INDICE

INTRODUZIONE 17
Il nostro approccio: chiarezza, strategia e obiettivi 17
I– L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE ITALIANA 18
Capitolo 1 - Il sistema costituzionale e le sue fonti 18
1.1 La Costituzione repubblicana 18
1.2 Il sistema delle fonti e i criteri di risoluzione delle antinomie 19
1.3 Le fonti primarie 19
1.4 Le fonti secondarie e la potestà regolamentare 20
1.5 I principi costituzionali sull'organizzazione amministrativa 21
1.6 L'ordinamento dell'Unione Europea 22
Capitolo 2 - Diritti, libertà e doveri nella carta costituzionale 25
2.1 I diritti inviolabili e il principio personalista 25
2.2 Le libertà fondamentali 25
2.3 I diritti politici 27
2.4 I diritti sociali e l'uguaglianza sostanziale 27
2.5 I doveri costituzionali 28
2.6 I diritti nel rapporto di pubblico impiego 29
Capitolo 3 - L'organizzazione dei poteri dello stato 31
3.1 Il Parlamento 31
3.2 Il Governo 32
3.3 Il Presidente della Repubblica 33
3.4 La Magistratura 33
3.5 La Corte costituzionale 34
3.6 Gli organi ausiliari 35
Capitolo 4 - Le autonomie territoriali e le riforme costituzionali 37
4.1 Il principio autonomistico e l'articolo 114 37
4.2 Il riparto delle competenze legislative 37
4.3 Le funzioni amministrative e il principio di sussidiarietà 38
4.4 L'autonomia finanziaria 39
4.5 Il regionalismo differenziato 40
4.6 La leale collaborazione tra livelli di governo 40
4.7 La revisione costituzionale 41

PILLOLE DI RIPASSO 43
II - IL DIRITTO AMMINISTRATIVO E L'AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 46
Capitolo 5 - Principi e fonti del diritto amministrativo 46
5.1 I principi costituzionali 46
5.2 Il principio di legalità 47
5.3 I principi della legge 241/1990 47
5.4 I principi europei 47
5.5 La discrezionalità amministrativa 48
5.6 Le fonti del diritto amministrativo 49
5.7 La digitalizzazione dell'azione amministrativa 49
Capitolo 6 - L'organizzazione della pubblica amministrazione 52
6.1 I Ministeri 52
6.2 La Presidenza del Consiglio dei Ministri 52
6.3 Le Agenzie 53
6.4 Gli enti pubblici nazionali 53
6.5 Le autorità amministrative indipendenti 54
6.6 L'amministrazione periferica dello Stato 54
6.7 Organi, uffici e rapporti organizzativi 55
Capitolo 7 - Il procedimento amministrativo 57
7.1 L'avvio del procedimento 57
7.2 Il responsabile del procedimento e l'istruttoria 57
7.3 La partecipazione al procedimento 58
7.4 Il provvedimento finale e l'obbligo di motivazione 58
7.5 I termini di conclusione del procedimento 59
7.6 Il silenzio amministrativo e il silenzio-assenso 59
7.7 La Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) 59
7.8 La conferenza di servizi 60
Capitolo 8 - Patologie dell'atto e strumenti di tutela 62
8.1 I vizi di legittimità 62
8.2 Le figure sintomatiche dell'eccesso di potere 62
8.3 I vizi di merito 63
8.4 La nullità del provvedimento 63
8.5 L'annullabilità e i termini di impugnazione 64

