



**Piano triennale di prevenzione della corruzione
2016-2018**

SOMMARIO

PREMESSA	5
1. Quadro normativo	7
1.1. Ambito di applicazione	8
2. Analisi del contesto	9
2.1. Contesto esterno	9
2.1.1. Considerazioni preliminari.....	9
2.1.2. Analisi territoriale per macro aree.....	10
2.1.3. Analisi del contesto esterno dalla prospettiva dell'Avvocatura dello Stato.....	13
2.1.4. Considerazioni conclusive	17
2.2. Contesto interno	18
2.2.1. Organi di indirizzo, struttura organizzativa	18
2.2.2. Ruoli e responsabilità nel particolare contesto normativo e organizzativo dell'Avvocatura dello Stato.....	21
2.2.3. Politiche, obiettivi, strategie.....	24
2.2.4. Risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie.....	25
2.2.5. Qualità e quantità del personale	28
2.2.6. Cultura organizzativa con particolare riferimento alla cultura dell'etica.....	30
2.2.7. Sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali), relazioni interne ed esterne.....	31
2.2.8. Considerazioni finali	32
3. Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione	33
3.1. Finalità e contenuti del PTPC.	33
3.2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017	34
3.3. Il collegamento tra PTPC e Piano della Performance 2015-2017.....	34
3.4. Stato di attuazione del PTPC ed aspetti critici	35
3.5. Eventi significativi del 2015	36
4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018	37
4.1. Impostazione del Piano	37
4.1.1. Processo di adozione del PTPC.....	37
4.1.2. Individuazione delle aree di rischio	37
4.2. Mappatura dei processi che interessano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.....	38
4.2.1. Prima mappatura dei processi ed indicazione dei rischi.	38
4.2.2. Valutazione del rischio e relativa metodologia.....	39
4.3. Aree generali e/o di rischio specifico nell'attività dell'Avvocatura dello Stato.	39
4.3.1. L'emersione dell'area di rischio specifica "Liquidazione"	40
4.4. Analisi dei processi e dei rischi dell'area della "Liquidazione"	40
4.4.1. La determinazione e l'esazione delle competenze nei confronti della controparte soccumbente.....	41
4.4.2. Analisi per l'individuazione del rischio specifico: la prescrizione dei crediti e l'indebita riduzione delle somme da corrispondere	43
4.4.3. Misura per prevenire il rischio	44
4.4.4. Il recupero degli onorari in caso di sentenza favorevole all'Amministrazione con compensazione delle spese di lite - Effetti dell'art. 9 del D.L. 24.6.2014 n. 90, convertito con modificazioni con la L. 11.8.2014, n. 114.....	44

4.4.5. Analisi della procedura per l'individuazione del rischio specifico	45
4.4.6. La chiusura del quadrimestre e l'elaborazione del rendiconto.....	46
4.4.7. Il Riparto e la gestione finanziaria del capitolo 4439	48
4.4.8. La rappresentanza e difesa delle amministrazioni non statali, enti e persone fisiche ammessi al patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato e la gestione del relativo fondo spese.....	50
4.4.9. Analisi del rischio specifico: rischio di prelievi per spese inesistenti.....	52
4.4.10. Misura per la prevenzione del rischio specifico.....	52
4.5. Area dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	53
5. Misure obbligatorie di prevenzione e contenimento del rischio	55
5.1. Trasparenza - Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità	55
5.2. Codici di comportamento	55
5.2.1. Il Codice Etico dell'Avvocatura dello Stato	55
5.2.2. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici – D.P.R. 16.4.2013, n. 62.	55
5.2.3. Il Codice di Comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato.....	56
5.3. Rotazione del personale addetto alle aree di rischio	56
5.4. Obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse.....	59
5.5. Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali	60
5.5.1. Avvocati e Procuratori dello Stato	60
5.5.2. Incarichi arbitrari	62
5.5.3. Rotazione di incarichi arbitrari.....	63
5.5.4. Disciplina delle attività esterne e degli incarichi esterni conferiti al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato	63
5.6. Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. – Incompatibilità e inconfiribilità specifiche per posizioni dirigenziali	63
5.6.1. Componenti delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi	63
5.6.2. Componenti delle commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi e delle commissioni per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere -	64
5.6.3. Assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001	64
5.6.4. Le misure di prevenzione e gli organi o uffici incaricati della loro attuazione.....	65
5.6.5. L'inconfiribilità e l'incompatibilità di incarichi dirigenziali.....	65
5.7. Attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro	66
5.8. Tutela del dipendente che segnala illeciti	68
5.8.1. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower).	68
5.8.2. Le segnalazioni di illecito presso l'Avvocatura dello Stato.....	68
5.8.3. Sensibilizzazione e formazione sul whistleblowing.	69
5.9. Patti di integrità e protocolli di legalità.....	69
5.10. Monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni	70
5.11. Formazione.....	70
5.11.1. La formazione come strumento di prevenzione della cultura della legalità e di intervento per la gestione del rischio corruzione.	70

5.11.2. La formazione specialistica.....	71
5.11.2. La formazione generale.....	72
5.11.3. La formazione generale ed il collegamento con la performance organizzativa.....	72
INDICE DEGLI ALLEGATI	73

PREMESSA

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) è lo strumento attraverso il quale è regolato, a livello decentrato di singola amministrazione, il sistema organico di prevenzione della corruzione introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il PTPC, sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed approvato dall'ANAC Autorità nazionale anticorruzione, già CIVIT, nonché dell'Aggiornamento 2015 al PNA adottato dall'ANAC con Determinazione n. 12 del 28/10/2015, effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione insiti nella peculiare attività istituzionale di ciascun ente e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Il concetto di corruzione, così come delineato nel PNA, ha un'accezione ampia; è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319, 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Fenomeni di *maladministration* che vanno dai ritardi nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, all'eccessiva burocratizzazione finalizzata all'adempimento più che al risultato, creano delle zone d'ombra all'interno delle quali è possibile che si sviluppino forme di illegalità, e determinano, ad ogni modo, una perdita di fiducia e di soddisfazione nei confronti dell'operato delle istituzioni.

La percezione dei fenomeni corruttivi da parte della collettività e l'effettiva diffusione della corruzione a tutti i livelli dell'attività politica ed amministrativa ha fortemente leso il prestigio e la legittimazione delle pubbliche amministrazioni, nelle quali, peraltro, la cultura dell'efficienza, della rendicontazione e della trasparenza sulle proprie attività e sui propri risultati fatica ad affermarsi.

E' proprio in questa chiave che la legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione.

La trasparenza rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e per promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

Nello sviluppo del presente Piano, la trasparenza è valorizzata come percorso-guida nella prevenzione dei rischi di corruzione nelle aree interessate e in tutti gli ambiti individuati dall'ordinamento, ed ispira il modello di organizzazione delle strategie di prevenzione orientate a:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione

1. Quadro normativo

La legge 6 novembre 2012, n. 190, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, entrata in vigore il 28 novembre 2012, ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione.

Alcuni decreti attuativi hanno completato l’assetto normativo in materia di anticorruzione:

- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche politiche;
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazione e presso gli enti privati in controllo pubblico;
- il Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

Nel corso del 2014, significative modifiche all’ordinamento sopra indicato sono state apportate dal Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni in Legge 11 agosto 2014, n. 114. Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione sono state trasferite all’Autorità nazionale anticorruzione, la quale ha assorbito i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che è stata soppressa.

Con il medesimo decreto-legge è stato disposto che l’Autorità nazionale anticorruzione sia destinataria di notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme

di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*) e che riceva notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 13 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per gli avvocati dello Stato segnalanti resta fermo l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale.

Alcune modifiche al d.lgs. n. 33/2013 sono state recate dal D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

1.1. Ambito di applicazione

L'Avvocatura dello Stato è costituita dal ruolo professionale degli Avvocati e Procuratori dello Stato, i quali – secondo l'ordinamento delineato dal regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103 – svolgono l'attività di consulenza legale e di rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e degli altri enti ammessi al patrocinio.

Al ruolo degli Avvocati e Procuratori dello Stato è affiancata una struttura amministrativa cui sono demandate tutte le funzioni di supporto all'attività professionale e le attività gestionali e strumentali.

Il Piano Nazionale Anticorruzione raccomanda agli organi di autogoverno della magistratura e dell'avvocatura dello Stato di valutare l'adozione di iniziative, anche in analogia a quanto stabilito dalla L. n. 190/2012 e dai decreti attuativi della legge, al fine di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione.

Al riguardo, le associazioni rappresentative del personale togato hanno unitariamente adottato un nuovo codice etico in applicazione dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 190, pubblicato nel sito istituzionale.

Alla struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato e ai suoi organi direttivi si applicano le disposizioni della legge n. 190 e del PNA

2. Analisi del contesto

2.1. Contesto esterno

Nell'Avvocatura dello Stato si è di fronte ad una variegata connotazione del contesto interno ed esterno, data la ramificazione territoriale e la diversa consistenza degli uffici.

L'analisi del contesto esterno è stata attuata sia attraverso l'esame delle relazioni della D.I.A. e delle relazioni dei Procuratori in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario presso le Corti d'Appello e la Corte dei Conti, sia attraverso il coinvolgimento dell'Organo di vertice, del Segretario Generale e degli Avvocati distrettuali dello Stato, anche ai fini di una proposta maggiormente condivisa e contestualizzata di PTPC.

2.1.1. Considerazioni preliminari.

La criminalità organizzata, come ben rappresentato dalla Relazione del secondo semestre 2014 del Ministero dell'Interno al Parlamento sulla attività della Direzione Investigativa Antimafia, si è diffusa sul territorio nazionale in aree diverse dalla regione di origine; secondo la medesima relazione *“in una realtà globalizzata nessuna entità territoriale può ritenersi immune dal contagio associativo... se presenta condizioni socio-economiche e ambientali funzionali agli interessi criminali delle consorterie”*.

Muovendo dai documenti ufficiali delle Corti di Appello, della Corte dei Conti e della Direzione Investigativa Antimafia, con riferimento alla presenza di organizzazioni criminali e, ove disponibili, a dati sulla corruzione, si cercherà di analizzare per grandi linee il contesto esterno, distinto per macro aree geografiche.

2.1.2. Analisi territoriale per macro aree.

L'Avvocatura dello Stato, la cui sede centrale è a Roma, ha diramazioni in tutto il territorio nazionale, ovvero in tutte le città che sono sedi di Corti di Appello.

Nell'Italia settentrionale vi sono le sedi Distrettuali di: Genova, Torino, Milano, Brescia, Bologna, Venezia, Trento, Trieste.

L'attività svolta dalla Direzione Investigativa Antimafia ha rilevato che la criminalità organizzata di stampo ndranghetista è in espansione nel nord Italia. Non si tratta semplicemente di infiltrazione, ma di penetrazione negli interstizi della società, delle istituzioni, delle amministrazioni locali, dell'economia e della finanza.

Per quanto concerne la Lombardia, si richiama la nota vicenda “Expo 2015”.

In questo ambito, come è stato rappresentato nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 della Corte di Appello di Milano, sono emerse molte criticità, ma si è tuttavia dimostrato che è possibile porre un argine al malaffare con il rafforzamento delle strategie investigative e di prevenzione.

La ndrangheta, tra le varie organizzazioni mafiose è, a riscontro della DIA, quella che più si è insediata in Liguria. E' del 7 ottobre 2014 la prima sentenza di ndrangheta nella storia giudiziaria della Liguria (si tratta del primo grado del maxi-processo “La Svolta”).

La relazione sulla attività della DIA mostra che si sono rafforzati i rapporti tra malavita calabrese, economia e società in Emilia Romagna. In particolare rimane elevato il livello di attenzione sulle zone colpite dal sisma del 2012 (province di Reggio Emilia, Modena, Bologna e Ferrara).

La criminalità calabrese è presente anche in Piemonte, nonostante risultati positivi conseguiti da importanti inchieste giudiziarie (tra queste, l'inchiesta “Minotauro”. Il procedimento penale “Minotauro” è stato richiamato del Presidente reggente della Corte di Appello di Torino nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario 2015). L'investigazione giudiziaria “S. Michele” condotta nel secondo semestre 2014, ha individuato una nuova aggregazione di tipo ndranghetista attiva in Torino e provincia.

La Corte di Appello di Venezia ha evidenziato, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, l'incremento dei reati di corruzione nell'anno giudiziario 2013-2014 (da 31 a 122, corrispondenti ad un aumento del 66,7%), nonostante l'intervento legislativo in materia di anticorruzione dettato dalla L.190/2012 e ha rilevato che tale incremento non può essere disgiunto dall'intreccio con la criminalità mafiosa.

Nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti è stato rappresentato che pende innanzi alla Sezione giurisdizionale del Veneto il noto giudizio relativo alla

realizzazione e alla manutenzione del Ponte della Costituzione a Venezia – avviato nel 2013 (danno erariale di circa 3.467,700,77 euro).

Per quanto concerne il distretto di Trieste, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 non sono stati evidenziati fenomeni di infiltrazioni criminali ed è stato rappresentato che il livello di corruzione è stabile, allineandosi nel 2014 a dati degli anni precedenti.

Secondo la DIA le regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia potrebbero essere minacciate dalla criminalità organizzata calabrese, soprattutto in riferimento all'intromissione nel sistema degli appalti (particolarmente appetibile potrebbe essere la costruzione della 3^a corsia dell'autostrada A4 e delle infrastrutture connesse e il previsto ampliamento del porto di Trieste).

Nell'Italia centrale vi sono, oltre alla sede di Roma ove è ubicata l'Avvocatura Generale, le sedi Distrettuali di: Firenze, Perugia, Ancona, L'Aquila, Campobasso.

Per quanto riguarda la Capitale, è tristemente nota l'inchiesta a “*mafia capitale*”, che ha fatto emergere un sistema di complicità tra politica e criminalità. Il procuratore generale presso la Corte di appello di Roma ha rappresentato, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, le dimensioni intollerabili che ha assunto la corruzione, fenomeno pervasivo che riguarda tutti i settori della società.

Una ricerca dell'EURES (centro ricerche economiche e sociali) ha evidenziato che nella sola provincia di Roma i reati contro la Pubblica Amministrazione sono aumentati dall'anno 2009 all'anno 2014 dell'84% e che, tra questi, è il reato di corruzione a registrare il picco più alto di incremento: un aumento del 422%, a fronte di un aumento medio in Italia del 113%).

L'aumento della corruzione è stato rappresentato, nel corso delle inaugurazioni dell'anno giudiziario 2015 delle Corti di Appello, anche per quanto riguarda il Distretto di Ancona e di Firenze.

L'area territoriale della Toscana è in evidenza anche per quanto concerne la criminalità organizzata: la relazione semestrale sulla attività della DIA ha rilevato che sono presenti in Toscana soggetti contigui o affiliati alle varie famiglie mafiose delle province siciliane.

