

# dirittoitalia.it

Scuola di Formazione Giuridica "Luigi Graziano"

**"La gestione del procedimento amministrativo tra cautele di prevenzione della corruzione ed esigenze di semplificazione"**

**Comuni di Carinola e Capriati a Volturno**

**29 settembre e 06 ottobre 2015**

Edito da Dirittoitalia.it

Materiali raccolti ed elaborati  
dal Dott. Carlo Buonauro



**Scuola di Formazione Giuridica "Luigi Graziano"**

Dirittoitalia Editore Tel 0815045579 - 0294437002 Fax 0818902090 - 0294437629 - [formazione@dirittoitalia.it](mailto:formazione@dirittoitalia.it)



Comune di Carinola



Comune di Capriati a Volturno

## **PROGRAMMA DI FORMAZIONE IN TEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

### **“La gestione del procedimento amministrativo tra cautele di prevenzione della corruzione ed esigenze di semplificazione”.**

L’impianto della L. 241/1990, a 25 anni dalla sua entrata in vigore e dopo molteplici interventi correttivo-integrativi, viene ulteriormente modificato dopo le novità apportate dalla L. 190/2012 (e dei D.Lgs. 33 e 39/2013 e DPR 62/2013) e della L. 164/2014 (di conversione, con modifiche del DL 133/2014 decreto cd. Sblocca Italia) secondo distinte e talvolta opposte direttrici assiologiche: da un lato, rafforzare i presidi di legalità nella gestione procedimentale e di trasparenza sui documenti, accessibili totale ai dati e obblighi di pubblicazione di informazioni, in chiave di prevenzione del rischio di corruzione; dall’altro, semplificare e snellire i passaggi procedurali, soprattutto rafforzando la tutela degli affidamenti e delle aspettative di privati ed imprese in chiave di rilancio dell’economia.

Il seminario, anche in una costante analisi con la recentissima produzione giurisprudenziale e deliberativa dell’ANAC, mira ad approfondire tali aspetti fornendo, in una chiave di sistema e d’insieme, indirizzi operativi e pratici.

### **Prima giornata (29 settembre 2015)**

**Orario 9-13 / 14-17**

#### **A. Novità alla normativa sul procedimento amministrativo.**

1. Estensione delle garanzie procedimentali ai privati gestori di servizi pubblici. Prime applicazioni giurisprudenziali (consiglio Stato sent. 820/2014 in tema di consorzi di bonifica)
2. Il provvedimento amministrativo semplificato: ratio, funzione e struttura. Prime applicazioni giurisprudenziali in tema di autotutela, revoca ed annullamento d’ufficio.
3. Il rafforzamento dell’obbligo motivazionale negli accordi amministrativi. Accordi tra enti pubblici e appalti di servizi (i.e. convenzioni con università o enti di ricerca per attività di studio ed elaborazione) e tra P.A. e privati (permesso di costruire con opere a computo degli oneri di urbanizzazione). Prime applicazioni giurisprudenziali.

4. Dovere di segnalazione e di astensione per conflitto di interessi: ambito soggettivo ed oggettivo. la qualificazione patologica del relativo provvedimento. (v. infra)
5. Tutela ai Whistleblower e sottrazione della denuncia dalle regole dell’accesso.

### **B. Il conflitto d’interessi del dipendente tra legge anticorruzione e codice di comportamento.**

6. Il codice di comportamento nel sistema della legge n. 190/2012: codice di comportamento dei pubblici: uffici, quadro normativo di riferimento. Finalità complessiva: promuovere il corretto modo di essere dipendente pubblico.
7. Il conflitto d’interessi: l’astensione nel caso, anche potenziale, di conflitto; i divieti di conferimento di cumulo incarichi ai dipendenti; i divieti di accettazione di incarichi esterni; la procedura autorizzativa per l’accettazione di incarichi esterni ed il cumulo di incarichi; le sanzioni nel caso di inosservanza; il dovere di non concorrenza.
8. La tipologia di conflitto di interessi; il rapporto con le normative precedenti di settore (ie art 78 Tuel; art 84 codice appalti; ecc.).
9. I contenuti oggettivi: il dovere positivo-strumentale di segnalazione ed il dovere finale-negativo di astensione; casistica, attività vincolata e discrezionale, modelli, procedure e competenze. Avocazione dirigenziale, conferma e altra designazione.
10. I contenuti soggettivi: responsabile del procedimento; titolare di competenze endoprocedimentali. Organi collegiali.
11. Conseguenze dell’inosservanza: stadio di invalidità dell’atto amministrativo (nullità-annullabilità) – Forme di responsabilità del pubblico dipendente.