8.6 La non annullabilità per vizi formali (art. 21-octies) 64
8.7 L'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies) 65
8.8 La revoca (art. 21-quinquies) 65
8.9 La convalida, la ratifica e la sanatoria 66
8.10 Il diritto di accesso agli atti amministrativi 67
Capitolo 8-bis - La documentazione amministrativa 68
8-bis.1 Il Testo Unico sulla documentazione amministrativa 68
8-bis.2 Le definizioni fondamentali 68
8-bis.3 La dichiarazione sostitutiva di certificazione 69
8-bis.4 La dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà 70
8-bis.5 I limiti alle dichiarazioni sostitutive 70
8-bis.6 La decertificazione nei rapporti con la pubblica amministrazione 71
8-bis.7 I controlli sulle dichiarazioni sostitutive 71
8-bis.8 Le conseguenze delle dichiarazioni mendaci 72
8-bis.9 L'autenticazione delle sottoscrizioni e delle copie 72
Capitolo 8-ter – I beni pubblici 73
8-ter.1 La classificazione dei beni pubblici 73
8-ter.2 Il regime giuridico del demanio 74
8-ter.3 Le concessioni di beni pubblici 74
8-ter.4 L'Agenzia del Demanio e la gestione del patrimonio statale 75
Capitolo 8-quater – La giustizia amministrativa 76
8-quater.1 Gli organi della giustizia amministrativa 76
8-quater.2 La giurisdizione: generale di legittimità, esclusiva, di merito 77
8-quater.3 Le azioni esperibili davanti al giudice amministrativo 78
8-quater.4 I termini per ricorrere e il procedimento 78
8-quater.5 I ricorsi amministrativi 79
8-quater.6 Il giudizio di ottemperanza 80
Capitolo 8-quinquies – I procedimenti delle amministrazioni centrali 80
8-quinquies.1 I procedimenti tributari dell'Agenzia delle Entrate 80
8-quinquies.2 I procedimenti previdenziali dell'INPS 81
8-quinquies.3 I procedimenti ispettivi dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro 82
8-quinquies.4 I procedimenti autorizzativi di competenza statale 82
8-quinquies.5 L'interoperabilità tra amministrazioni centrali 83

PILLOLE DI RIPASSO 85
III - L'ORDINAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI 87
Capitolo 9 - Evoluzione e assetto attuale 87
9.1 Amministrazione centrale e periferica dello Stato 87
9.2 I principi costituzionali dell'organizzazione amministrativa 88
9.3 La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa 89
9.4 Ministeri: struttura e funzioni 89
9.5 Sottosegretari di Stato e Viceministri 89
9.6 Dipartimenti e Direzioni Generali 90
9.7 Gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro 93
9.8 L'elenco dei Ministeri 94
9.9 L'INPS: struttura, funzioni e organizzazione territoriale 95
9.10 I servizi erogati dall'INPS 98
9.11 L'Agenzia delle Entrate: struttura e competenze 99
9.12 Gli organi dell'Agenzia 99
9.13 L'organizzazione centrale e territoriale 100
9.14 Le competenze dell'Agenzia 101
9.15 L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) 102
9.16 L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) 104
9.17 Il Ministero della Difesa 105
9.18 Altre amministrazioni centrali: quadro sinottico 105
9.19 Le Autorità Amministrative Indipendenti 106
9.20 La Presidenza del Consiglio dei Ministri 108
9.21 Il rapporto tra amministrazioni centrali e territorio 109
PILLOLE DI RIPASSO 112
IV - IL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 114
Capitolo 10 - Le fonti e i principi del pubblico impiego 114
10.1 La privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico: evoluzione normativa 114
10.2 Il D.Lgs. 165/2001 e le successive modifiche 115
10.3 La contrattazione collettiva: livelli, soggetti e procedure 116
10.4 Il CCNL Funzioni Centrali e gli aggiornamenti normativi 116
Capitolo 11 – L'accesso al pubblico impiego e la gestione del personale 123

11.1 Il reclutamento: concorso pubblico, mobilità e altre forme di accesso 123
11.2 I concorsi RIPAM per le amministrazioni centrali 124
11.3 Il Decreto PA 2023-2024 e le novità in materia di assunzioni 125
11.4 L'inquadramento nel CCNL Funzioni Centrali 126
11.5 Lo smart working e le nuove modalità di organizzazione del lavoro 127
11.6 La formazione continua e lo sviluppo delle competenze 128
Capitolo 12 – Doveri, responsabilità e tutele del dipendente pubblico 131
12.1 Gli obblighi di servizio e il codice di comportamento 131
12.2 Il codice etico e i doveri di condotta 131
12.3 La responsabilità disciplinare: infrazioni, procedimento e sanzioni 132
12.4 La responsabilità civile, penale e contabile-amministrativa 133
12.5 La tutela del dipendente: whistleblowing e garanzie procedimentali 134
12.6 Guida operativa: la contestazione disciplinare e le fasi del procedimento 136
12.7 Il D.P.R. 81/2023: la riforma del codice di comportamento 137
12.7.1 I principi generali e i doveri fondamentali (art. 3) 137
12.7.2 Regali e altre utilità: il limite dei 150 euro (art. 4) 138
12.7.3 Comunicazione degli interessi e obbligo di astensione (artt. 6-7) 139
12.7.4 L'utilizzo delle tecnologie informatiche (art. 11-bis) 140
12.7.5 L'utilizzo dei social media (art. 11-ter) 141
12.7.6 Il comportamento nei rapporti con il pubblico (art. 12) 142
12.7.7 I doveri specifici dei dirigenti (art. 13) 142
12.7.8 La formazione obbligatoria in materia di etica (art. 15) 143
Capitolo 13 – La valutazione della performance e i sistemi premiali 146
13.1 Il ciclo della performance: programmazione, misurazione e valutazione 146
13.2 Il sistema di misurazione e gli indicatori di risultato 147
13.3 Premi, incentivi e progressioni economiche 147
13.4 Le progressioni di carriera: verticali e tra le aree 148
13.5 Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) 150
Capitolo 14 – Il PIAO: pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione 152
14.1 Origine, finalità e struttura del Piano Integrato 152
14.2 Le sottosezioni del PIAO e i contenuti obbligatori 153
14.3 Il ruolo dei dirigenti nella predisposizione e nel monitoraggio 154
14.4 PIAO e trasparenza: obblighi di pubblicazione e rendicontazione 155