In Toscana, Umbria e Marche incombe inoltre, secondo la DIA, il pericolo criminale della ndrangheta, con riferimento al riciclaggio, al reinvestimento dei proventi illeciti, ecc., ma anche con riferimento alle ingerenze nel sistema degli appalti. Toscana e Umbria sono inoltre aree, sempre secondo la DIA, di infiltrazione camorristica.

Come rappresentato nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario 2015 della Corte di Appello di L'Aquila, si registra nell'aquilano una crescita delle infiltrazioni di criminalità organizzata proveniente da Sicilia, Campania e Calabria interessata ad attività economiche dell'intera regione e, in particolare alla ricostruzione post sisma. Nel medesimo distretto maggiore frequenza, fra i

processi ordinari, stanno assumendo quelli in materia di truffa aggravata ai danni dello Stato, con riferimento all'erogazione del contributo per la riparazione dei danni da sisma e in materia fiscale.

Il Molise sembrerebbe essere territorio con minori infiltrazioni. La vicinanza con il territorio campano favorisce tuttavia l'ingresso della camorra (recenti indagini, come rappresentato nella relazione sulla DIA, hanno evidenziato l'isolata presenza di personaggi napoletani o casertani legati a storici clan).

Nell'Italia meridionale e insulare vi sono le sedi Distrettuali di: Napoli, Salerno, Potenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Bari, Lecce, Messina, Palermo, Catania, Caltanissetta e Cagliari.

A Napoli, il Presidente della Corte di Appello Bonajuto ha rappresentato, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, la preoccupazione per il dilagarsi della criminalità organizzata.

La relazione sulla DIA relativa al secondo semestre 2014 ha evidenziato che *“La camorra si conferma anche per il semestre oggetto di analisi, una entità capace di esprimere la sua pervasività su più piani, quello criminale, imprenditoriale e politico, diversificando quindi i propri settori di interesse”* Nella medesima relazione è stato rappresentato che l'aggiudicazione della gestione degli investimenti pubblici rappresenta una delle maggiori fonti di guadagno della camorra.

Per quanto riguarda il Distretto di Potenza, non sono emersi allarmi in ordine alla criminalità organizzata nel corso della relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2015. La DIA ha rilevato tuttavia che *“L'analisi delle dinamiche criminali vede la regione Basilicata influenzata dalle criminalità contigue e da quella siciliana”*.

In Puglia operano, secondo la DIA, i gruppi criminali legati alla “sacra corona unita” e si registrano fenomeni collusivi con pubblici amministratori locali.

Il Procuratore Generale delle Sezioni Unite della Corte dei Conti, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, ha segnalato (per il considerevole importo del danno – 7,5 milioni di euro circa) l'attività istruttoria della Procura regionale per la Puglia che è sfociata in atti di citazione relativi all'illegittimo affidamento del servizio di gestione dell'impianto di incenerimento dei r.s.u. del Comune di Taranto.

Sono sensibilmente aumentati nel distretto di Bari (dato emerso dalla relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015) i delitti contro la Pubblica Amministrazione: quelli di corruzione sono passati da 33 a 48 nel 2014.

La preoccupazione per la criminalità organizzata è stata rappresentata, per quanto riguarda il Distretto di Reggio Calabria, dal Presidente della Corte di Appello Macrì nel corso della inaugurazione dell'anno giudiziario. Desta allarme, secondo Macrì, il notevole incremento del

numero di professionisti coinvolti in numerose inchieste. Rappresenta inoltre che mafia e la ndrangheta hanno saputo infiltrarsi in diversi settori delle istituzioni e altresì che nel Distretto di Reggio sono aumentati i reati contro la pubblica amministrazione.

La presenza di “cosa nostra” in Sicilia è nota. Nell'ambito della inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Appello di Palermo è stata evidenziata l'opera di infiltrazione di cosa nostra in ogni settore dell'attività economica e finanziaria ed è stata altresì evidenziata l'espansione dei fenomeni di corruzione.

La preoccupazione per la criminalità organizzata è stata altresì rappresentata, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, per quanto concerne il Distretto di Cagliari; qui vi sono Istituti di pena ove è previsto che vengano trasferiti detenuti in regime di detenzione speciale. Come è già successo in Sicilia, può accadere che la detenzione speciale faciliti le infiltrazioni sul territorio delle famiglie dei detenuti.

2.1.3. Analisi del contesto esterno dalla prospettiva dell'Avvocatura dello Stato

L'interazione tra il contesto esterno e l'Avvocatura dello Stato avviene tramite l'attività contenziosa e consultiva ed in occasione degli impegni istituzionali e di protocollo che consentono una maggiore comprensione della realtà territoriale in cui si opera, oltre che nella limitata attività amministrativa rivolta a soggetti esterni (per lo più circoscritta all'acquisizione di strumenti indispensabili per il funzionamento degli uffici).

Al di fuori di ciò, l'analisi sollecitata dall'aggiornamento al PNA richiederebbe competenze, professionalità e strumenti istruttori piuttosto pertinenti ad un'indagine socio criminologica che non agli eventuali aspetti di illegalità diffuse potenzialmente emergenti dall'esperienza dei giudizi civili, penali ed amministrativi affidati alle cure ed alla responsabilità dell'Istituto.

Alle conoscenze scaturenti dall'ambito istituzionale si è attinto per svolgere le considerazioni che seguono, che riguardano alcuni distretti a titolo di esempio, e che non divergono dalle risultanze ufficiali.

Distretti dell'Italia settentrionale

Bologna Nella Regione Emilia Romagna il funzionamento degli apparati pubblici si è in genere conformato con tempestività ed attenzione al processo di revisione e di riorganizzazione degli strumenti di contrasto dell'illegalità nella PA.

Negli ultimi anni l'infiltrazione di forme di criminalità organizzata nel suo territorio ha tuttavia raggiunto un livello preoccupante, tale da costituire un serio pericolo per il corretto funzionamento degli apparati pubblici. La magistratura ha segnalato un radicamento sempre maggiore delle organizzazioni mafiose; ciò ha indotto l'Avvocatura a dedicare massima attenzione agli avvisi penali (la cui notifica è da ritenersi giuridicamente errata) collaborando così con l'AG per un esame preventivo dei fatti, al fine di informare le amministrazioni interessate e di consentire loro di valutare le più idonee iniziative. I fenomeni, per quanto gravi, sono ancora episodici ed eccezionali, ma l'attività criminale è risultata agevolata da comportamenti illeciti di pubblici funzionari.

Genova La Liguria e Genova hanno tradizione di grande rigore morale e di cultura democratica; vi convivono una componente operaia e di lavoro dipendente fortemente consapevole ed una componente elitaria di antica aristocrazia e di ingenti patrimoni, che hanno sovente trovato convergenza di intenti e di risultati. Tale particolare sistema è recentemente andato in crisi a causa del declino industriale, della crisi economica e finanziaria, della forte immigrazione.

L'infiltrazione camorristica è stata accertata nel corso del primo processo tenutosi ad Imperia. Il Ministro della Giustizia ha ammonito sulla necessità di vigilare per evitare infiltrazioni di comportamenti illegali del tutto estranei alla tradizione del territorio.

Fenomeni di "maladministration" sono presenti in appalti pubblici (spesso individuati in assenza di concorrenza e in deroga ad ordinarie discipline legislative) per realizzazioni di opere di dubbia utilità pubblica ma di sicuro guadagno privato.

Milano Peculiare della realtà milanese è la realtà economico finanziaria che incide sulla natura, sul numero e sulla rilevanza degli affari trattati (basti pensare all'entità del recupero fiscale). Tutto il contesto è permeato dalla rilevanza degli interessi economici, ivi compresa la realtà giudiziaria e libero professionale del distretto.

In tale positivo ambito potrebbero insinuarsi particolari situazioni di rischio. Per tali ragioni l'Avvocatura dello Stato nel corso degli anni ha anche affiancato per quanto di competenza l'attività di altri organi deputati a perseguire il fenomeno (Corte dei Conti, Procura della Repubblica).

Torino Considerato che l'ambito di operatività della distrettuale riguarda il Piemonte e la Valle d'Aosta, è dato di fatto sostanzialmente acquisito che i più rilevanti e pericolosi fenomeni di criminalità organizzata non sono più circoscritti alle sole regioni di provenienza dei relativi gruppi criminali, essendosi invece verificato, anche per ragioni economiche, un costante e preoccupante processo di estensione all'intero territorio nazionale.

Trento È notorio che il contesto territoriale di riferimento si caratterizza dal punto di vista linguistico, culturale, sociale ed economico per una particolare compattezza e coesione che, anche grazie all'autonomia di regione e province, si traduce in una significativa resistenza ed

impermeabilità a tentativi di penetrazione e di infiltrazione criminale. Il forte senso identitario delle comunità garantisce efficace controllo sociale e del territorio, sì da agevolare attività preventiva e repressiva.

Dal punto di vista istituzionale, il retaggio della tradizione di buon governo austro-ungarica connota in termini sani e positivi l'azione delle amministrazioni locali e pertanto sono solo episodiche le emergenze criminali, mentre i fenomeni di *maladministration* sono per lo più dovuti alla malintesa esigenza di protezionismo di interessi localistici.

Trieste L'ambiente esterno della Regione in generale e del suo capoluogo in particolare risulta esente da particolari fenomeni di criminalità organizzata, quantomeno "indigena", mentre esiste una coscienza civica diffusa di ostacolo alla probabilità di comportamenti corruttivi o anche solo di favoritismo o clientelari.

Venezia Anche sulla scorta di dati in possesso della Prefettura di Venezia, che svolge in Regione un ruolo di coordinamento degli UTG, si evince che nel territorio non sono stati rilevati casi di una presenza strutturata e "militare" delle organizzazioni criminali tipiche del meridione, pur essendosi verificati diversi casi di corruzione mediante pagamenti di tangenti a favore di funzionari e dirigenti degli uffici tecnici e degli enti locali.

In assenza di una criminalità locale particolarmente radicata, sussiste il rischio di infiltrazioni silenti nel tessuto economico produttivo da parte di altri soggetti, capaci di consolidarsi anche senza ricorrere ai tradizionali metodi criminali violenti.

Del resto, l'ambito regionale veneto è propizio per insinuazioni di tal genere, ove si consideri che in esso sono concentrate tra le più importanti opere pubbliche di interesse strategico in corso di esecuzione o di progettazione (MOSE, interventi in Laguna, Porto Marghera, realizzazione corridoi europei TEN-T).

Le prefetture del Veneto hanno adottato misure di monitoraggio e verifica, avvalendosi di strumenti quali i protocolli di legalità e l'estensione dei controlli antimafia.

Nonostante la preziosa e costante attività delle Prefetture, la grande rilevanza economica delle attività svolte sul territorio non esclude il possibile determinarsi di situazioni devianti dalla cura dell'interesse generale.

A contrasto di simili ipotesi, c'è da valutare l'apporto che può garantire l'Avvocatura dello Stato nell'attività di costante supporto consultivo alle scelte dell'Amministrazione.

Distretti dell'Italia Centrale

Perugia La Regione Umbria, storicamente connotata da forte presenza della massoneria e da un importante afflusso di stranieri (in passato favorito dalla presenza dell'univ. per stranieri) ha un'economia basata prevalentemente su turismo e commercio con limitate realtà industriali; già dalla

seconda metà del 2000 è stata registrata la presenza di sodalizi appartenenti alla camorra e alla ndrangheta (con infiltrazioni in edilizia e ristorazione) e un aumento di reati ambientali e legati al consumo di droghe. Infiltrazioni mafiose hanno riguardato società attive nella gestione dei rifiuti, tra cui la partecipata dal Comune di Perugia.

L'Aquila In ambito regionale non si ravvisa il rischio di verifica di fenomeni corruttivi in misura diversa da altre realtà territoriali. Tuttavia il processo di ricostruzione post-terremoto, che dovrebbe concludersi entro il 2020, interessa molte amministrazioni tutte assistite dall'Avvocatura, e attorno a tale processo ruota un'enorme quantità di denaro che può costituire un facile richiamo per figure di spessore delinquenziale. Il serio rischio di infiltrazioni di organizzazioni malavitose anche di stampo mafioso (le cui capacità corruttive e persuasive costituiscono fatto notorio) pare confermato da alcune indagini condotte dagli organi competenti.

Distretti dell'Italia Meridionale ed Insulare

Bari L'Avvocatura opera in un contesto esterno estremamente variegato, caratterizzato da una società sviluppata culturalmente ed economicamente che negli ultimi anni ha pagato gli effetti della crisi internazionale, e da una criminalità ben organizzata e radicata e resistente ai notevoli colpi assestati dalle istituzioni competenti.

Ciò nonostante, non sono emersi finora episodi di corruzione tali da far ritenere che ci sia una particolare propensione a tenere comportamenti devianti.

Cagliari Il contesto non presenta criticità di rilievo sotto il profilo del fenomeno corruttivo, pur risentendo, in linea generale, degli effetti di un progressivo decadimento istituzionale caratterizzato da frequenti infiltrazioni di natura illecita.

La matrice culturale della comunità isolana, per varie ragioni, favorisce il prevalere dell'interesse collettivo sull'interesse particolare.

Nell'ambito della attività istituzionale, infatti, non ci si imbatte di frequente in devianze o condizionamenti di natura corruttiva. Di recente, gli unici casi in cui la Magistratura ha evidenziato fenomeni di corruzione hanno riguardato la gestione degli enti locali e regionali, con riferimento soprattutto alla materia degli appalti.

Catania Nel distretto catanese, come evidenziato dalla DIA, è riscontrabile con tutta evidenza l'esistenza di realtà criminali senz'altro rilevanti, nonché diffuse nel tessuto sociale, le quali in via generale possono assumere valenza inquinante delle attività imprenditoriali locali, nonché delle funzioni politiche ed amministrative connesse.

Catanzaro Il territorio del distretto (regione Calabria esclusa la provincia di RC), è caratterizzato, non diversamente da altre realtà del Sud, da una serie di elementi che condizionano non positivamente la vita pubblica.

Il territorio soffre di un deficit di offerta culturale che influisce negativamente sulla crescita della sensibilità sociale soprattutto dei più giovani, e il tessuto economico povero si basa su risorse pubbliche piuttosto che create dall'imprenditoria privata; ciò favorisce atteggiamenti "predatori" sulle risorse collettive (beni del demanio marittimo, finanziamenti pubblici).

La diffusione della delinquenza di stampo mafioso e la gestione pubblica della maggior parte delle risorse economiche favoriscono il rischio di influenza corruttiva all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Messina Il contesto economico sociale del distretto è fortemente permeato da fenomeni corruttivi e da tentativi di infiltrazioni mafiose nelle attività di gestione di pubblici servizi della P.A., nonché nell'espletamento degli appalti per l'esecuzione di opere pubbliche.

