

Legge 190/2012

- **Aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità**
- **Le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione**

Udine, 23 e 24 novembre 2015

Edito da Dirittoitalia.it

Materiale raccolti ed elaborati dal
Dott. Carlo Buonauro





PROVINCIA DI UDINE

**PROGRAMMA DI FORMAZIONE PER LA PREVENZIONE E LA REPRESIONE DELLA
CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**LIVELLO GENERALE
AGGIORNAMENTO DELLE COMPETENZE E LE TEMATICHE DELL'ETICA E
DELLA LEGALITA'**

Normativa anticorruzione. Aspetti generali ed intervenute novità.

La ratio della legge: la lotta alla corruzione nelle amministrazioni: La ratifica delle convenzioni internazionali: La Convenzione ONU 2003; La convenzione penale sulla corruzione del 1999; La tipologia e le modalità di normazione: La riserva di legge; Le normazione di principi; La delega legislativa; La delegificazione; Le integrazioni al modello organizzativo ex D.Lgs. 231/01: a. il principio della prevenzione della corruzione mediante l'individuazione dei modelli di comportamento; rotazione, incarichi fiduciari, inconfiribilità e incompatibilità b.l'assunzione di ex dipendenti pubblici in regime di concorrenza;c. la regolamentazione dei doni, delle regalie e di altre utilità economiche dei dipendenti. d. la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito. La legge 190/2012 quale momento attuativo del principio di legalità (art. 97 Cost.) e dei suoi corollari (art. 1 L. 241/90): I principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa; Il principio di buon andamento; La trasparenza e l'imparzialità nell'operato dell'amministrazione; le novità di diritto penale e la nuova definizione dei reati di corruzione. L'impatto sulla cultura organizzativa dell'ente e la partecipazione del personale al processo di risk management a. Formazione di commissioni e assegnazione agli uffici - b Rotazione, incarichi fiduciari, inconfiribilità e incompatibilità c Il sistema disegnato dal D.Lgs. 39/13; rinvio per gli aspetti penalistici. d La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d.whistleblower) eIl nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici; la regolamentazione dei doni, delle regalie e di altre utilità economiche dei dipendenti; il codice comunale. e Trasparenza e obblighi di pubblicazione. La gestione della trasparenza f L'individuazione dei modelli di comportamento e i procedimenti rinforzati.

Il ruolo dell'ANAC e le funzioni di vigilanza e controllo - Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza: obblighi, adempimenti e responsabilità.

La nuova A.N.A.C.:

L'attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: le funzioni di vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 1 L. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa L'integrazione dei rinnovati compiti di vigilanza sui contratti pubblici con le competenze della soppressa Avcp (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) nell'equilibrato esercizio delle funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza

RPC: - individuazione (requisiti per poter svolgere il ruolo: la Circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica

La nomina, la durata e la revoca del RPC La collocazione organizzativa al fine di garantire l'autonomia, l'indipendenza e l'obiettività del ruolo)

- compiti l'elaborazione del PTPC; la definizione delle procedure di selezione dei dipendenti che operano nei settori a maggior rischio corruzione; la verifica sull'efficace attuazione del piano, con particolare riferimento: 1) alla rotazione degli incarichi negli uffici a maggior rischio corruzione; 2) all'individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione; 3) alla rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti; i controlli interni; la responsabilità disciplinare ed erariale nel caso di inottemperanza agli obblighi imposti dalla legge;

- responsabilità (il quadro sanzionatorio - i livelli di responsabilità - il nuovo volto del danno all'immagine della PA)

Individuazione delle misure di prevenzione.

Il Piano di prevenzione della corruzione . i compiti degli organi di indirizzo politico; b. la redazione del Piano e la trasmissione al D.F.P.; il contenuto e le caratteristiche del PTPC, con particolare riferimento: 1) all'individuazione delle aree a più elevato rischio corruzione; 2) ai meccanismi di formazione dei dipendenti ed alle attività di controllo degli stessi ai fini della prevenzione; 3) agli obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione; 4) alla vigilanza sul rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti; 5) ai rapporti tra l'amministrazione ed i soggetti che stipulano con essa contratti pubblici o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici; 6) alla individuazione di specifici obblighi di trasparenza rispetto a quelli previsti dalla legge.

Il rischio corruttivo negli appalti pubblici e le modifiche al L. Lgs 163/2006.