14.5 Le scadenze del ciclo PIAO e il coordinamento con la programmazione finanziaria 156
Capitolo 15 – La dirigenza nelle amministrazioni centrali 158
15.1 Il principio di separazione tra politica e gestione..... 158
15.2 Le due fasce della dirigenza statale.....159
15.3 Il conferimento degli incarichi dirigenziali 160
15.4 Lo spoils system e i limiti costituzionali.....161
15.5 La responsabilità dirigenziale 162
15.6 La retribuzione dei dirigenti: posizione e risultato..... 163
PILLOLE DI RIPASSO.....165
V – LA GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE 169
Capitolo 16 - Le fonti della contabilità pubblica e la L. 196/2009..... 169
Capitolo 17 - I soggetti della contabilità pubblica.....174
17.1 Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).....174
17.2 La Ragioneria Generale dello Stato: funzioni e articolazione 175
17.3 Il CIPESS: programmazione economica e sviluppo sostenibile.....177
Capitolo 18 - Il bilancio dello Stato: funzioni, principi e struttura.....179
18.1 Definizione e natura giuridica del bilancio.....179
18.2 Le funzioni del bilancio dello Stato 180
18.3 I principi del bilancio 181
18.4 Le tipologie di bilancio 182
18.5 La struttura del bilancio dello Stato 184
18.6 Il budget dello Stato 186
18.7 L'articolazione temporale del bilancio.....187
18.8 Gli allegati al bilancio.....188
Capitolo 19 - Il ciclo di programmazione economico-finanziaria: dai vincoli europei alla legge di bilancio..... 190
19.1 Il quadro europeo: il Patto di stabilità e crescita..... 190
19.2 Il semestre europeo e il coordinamento delle politiche di bilancio 191
19.3 Il Documento di Finanza Pubblica (DFP) 192
19.4 Il DEF: struttura e contenuti (quadro previgente) 193
19.5 La Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) 194
19.6 Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 195
19.7 Il Documento programmatico di bilancio (DBP)..... 196

19.8 La legge di bilancio: natura e funzione 196
19.9 La struttura della legge di bilancio: le due sezioni 197
19.10 Il procedimento di approvazione della legge di bilancio 198
19.11 L'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria 200
19.12 Le variazioni di bilancio 201
19.13 Il rendiconto generale dello Stato nel ciclo di programmazione 202
19.14 I collegati alla manovra di finanza pubblica 203
Capitolo 20 - La gestione del bilancio dello Stato: fasi, residui e strumenti operativi 205
20.1 Le fasi dell'entrata: accertamento, riscossione e versamento 205
20.2 Le fasi della spesa: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento 206
20.3 Gli impegni automatici e gli impegni derivanti da atti dell'amministrazione 207
20.4 I residui attivi e passivi 208
20.5 La perenzione amministrativa dei residui passivi 209
20.6 Le economie di bilancio 210
20.7 I funzionari delegati e le contabilità speciali 210
20.8 Gli agenti contabili 211
20.9 Le variazioni di bilancio in corso di gestione 212
20.10 Il monitoraggio della gestione 213
Capitolo 21 - La Tesoreria dello Stato e il ruolo della Banca d'Italia 215
21.1 Il servizio di tesoreria dello Stato 215
21.2 Le due gestioni: bilancio e fuori bilancio 216
21.3 Le operazioni finanziarie e il debito pubblico 216
21.4 La Tesoreria unica 217
21.5 Il Conto disponibilità del Tesoro e il fabbisogno 218
21.6 Il monitoraggio e il controllo dei conti pubblici 219
21.7 Il sistema SIOPE e SIOPE+ 219
21.8 Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato 220
21.9 La gestione della liquidità presso il sistema bancario 220
21.10 I controlli dei collegi di revisione 221
Capitolo 22 - Il rendiconto generale dello Stato 223
22.1 Natura e funzione del rendiconto 223
22.2 Contenuto e struttura del rendiconto 224
22.3 La formazione del rendiconto 225