L'Avvocatura si è infatti costituita parte civile in numerosi procedimenti penali per reati di corruzione e abuso d'ufficio a carico sia di funzionari della P.A. che di noti esponenti politici locali.

Potenza Il territorio lucano non presenta contesti metropolitani particolarmente ampi; non si riscontrano, pertanto, escalation e punte di devianza, sotto l'aspetto criminologico, riscontrabili in altre aree di diverse e maggiori dimensioni o, seppure di dimensioni metropolitane, contrassegnate da radicate situazioni di sottocultura criminale.

Reggio Calabria Il contesto esterno del distretto è notoriamente caratterizzato dalla pervasiva presenza dell'organizzazione criminale di tipo mafioso denominata ndrangheta, la cui capacità di influenza è accentuata dal contesto economico fortemente depresso, con alto tasso di disoccupazione specialmente giovanile, e da antiche radici culturali e criminologiche (Locride e Piana di Gioia Tauro). Fenomeni corruttivi hanno interessato particolarmente le amministrazioni locali (comuni sciolti per infiltrazioni mafiose incluso quello di Reggio C.).

2.1.4. Considerazioni conclusive

In generale, considerata la progressiva infiltrazione della criminalità organizzata di stampo mafioso nell'intero territorio nazionale, e la distribuzione "a macchia di leopardo" degli innumerevoli casi di corruzione venuti alla luce nel tempo, anche dopo l'emanazione della L. n. 190/2012, il rischio di verifica di fenomeni corruttivi non differisce in modo significativo in ambito regionale, eccettuato che per territori dove la presenza di organizzazioni criminali è purtroppo endemica.

Peraltro, in tutte le realtà territoriali, incluse quelle nelle quali si inquadrebbe una particolare propensione (diversa da quella che, fisiologicamente, si registra in tutta Italia) a tenere comportamenti devianti dalla cura del pubblico interesse, la situazione

ambientale risulta, da dati di fatto, essere non influente, in termini di aggravamento del rischio di corruzione, sull'attività amministrativa di competenza dell'Avvocatura dello Stato, esente da qualsivoglia atteggiamento comportamentale anche solo vagamente accostabile ad ipotesi di esercizio delle funzioni o del servizio in forme deviate e men che meno illecite.

I connessi rischi di corruzione appaiono in ogni caso marginali, in ragione, principalmente, della circostanza che l'Avvocatura non ha in genere diretti rapporti con il privato essendo la sua attività di norma mediata attraverso il contatto con l'Amministrazione patrocinata.

La struttura ha sempre dimostrato, nel suo complesso, di non essere permeabile al rischio della corruzione o di altri fenomeni riconducibili nell'ambito della cd. "*maladiministration*" ed, anzi, la fama di fedeltà ai principi costituzionali e di assoluta imparzialità di cui gode l'Istituto, la nota tradizione di correttezza e fermezza nella tutela degli interessi pubblici inducono a scoraggiare *ab origine* ogni velleità corruttiva esterna.

2.2. Contesto interno

2.2.1. Organi di indirizzo, struttura organizzativa

A norma dell'art. 15, 5° comma, del D.Lgs. n. 165/2001 (già art. 27, 3° comma, D.Lgs. n. 29/1993), le attribuzioni demandate dalla norma agli organi di Governo (organi di indirizzo politico-amministrativo) sono di competenza dell'Avvocato Generale dello Stato; le attribuzioni demandate ai dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale sono di competenza del Segretario Generale.

L'Avvocatura dello Stato non dispone di un ruolo dirigenziale. Le funzioni dirigenziali sono esercitate esclusivamente dal Segretario Generale e dagli Avvocati Distrettuali (art. 8 del D.P.R. n. 333/1995); tali funzioni hanno la natura di incarico conferito a personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3 D.Lgs. n. 165/2001.

L'Avvocatura dello Stato è organizzata sul territorio attraverso una struttura centrale, l'Avvocatura Generale, con sede a Roma, e venticinque articolazioni periferiche, le Avvocature Distrettuali, dislocate nei capoluoghi di Regione o comunque dove abbia sede la Corte d'Appello.

L'organizzazione ed il funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato sono regolati dal D.P.R. 5 luglio 1995, n. 333.

A norma dell'art. 5, l'Avvocato Generale dello Stato, oltre alle competenze conferitegli da disposizioni legislative e regolamentari, definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare e verifica la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. A tal fine, periodicamente e comunque ogni anno, anche sulla base delle proposte del Segretario Generale, emana le direttive generali da seguire per l'azione amministrativa e per la gestione.

A norma dell'art. 8, il Segretario Generale e gli Avvocati Distrettuali sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della attuazione delle direttive ad essi rispettivamente impartite, della gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali ad essi assegnate. All'inizio di ogni anno presentano all'Avvocato Generale relazione sull'attività svolta nell'anno precedente.

Ai sensi dell'art. 1 della L. 15 ottobre 1986, n. 664, il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato è addetto ai servizi relativi:

1. agli affari generali e amministrativo-contabili
2. all'attività professionale
3. all'informazione e alla documentazione

Il Segretario Generale cura il funzionamento degli uffici e dei servizi, soprintende agli affari amministrativi e di carattere riservato ed esercita le funzioni di capo del personale.

Con il d.P.R. 5 luglio 1995, n. 333, i servizi amministrativi definiti dalla L. n. 664/1986, presso l'Avvocatura Generale, sono stati articolati in uffici; il decreto

definisce le competenze degli uffici, precisando – peraltro – che l’elencazione delle relative attribuzioni, competenze e funzioni non ha carattere di esaustività.

Norme sopravvenute ed esigenze organizzative hanno determinato, nel tempo, modifiche anche rilevanti nelle attività degli uffici cui, peraltro, non ha corrisposto un aggiornamento delle disposizioni regolamentari di organizzazione interna.

Gli Uffici previsti dall’art. 12 del d.P.R. n. 333/1995 sono i seguenti:

Ufficio I - Affari generali e personale

Ufficio II - Organizzazione e metodo

Ufficio III - Ragioneria

Ufficio IV - Economato

Ufficio V - Archivio e impianti

Ufficio VI - Collaborazione professionale

Ufficio VII - Attività esterna e agenda

Ufficio VIII - Liquidazione e recupero onorari

Ufficio IX - Documentazione giuridica

Ufficio X - Rilevazione ed elaborazione dati - C.E.D.

Con provvedimento 4 maggio 2015 dell’Avvocato Generale sono state diversamente articolate le competenze dell’Ufficio III Ragioneria, con l’istituzione dei seguenti Uffici:

- Trattamento economico e di quiescenza degli Avvocati e procuratori dello Stato;
- Trattamento economico e di quiescenza del Personale Amministrativo.

Con il medesimo provvedimento è stato soppresso l’ufficio Trattamento Pensionistico, istituito con D.A.G. 30.12.2003.

Le Avvocature distrettuali hanno sede nei seguenti capoluoghi: Ancona - Bari - Bologna - Brescia - Cagliari - Caltanissetta - Campobasso - Catania - Catanzaro - Firenze - Genova - L'Aquila - Lecce - Messina - Milano - Napoli - Palermo - Perugia - Potenza - Reggio Calabria - Salerno - Torino - Trento - Trieste - Venezia.

L'Avvocato Distrettuale dello Stato vigila e soprintende, nell'ambito dell'avvocatura distrettuale, all'espletamento delle funzioni di istituto ed alla organizzazione e funzionamento degli uffici e dei servizi.

L'articolazione in uffici prevista dal d.P.R. n. 333/1995, ai sensi dell'art. 12, 1° comma, trova applicazione presso le avvocature distrettuali entro limiti funzionali alla dimensione di ogni avvocatura.

2.2.2. Ruoli e responsabilità nel particolare contesto normativo e organizzativo dell'Avvocatura dello Stato.

Coerentemente con quanto indicato dal PNA, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione nell'Avvocatura dello Stato e i relativi compiti e funzioni sono:

a. l'autorità di indirizzo politico

L'Avvocato Generale dello Stato, vertice dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 333/1995 e dell'art. 15, 5° comma, del D.lgs. n. 165/2001, è l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione.

b. il responsabile della prevenzione

L'Avvocatura dello Stato, sentito al riguardo il Dipartimento della Funzione Pubblica, ha individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione un funzionario di Area Terza – F6, non disponendo l'Amministrazione di un ruolo dirigenziale amministrativo nella propria organizzazione.

Il Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato ha espresso, inoltre, il parere che l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione, atteso l'ambito di applicazione della norma riferibile alla sola attività amministrativa, potesse essere affidato ad un funzionario dell'area terza.

Al funzionario di Area terza F6 Daniela Frascaroli, nominata con D.A.G. 5/9/2013 Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Avvocatura dello Stato, è stato conferito, altresì, l'incarico di Responsabile per la trasparenza.

Il Responsabile si avvale dell'Ufficio II Organizzazione e Metodo dell'Avvocatura Generale dello Stato, cui è preposto, e del quale fanno parte altre due funzionarie.

c. i referenti per la prevenzione

Il PTPC ha previsto la necessità di individuare in ogni avvocatura distrettuale un Referente per la prevenzione della corruzione. Al fine del necessario raccordo e della comunicazione tra il Responsabile e gli Uffici dell'Avvocatura Generale, coordinati e diretti dal Segretario Generale, è stata individuata un'ulteriore figura di Referente tra i funzionari dell'Avvocatura Generale.

I referenti dell'Avvocatura dello Stato sono avvocati e funzionari del ruolo amministrativo.

d. dirigenti e preposti

Nell'esercizio dei **compiti di natura dirigenziale** nell'ambito della struttura cui sono preposti, il Segretario Generale e gli Avvocati distrettuali volgono, altresì, le funzioni di prevenzione, assicurando l'osservanza del Codice di comportamento e verificando le ipotesi di violazione e di conflitto di interessi; esprimono proposte per l'adozione delle misure di prevenzione in armonia con le esigenze organizzative connesse alle particolari condizioni della sede ed adottano le misure proponendo eventuali integrazioni e correttivi.

I preposti agli uffici e gli altri titolari di posizione organizzativa dell'Avvocatura generale dello Stato svolgono parimenti attività informativa nei confronti del Responsabile e provvedono all'attuazione delle misure di loro competenza.

e. gli OIV e gli altri organismi di controllo interno

Il Nucleo di Valutazione ex art. 11 d.P.R. n. 333/1995, costantemente informato dal RPC sulle iniziative prese e gli atti adottati, non ha assunto le competenze demandate dall'ordinamento all'organo indipendente di valutazione della performance in tema di trasparenza e di anticorruzione.

I documenti di attestazione di cui all'art. 14, c. 4, lett. g) del d. lgs n. 150/2009 (da ultimo quello relativo alla rilevazione richiesta con Delibera ANAC n. 148/2014) sono redatti e sottoscritti direttamente dal RPC-RT.

f. l'Ufficio Procedimenti disciplinari, U.P.D.

Con decreto dell'Avvocato Generale 3.12.2009, quale Ufficio competente per i procedimenti disciplinari nei confronti del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato è stato individuato l'Ufficio di Segreteria Generale, il quale si avvale della collaborazione dell'Ufficio I – Affari generali e personale.

Quando la sanzione da applicare va dal minimo del rimprovero verbale al massimo della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni, provvedono direttamente, ai sensi dell'art. 55-bis, co. 1, del d.lgs. n. 165/2001, il Segretario Generale per i dipendenti in servizio presso l'Avvocatura Generale e gli Avvocati distrettuali per i dipendenti in servizio nella rispettiva Avvocatura distrettuale, questi ultimi dandone informazione all'Ufficio di Segreteria Generale.

L'U.P.D. sopra individuato, nonché il Segretario Generale e gli Avvocati distrettuali, ciascuno nell'ambito di rispettiva competenza, provvedono alla contestazione dell'addebito al dipendente, all'istruttoria del procedimento disciplinare e all'applicazione della sanzione in osservanza dell'art. 55-bis del d.lgs. n. 165/2001 e dei vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dal comparto dei Ministeri.

g. il personale dell'amministrazione; i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione

Il personale amministrativo destinatario delle misure previste dal presente Piano e delle norme dettate dai Codici di comportamento è il personale amministrativo con contratto a tempo determinato e indeterminato, con rapporto di lavoro individuale, regolato contrattualmente, nonché il personale,

contrattualizzato e non, che presta servizio in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, alle dipendenze dell'Avvocatura dello Stato.

Tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Avvocatura dello Stato sono tenuti ad osservare gli obblighi derivanti dai Codici di comportamento e le misure contenute nel PTPC.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si raccorda con gli organi sopra individuati secondo le modalità e con i tempi che saranno illustrati nelle seguenti sezioni del PTPC.

2.2.3. Politiche, obiettivi, strategie

L'Avvocatura dello Stato, istituita con il regio decreto 30 novembre 1933 n. 1611, è l'organo legale dello Stato al quale sono assegnati compiti di rappresentanza, patrocinio e assistenza nella difesa delle Amministrazioni Statali in tutti i giudizi civili, penali, amministrativi, arbitrali, comunitari e internazionali, nonché di consulenza giuridico-legale alle suddette amministrazioni che ne facciano richiesta.

La missione dell'Avvocatura dello Stato si sostanzia nella sua capacità di trattare, senza eccezione, tutti i nuovi affari contenziosi e consultivi che pervengono quotidianamente, che si sommano all'enorme numero di quelli già pendenti, e di svolgere l'attività professionale di difesa in giudizio delle varie Amministrazioni patrocinate entro gli inderogabili termini previsti dalle disposizioni processuali, attività che – al contrario di quanto avviene nei settori dell'amministrazione attiva – sfugge ad ogni sorta di programmazione, essendo sottoposta all'andamento del contenzioso, sul quale possono influire i più disparati fattori, non ultimo quello dell'organizzazione del singolo processo - di esclusiva competenza del giudice civile o amministrativo - che può condizionare i tempi dell'attività contenziosa dell'Avvocatura.

La funzione di consulenza dell'Avvocatura dello Stato, che non è solo quella di assistenza legale per le controversie in atto, ma anche di prevenzione di quelle meramente potenziali, è, evidentemente, di particolare importanza, perché opera in via preventiva in quanto volta sia a favorire la legalità dell'azione amministrativa sia a prevenire il sorgere del contenzioso o a risolvere in via transattiva un contenzioso insorto, con conseguente effetto deflattivo della litigiosità.

L'Avvocatura dello Stato, per la generalità delle materie trattate nell'attività professionale, costituisce un osservatorio privilegiato sulla capacità della pubblica amministrazione di operare secondo legalità, e a monte anche sulla qualità dell'intera produzione giuridica. Pertanto la sua azione produce benefici, oltre che alle amministrazioni patrocinate e all'azione amministrativa nel suo insieme, all'intera collettività.