1. La determina a contrarre: contenuti minimi. L'obbligo di motivazione con riferimento a: la programmazione, la copertura finanziaria, la progettazione, la scelta della procedura di selezione del concorrente e di selezione dell'offerta; La tassatività delle cause di esclusione (Tar Pescara n. 20/2015) e deroghe ai bandi tipo. L'autointegrazione della disciplina di gara nella giurisprudenza comunitaria ed interna. L'ampiezza del potere discrezionale della P.A. nella determinazione delle prescrizioni ulteriori/cause di esclusione: la casistica giurisprudenziale. La limitazione del potere “personalizzante” della P.A

2. La procedura negoziata: casi e condizioni. Contratti complementari e ripetitivi. Urgenza e somma urgenza. L'estrema urgenza nelle novità della manovra “Sbocca-Italia” (legge 11 novembre 2014, n. 164 di conversione con modificazioni del decreto-legge 133/2014: ricognizione e certificazione da parte dell'Ente interessato delle condizioni di “estrema urgenza”; non obbligatorietà dello standstill: pubblicità solo on line; dimezzamento dei termini; procedura ex art. 57, comma 6, del Codice dei contratti, con invito rivolto ad almeno tre operatori economici

3. La gestione della procedura di scelta del contraente. I soggetti ammessi a gara. I requisiti generali e speciali di partecipazione. La regolarizzazione ed il soccorso istruttorio. L'avvalimento. Raggruppamenti temporanei. Subappalto.

4. La commissione di gara: funzionamento e composizione. La seduta di gara tra pubblicità e riservatezza. L'offerta economicamente più vantaggiosa.

5. La disciplina delle offerte anomale: criteri di individuazione negli appalti al prezzo più basso e con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Verifica obbligatoria e facoltativa dell'anomalia. L'anomalia nelle procedure negoziate e nel cottimo fiduciario. La verifica in contraddittorio col sistema delle giustificazioni: la commissione di supporto e la verifica cumulativa. L'esclusione automatica delle offerte anomale: il regime ordinario e transitorio

6. La stipula e l'esecuzione del contratto. Standstill sostanziale e processuale. Deroghe ed esecuzione anticipata.

Il codice di comportamento dei dipendenti e la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d.whistleblower).

Il codice di comportamento dei dipendenti: la riscrittura dell'articolo 54 del d. lgs. n. 165/2001: Evoluzione. Natura giuridica e contenuti del codice di comportamento: - Natura giuridica del codice di comportamento. - Procedura e Ambito soggettivo: Principi (art. 3) - Regali, compensi e altre utilità (Art. 4) - Codice e conflitto di interessi (art.6) - Codice e prevenzione della corruzione (art.8) - Comportamento dei pubblici dipendenti (art. 11-12) - Prescrizioni per i dirigenti (art.13) - Responsabilità (art. 16) - Diffusione del Codice (art.17) 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

L'adempimento agli obblighi di pubblicazione: contenuti e modalità. Il D Lgs 33/2013 d il garante della privacy - La trasparenza come misura preventiva della corruzione. Evoluzione del concetto.

Il principio di trasparenza attuato nella normativa, anche alla luce della novella di cui al D.Lgs. 33/13 La nuova figura del cd. diritto di “accesso civico - 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)... 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

Ulteriori novità alla normativa sul procedimento amministrativo.

Estensione delle garanzie procedurali ai privati gestori di servizi pubblici Il provvedimento amministrativo semplificato: ratio, funzione e struttura Il rafforzamento dell'obbligo motivazionale negli accordi amministrativi Dovere di segnalazione e di astensione per conflitto di interessi: ambito soggettivo ed oggettivo. la qualificazione patologica del relativo provvedimento. La nuova disciplina dell'autotutela amministrativa: novità in tema di revoca e di annullamento d'ufficio ex L. 164/2014 e 125/2015

LIVELLO SPECIFICO

LE POLITICHE, I PROGRAMMI E I VARI STRUMENTI UTILIZZATI PER LA PREVENZIONE E TEMATICHE SETTORIALI, IN RELAZIONE AL RUOLO SVOLTO DA CIASCUN SOGGETTO NELL'AMMINISTRAZIONE

Il codice di comportamento dei dipendenti e la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d.whistleblower)