22.4 La parificazione della Corte dei conti 226
22.5 La presentazione e l'approvazione parlamentare 227
22.6 I rendiconti speciali e i controlli successivi 227
Capitolo 23 - I controlli sulla finanza pubblica e la responsabilità contabile 230
23.1 Il sistema dei controlli: classificazione generale 230
23.2 I controlli interni nelle amministrazioni centrali 231
23.3 Il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile 232
23.4 La Corte dei conti: funzioni di controllo 233
23.5 La parifica del rendiconto generale dello Stato 235
23.6 La responsabilità amministrativo-contabile 236
23.7 Il giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti 237
23.8 Le diverse forme di responsabilità del dipendente pubblico 238
23.9 Come tutelarsi dalla responsabilità contabile 239
PILLOLE DI RIPASSO 242
VI – I CONTRATTI PUBBLICI 249
Capitolo 24 - Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023 e correttivi 2024-2025) 249
24.1 I principi fondamentali del nuovo Codice 249
24.2 Le soglie economiche e le procedure di affidamento 250
24.3 Il principio di rotazione degli affidamenti 251
24.4 Il Responsabile Unico del Progetto (RUP) 252
24.5 La qualificazione delle stazioni appaltanti 253
24.6 L'ANAC e l'ecosistema digitale dei contratti pubblici 253
Capitolo 25 - Le procedure di gara e l'esecuzione del contratto 256
25.1 Le tipologie di procedura di affidamento 256
25.2 I documenti di gara e i termini per la presentazione delle offerte 257
25.3 Il soccorso istruttorio e la verifica dei requisiti 257
25.4 I criteri di aggiudicazione e l'anomalia delle offerte 258
25.5 Le garanzie: provvisoria e definitiva 259
25.6 Il subappalto 259
25.7 L'esecuzione del contratto: dalla stipula al collaudo 260
25.8 Varianti, penali e revisione prezzi 260
25.9 La fase patologica: sospensione, risoluzione, recesso 261
25.10 Il contenzioso negli appalti pubblici 261

Capitolo 26 - Le procedure di affidamento 263
26.1 L'affidamento diretto: presupposti, limiti e modalità operative 263
26.2 La procedura negoziata senza bando 263
26.3 La procedura negoziata con invito 264
26.4 La procedura aperta e la procedura ristretta 264
26.5 Il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione 265
26.6 I requisiti di partecipazione e le cause di esclusione 265
26.7 Raggruppamenti temporanei, consorzi e avvalimento 266
26.8 Il principio di rotazione degli operatori economici 267
Capitolo 27 - L'esecuzione del contratto e la fase patologica 269
27.1 La stipulazione del contratto e la consegna 269
27.2 La direzione dei lavori e il direttore dell'esecuzione 270
27.3 Le riserve dell'appaltatore 270
27.4 Le varianti in corso d'opera e le modifiche contrattuali 271
27.5 La sospensione dei lavori 271
27.6 Il collaudo finale e la verifica di conformità 272
27.7 La fase patologica: inadempimento, risoluzione e recesso 272
27.8 Il contenzioso e gli strumenti di risoluzione alternativa 273
PILLOLE DI RIPASSO 276
VII – TRASPARENZA, ANTICORRUZIONE E PROTEZIONE DEI DATI 280
Capitolo 28 - La prevenzione della corruzione 280
28.1 La L. 190/2012 e il sistema nazionale anticorruzione 280
28.2 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 281
28.3 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 281
28.4 Le misure di prevenzione: rotazione, astensione, formazione 282
28.5 Il whistleblowing: la tutela del segnalante (D.Lgs. 24/2023) 283
28.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (D.Lgs. 39/2013) 284
28.7 L'integrazione tra PTPCT e PIAO 287
Capitolo 29 - Gli obblighi di trasparenza e l'accesso civico 290
29.1 Il D.Lgs. 33/2013 e la disciplina della trasparenza amministrativa 290
29.2 L'accesso civico semplice: oggetto, procedimento e tutele 291
29.3 L'accesso civico generalizzato: ambito, limiti e controinteressati 292
29.4 L'accesso documentale ex L. 241/1990: differenze e rapporti con l'accesso civico 294