Gli obiettivi strategici dell'Istituto si possono così sintetizzare:

- l'Avvocatura dello Stato deve conseguire risultati positivi nell'attività contenziosa, convalidando la legalità dell'azione amministrativa e salvaguardando le risorse economiche pubbliche oggetto di contenzioso;
- tramite l'attività consultiva, l'Avvocatura dello Stato contribuisce alla corretta ed omogenea applicazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni, guidandole su questioni giuridiche complesse; tramite i pareri induce altresì le amministrazioni, consigliando la predisposizione degli atti sotto il profilo della legittimità, a comportamenti volti a prevenire la lite e/o destinati ad avere successo nei casi di instaurazione del contenzioso;
- l'Avvocatura deve offrire servizi sempre più rapidi ed efficienti ai propri utenti, utilizzando al meglio le risorse pubbliche.

2.2.4. Risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie

Dal 2000 l'Avvocatura è entrata a far parte del bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le risorse messe a disposizione dell'Avvocatura dello Stato negli ultimi esercizi finanziari sono stati assolutamente insufficienti e tali da determinare la riduzione o il rinvio ad anni successivi della realizzazione di taluni progetti informatici e non, nonché la pressoché completa rinuncia a programmi di formazione del personale non previsti da obblighi di legge.

I ripetuti tagli di bilancio ostacolano il regolare aggiornamento dei sistemi, degli applicativi gestionali e delle dotazioni strumentali, indispensabile per stare al passo con l'evoluzione tecnologica e per le necessità di adeguamento alle modifiche normative.

Il bilancio di previsione 2015 ha assegnato all'Avvocatura dello Stato risorse per € 130.104.928, di cui € 129.116.826 per funzionamento, il bilancio 2015 della Giustizia amministrativa, istituzione avente una struttura organizzativa analoga a quella dell'Avvocatura, reca risorse per € 233.316.284, di cui € 202.068.710 per funzionamento.

Il sistema informativo dell'Avvocatura dello Stato (NSIweb2) offre un importante supporto alle attività istituzionali dell'Amministrazione integrando l'iter dei documenti e degli atti collegati ad affari legali con un sistema di gestione dell'iter delle pratiche che coinvolge i diversi uffici dell'Avvocatura.

Le attività automatizzate sono volte alla gestione delle informazioni collegate ai documenti in arrivo e in partenza e ai procedimenti seguiti dagli avvocati (affari legali) a partire dalla fase iniziale di impianto sino alla fase conclusiva di richiesta di liquidazione delle spese legali e relativa contabilizzazione dei pagamenti.

Il NNSI è stato integrato con la gestione documentale; insieme ai dati è, infatti, possibile consultare i documenti che costituiscono i fascicoli (affari legali).

Le funzionalità disponibili si possono raggruppare in due macro-aree:

l'area Affare Legale che comprende:

- 1) la associazione dei documenti in arrivo e in partenza agli affari legali di pertinenza con contestuale protocollazione ed associazione dell'immagine del documento o del documento informatico;

- 2) la gestione delle scadenze e delle udienze legate agli affari legali che costituisce un supporto per l'avvocato nella gestione dell'agenda;
- 3) la gestione di tutte le informazioni anagrafiche degli affari legali, classificate secondo criteri differenziati utili a successive attività di ricerca ed elaborazioni di tipo statistico;
- 4) funzioni a disposizione degli utenti per effettuare ricerche anche complesse sulle informazioni contenute nella base dati sia per uso interno sia in risposta alle amministrazioni assistite o al cittadino;
- 5) una versione "Extranet" riservata alla consultazione, da parte di ciascuna Amministrazione patrocinata accreditata, dei dati (non dei documenti) riferiti agli affari legali di propria pertinenza;

l'area Liquidazione che comprende:

- 6) la gestione delle sentenze che costituiscono la conclusione dell'iter dell'affare legale;
- 7) la gestione contabile dei pagamenti in relazione alle somme richieste ai debitori e la relativa rendicontazione.

L'applicativo NSIweb2 è integrato con la posta elettronica certificata e attraverso tale sistema e la Porta di dominio scambia informazioni con data base di altre istituzioni.

L'Avvocatura dello Stato, coinvolta in tutti i tavoli tecnici e istituzionali che si sono formati in merito al Processo civile telematico, ha fornito - al fine di far armonizzare la nuova disciplina processuale con le peculiarità del contenzioso erariale, spesso dimenticate in passato - un supporto giuridico specifico, che prosegue anche in virtù degli impegni futuri che riguardano il Processo amministrativo telematico, quello in cassazione e quello tributario.

Per la contabilità l'Avvocatura dello Stato utilizza il SICOGE, sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, realizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato e messo a disposizione delle Amministrazioni, che

consente di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario.

2.2.5. Qualità e quantità del personale

L'avvocato dello Stato è una figura particolare che ha punti di contatto sia con quella del magistrato che con quella dell'avvocato.

Come il magistrato, agisce, sia nell'esercizio della funzione consultiva che davanti a tutte le giurisdizioni, in rappresentanza dello Stato (anche dello Stato Comunità, come nel caso della giurisdizione internazionale), senza necessità di mandato e con elevato grado di autonomia individuale, allo scopo di garantire prima e durante il processo il rispetto della legge e dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

Come affermato dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) nella sentenza N. 08127/2012 Reg.Prov.Coll., *“l'attività degli avvocati e procuratori dello Stato assume quindi, indubbiamente, anche per le garanzie derivanti dalla riserva di legge che ne copre l'organizzazione e il funzionamento e per il principio di autonomia che ne informa la funzione nell'ambito dell'organizzazione complessiva dello Stato, una rilevanza istituzionale a livello di ordinamento generale, che non consente alcuna assimilazione con l'attività di qualsiasi altra struttura organizzata per l'assistenza legale ad un determinato soggetto ovvero con gli avvocati professionisti che operano nel libero foro.”*

Come la Suprema Corte di Cassazione ha sottolineato nella sentenza n. 13156/2014 - *“i compiti di rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato presentano caratteri assolutamente peculiari e differenziali rispetto al ruolo dei difensori del libero foro e degli uffici legali di altre amministrazioni pubbliche, poiché la sua attività è diretta al perseguimento d'interessi pubblici generali e all'attuazione del principio di legalità”*.

Sempre il TAR rileva che *“... il plesso dell'Avvocatura dello Stato è connotato da peculiari caratteri di autonomia che lo rende istituzionalmente non confondibile con*

le amministrazioni patrocinate, sottolineandosi non da ultimo, quale significativa garanzia del ruolo svolto da quell'Istituzione, l'elevato prestigio professionale degli avvocati e procuratori che ne fanno parte, grazie anche ai rigorosi criteri di selezione."

E non è senza significato che la provvista del personale togato dell'Avvocatura nel ruolo di avvocato dello Stato sia effettuata mediante un concorso assai selettivo, cui possono accedere solo soggetti che a loro volta abbiano svolto per alcuni anni l'attività di magistrato ordinario o amministrativo o di procuratore dello Stato o per 6 anni quella di avvocato.

La consistenza numerica del ruolo degli Avvocati e Procuratori dello Stato alla data del 1°/1/2016 è di **318** professionisti (di cui 10 fuori ruolo), su di un organico complessivo di 370, assunti con due procedure concorsuali tra le più selettive. Si tratta di un organico ristretto, se comparato a quello delle varie magistrature dinanzi alle quali esercitano il proprio patrocinio; certamente insufficiente rispetto alla mole di contenzioso che grava sull'Avvocatura dello Stato.

Peraltro il già non sufficiente organico del personale togato ha subito dal 1° novembre 2014 i contraccolpi dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio disposto dall'art. 1 del D.L. 90 del 2014, conv. in L. 114 del 2014, che ha comportato la simultanea cessazione di numerosi Avvocati dello Stato.

Molti dei posti vacanti determinatisi non sono ancora stati ricoperti, ma è prossima l'assunzione di 21 procuratori dello Stato ed è stato recentemente bandito il concorso per la selezione di 10 avvocati dello Stato.

La dotazione di personale di supporto, alla data del 1°/1/2016, consta di **877** unità di personale appartenente alle aree (comparto Ministeri) inclusi comandati da altre amministrazioni ed escluse unità in comando presso altra amministrazione.

E' assente il ruolo dirigenziale. Nell'ambito della terza area sono attribuiti incarichi di posizione organizzativa a 42 funzionari.

Dal punto di vista qualitativo, secondo le risultanze del Conto Annuale 2015, alla data del 31/12/2014, il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato è composto complessivamente dal 47% di uomini e dal 53% di donne.

Nell'ambito delle aree, nella 3^a area prevale il personale femminile (67%), nella 2^a area la distribuzione percentuale rispecchia quella media (47% uomini; 53% donne), nella 1^a area prevalgono gli uomini (70%).

La collocazione del genere femminile nella fascia professionale più alta coincide con la maggiore levatura culturale delle donne impiegate: sul totale dei laureati, prevalgono nettamente le donne (64%); nella media i diplomati (46% uomini; 54% donne).

L'organico è insufficiente anche in considerazione delle quotidiane assenze a vario titolo, dell'elevata età media, della cronica carenza di funzionari.

Il personale amministrativo, che per la gran parte ha un'anzianità di servizio superiore ai venti anni (89% degli uomini e 84% delle donne), supera i 50 anni di età per l'81% degli uomini e l'83% delle donne.

Sempre secondo le risultanze del conto annuale, usufruiscono di permessi ex L. n. 104/1992 n. 145 persone, e n. 19 usufruiscono di permessi ex art. 42, c. 5, d.lgs. n. 151/2001 (in totale il 21% degli impiegati). I giorni medi di assenza nel 2014 sono stati 10,11 per malattia e 10,57 per altre cause.

2.2.6. Cultura organizzativa con particolare riferimento alla cultura dell'etica

L'Avvocatura dello Stato ha sempre svolto un ruolo di assoluta terzietà ed indipendenza, che ha favorito un'immagine dell'Ufficio non condizionabile da interessi particolari che possano deviare dall'interesse pubblico.

La costante attenzione alle problematiche delle amministrazioni, e, tra queste, oltre alle massime Autorità dello Stato (Presidenza della Repubblica, Parlamento, Autorità indipendenti), e alle Agenzie fiscali anche la Pubblica Sicurezza, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, rinsalda quotidianamente il senso di appartenenza allo Stato e la fedeltà ai principi costituzionali.

D'altro canto, il lavoro di tutti è costantemente scandito dai termini e dalle procedure imposte dalle leggi, e le tematiche affrontate impongono continua attenzione al pubblico interesse in tutte le sue espressioni.

Per queste ragioni la cultura organizzativa dell'Istituto coincide con la cultura dell'etica e con i principi di legalità.

Il coinvolgimento di tutto il personale delle aree, soprattutto quello di più recente acquisizione, in un percorso formativo di prossima erogazione, contribuirà a rafforzare il profilo etico del corpo amministrativo.

2.2.7. Sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali), relazioni interne ed esterne

L'Avvocatura dello Stato è un crocevia di imponenti flussi informativi, in ingresso e in uscita. Tutto il contenzioso dello Stato e di numerosi Enti pubblici anche a diffusione nazionale passa per l'Istituto, veicolato sia dalle amministrazioni patrocinate sia dalle controparti.

I flussi in uscita sono rivolti alle amministrazioni, per le necessarie comunicazioni, e a tutte le autorità giudiziarie.

Nella trattazione dei giudizi i flussi e i processi decisionali sono scanditi dal diritto processuale e dai provvedimenti dei giudici, e naturalmente sono esclusivamente formali. Parte di tali flussi si va informatizzando per la progressiva estensione del processo telematico.

Con le amministrazioni, sia nell'attività istituzionale sia nell'attività amministrativa, le comunicazioni avvengono con l'utilizzo della posta elettronica certificata, o attraverso appositi applicativi gestionali; in quest'ultimo caso la formalizzazione è imposta dai sistemi.

I processi decisionali seguono il modello organizzativo e gerarchico previsto dalla normativa interna e non.

2.2.8. Considerazioni finali

Tra le amministrazioni dello Stato l'Avvocatura è l'unica a non disporre di un ruolo dirigenziale amministrativo: alle funzioni dirigenziali assolvono gli avvocati dello Stato che ricoprono gli incarichi di Segretario Generale ed Avvocato distrettuale.

L'assenza dei dirigenti e la carenza di personale direttivo non condiziona tanto l'efficienza, quanto rende difficoltoso un controllo che garantirebbe la massima imparzialità.

Con riferimento alla gestione amministrativo-contabile, posto che gli uffici dell'Avvocatura dello Stato, per le limitate forniture di cui necessitano, utilizzano il sistema delle convenzioni, il mercato elettronico e i prezzi di riferimento, nella massima trasparenza e con limitata discrezionalità, carenze di risorse, di competenze, di ruoli non sembrano fattori sufficienti per incidere in modo significativo sulla sensibilità della struttura al rischio di corruzione nella forma di condotte di *maladministration*, ma non consentono la contestuale applicazione di tutte le misure di prevenzione previste dal sistema anticorruzione.

L'accentuata informatizzazione dei processi, che ha certamente attenuato il rischio di corruzione, richiede personale culturalmente e professionalmente qualificato portato all'apprendimento e all'aggiornamento, esigenza che contrasta con l'età elevata dei dipendenti.

La carenza di organico rende quasi impossibile la rotazione di personale, essendo invece indispensabile sfruttare le competenze specifiche di ciascuno per consentire la prosecuzione delle attività. Altrettanto impossibile è l'affiancamento finalizzato a formare nuove professionalità.

3. Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione

3.1. Finalità e contenuti del PTPC.

Il PTPC fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.

Il Piano risponde alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, fermo restando che la Legge n. 190/2012 individua quali attività maggiormente esposte a detto rischio i procedimenti di autorizzazione o concessione, di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, di concorso e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
- b) prevedere, per le attività individuate, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate, obblighi di informazione nei confronti del responsabile per la prevenzione della corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge e dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Il Responsabile provvede alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, e ne propone le modifiche nei casi previsti dalla legge.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione si integra con il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che ne costituisce una sezione.

Gli obiettivi di prevenzione della corruzione e gli obiettivi di trasparenza sono recepiti nel Piano della performance, affinché la strategia anticorruzione e di trasparenza sia coordinata nella strategia complessiva dell'Istituto, e i relativi risultati siano valutati sul duplice versante della performance organizzativa e della performance individuale.

3.2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017

Nell'adozione dei primi PTPC è stata scelta una soluzione di progressiva implementazione dell'analisi finalizzata alla valutazione del rischio, e di graduale avvio delle misure di prevenzione, partendo dagli obblighi dettati dalla legge, ed estendendosi via via ad altri ambiti, significativi per l'attività dell'Avvocatura dello Stato.

Le misure di prevenzione, con precedenza alle misure obbligatorie indicate dalla legge e dal PNA, hanno riguardato essenzialmente le aree obbligatorie.