### **C. Il principio di trasparenza, gli obblighi di pubblicazioni sui siti internet e l’accesso civico.**

1. Il principio di trasparenza attuato nella normativa, anche alla luce della novella di cui al D.Lgs. 33/13: Normazione diretta e delega legislativa per l’attuazione del principio di trasparenza; La pubblicazione dei dati e delle informazioni in possesso della p.a.; La pubblicazione quale espressione del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117 Cost).
2. Le informazioni suscettibili di obbligatoria pubblicazione: tipicità ed atipicità delle prescrizioni normative; Le modalità di pubblicazione e la facile accessibilità dei dati all’utenza; Particolare riferimento ai dati relativi alle procedure concorsuali per la sottoscrizione di contratti pubblici ex D.Lgs. 163/06 e gli interventi, sul punto, dell’A.V.C.P.; L’estensione dell’obbligo di pubblicità a tutte le procedure di affidamento, con particolare riferimento alle procedure in economia ed alle cd. somme urgenze.
3. La pubblicazione della p.e.c. per istanze ed informazioni: il principio della informatizzazione del procedimento amministrativo (art. 117 Cost.) Le sanzioni nel caso di inosservanza ai precetti di legge ed ai provvedimenti delegati.
4. La nuova figura del cd. diritto di “accesso civico”: caratteristiche e regime normativo tra luci ed ombre (Il principio della “accessibilità totale”, l’accessibilità ai motori di ricerca e il formato tabellare aperto ai fini dell’esportazione. Il trattamento e il riuso). I rapporti tra la trasparenza integrale ex D.Lgs 33/2013 e la trasparenza tradizionale ex l. 241/90; tra accesso civico (right to know) ed accesso informativo (need to know). Distinzione tra accesso ai dati, accesso ai documenti e pubblicazione dei dati.. i complessi rapporti tra accesso e privacy: definizione di dato nel D. Lgs. 19/2003 e l’attenuata tutela della privacy nel sistema

- Brunetta ed anticorruzione. Le “Linee Guida” del Garante per la privacy e le delibere della CIVIT/ANAC.
5. Il quadro contenutistico: gli obblighi di pubblicazione sui siti delle PA; l’oggetto (dati relativi all’organizzazione degli uffici; i bilanci; le informazioni relative a consulenze e contratti; le dichiarazioni patrimoniali degli organi di indirizzo politico; La pubblicazione dei dati degli organismi controllati e partecipati e del patrimonio dell’ente ecc.) ed i soggetti (amministrazioni, società a partecipazione pubblica, ulteriore ambito soggettivo) La sezione denominata “Amministrazione Trasparente” ed in concetto di “Open Data”. Le delibere CIVIT n. 105/2010, n. 2/2012. La definizione di criteri, modelli e schemi standard per l’organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.
  6. Il quadro sanzionatorio: le sanzioni per gli Enti inadempienti: responsabilità disciplinare, dirigenziale ed erariale (anche per danno all’immagine). Coordinamento con la nuova figura del “Responsabile della trasparenza. Il programma triennale per la trasparenza e l’integrità. Le relazione con il piano triennale anticorruzione e il piano triennale della performance.
  7. Il quadro processuale: ampia giustiziabilità del cd. accesso civico; la nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (modifiche al c.p.a.) I confini con la class action pubblica.

### Seconda giornata (06 ottobre 2015)

#### Orario 9-13

#### **D. La nuova disciplina dell’autotutela amministrativa: novità in tema di revoca e di annullamento d’ufficio ex L. 164/2014. Prime applicazioni giurisprudenziali.**

Con la recente Legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “Decreto Sblocca Italia”), il Legislatore ha introdotto delle rilevanti novità nella disciplina del procedimento amministrativo. Sono quattro gli istituti coinvolti dalla ventata riformista: la conferenza di servizi, la segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.), la revoca e l’annullamento d’ufficio. Le novità introdotte sono tutte animate dalla stessa ratio: offrire maggiore tutela ai privati, mettendoli al riparo dai ripensamenti della Pubblica amministrazione e quindi dall’esercizio disinvolto del potere di autotutela.