29.5 Amministrazione Aperta: la sezione del sito istituzionale e gli obblighi di pubblicazione 295
29.6 Guida operativa: valutare un'istanza di accesso tra riservatezza e trasparenza 297
Capitolo 30 - La protezione dei dati personali nella P.A. 300
30.1 Il Regolamento UE 2016/679 (GDPR): principi e definizioni 300
30.2 Il D.Lgs. 196/2003 come modificato dal D.Lgs. 101/2018 301
30.4 I diritti dell'interessato e le basi giuridiche del trattamento 303
30.5 Le misure di sicurezza e la gestione delle violazioni (data breach) 304
30.6 Guida operativa: gestire una richiesta di esercizio dei diritti 305
PILLOLE DI RIPASSO 308
VIII – LA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA P.A. 312
Capitolo 31 - Il Codice dell'Amministrazione Digitale 312
31.1 Il CAD (D.Lgs. 82/2005): evoluzione e principi fondamentali 312
31.2 I diritti digitali dei cittadini e delle imprese 313
31.3 Il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche 314
31.4 L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e la governance della trasformazione 315
Capitolo 32 - I documenti informatici e la gestione documentale 318
32.1 Il documento informatico e la sua validità giuridica 318
32.2 Le firme elettroniche: tipologie e utilizzo 319
32.3 Il protocollo informatico e la registrazione dei documenti 320
32.4 Il fascicolo elettronico e l'organizzazione documentale 321
32.5 La pubblicità legale online e la posta elettronica certificata 321
32.6 La conservazione digitale dei documenti 322
Capitolo 33 - Identità digitale e servizi online 325
33.1 Il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) 325
33.2 La Carta d'Identità Elettronica (CIE) 326
33.3 La Carta Nazionale dei Servizi (CNS) 327
33.4 La piattaforma PagoPA 328
33.5 L'app IO e i servizi digitali integrati 329
Capitolo 34 - Sicurezza informatica, cloud e PNRR 332
34.1 Le minacce informatiche alla Pubblica Amministrazione 332
34.2 Il framework nazionale di cybersicurezza 333
34.3 La strategia Cloud Italia e il Polo Strategico Nazionale 335

34.4 Il PNRR e la digitalizzazione della pubblica amministrazione 336
PILLOLE DI RIPASSO 338
IX - I REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 340
Capitolo 35 - Le qualifiche soggettive pubblicistiche 340
35.1 Il pubblico ufficiale (art. 357 c.p.) 340
35.2 L'incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.) 341
Capitolo 36. I delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. 343
36.1 Il peculato (art. 314 c.p.) 343
36.2 L'indebita destinazione di denaro o cose mobili (art. 314-bis c.p.) 343
36.3 La malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.) 344
36.4 La concussione (art. 317 c.p.) 344
36.5 I delitti di corruzione (artt. 318-321 c.p.) 345
36.6 L'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.) 346
36.7 L'abrogazione dell'abuso d'ufficio (ex art. 323 c.p.) 346
36.8 Il rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) 346
Capitolo. 37 I delitti dei privati contro la P.A. 350
37.1 Violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.) 350
37.2 Resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.) 350
37.3 Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis c.p.) 350
37.4 Il traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.) 351
37.5 La turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) 351
PILLOLE DI RIPASSO 354
X - ELEMENTI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA 358
Capitolo 38 - L'integrazione europea: origini, evoluzione e istituzioni 358
38.1 Il carattere sovranazionale dell'Unione europea 358
38.2 Le origini del processo di integrazione 358
38.3 L'evoluzione istituzionale: da Maastricht a Lisbona 359
38.4 L'allargamento e la Brexit 360
38.5 La cittadinanza dell'Unione 360
38.6 Il quadro istituzionale dell'Unione 361
Capitolo 39 - Le fonti del diritto dell'unione europea 364
39.1 L'articolazione del sistema delle fonti 364
39.2 L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione 364