Nell'ambito delle aree di rischio è stato considerato prioritario il puntuale adempimento delle prescrizioni normative e regolamentari già previste dall'ordinamento. A dette previsioni sono state aggiunte ulteriori prescrizioni derivanti direttamente dalla L. n. 190/2012.

Particolare attenzione è stata dedicata ai tempi di attuazione delle misure di prevenzione, sottoposte a monitoraggio periodico da parte del Responsabile, attraverso la rete di comunicazione instaurata con i Referenti per la prevenzione.

Lo scadenziere delle misure, con l'indicazione degli attori coinvolti nelle varie fasi, e dei monitoraggi periodici, generalmente previsti con cadenza semestrale, è stato riportato in un cronoprogramma.

3.3. Il collegamento tra PTPC e Piano della Performance 2015-2017

Con il Piano della Performance 2015-2017 l'Avvocatura dello Stato ha realizzato pienamente, dal punto di vista organizzativo e gestionale, la trasposizione delle misure di prevenzione della corruzione e delle azioni di trasparenza in obiettivi di performance demandati agli Uffici (dell'Avvocatura Generale e delle 25 Avvocature distrettuali).

Tale trasposizione è risultata particolarmente impegnativa ma molto efficace; nell'ambito del P.P. sono stati anche più attentamente valutati i termini di realizzazione di alcune misure, gli indicatori di risultato delle azioni e i relativi target.

3.4. Stato di attuazione del PTPC ed aspetti critici

E' sostanzialmente positivo il giudizio sull'efficacia delle misure attuate, le quali, comunque, attengono alle aree obbligatorie, e consistono in prevalenza nelle prescrizioni indicate dalla legge e dal PNA.

Considerato che per ciascun ambito è stato considerato essenziale e prioritario il puntuale adempimento delle prescrizioni normative e regolamentari già previste dall'ordinamento, di cui è stata operata una ricognizione e – in taluni casi - una esplicazione a favore delle strutture amministrative interessate, le misure di prevenzione hanno prodotto omogeneità gestionale, maggiore consapevolezza del proprio ruolo da parte dei dipendenti applicati alle aree di rischio, programmazione e gestione con riduzione di discrezionalità.

I programmi, i progetti e le misure di prevenzione indicati dal PTPC 2014-2016 sono stati avviati per la quasi totalità. Non sempre è stato possibile rispettare i tempi di realizzazione di talune misure, la cui attivazione ha richiesto più tempo e più risorse di quanto previsto dal Responsabile all'atto della redazione del Piano.

La formazione generale, i cui programmi sono stati sottoposti alle rappresentanze sindacali, è stata suddivisa in 6 moduli registrati, che saranno resi fruibili a tutto il personale nei primi mesi del 2016. Sarà eseguita una verifica di apprendimento.

La formazione specialistica è stata limitata ad una minima parte degli attori della prevenzione per mancanza di adeguati stanziamenti. Questo fattore ha influito sul ritardo di realizzazione degli aspetti più tecnici della valutazione del rischio.

3.5. Eventi significativi del 2015

Nel corso del 2015:

- non sono pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi;
- non sono pervenute segnalazioni nell'ambito della procedura di tutela del whistleblower;
- è pervenuta una segnalazione di violazione del codice di comportamento, che ha dato luogo ad una contestazione disciplinare ed alla sanzione del rimprovero verbale;
- non sono pervenute segnalazioni sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati.

4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018

4.1. Impostazione del Piano

4.1.1. Processo di adozione del PTPC

Il PTPC è adottato con decreto dell'Avvocato Generale dello Stato.

Hanno partecipato alla predisposizione del Piano: l'Avvocato Generale dello Stato, il Segretario Generale e gli Avvocati dello Stato del suo staff, gli Avvocati distrettuali dello Stato, l'Ufficio II Organizzazione e Metodo, i Referenti per la prevenzione della corruzione, gli Uffici e i responsabili di procedimento interessati dalla analisi dei processi e dei rischi.

4.1.2. Individuazione delle aree di rischio

Con Determinazione n. 12/2015 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha emanato l'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione, che già indirizzava le Amministrazioni verso un'autoanalisi organizzativa e di individuazione di misure atte a favorire la prevenzione della corruzione, in coerenza tra PTPC e Piano della performance.

Con il suddetto documento l'ANAC chiede alle amministrazioni di estendere l'analisi del contesto, di analizzare tutta la propria attività attraverso la mappatura dei processi, di prendere in considerazione – oltre alle aree “obbligatorie” – anche aree comuni alle amministrazioni con alto livello di probabilità di eventi rischiosi, chiamate “aree generali” (gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso), ed infine di far emergere aree di rischio “specifiche” nell'ambito delle proprie attività funzionali e di contesto, come già il suggeriva PNA sin dalla fase di prima attuazione.

Il PTPC per il triennio 2016-2018 recepisce le indicazioni dell'Aggiornamento al PNA, si propone a sua volta nella veste di aggiornamento dei Piani precedenti,

integra una prima Mappatura dei processi, ed estende l'approfondimento nell'ambito delle aree che il documento dell'ANAC ha definito "aree generali", aventi aspetti peculiari nel contesto istituzionale dell'Avvocatura dello Stato.

Le misure di prevenzione indicate dai precedenti PTPC, ed in particolare nel PTPC 2015-2017, e relativa Appendice ed Allegati, sono da considerare vigenti e cogenti.

4.2. Mappatura dei processi che interessano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.

4.2.1. Prima mappatura dei processi ed indicazione dei rischi.

Preso atto delle indicazioni dell'Aggiornamento al PNA, è stata elaborata con l'Ufficio II Organizzazione e Metodo, sulla base di appositi approfondimenti e di esperienze di controllo di gestione e di misurazione e valutazione della performance, con lo studio di precedenti che hanno interessato l'amministrazione o tramite identificazione svolta mediante consultazione e confronto con i soggetti coinvolti, una prima Mappatura di tutti i processi che interessano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato, con indicazione dei possibili rischi e delle misure di prevenzione già previste o adottate con i precedenti PTPC.

La mappatura riguarda tutti i macro processi svolti ed indica l'area di rischio cui ciascuno afferisce.

La **Mappatura dei processi**, rappresentata nell'Allegato 2, nel corso del 2016 sarà sottoposta a tutte le unità organizzative e alle Avvocature distrettuali per una disamina che dovrà concludersi entro il 30 giugno 2016; congiuntamente, o a seguire, sarà confermata o modificata la valutazione di tutti i rischi inerenti ai processi suggerita dal presente PTPC e sarà eseguita la ponderazione del rischio e l'applicazione delle misure specifiche; quest'ultima fase dovrà concludersi entro il 30 settembre 2016.

I **dirigenti**, i **preposti** e i **referenti** presteranno la propria collaborazione nel processo di valutazione e ponderazione del rischio, e si esprimeranno sulle misure di prevenzione.

Qualora, in corso d'opera, dovesse intervenire il nuovo PNA, il processo di valutazione del rischio sarà adeguato al nuovo scenario.

Per la mappatura completa dei processi della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato si consulti l'Allegato 2.

4.2.2. Valutazione del rischio e relativa metodologia

Le aree di rischio che sono state descritte nella Mappatura devono essere oggetto di valutazione, attraverso le fasi di identificazione, analisi, ponderazione del rischio.

L'analisi del rischio, ovvero la valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto), con conseguente determinazione del livello di rischio, rappresentato da un valore numerico, è una fase del processo che non è stato possibile svolgere e che sarà progressivamente realizzata, con l'ausilio dei referenti e di tutti i responsabili di procedimento.

Una volta definito il livello di rischio di ciascun processo, saranno classificati i rischi rilevati secondo il valore attribuito, così da poter stabilire la priorità e l'urgenza di trattamento.

Peraltro, le misure previste dal presente PTPC e dal PTTI (Programma triennale Trasparenza Integrità) già avviate secondo il Cronoprogramma (Allegato 3), nonché le misure introdotte dai Piani degli anni precedenti, garantiscono un elevato livello di trattamento dei rischi, obbligatori e non, presenti nella sfera di attività dell'Avvocatura dello Stato.

4.3. Aree generali e/o di rischio specifico nell'attività dell'Avvocatura dello Stato.

Come già ricordato, l'ANAC ha individuato aree comuni alle amministrazioni con alto livello di probabilità di eventi rischiosi, chiamate "aree generali" (gestione delle

entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso).

Ferma restando l'individuazione, nella Mappatura dei processi, di 5 macro processi e 26 processi afferenti all'area generale di gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, il presente PTPC intende approfondire i processi relativi alla "Liquidazione e recupero onorari", processo tipico dell'Avvocatura dello Stato, che quindi si caratterizza per l'appartenenza all'area generale delle entrate ed anche come area di rischio specifica.

4.3.1. L'emersione dell'area di rischio specifica "Liquidazione"

Tra le attività peculiari dell'Avvocatura dello Stato, quelle finalizzate al recupero e la gestione delle competenze e delle spese di causa, area della "Liquidazione" presentano aspetti sensibili che rilevano al fine della prevenzione del rischio.

Anche se dall'indagine, che ha preso in considerazione gli ultimi cinque anni, non sono emersi casi giudiziari, episodi di corruzione o procedimenti disciplinari instaurati a carico del personale amministrativo addetto, i valori economici gestiti dal settore della "Liquidazione" inducono ad individuare, tra le attività funzionali e di contesto dell'Avvocatura dello Stato, questa come "area di rischio specifica".

In aggiunta all'adozione di misure "obbligatorie", l'introduzione di "misure ulteriori", se tradotte in obiettivi organizzativi ed individuali dalle politiche sulla performance, nel perseguire l'ottimizzazione dei processi è volta alla realizzazione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione.

4.4. Analisi dei processi e dei rischi dell'area della "Liquidazione"

L'ambito di competenza dell'area della Liquidazione è strettamente collegato all'attività legale, peculiare dell'Istituto. L'Avvocatura Generale e le Avvocature distrettuali, nei giudizi da esse rispettivamente trattati, curano l'esazione delle competenze di avvocato e di procuratore ai sensi dell'art. 21 del T.U. approvato con R.D. 30.11.1933, n. 1611, con le modalità dettate dal rispettivo regolamento di

esecuzione. Le attività dell'area della liquidazione sono finalizzate all'esazione, alla gestione e alla rendicontazione delle somme riscosse a titolo di competenze di avvocato e procuratore e delle spese di causa.

Con il supporto delle funzionalità di uno specifico applicativo denominato appunto "Liquidazione" presente nel sistema informativo nazionale, NsiWeb2, il personale addetto all'area della Liquidazione provvede:

- a quantificare ed esigere il pagamento le competenze di avvocato e procuratore;
- a gestire e contabilizzare le somme riscosse e da riscuotere;
- all'amministrazione del fondo per anticipazione delle spese di causa;
- alla riscossione, contabilizzazione e riversamento delle spese generali di causa;
- all'elaborazione del Rendiconto quadrimestrale finalizzato al successivo riparto.

Agli esiti di un'indagine appositamente condotta, si è rilevato che nonostante il programma Liquidazione offra il supporto per gestire l'esecuzione di tutte le attività, non tutte le sedi distrettuali lo utilizzano integralmente.

Atteso che è auspicabile l'esecuzione di tutte le procedure attraverso le funzionalità dell'apposito programma, a garanzia di maggiore precisione e trasparenza, e per finalità statistiche e di controllo di gestione, è necessario che entro la fine dell'anno 2016 ogni sede utilizzi integralmente l'applicativo gestionale "Liquidazione" nell'esecuzione delle procedure di competenza e che i locali Referenti e l'Ufficio X CED riferiscano al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, due volte l'anno entro il 15 luglio 2016 ed entro il 15 gennaio 2017 sullo stato dell'adempimento.

4.4.1. La determinazione e l'esazione delle competenze nei confronti della controparte soccombente

L'Avvocatura Generale e le Avvocature distrettuali, nei giudizi da esse rispettivamente trattati, ai sensi del 1° comma dell'art. 21 del T.U. approvato con R.D. 30.11.1933, n. 1611, con le modalità dettate dal rispettivo regolamento di esecuzione, curano l'esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti quando tali competenze siano poste a carico delle

controparti stesse per effetto di sentenze o ordinanze passate in giudicato, rinunce per accettazione e transazioni per approvazione.

Le richieste di recupero delle spese di lite, concernenti le cd. “spese liquidate”, possono essere predisposte soltanto dopo che il titolo è divenuto irretrattabile e devono indicare l’esatto importo, che dovrà affluire al capitolo della Ragioneria dello Stato dedicato agli onorari e diritti di causa, al netto delle detrazioni previste dall’art. 2 del d.P.C.M. in data 29 febbraio 1972 per le spese generali.

Con nota scritta la controparte soccombente viene invitata ad effettuare i versamenti diretti presso le sedi territoriali di Tesoreria mediante bonifico bancario o postale, con imputazione:

- al capo X, capitolo 3518, art. 1 del Bilancio d’entrata dello Stato, esclusivamente per gli importi dovuti a titolo di onorari giudiziari e ai diritti di avvocato;
- al capo X, capitolo 2368, art. 6, le somme dovute per le spese vive, ivi comprese le spese generali, da destinarsi all’Erario “in conto entrate eventuali e diverse del Ministero dell’Economia e delle Finanze versamento di somme a favore del Bilancio dello Stato”.

La controparte soccombente è inoltre tenuta al pagamento:

- delle spese vive, quali il contributo unificato e le spese di notifica, anticipate per il normale espletamento dell’attività giudiziaria dagli Enti pubblici che si sono avvalsi del patrocinio dell’Avvocatura, con le modalità dagli stessi fornite;
- di eventuali somme da rifondere alle Amministrazioni statali o Enti pubblici, anticipate a fronte di notule munite del visto di congruità – per il pagamento dei diritti di spettanza degli Avvocati delegati a norma dell’art. 2 del R.D. n. 1611/1933.

Nelle ultime tre ipotesi, l’invito bonario al pagamento inoltrato al debitore dovrà essere comunicato, per conoscenza, all’Amministrazione statale, Ente patrocinato o altro Ente da questi delegato, che ne dovrà controllare l’avvenuta riscossione.

In caso di condanna della controparte, le spese prenotate a debito sono recuperate direttamente dall’Amministrazione ammessa a tale beneficio attraverso apposita

comunicazione dei competenti Uffici giudiziari a seguito del passaggio in giudicato dei relativi provvedimenti giurisdizionali.

Nelle richieste di pagamento devono essere indicati tutti estremi utili per il corretto accredito delle somme richieste e, a sua volta l'ordinante dovrà indicare nella disposizione del bonifico insieme alla causale del versamento gli altri riferimenti necessari per l'identificazione del contenzioso, nonché il codice Bic (codice di identificazione bancaria) e BITAITRRENT (codice utilizzato dalle Agenzie delle Entrate o dalle Tesorerie per i bonifici dall'estero) per consentire la finalizzazione automatica delle somme ai predetti capitoli presso la Sezione di Tesoreria competente.

