza, di specialità	Se solo maggioranza assoluta: referendum confermativo (no quorum)

OBIETTIVO-MEMORIA: Conoscere i caratteri della Costituzione; memorizzare i principi fondamentali (artt. 1-12); comprendere la gerarchia delle fonti; padroneggiare il procedimento di revisione ex art. 138

PAROLE-CHIAVE: Costituzione, rigidità, art. 138, principi fondamentali, art. 1, art. 2, art. 3, art. 5, art. 97, gerarchia fonti, revisione costituzionale