39.3 I trattati e le loro modifiche 365
39.4 I principi generali del diritto dell'Unione 365
39.5 I diritti fondamentali e la Carta di Nizza 366
39.6 Gli atti tipici del diritto derivato 367
39.7 Il procedimento legislativo 368
Capitolo 40 - I rapporti tra diritto dell'unione e diritto nazionale 369
40.1 L'effetto diretto 369
40.2 Il primato del diritto dell'Unione 369
40.3 I controlimiti nell'ordinamento italiano 370
Capitolo 41 - La partecipazione dell'italia all'unione europea 371
41.1 Il quadro normativo: la legge n. 234/2012 371
41.2 La fase ascendente: la partecipazione alla formazione del diritto UE 371
41.3 La fase discendente: gli strumenti di attuazione 372
41.4 Il ruolo delle amministrazioni centrali 372
Capitolo 42 - Le regioni e l'attuazione del diritto dell'unione europea 373
42.1 Il fondamento costituzionale 373
42.2 La partecipazione regionale alla fase ascendente 373
42.3 L'attuazione regionale del diritto UE 373
42.4 Il potere sostitutivo dello Stato 374
PILLOLE DI RIPASSO 375
XI - I QUIZ SITUAZIONALI 379
Capitolo 43 Cosa sono i quiz situazionali 379
43.1 Il sistema di valutazione 380
43.2 Le competenze valutate 381
43.3 La metodologia di risposta 384
43.4 Pattern ricorrenti 386
43.5 Esempi commentati 388
43.6 La gestione psicologica della prova 401
APPENDICE A 404
Schemi riepilogativi e tavole sinottiche 404
1. Il procedimento amministrativo: dall'avvio alla conclusione 404
2. Tavola sinottica delle fonti del diritto italiano 405
3. Quadro comparativo delle tre forme di accesso 406

5. Le procedure di affidamento dei contratti pubblici 408
6. Adempimenti di trasparenza e anticorruzione: calendario annuale 409
APPENDICE B 411
Glossario amministrativo-giuridico 411
1. Organizzazione delle amministrazioni centrali 411
2. Pubblico impiego e contrattazione collettiva 417
3. Programmazione economica e bilancio dello Stato 422
4. Trasparenza, accesso e anticorruzione 426
5. Contratti pubblici e gestione delle risorse 429
6. Digitalizzazione e innovazione amministrativa 432
7. Responsabilità e sistema dei controlli 435
8. Sigle di uso frequente 437

I– 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 per chiunque lavori nelle strutture dello Stato, dai Ministeri alle agenzie fiscali, dagli enti previdenziali agli organi di controllo.

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, cosicché anche il più semplice atto amministrativo 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 presenta tre caratteristiche fondamentali. 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 chi opera nelle amministrazioni centrali dello Stato, 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. Questa riforma ha rafforzato il fondamento costituzionale delle politiche orientate alla sostenibilità, che coinvolgono trasversalmente tutte le amministrazioni pubbliche, dal Ministero dell'Ambiente all'ISPRA, dalle autorità di bacino agli enti di ricerca.

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 principio di pubblicità è condizione di efficacia della norma stessa.

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. L'ordinamento europeo, come si vedrà nella Sezione XII, si inserisce in questo quadro con proprie peculiarità, ponendosi in posizione di primato rispetto alle fonti nazionali incompatibili.

L'ordinamento può presentare **antinomie**, cioè conflitti tra norme che disciplinano diversamente la stessa fattispecie. I criteri di risoluzione sono consolidati dalla tradizione giuridica. Il **criterio gerarchico** stabilisce che la norma superiore prevale su quella inferiore: un regolamento ministeriale non può derogare a una legge statale. Il **criterio cronologico** dispone che, tra norme di pari grado, quella successiva prevalga su quella anteriore (*lex posterior derogat priori*). Il **criterio di specialità** prevede che la norma speciale prevalga su quella generale (*lex specialis derogat generali*). 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.

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 dei componenti; se non si raggiungono i due terzi, la legge può essere sottoposta a referendum confermativo. Le riforme costituzionali più rilevanti degli ultimi anni comprendono la modifica del Titolo V nel 2001, che ha ridisegnato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, e la riduzione del numero dei parlamentari nel 2020, che 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 della Costituzione sancisce il **bicameralismo perfetto**: ogni legge deve essere approvata nel

medesimo testo da Camera e Senato. Il procedimento prende avvio con l'iniziativa legislativa, che spetta al Governo, a ciascun parlamentare, a cinquantamila elettori, ai Consigli regionali e al CNEL. Segue l'esame in commissione e in aula, quindi la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. L'entrata in vigore avviene decorsi quindici giorni dalla pubblicazione (*vacatio legis*), salvo che la legge stessa non preveda un termine diverso.