Nei soli casi in cui è necessario procedere alla riscossione forzata dei compensi liquidati dalle Autorità giudiziarie a carico della controparte soccombente in favore dell'Avvocatura dello Stato il recupero è affidato alla S.p.A. Equitalia.

Il diritto al recupero degli onorari e delle spese di causa è soggetto a prescrizione e, pertanto, le attività finalizzate all'esazione dei compensi devono essere eseguite entro dieci anni dalla pubblicazione della sentenza.

Nel caso in cui fosse necessario predisporre atto di precetto al debitore, le spese di notifica sono aggiuntive alle spese di causa e sarebbero pertanto recuperate per essere versate nel capitolo di competenza a favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 2368 Capo X art. 6.

4.4.2. Analisi per l'individuazione del rischio specifico: la prescrizione dei crediti e l'indebita riduzione delle somme da corrispondere

Il potenziale rischio di corruzione è individuabile già nella fase preliminare alla procedura per il recupero delle competenze cd. "liquidate" in sentenza. L'evento corruttivo che potrebbe verificarsi consiste nella mancata attivazione di recupero del debito nei tempi previsti per non incorrere nella prescrizione, favorendo in questo la controparte liberandola dall'onere del pagamento di quanto dovuto. Altra possibilità di evento corruttivo potrebbe consistere nel favorire la controparte con una impropria riduzione delle somme da liquidare in parcella.

4.4.3. Misura per prevenire il rischio

Per prevenire il potenziale rischio che qualcuno si avvantaggi personalmente nel favorire l'inesigibilità del pagamento del debito nei confronti della controparte per l'intervento della prescrizione o con impropria riduzione degli importi da recuperare è necessario effettuare periodiche ricognizioni e riscontri delle sentenze favorevoli e dei compensi richiesti e da richiedere.

Proprio in questa direzione è recentemente intervenuto l'Istituto che, con Circolare n. 58/2015 dell'11.12.2015 del Segretario Generale, ha disposto una ricognizione generale delle sentenze favorevoli per le quali debbono essere corrisposte dalle amministrazioni vincitrici o dalle controparti soccombenti le spese di lite previste dall'art. 21 del R.D. n. 1611/1933. Tutte le sedi dovranno comunicare il numero complessivo dei provvedimenti favorevoli passati in giudicato, specificando anno per anno il numero dei provvedimenti con compensazione o liquidazione delle spese di lite nonché l'importo complessivo delle somme già richieste alle singole amministrazioni vincitrici in attesa di pagamento e quelle a carico delle controparti ancora da recuperare.

All'esito di questa prima ricognizione sarà verificata l'utilità di una reportistica periodica sullo stato dei procedimenti.

4.4.4. Il recupero degli onorari in caso di sentenza favorevole all'Amministrazione con compensazione delle spese di lite - Effetti dell'art. 9 del D.L. 24.6.2014 n. 90, convertito con modificazioni con la L. 11.8.2014, n. 114

L'intervento dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni con L. 114/2014 "Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e degli enti pubblici", ha abrogato il 3° comma dell'art. 21 del R.D. 1611/1933 ai sensi del quale, in caso vittoria del giudizio con compensazione delle spese di lite, era prevista la corresponsione da parte delle Amministrazioni dello Stato della metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente.

Per effetto della norma intervenuta, le attività finalizzate al recupero di compensi professionali in caso di controversie conclusesi con giudizi favorevoli, con compensazione delle spese, sono divenute residuali, limitate alle sole sentenze depositate antecedentemente alla data del 25 giugno 2014.

La procedura per il recupero delle competenze per le cd. “sentenze compensate”, che, come sopra detto, riguarda attualmente soltanto un limitato numero di sentenze rimaste in arretrato, prevede la redazione di una parcella da inviare in allegato a nota con cui l’Amministrazione difesa viene invitata al pagamento mediante accredito diretto al capo X, capitolo 3518, art. 1 del Bilancio d’entrata dello Stato presso le locali Tesorerie dello Stato.

Le parcelle, predisposte secondo rigorosi criteri, per quanto concerne le competenze dell’Avvocatura Generale sono sottoposte a duplice visto con firma finale del Segretario Generale, e per quanto riguarda le competenze delle Avvocature distrettuali, sono liquidate dall’Avvocato distrettuale, salvo approvazione dell’Avvocato Generale nei casi in cui la liquidazione, per motivi opportunamente segnalati e motivati, si discosti in aumento dai parametri stabiliti.

Il pagamento effettuato con la predetta modalità viene contabilizzato dalle Tesorerie con imputazione al Bilancio dello Stato e con rilascio, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del D.M. 293 del 9.10.2006, di una quietanza con efficacia liberatoria all’Amministrazione che ha effettuato il pagamento.

Poiché il sistema informativo impone la registrazione degli estremi della quietanza, le locali Tesorerie dello Stato emettono un estratto conto mensile delle entrate sul capitolo 3518, art. 1, capo X del Bilancio dello Stato, sul quale confluiscono i pagamenti degli onorari di causa disposti dalle varie Amministrazioni, contenenti i numeri e le date delle quietanze da registrare nel sistema informativo “Liquidazione” dell’Avvocatura dello Stato.

4.4.5. Analisi della procedura per l’individuazione del rischio specifico

Tutte le fasi della procedura finalizzata alla riscossione delle somme dovute all’Avvocatura dello Stato per le sentenze favorevoli con compensazione delle spese

di causa vengono eseguite attraverso l'utilizzo dell'apposito programma gestionale collegato alla banca dati del sistema informativo istituzionale e la contabilizzazione delle somme incassate è sottoposta a rigorosa tenuta contabile e a controlli interni da parte di altro Ufficio dell'Avvocatura Generale a cui compete la redazione del riparto delle somme riscosse. Esternamente, altri controlli sono esercitati dalle stesse Amministrazioni che erogano le somme dovute e dalla Tesoreria dello Stato centrale e da quelle locali che materialmente introitano il denaro ed emettono rendiconto.

L'intera procedura finalizzata al recupero delle competenze nei confronti delle Amministrazioni difese *ope legis* dall'Avvocatura dello Stato, ammesse al beneficio della prenotazione a debito delle spese di giustizia, non prevede la gestione di fondo per le spese e i diritti di causa e non consente in alcun modo il contatto degli operatori con somme di denaro che confluiscono direttamente sull'apposito capitolo di bilancio.

Per i motivi sopra esposti si ritiene che questa specifica procedura non presenti aspetti particolarmente rilevanti ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione.

4.4.6. La chiusura del quadrimestre e l'elaborazione del rendiconto

La Ragioneria Generale dello Stato invia mensilmente all'Avvocatura Generale, che lo dirama a tutte le sedi distrettuali, l'estratto conto delle entrate sul capitolo 3518 capo X art. 1 del Bilancio dello Stato, su cui confluiscono tutte le somme riscosse a titolo di competenze.

Dall'estratto conto mensile gli addetti all'area della Liquidazione rilevano gli estremi delle quietanze di competenza della propria sede da registrare nel sistema informativo e, attraverso apposita funzione dell'applicativo gestionale, provvedono all'elaborazione e alla stampa delle ricevute.

Come previsto all'art. 61 dal Regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1612, la ripartizione delle competenze di avvocato e di procuratore devolute all'Avvocatura dello Stato, ai termini dell'art. 21 del T.U. n. 1611 del 30 ottobre 1933, devono essere ripartite alla fine di ogni quadrimestre dell'esercizio finanziario e, pertanto, l'ultimo giorno dei

mesi di aprile, agosto e dicembre, il personale addetto alla Liquidazione provvede alla chiusura della contabilità quadrimestrale di competenza della propria sede e all'elaborazione del rispettivo rendiconto.

Il complesso delle ricevute emesse dal programma a fronte delle somme incamerate da ogni sede sul capitolo 3518 costituiscono il vero e proprio oggetto del Rendiconto che deve essere elaborato dal programma applicativo "Liquidazione", utilizzando la funzione "Gestire e rendicontare – rendiconto quadrimestrale". Il sistema prevede la registrazione automatica dei movimenti in entrata e in uscita quali l'attribuzione dei movimenti in entrata ai relativi debitori, l'elaborazione dei versamenti effettuati in Tesoreria, sia per le somme direttamente riscosse ed imputate che per le quote detratte dalle somme imputate e destinate all'Erario, la registrazione delle quietanze di Tesoreria con relativa imputazione ai debitori, ed infine, l'elaborazione del rendiconto quadrimestrale e, soltanto nei casi in siano stati versati per l'incasso in favore della Sezione di Tesoreria Provinciale competente per territorio assegni circolari, del conto giudiziale annuale.

Nel rendiconto risultano descritte tutte le somme riscosse a titolo di onorari di causa, le somme versate all'Erario, la descrizione analitica del numero progressivo di registrazione con l'indicazione degli importi "Liquidati" o "Compensati", numero e data di quietanza, nominativo del versante, Amministrazione difesa, Autorità Giudiziaria, titolo irretrattabile, somma esatta, eventuali somme da detrarre e importo netto, avente diritto, estremi del versamento (data e numero quietanza), estremi di quietanze di Tesoreria data e numero, distinzione somme divisibile e somme non divisibili.

Il Rendiconto viene prodotto in triplice copia e firmato per l'attestazione di veridicità delle scritture contabili dal Segretario Generale per la sede centrale e dagli Avvocati Distrettuali per le sedi territoriali. Con la stessa funzione del programma con cui vengono stampati i rendiconti, devono essere elaborati e stampati gli elenchi delle quietanze di Tesoreria, con l'indicazione del numero progressivo, numero di quietanza, data, importo, versante. Al rendiconto informatizzato sono allegati: il

prospetto delle somme riscosse, gli elenchi delle quietanze di versamento delle somme esatte nel quadrimestre e divenute divisibili e di quelle non ancora divenute divisibili; l'elenco delle somme esatte e versate nei precedenti quadrimestri e divenute divisibili nell'ultimo quadrimestre e di quelle non ancora divenute divisibili; i prospetti di riparto tra il personale delle somme divenute nel quadrimestre divisibili. Gli elenchi sono divisi anche per data di esercizi finanziari diversi in funzione del riversamento di somme al capitolo 4439. Viene altresì prodotto un elenco delle somme non divisibili nel caso in cui siano state recuperate somme il cui titolo non sia ancora passato in giudicato. La procedura finalizzata alla chiusura quadrimestrale prevede anche la produzione di altri documenti che non vengono gestiti dal programma quali:

- l'elenco delle quietanze di versamento delle somme rese divisibili nel quadrimestre, esatte e versate nei precedenti quadrimestri al capo X capitolo 3518;
- le dichiarazioni ai sensi del D.P.R.10/11/99 n. 469, attestanti la veridicità delle somme incamerate distinte, che attestano le somme incamerate con la specifica delle competenze di pertinenza al piano gestionale N. 1 - onorari di causa avvocati - N. 2 fondo perequativo avvocati - e N. 3 - fondo perequativo personale amministrativo-.

Con la chiusura del quadrimestre, l'elaborazione e la trasmissione all'Avvocatura Generale dei rispettivi Rendiconti si conclude il ciclo dei processi di competenza dell'area della Liquidazione.

In relazione al complesso delle attività previste per la chiusura dell'esercizio del quadrimestre e l'elaborazione del rendiconto, atteso che l'obbligatorietà dell'utilizzo delle apposite funzionalità presenti nel programma "Liquidazione" è già di per sé garanzia di trasparenza e correttezza, non si ravvisa la necessità di intervenire con modifiche procedurali o specifiche misure ai fini del miglioramento dell'organizzazione e della prevenzione di potenziali eventi corruttivi.

4.4.7. Il Riparto e la gestione finanziaria del capitolo 4439

Gli interventi normativi che si sono susseguiti apportando modifiche ai criteri e alle modalità di esecuzione del riparto hanno contribuito ad accrescere la già complessa attività della ripartizione.

L'art. 43, 4° comma, della L. 69/2009 ha disposto che una quota di competenze spettanti agli avvocati e procuratori dello Stato confluisca nel fondo perequativo destinato ai dipendenti amministrativi dell'Avvocatura dello Stato.

Da ultimo, l'art. 9 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni con la legge 11 agosto 2014, n. 114 ha introdotto la "riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e degli enti locali". Il 4° del citato articolo ha previsto che il 50% delle somme recuperate nei confronti delle controparti sia ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato in base al rendimento individuale (i criteri per la determinazione del rendimento individuale del personale togato sono stati definiti con il Regolamento dell'Avvocato Generale di cui al D.A.G. 28/10/2014), che un ulteriore 25% sia destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato, da attribuire previa procedura di valutazione comparativa e che il rimanente 25% sia destinato al "Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1 comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e successive modificazioni".

Dopo aver effettuato la verifica dei rendiconti delle somme esatte a titolo di onorari di causa da tutte le sedi e versate in Tesoreria, al Capo X – Capitolo 3518 art. 1 – dello Stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato, l'Ufficio Trattamento Economico e di quiescenza degli Avvocati e Procuratori dello Stato deve richiedere all'Ufficio Centrale del Bilancio la riassegnazione delle sopradette somme versate, al capitolo di bilancio 4439; l'Ufficio predetto provvede, infine, alla ripartizione delle quote secondo quanto previsto dalla legge e dai regolamenti interni.

Attraverso il sistema SICOGE vengono disposti gli ordini di pagamento a favore dei beneficiari.

Atteso che la totalità degli adempimenti di questa fase sono gestiti all'interno del Bilancio dello Stato, si ritiene che questa specifica procedura non presenti aspetti significativi ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione.

4.4.8. La rappresentanza e difesa delle amministrazioni non statali, enti e persone fisiche ammessi al patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato e la gestione del relativo fondo spese

L'Avvocatura dello Stato, in aggiunta al patrocinio obbligatorio in favore delle Amministrazioni dello Stato, può essere autorizzata ad assumere la rappresentanza e difesa anche di altre amministrazioni pubbliche non statali e di enti pubblici, così come disposto dall'art. 43 del T.U. n. 1611/1933 (c.d. patrocinio autorizzato) nonché quella di pubblici impiegati come previsto dall'art. 44 R.D. n. 1611/1933. Attualmente, le amministrazioni e gli enti che si avvalgono della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato sono diverse centinaia e ciascuno di essi per un considerevole numero di liti.

A differenza delle Amministrazioni difese per legge, le amministrazioni, gli enti e le persone fisiche rappresentate e difese dall'Avvocatura dello Stato non godono del beneficio della prenotazione a debito delle spese di giustizia, per cui devono far pervenire all'ufficio della Liquidazione un congruo anticipo per affrontare le spese di causa quali il contributo unificato, marche da bollo, notifiche ecc. L'ammontare dell'anticipo viene determinato dal personale togato in proporzione al valore della causa.