Il codice di comportamento dei dipendenti: la delegificazione regolamentare ed amministrativa: il codice comunale; la completa applicazione dei principi della legge 241/90; la riscrittura dell'articolo 54 del d. lgs. n. 165/2001: dal d.m. del 28 novembre 2000 al d.P.R. 62/2013 Evoluzione: Nascita del codice di comportamento dei pubblici: quadro normativo di riferimento. Natura giuridica e contenuti del codice di comportamento: - Natura giuridica del codice di comportamento. - Procedura e Ambito soggettivo: Principi (art. 3) - Regali, compensi e altre utilità (Art. 4) - Codice e conflitto di interessi (art.6) - Codice e prevenzione della corruzione (art.8) - Comportamento dei pubblici dipendenti (art. 11-12) - Prescrizioni per i dirigenti (art.13) - Responsabilità (art. 16) - Diffusione del Codice (art.17) Analisi delle condotte più gravi riferite alle ipotesi in cui - si accettano regali di non modico valore per compiere atti di ufficio, - ovvero si costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, - ovvero si esercitano

pressioni promettendo vantaggi o svantaggi di carriera, - o infine si promettono utilità per facilitare la conclusione o l'esecuzione di un contratto. Finalità complessiva: promuovere il corretto modo di essere dipendente pubblico.

Tutela ai Whistleblower e sottrazione della denuncia dalle regole dell'accesso

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

La tipologia di conflitto di interessi; il rapporto con le normative precedenti di settore (ie art 78 Tuel; art 84 codice appalti; ecc.)

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

I contenuti soggettivi: responsabile del procedimento; titolare di competenze endoprocedimentali. Organi collegiali.

Conseguenze dell'inosservanza: stadio di invalidità dell'atto amministrativo (nullità-annullabilità) – Forme di responsabilità del pubblico dipendente.

L'adempimento agli obblighi di pubblicazione: contenuti e modalità. Il D Lgs 33/2013 d il garante della privacy - La trasparenza come misura preventiva della corruzione. Evoluzione del concetto

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);

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;

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;

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, anno 2011.

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.

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 relazioni con il piano triennale anticorruzione e il piano triennale della performance.

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

La determinazione Anac 8/2015

Linee guida per l'attuazione della normativa anticorruzione nelle partecipate - Ambito soggettivo - Cautele preventive e responsabilità - adattamenti degli obblighi di trasparenza contenuti nel d.lgs. n. 33/2013 per le società e gli enti di diritto privato controllati o partecipati da pubbliche amministrazioni”

Trasparenza e modifica al C.A.D - Open data e riuso dopo L. 221/2012 - Il domicilio digitale del cittadino- Accesso dei cittadini disabili agli strumenti informatici

Evoluzione normativa: il sistema del C.A.D. dopo il Decreto Semplificazioni, Il Decreto Sviluppo, il Decreto Spending Review ed il Decreto Crescita 2.0 - I nuovi diritti sanciti dal CAD - I principi dell'open data (trasparenza, partecipazione, collaborazione,) -

Gli strumenti del CAD: firma digitale, documento elettronico, domicilio digitale del cittadino

Il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici e la tutela e garanzia del diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione - Definizioni (“accessibilità, “tecnologie assistive, ecc) - Soggetti erogatori - Obblighi per l'accessibilità - Responsabilità

INDICE

Gli strumenti amministrativi di contrasto alla corruzione. I piani anticorruzione.	pag.7
Schede Appalti - Rischio Corruzione	pag.18
Il conflitto d’interesse del dipendente pubblico nella disciplina anticorruzione. Dimensione amministrativa e rilevanza penale	pag.29
La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza	pag.40
L’accesso civico nuova trasparenza per la pubblica amministrazione	pag.47
Lesione all’immagine della P.A. e Legge Anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?	pag.49
Orientamento 6 bis - Conflitto d’interesse	pag.57
L’obbligo di astensione nella disciplina del procedimento dopo la legge n. 190 del 2012	pag.59
Rassegna di giurisprudenza amministrativa in tema di conflitto d’interesse	pag.74
Rassegna di giurisprudenza 2014-2015 in tema di procedimento amministrativo ed accesso i documenti	pag.96
Le modifiche alla L. 241/1990 dopo L. 190/2012 (anticorruzione) e D. Lgs. 33/2013 (decreto trasparenza)	pag.108
Linee guida - Anticorruzione Appalto	pag.136
La nuova disciplina del conflitto di interessi dei Pubblici Funzionari	pag.145