Il **decreto legislativo** è emanato dal Governo sulla base di una legge delega del Parlamento, che ne definisce l'oggetto, i principi e criteri direttivi e il termine per l'esercizio della delega. Questo strumento consente di affidare all'esecutivo materie tecnicamente complesse, che richiedono competenze specialistiche e tempi di elaborazione incompatibili con il procedimento parlamentare ordinario. Gran parte della normativa rilevante per le amministrazioni centrali è contenuta in decreti legislativi: il **Testo Unico sul Pubblico Impiego** (D.Lgs. 165/2001), che disciplina il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; il **Codice dei Contratti Pubblici** (D.Lgs. 36/2023), che regola gli appalti e le concessioni; il **Codice dell'Amministrazione Digitale** (D.Lgs. 82/2005), che governa la transizione digitale; il **Codice della Privacy** (D.Lgs. 196/2003, come modificato dal D.Lgs. 101/2018), che attua il regolamento europeo sulla protezione dei dati personali.

Il **decreto-legge** è un provvedimento provvisorio che il Governo adotta in casi straordinari di necessità e urgenza, ai sensi dell'**articolo 77** della Costituzione. Entra in vigore immediatamente, dal giorno stesso della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma deve essere presentato alle Camere per la conversione in legge. Se non viene convertito entro **sessanta giorni**, il decreto decade sin dall'inizio, perdendo efficacia *ex tunc*. La Corte costituzionale ha progressivamente elaborato limiti stringenti all'abuso della decretazione d'urgenza, censurando la reiterazione dei decreti non convertiti e l'inserimento in sede di conversione di norme estranee all'oggetto originario. Per chi opera nelle amministrazioni centrali, 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 della Costituzione. Nelle materie di **competenza concorrente**, le Regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale; nelle materie di **competenza residuale** hanno potestà piena. La legislazione regionale può incidere anche sull'attività delle amministrazioni statali presenti sul territorio, ad esempio in materia di tutela della salute, governo del territorio o protezione civile, rendendo necessario un costante coordinamento tra i diversi livelli di governo.

1.4 Le fonti secondarie e la potestà regolamentare

Le fonti secondarie integrano e attuano le disposizioni legislative. I **regolamenti** sono atti normativi generali e astratti, subordinati alla legge, che possono essere emanati dal Governo, dai singoli Ministeri, dalle autorità amministrative indipendenti e, nei rispettivi ambiti di competenza, dalle Regioni e dagli enti locali. La funzione dei regolamenti è duplice: da un lato specificano le modalità applicative delle disposizioni legislative, dall'altro disciplinano aspetti organizzativi e procedurali che la legge non può né deve regolare nel dettaglio. I **regolamenti governativi**, disciplinati dall'**articolo 17 della legge 400/1988**, si distinguono in diverse tipologie. I regolamenti *di esecuzione* specificano le modalità applicative di una legge, senza poterne ampliare o restringere la portata. I regolamenti *di attuazione e integrazione* completano la disciplina

legislativa nelle materie in cui la legge pone solo norme di principio. I regolamenti *indipendenti* intervengono in materie non coperte da riserva di legge e non già disciplinate dalla legge stessa. I regolamenti *di organizzazione* definiscono l'assetto delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi fissati dalla legge. I regolamenti *di delegificazione* sostituiscono norme legislative in materie non coperte da riserva assoluta di legge, previa autorizzazione parlamentare che fissa le norme generali regolatrici della materia.

I **regolamenti ministeriali e interministeriali** sono adottati dai singoli Ministri o, congiuntamente, da più Ministri nelle materie di rispettiva competenza, quando la legge espressamente lo preveda. Rispetto ai regolamenti governativi, che assumono la forma del decreto del Presidente della Repubblica, i regolamenti ministeriali sono adottati con decreto ministeriale e sono sottoposti al parere del Consiglio di Stato. Essi rivestono particolare importanza per l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali: si pensi ai regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ai regolamenti che disciplinano i procedimenti amministrativi di competenza ministeriale, ai regolamenti in materia di accesso ai documenti.