Stante l'inesistenza di un apposito capitolo di bilancio dello Stato di entrata, né di un pertinente capitolo di spesa da cui attingere la provvista per le spese processuali, per rispondere ad oggettive necessità di gestione del contenzioso affidato ogni sede dell'Avvocatura ha la titolarità di un conto corrente bancario sul quale affluiscono e dal quale vengono prelevate le somme anticipate per provvedere al pagamento delle spese di lite.

In considerazione della perentorietà e brevità dei termini per poter procedere alle spese di notifica e a quelle per il pagamento del contributo unificato, non esiste alternativa alcuna alla prassi, assai risalente negli anni, di farsi anticipare dall'ente le somme occorrenti e di gestire i relativi importi attraverso un conto corrente bancario, escludendo il maneggio di contanti da parte del personale amministrativo.

Per l'intera gestione dei fondi per anticipazione delle spese di lite degli enti ammessi al patrocinio autorizzato, l'Avvocatura dello Stato ha predisposto un apposito programma informatico, presente nel Nuovo Sistema informativo NSIWeb2, denominato appunto "Gestione fondo spese enti" che il personale addetto all'area della Liquidazione è tenuto ad utilizzare per l'esecuzione di tutte le attività di movimentazione e rendicontazione e che contempla le seguenti funzioni:

- Anagrafico enti – per l'inserimento di nuovo ente ammesso al patrocinio autorizzato;
- Aprire/chiudere fondo per registrare importo versato per anticipo spese
- Gestire le richieste (uscite) che consente la registrazione delle spese effettuate
- Imputare – entrata – per registrare gli estremi del versamento del fondo spese
- Preparare estratto conto e visualizzare il saldo -
- Rendiconto generale – che consente l'elaborazione dell'estratto conto di tutto l'esercizio finanziario – ente e importo – in una tabella riepilogativa
- Chiudere l'esercizio – che consente la stampa della movimentazione e il saldo del fondo di ogni ente; inoltre, attraverso questa funzione può essere eventualmente predisposta una nota per richiedere l'integrazione del fondo in caso di carenza.

Riscontrata la correttezza di tutta la situazione contabile si può procedere con la chiusura dell'esercizio finanziario e quindi riaprire il nuovo esercizio per la nuova annualità, attività prevista obbligatoriamente.

Il meccanismo di contabilizzazione dei fondi anticipati è incentrato sul complesso dei fondi di pertinenza di ogni singolo ente nel quale confluiscono tutte le somme anticipate di volta per le proprie cause. Ogni ente deve avere a disposizione i propri fondi per le spese delle sue cause e, nel caso in cui si rilevassero carenze, ne deve essere immediatamente richiesto all'ente il reintegro.

L'Ufficio della Liquidazione provvede al pagamento del contributo unificato, marche da bollo ecc. ma non gestisce le spese di notifica che sono invece affidate alle strutture amministrative che operano sul capitolo di spesa n. 4469 concernente

spese di copia di atti giudiziari rilasciati dalla cancellerie e segreterie di organi giudiziari, anticipazioni delle indennità di trasferta agli ufficiali giudiziari per notifiche o atti di esecuzione eseguiti fuori sede, anticipazioni d'indennità di notificazione a mezzo dei messi di conciliazione, anticipazione delle spese ed altre spese procedurali.

Quando le cause sono definite, sul conto corrente rimangono a disposizione – sempre dello stesso ente – le somme non utilizzate. Nel caso in cui l'ente richieda la restituzione delle somme residue l'ufficio ne predispone la restituzione a mezzo di bonifico bancario o assegno circolare a seconda delle disposizioni impartite dall'ente stesso.

Nonostante l'ampio e completo ventaglio di applicazioni presenti nel programma informativo "Gestione fondo spese enti", all'esito di un recente monitoraggio sul suo utilizzo, si è rilevato che non tutte le sedi distrettuali se ne servono. Atteso che è auspicabile l'esecuzione di tutte le procedure attraverso le funzionalità dell'apposito programma, a garanzia di maggiore precisione e trasparenza, e per finalità statistiche e di controllo di gestione, è necessario che entro la fine dell'anno 2016 ogni sede utilizzi integralmente l'applicativo gestionale "Gestione fondo spese enti" nell'esecuzione delle procedure di competenza e che i locali Referenti e l'Ufficio X CED riferiscano al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, entro il 15 luglio 2016 ed entro il 15 gennaio 2017 sullo stato dell'adempimento.

4.4.9. Analisi del rischio specifico: rischio di prelievi per spese inesistenti

Nell'ambito del processo di gestione del fondo per le spese di causa, la fase che prevede la registrazione delle spese effettuate in uscita dal fondo è senza dubbio quella più rilevante ai fini dell'individuazione del rischio che possano verificarsi eventi corruttivi. E' infatti ipotizzabile che qualcuno possa trarre illecito vantaggio economico personale andando a prelevare denaro dal fondo dell'ente difeso giustificando l'uscita con spese di causa inesistenti.

4.4.10. Misura per la prevenzione del rischio specifico

Per prevenire il potenziale rischio sopra individuato, è necessario che, ad ogni chiusura di anno finanziario, venga obbligatoriamente inviato ad ognuna delle amministrazioni difese l'estratto conto del proprio fondo spese, con la causale di ogni spesa sostenuta per ogni singola causa trattata.

Le verifiche sull'obbligo di invio dell'estratto conto alle Amministrazioni difese alla fine dell'esercizio annuale saranno definite nell'ambito del **Piano della performance 2016-2018**.

4.5. Area dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

L'Avvocatura dello Stato non esercita attività concessoria o autorizzatoria, e pertanto nei precedenti Piani si è fatto rinvio a successivi approfondimenti al fine di verificare l'esistenza di procedimenti aventi le caratteristiche proprie di tale area.

In particolare è stata esaminata la fattispecie della concessione degli spazi per la somministrazione di alimenti, bevande ed altri generi di conforto, anche attraverso l'installazione delle apparecchiature di distribuzione automatica.

Su questa problematica si è espressa l'ANAC ed è presente giurisprudenza del giudice amministrativo e della Cassazione.

In particolare l'ANAC, nel parere n. 104 del 17 giugno 2015, richiama la sentenza del TAR Toscana sez. I 30 marzo 2015 n. 536, che indica che *“quello in esame costituisce un contratto atipico nel quale trovano spazio sia gli elementi della concessione di un servizio al pubblico, che quelli della concessione di spazi pubblici, con prevalenza del primo elemento poiché la causa della concessione è assorbita da quella del servizio al pubblico consistente nella distribuzione di alimenti e bevande. La concessione di spazi è il mezzo attraverso il quale viene raggiunto quest'ultimo obiettivo. Il contratto di cui si tratta è infatti, ormai unanimemente, qualificato dalla giurisprudenza nei termini della concessione di servizio (C.d.S. VI, 4 settembre 2012 n. 4682; T.A.R. Toscana II, 5 agosto 2014 n. 1329.). Ai fini che qui interessa, peraltro, rileva la circostanza che entrambi gli istituti, la concessione di servizi e quella di beni, fuoriescono dall'ambito di applicazione del d.lgs. 163/2006 il quale,*

all'art. 30, dichiara applicabili alla (sola) concessione di servizi i propri principi fondamentali e quelli dell'ordinamento comunitario, ed impone una minima forma concorrenziale costituita da una gara informale cui devono essere invitati almeno cinque concorrenti con predeterminazione dei criteri selettivi. Gli stessi principi di trasparenza, pubblicità e concorrenzialità sono stati dichiarati applicabili dalla giurisprudenza anche alla concessione di spazi pubblici (C.d.S. VI, 25 settembre 2009 n. 5765 e 30 settembre 2010 n. 7239).-- Non appare irragionevole la previsione di un canone minimo da corrispondersi da parte dell'aggiudicatario, in ragione della presenza di un aspetto concessorio di spazi pubblici nel contratto in discussione e della circostanza che l'Azienda mette a disposizione l'energia elettrica necessaria per il funzionamento delle macchinette distributrici. “

Sempre l'ANAC, nello stesso parere, cita le proprie Delibere n. 40 del 19 dicembre 2013 e n. 75 del 1 agosto 2012 che sottolineano la necessità di calcolare, anche per una concessione di servizi, il valore dell'affidamento nel rispetto delle regole di cui all'art. 29 del codice dei contratti, il quale impone di riferirsi al fatturato presunto derivante dalla gestione del servizio.

L'affidamento della concessione deve avvenire attraverso apposita procedura che tuteli la concorrenza, disciplinata da apposito Capitolato che stabilisce tutte le condizioni della concessione, l'eventuale canone, il rimborso delle spese di esercizio, la durata.

Ai fini del completamento dell'istruttoria, nel corso del 2016 sarà svolta una ricognizione della presenza di tali punti di ristoro e delle condizioni applicate.

5. Misure obbligatorie di prevenzione e contenimento del rischio

5.1. Trasparenza - Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, in quanto consente:

- la conoscenza dei procedimenti amministrativi trattati dalle amministrazioni, e dei responsabili di procedimento;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate;
- la conoscenza della situazione patrimoniale degli organi di vertice e dei dirigenti.

L'allegato Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità traccia l'attività di progressivo adeguamento agli obblighi di trasparenza dettati dal vigente ordinamento, e sistematizzate dalla CIVIT/ANAC attraverso la delibera n. 50/2013.

L'Avvocatura dello Stato ha dato attuazione all'istituto dell'accesso civico.

5.2. Codici di comportamento

5.2.1. Il Codice Etico dell'Avvocatura dello Stato

L'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della Legge n. 190/2012, dispone che, per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottino un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata.

Al riguardo, le associazioni rappresentative degli Avvocati e Procuratori dello Stato hanno unitariamente adottato un nuovo codice etico, pubblicato nel sito istituzionale.

5.2.2. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici – D.P.R. 16.4.2013, n. 62.

Al Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici è stata data diffusione secondo le previsioni dell'art. 17 del medesimo, anche trasmettendolo a tutti i titolari delle ditte con le quali gli Uffici dell'amministrazione intrattengono rapporti di collaborazione e/o fornitura a qualsiasi titolo.

5.2.3. Il Codice di Comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato

Il Codice di comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, adottato con decreto dell'Avvocato Generale dello Stato n. 12666 del 24 gennaio 2014, si propone di orientare i dipendenti dell'Avvocatura dello Stato che svolgono la delicata opera di supporto all'attività legale degli Avvocati e Procuratori dello Stato, di forte rilievo etico ed economico per gli interessi dello Stato italiano e per la società, a comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato al contesto lavorativo.

Due volte l'anno, entro il 15 luglio ed entro il 15 gennaio, i **Referenti** illustrano al **Responsabile** l'esito delle verifiche effettuate sull'obbligo di consegna del Codice ai nuovi assunti (inclusi nuovi comandati) e di inserimento, nei contratti aventi ad oggetto una prestazione da eseguirsi presso l'amministrazione, della clausola che vincola i consulenti, collaboratori e prestatori d'opera a qualunque titolo presso l'amministrazione al rispetto dei codici di comportamento e dei codici etici, di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, e dell'acquisizione della specifica accettazione da parte del contraente.

Ogni violazione delle norme disciplinari e delle regole dettate dai codici di comportamento sono segnalate dal **titolare del potere disciplinare** al **Responsabile** per la prevenzione della corruzione entro dieci giorni dalla contestazione dell'addebito, o – se non preceduta dalla contestazione - dall'irrogazione della sanzione; il Segretario Generale provvede per il tramite dell'Ufficio I° AA.GG. e Personale.

5.3. Rotazione del personale addetto alle aree di rischio

Già nel PTPC 2014-2016 era stata svolta l'analisi della organizzazione soggettiva degli uffici dirigenziali dell'Avvocatura dello Stato ai fini della individuazione dei vincoli di cui tener conto ai fini dell'attuazione della rotazione, rilevando quanto segue.

Presso l'Avvocatura Generale dello Stato la responsabilità dirigenziale è demandata al Segretario Generale; per tale organo, l'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (L. 3 aprile 1979, n. 103, art. 17) prevede che sia conferito incarico ad un avvocato

dello Stato che abbia conseguito almeno la terza classe di stipendio, e che l'incarico, salvo provvedimento motivato di revoca, cessa al compimento di cinque anni dal conferimento ed è rinnovabile una sola volta per un altro periodo di cinque anni.

E' previsto, pertanto, un avvicendamento in tali delicate funzioni.

A livello periferico, come si è detto in precedenza, la responsabilità dirigenziale sui locali uffici che trattano attività nelle aree a rischio ricade sugli avvocati distrettuali.

Nel corso del 2015 sono intervenute sostanziali modifiche normative nell'ambito della disciplina di tale incarico.

L'art. 12 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, ha introdotto l'art. 16 bis della Legge 3 aprile 1979, n. 103, che prevede che gli incarichi direttivi (avvocato generale aggiunto, vice avvocato generale, avvocato distrettuale) non sono conferiti ad avvocati dello Stato che debbano essere collocati a riposo entro quattro anni dalla data di avvio della procedura selettiva; l'incarico di vice avvocato generale e quello di avvocato distrettuale dello Stato hanno natura temporanea e sono conferiti per la durata di quattro anni, al termine dei quali l'incarico può essere rinnovato, per una sola volta e per uguale periodo o fino alla data del collocamento a riposo se anteriore, a seguito di valutazione da esprimere con lo stesso procedimento previsto per il conferimento (si applica anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge); gli incarichi conferiti da oltre quattro anni cessano decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della norma, salvo rinnovo, con lo stesso procedimento previsto per il conferimento, per una sola volta e per la durata di ulteriori quattro anni o fino alla data del collocamento a riposo se anteriore.

È demandata al Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato l'applicazione del criterio di rotazione nell'attribuzione degli incarichi e la valutazione sulle attitudini organizzative e relazionali del candidato nonché della professionalità acquisita.

Tale importante modifica normativa muta le valutazioni a suo tempo formulate sulla rotazione di funzionari e addetti alle aree di rischio nelle avvocature distrettuali, specialmente quelle di piccole dimensioni, essendo già a monte assicurata

l'alternanza delle figure dirigenziali sulle quali incombono le responsabilità di direzione e di controllo sull'attività amministrativa.

Resta confermata la necessità di formare adeguatamente il personale addetto e di acquisire nuovo personale per consentire l'affiancamento e la rotazione di tutte le professionalità interessate da attività considerate a rischio.

Per quanto riguarda l'Avvocatura Generale, l'avvicendamento nell'incarico di Segretario Generale, previsto dalla legge, è per ciò stesso sufficiente ad assicurare la finalità che la misura della rotazione intende perseguire.