1. **Inquadramento sistematico e definizione dei Provvedimenti di ritiro (o di secondo grado):** reazioni dell’ordinamento di fronte alla patologia degli atti amministrativi: eliminazione dell’atto e dei suoi effetti – sanatoria e conservazione dell’atto e dei suoi effetti. Nozione: atti attraverso cui la PA spontaneamente, nell’esercizio delle funzione di riesame e revisione del proprio operato, incide su propri precedenti provvedimenti. Caratteristiche generali: discrezionalità nell’an e nel quando (# funzione di controllo e funzione giustiziale) formalità (regola del contrarius actus) ed a motivazione obbligatoria - recettività: la comunicazione al destinatario è condizione di efficacia Fondamento sistematico: potere di autotutela decisoria (cd. autoimpugnativa) Tipologia: teoria negoziale dell’atto amministrativo: ogni atto incidente su precedenti procedimenti) (anche decadenze sanzionatoria, abrogazione) teoria procedimentale e funzionale dell’atto amministrativo: atti

espressione della funzione di riesame e revisione (annullamento d'ufficio, revoca e rimozione).

**2. Annullamento d'ufficio (art. 21 nonies L. 241/90 modif. L. 15/05 e L. 164/2014):**

- Provvedimento di 2° grado con cui si elimina retroattivamente un atto amministrativo illegittimo. Presupposti: a) presenza di un vizio di illegittimità b) interesse pubblico attuale e concreto alla eliminazione dell'atto (ed idonea motivazione al riguardo) c) tempo ragionevole e valutazione delle posizioni coinvolte Caratteri: discrezionalità (spontaneità, inesistenza di un obbligo a provvedere e in operatività del meccanismo del silenzio rifiuto) ed relativa indeterminazione temporale (#annullamento in sede di controllo ed in sede giustiziale. Rapporti con il processo amministrativo). Eccezioni: ipotesi di annullamento doveroso e convalescenza dell'atto per decorso di congruo tempo.
- Tipologia: a) autoannullamento (fattispecie generale ricompresa nel potere di provvedere) b) eteroannullamento: B1) annullamento gerarchico (limiti ed estensione) B2) annullamento straordinario del Governo: art 6. T.U. comunale e provinciale del 1934; legge 400/1988; Corte Cost. 229/1989: atto di controllo ed autonomia regionale; art. 138 TUEL) B3) annullamento regionale delle concessione edilizie (art. 27 l.1150/1942) B4) annullamento ministeriale degli atti dirigenziali (abrogato:D. Lgs 29/1993).
- Effetti: - effetto caducatorio con efficacia retroattiva - effetto ripristinatorio (eccezione atti autoesecutivi) in forma specifica (mediante comportamento o attività provvedimentale) ovvero per equivalente (risarcimento in caso di effetti irreversibili).
- Le novità ex L. 164/2014:  
irrelevanza dei vizi meramente formali-procedimentali non caducanti ex art. 21 octies, II co.  
- La responsabilità del dipendente pubblico per adozione di atti ed annullamento degli stessi con modalità non legittime.

**3. La revoca (art. 21 quinquies L. 241/90 modif. L. 15/05 e L. 164/2014)**

- Presupposti: nuovi fatti – nuovi interesse – nuova valutazione.
- Indennizzo: responsabilità da atto lecito. Quantificazione (D. L. 7/2007).
- Efficacia ex nunc: inidoneità a produrre ulteriori effetti. La revoca nelle procedure di appalto.
- Le novità ex L. 164/2014: mutamento della situazione di fatto e principio di prevedibilità - il regime derogatorio delle revoche di provvedimenti autorizzatori ed erogatori di sussidi economici: definitività ed irrilevanza di una diversa valutazione dell'interesse pubblico originario. Novità in tema di S.C.I.A.

*Dott. Carlo Buonauro: consigliere del Tar Campania, docente, formatore e consulente gestionale in materia di appalti e servizi pubblici.*

**INDICE**

**Le modifiche alla L. 241/1990 dopo L. 190/2012 (anticorruzione) e D. Lgs. 33/2013 (decreto trasparenza)**

..... pag.1

**Rassegna di giurisprudenza 2014-2015 in tema di procedimento amministrativo ed accesso i documenti.**

..... pag.29

**L'obbligo di astensione nella disciplina del procedimento dopo la legge n. 190 del 2012**

..... pag.41

**Schemi e schede di Diritto Amministrativo - a cura di Carlo Buonauro**

..... pag.79