Un ruolo crescente assumono i regolamenti e gli atti normativi delle **autorità amministrative indipendenti**. Autorità come la Banca d'Italia, la CONSOB, l'AGCOM, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione dei dati personali, l'ANAC dispongono di poteri regolamentari nei rispettivi settori di competenza. I loro atti, pur non assumendo formalmente il nome di regolamenti, hanno contenuto normativo generale e astratto e si inseriscono nel sistema delle fonti secondarie. La peculiarità di queste fonti risiede nella loro *indipendenza dal circuito politico-rappresentativo*: le autorità non rispondono al Governo ma operano in posizione di autonomia, a garanzia della neutralità della regolazione in settori tecnicamente complessi o caratterizzati da esigenze di tutela di interessi sensibili.

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 nel tempo) e l'*opinio iuris ac necessitatis* (convinzione che quel comportamento sia giuridicamente dovuto). L'articolo 1 delle Preleggi al Codice civile riconosce alle consuetudini efficacia solo nelle materie regolate da leggi e regolamenti, nei casi da essi previsti (*consuetudine secundum legem*), o nelle materie non regolate affatto (*consuetudine praeter legem*). È invece sempre esclusa la consuetudine *contra legem*, contraria alle disposizioni di legge o regolamento. Diversa dalla consuetudine 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: non crea norme giuridiche vincolanti. Tuttavia essa orienta l'azione degli uffici e genera affidamenti nei destinatari dell'attività amministrativa. Un'amministrazione che si discosti dalla prassi consolidata senza adeguata motivazione può incorrere nel vizio di *eccesso di potere per disparità di trattamento*. Le circolari ministeriali, che spesso formalizzano la prassi interpretativa, hanno valore di atti interni e non vincolano i terzi né i giudici, ma costituiscono un importante strumento di indirizzo per gli uffici.

1.5 I principi costituzionali sull'organizzazione amministrativa

L'**articolo 97 della Costituzione** rappresenta la norma fondamentale in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Il primo comma, nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 1/2012, stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con

l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'**equilibrio dei bilanci** e la **sostenibilità del debito pubblico**». Il secondo comma prescrive che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento** e l'**imparzialità** dell'amministrazione».

Il principio di **buon andamento** impone alle amministrazioni di perseguire i propri fini istituzionali con *efficacia* (capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati), *efficienza* (ottimizzazione del rapporto tra risorse impiegate e risultati conseguiti) e *economicità* (contenimento dei costi). Questo principio si traduce in doveri concreti: la semplificazione dei procedimenti, la riduzione dei tempi di risposta, l'eliminazione degli adempimenti superflui, la digitalizzazione dei servizi, la misurazione delle performance. Per le amministrazioni centrali, il buon andamento orienta le scelte organizzative, dalla ripartizione delle competenze tra gli uffici alla gestione delle risorse umane, dalla programmazione degli acquisti alla valutazione dei risultati.

Il principio di **imparzialità** esige che l'amministrazione operi senza favoritismi né discriminazioni, trattando in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse. L'imparzialità non significa neutralità o indifferenza rispetto agli interessi coinvolti, ma *equidistanza* tra le parti e *obiettività* nella valutazione dei fatti e nell'applicazione delle norme. Il principio si declina in numerose regole concrete: l'obbligo di motivazione dei provvedimenti, che consente di verificare la correttezza del ragionamento amministrativo; l'obbligo di astensione del funzionario in conflitto di interessi; il divieto di cumulo di cariche incompatibili; le regole sul procedimento amministrativo che garantiscono la partecipazione degli interessati; i principi in materia di concorsi pubblici, che assicurano la selezione del personale in base al merito.

Il terzo comma dell'articolo 97 stabilisce che «**agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso**, salvo i casi stabiliti dalla legge». La regola del concorso pubblico costituisce il principale strumento di attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità nel reclutamento del personale: garantisce la selezione dei candidati più meritevoli e previene fenomeni di clientelismo. Le eccezioni alla regola del concorso devono essere tassativamente previste dalla legge e sono ammesse solo in presenza di peculiari ragioni di interesse pubblico. La Corte costituzionale ha sempre mantenuto un atteggiamento rigoroso, censurando le norme che introducevano deroghe generalizzate o sproporzionate al principio concorsuale.

1.6 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 pubblici, protezione dei dati personali, tutela ambientale, concorrenza, disciplina degli aiuti di Stato, politiche di coesione. Il fondamento costituzionale si rinviene nell'**articolo 11**, che consente «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», e nell'**articolo 117, primo comma**, che vincola la potestà legislativa al «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». 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 istitutivi (il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, come riformati dal Trattato di Lisbona del 2009) e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che dal 2009 ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Le fonti derivate sono gli atti