Tuttavia, considerato che tale organo detiene la responsabilità dirigenziale su tutte le attività amministrative dell'Avvocatura Generale, avvalendosi dei responsabili di procedimento, per lo più coincidenti con i preposti agli Uffici, titolari di posizione organizzativa, appare opportuno che nel corso della vigenza del Piano 2016-2018, tenendo conto degli esiti della valutazione del rischio di ciascun processo come stabilito al paragrafo 4.2., siano esaminate misure organizzative che prevedano l'alternanza dei funzionari addetti alle aree a maggior rischio.

Dovranno, parallelamente, essere programmate, compatibilmente con le norme che disciplinano il turn over e con altri vincoli normativi e contrattuali, procedure di reclutamento dall'esterno di funzionari da adibire alle aree a rischio (anche presso le Avvocature distrettuali che ne sono prive), anche con ricorso a graduatorie di altre amministrazioni o di concorso unico.

Dovranno, altresì, essere praticate negli uffici, centrali e periferici, interessati da procedimenti afferenti alle aree a rischio obbligatorie – nei limiti del possibile - misure alternative alla rotazione delle persone, quali:

- assegnazione di pratiche a rotazione tra gli addetti, con responsabilità del procedimento
- assegnazione, nell'ambito dello stesso procedimento, di parte delle attività a diversi addetti
- affiancamento di almeno un altro addetto alle attività a rischio, qualora l'attuazione delle misure organizzative anzidette lo richieda.

5.4. Obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse

L'art. 1, comma 41, della l. n. 190 ha introdotto l'art. 6 bis nella L. n. 241 del 1990, rubricato "Conflitto di interessi". La disposizione stabilisce che *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale."*

Nel Codice di Comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato è disciplinato l'obbligo di "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse" (art. 4 - 4), che identifica il potenziale conflitto nella relazione con soggetti privati detentori di interessi contrastanti con quelli delle amministrazioni patrocinate, estendendo il campo nel quale rilevano dette relazioni, e proiettando la tutela della misura preventiva verso gli utenti (amministrazioni ed enti) dell'Avvocatura.

In base a detta regola il dipendente, all'atto della sua assegnazione all'ufficio, è tenuto a dare dichiarazione scritta (modello Allegato 9.1) al Segretario Generale, per il tramite dell'Ufficio I° AA.GG. e Personale, o all'Avvocato Distrettuale, se, in prima persona o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente, nel corso del precedente triennio abbiano avuto, o abbiano ancora in corso, rapporti finanziari con soggetti privati detentori di interessi contrastanti con quelli delle amministrazioni patrocinate dall'Avvocatura dello Stato. In caso affermativo la dichiarazione va aggiornata nei sei mesi successivi.

L'Ufficio competente fornirà al **Responsabile** due volte l'anno, entro il 15 luglio ed entro il 15 gennaio, l'elenco delle assegnazioni effettuate dall'amministrazione unitamente alle dichiarazioni raccolte; il **Responsabile** provvede ai controlli direttamente o avvalendosi di altre strutture.

I **Referenti** fanno da tramite tra gli Uffici presso i quali prestano servizio ed il **Responsabile** ai fini delle comunicazioni anzidette.

L'obbligo di astensione, disciplinato dall'art. 4- 5 del Codice settoriale, si estende così dalla definizione di conflitto di interessi indicata dall'art. 6 del D.P.R. n. 62/2013 alla definizione più vasta applicata al personale dell'Avvocatura dello Stato.

In tutti i casi in cui il dipendente si debba astenere, è tenuto a comunicare immediatamente in forma scritta le motivazioni relative all'astensione al Segretario Generale, per il tramite dell'Ufficio I° AA.GG. e Personale, o all'Avvocato Distrettuale che, all'esito degli opportuni accertamenti, registrerà la segnalazione che verrà conservata agli atti in apposito archivio dedicato alle astensioni.

La regola è ribadita, all'art. 7, per il personale addetto alle stazioni appaltanti.

L'obbligo di astensione, in caso di conflitto di interessi, è esteso, per quanto compatibile, a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Il Segretario Generale, per il tramite dell'Ufficio I° AA.GG. e Personale, e gli Avvocati distrettuali comunicano tempestivamente al Responsabile le segnalazioni ricevute e le determinazioni assunte al riguardo.

Ai sensi dell'art. 53, 14° comma, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato – da ultimo – dalla Legge n. 190, le amministrazioni rendono note tramite pubblicazione sul sito web le attestazioni dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi che riguardano propri consulenti.

In fase di aggiornamento del PTPC saranno individuate, anche sulla base del confronto con l'esperienza di altre amministrazioni, le più efficaci modalità di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni sopra precisate.

Tale misura è oggetto di disciplina nell'ambito del Programma triennale di trasparenza e integrità.

5.5. Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

5.5.1. Avvocati e Procuratori dello Stato

A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 190, è previsto l'obbligo del collocamento fuori ruolo per l'attribuzione di taluni incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici a magistrati e avvocati e procuratori dello Stato.

L'art. 8 del decreto-legge 24/6/2014, n. 90, convertito con modificazioni in Legge 11/8/2014, n. 114, ha esteso il novero di detti incarichi, indicando l'obbligatorietà della posizione di fuori ruolo nel caso di conferimento di incarichi in posizioni apicali o semiapicali, compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione, ivi inclusi quelli di consulente giuridico, nonché quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione.

E' altresì previsto dalla novella che per detti incarichi è escluso il ricorso all'aspettativa. Sono fatti salvi i provvedimenti di collocamento in aspettativa già concessi alla data di entrata in vigore del decreto.

Gli incarichi di cui all'articolo 1, comma 66, della legge n. 190 del 2012, come modificato dal comma 1, dell'art. 8 del decreto-legge 24/6/2014, n. 90, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto, cessano di diritto se nei trenta giorni successivi non è adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo.

Tutti gli incarichi conferiti ad avvocati o procuratori dello Stato in atto alla data del 19 agosto 2014 che, secondo la nuova disciplina legislativa, avevano le caratteristiche per comportare il collocamento in posizione di fuori ruolo sono cessati entro il termine prescritto dalla legge.

Tutti gli incarichi rientranti tra quelli previsti dall'art. 1, comma 66, attribuiti ad avvocati dello Stato dopo l'entrata in vigore della medesima legge, sono stati autorizzati, in conformità alla previsione della citata disposizione, con il contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo.

Il rispetto delle previsioni recate dai commi 68 e seguenti circa la durata massima della posizione di fuori ruolo è assicurato attraverso il monitoraggio delle relative scadenze.

E' stata data attuazione alla disposizione di cui all'ultimo periodo del 4° comma dell'art. 8 del decreto-legge 24/6/2014, n. 90, convertito con modificazioni in Legge 11/8/2014, n. 114 (*sono pubblicati sui medesimi siti i periodi di assenza riconducibili all'assunzione di incarichi conferiti*), mediante la pubblicazione in

Amministrazione Trasparente – Personale – Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti della tabella dei periodi di assenza dal servizio istituzionale riferiti alle posizioni di aspettativa e fuori ruolo legate all’espletamento di incarichi.

E’ previsto l’aggiornamento semestrale della tabella, al 30 giugno e al 31 dicembre di ciascun anno, a cura dell’Ufficio I AA.GG. e Personale.

La relativa azione è indicata nel Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità.

Il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, di cui all’art. 23 della Legge 3/4/1979, n. 103, esprime parere sul conferimento degli incarichi di vertice dell’amministrazione, sul collocamento fuori ruolo degli avvocati dello Stato e sul conferimento agli avvocati e procuratori dello Stato di qualsiasi tipo di incarico.

Il D.P.R. 31 dicembre 1993, n. 584, reca la disciplina regolamentare sugli incarichi consentiti o vietati agli avvocati e procuratori dello Stato.

5.5.2. Incarichi arbitrali

La legge n. 190, all’art. 1, comma 18, ha stabilito che *“Ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie è vietata, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti, la partecipazione a collegi arbitrali o l’assunzione di incarico di arbitro unico.”*

Con Determinazione n. 6 del 18 dicembre 2013, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2014, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito alcune interpretazioni, tra l’altro precisando che il divieto introdotto al comma 18 non comprende le categorie degli avvocati dello Stato e dei magistrati a riposo, per i quali non si configurano situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, quali la norma ha inteso evitare.

Il divieto, inoltre, non ha efficacia retroattiva con riguardo agli incarichi relativi a procedimenti arbitrali in corso od a collegi arbitrali già costituiti alla data del 28 novembre 2012 (data di entrata in vigore della norma).

5.5.3. Rotazione di incarichi arbitrali

Con i commi 22 e 23 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012, il legislatore ha previsto che qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici, e qualora abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici.

Il comma 21 prescrive che la nomina degli arbitri dirigenti pubblici avviene nel rispetto dei principi di pubblicità e di rotazione.

Attesa l'assenza, allo stato attuale, di un ruolo dirigenziale dell'Avvocatura dello Stato, non si ravvede la necessità di disciplinare la rotazione di tali incarichi.

5.5.4. Disciplina delle attività esterne e degli incarichi esterni conferiti al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato

Nel corso del 2015 è stata eseguita una ricognizione generale presso tutti i dipendenti, con compilazione di apposita autocertificazione, preliminare all'adozione della disciplina in parola dal parte del Segretario Generale.

5.6. Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. – Incompatibilità e inconfiribilità specifiche per posizioni dirigenziali

5.6.1. Componenti delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi

La stazione appaltante responsabile della procedura di affidamento:

- informa immediatamente il **Responsabile** della costituzione della Commissione;
- cura l'acquisizione della dichiarazione sostitutiva di certificazione presso i componenti designati a far parte della commissione per la scelta del contraente;

- trasmette tempestivamente la documentazione al **Responsabile**, che provvede ai controlli, a carico di eventuali componenti non dipendenti dell'Avvocatura dello Stato, direttamente o avvalendosi di altre strutture.

5.6.2. Componenti delle commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi e delle commissioni per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere -

L'Ufficio I° Affari Generali e Personale:

- informa immediatamente il **Responsabile** della costituzione della Commissione;
- cura l'acquisizione della dichiarazione sostitutiva di certificazione presso i componenti designati a far parte della commissione;
- verifica la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei componenti non dipendenti dell'Avvocatura dello Stato ed informa tempestivamente il **Responsabile** dell'esito delle verifiche.

5.6.3. Assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001

Il Segretario Generale e gli Avvocati distrettuali assegnano il personale dell'area Terza agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché all'erogazione di sovvenzioni e vantaggi economici a soggetti pubblici e privati, previa acquisizione, tramite l'Ufficio che in base all'organizzazione della sede predispone il provvedimento di assegnazione, della dichiarazione di cui al paragrafo 5.6.4.-

L'Ufficio competente fornirà al **Responsabile** due volte l'anno, entro il 15 luglio ed entro il 15 gennaio, l'elenco delle assegnazioni effettuate dall'amministrazione unitamente alle dichiarazioni raccolte; il **Responsabile** provvede ai controlli direttamente o avvalendosi di altre strutture.

I **Referenti** fanno da tramite tra gli Uffici presso i quali prestano servizio ed il **Responsabile** ai fini delle comunicazioni anzidette.

5.6.4. Le misure di prevenzione e gli organi o uffici incaricati della loro attuazione.

L'accertamento sui precedenti penali, in tutti i casi sopra descritti, avviene mediante l'acquisizione di una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000, secondo i modelli allegati al presente Piano (modelli Allegato 5 e Allegato 6), e pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013.

La dichiarazione è sottoposta a verifica. Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'Avvocatura dello Stato:

- informa il **Responsabile** per la prevenzione della corruzione,
- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Gli organi di vertice dell'Avvocatura dello Stato informano tempestivamente, e comunque entro dieci giorni dal ricevimento della notizia, il **Responsabile** per la prevenzione della corruzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria o di comunicazioni di organi di polizia giudiziaria che riguardino i dipendenti dell'Avvocatura dello Stato.

5.6.5. L'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi dirigenziali

Le situazioni di inconferibilità sono previste nei Capi III e IV del d.lgs. n. 39/2013.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del decreto predetto, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18.

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013.

La causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Il Segretario Generale e gli Avvocati distrettuali, all'atto del conferimento dell'incarico, presentano una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Ove non presentata dall'aspirante all'incarico all'atto della candidatura, la dichiarazione è acquisita dalla Segreteria Organi collegiali a seguito della deliberazione del Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato (si utilizzano i modelli Allegato 7.1. e 7.2. al PTPC).

La dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico, ai sensi dell'art. 20, 4° comma, del d.lgs. n. 39/2013.

Annualmente i titolari degli incarichi dirigenziali anzidetti presentano una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013; dichiarano, altresì, che non sono intervenute cause di inconfiribilità dell'incarico rivestito.

La dichiarazione dei titolari di incarichi dirigenziali sono pubblicate nella pertinente Sezione di *Amministrazione Trasparente*.

L'Ufficio I° Affari Generali e Personale fornirà due volte l'anno, entro il 15 luglio ed entro il 15 gennaio, al **Responsabile** l'elenco degli incarichi conferiti dall'amministrazione, dando contestualmente assicurazione sull'acquisizione delle dichiarazioni.

I titolari di incarichi trasmetteranno annualmente al Responsabile le dichiarazioni da pubblicare.

5.7. Attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro

L'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, prevede che i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

a) Bandi di gara e atti prodromici agli affidamenti.

I **referenti** verificano l'acquisizione delle dichiarazioni e ne riferiscono al **Responsabile** secondo le modalità indicate nell'Appendice.

In corso di vigenza del PTPC saranno individuate, anche sulla base del confronto con l'esperienza di altre amministrazioni, le più efficaci modalità di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni sopra precisate.

b) Esclusione dalle procedure di affidamento – illegittimità dell'affidamento e del contratto.

Qualora risulti la violazione della norma, in capo ai soggetti che hanno stipulato contratti con l'Avvocatura dello Stato deve essere disposta l'esclusione, da parte del dirigente responsabile, dalle procedure di affidamento e richiesta la restituzione di eventuali compensi percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo.

c) Effetti sui contratti di lavoro conclusi e sugli incarichi conferiti in violazione del divieto.

La norma prevede la nullità dei contratti di lavoro conclusi e degli incarichi conferiti ad ex dipendenti in violazione del divieto.

A norma del Piano Nazionale Anticorruzione, deve, inoltre, essere intrapresa un'azione per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, del d.lgs. n. 165/2001.

d) Vincolo da indicare nei contratti individuali di lavoro e disposizioni per il personale che cessa dal servizio.

Il divieto di cui all'art. 53, comma 16 ter, deve essere espresso, come indicato dal PNA, nei contratti individuali di lavoro del personale assunto o trasferito da altra amministrazione, mediante una clausola che preveda il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente.

Si ritiene, altresì, che detto divieto debba essere ribadito al dipendente all'atto della cessazione, a qualunque titolo, dal lavoro.

L'Ufficio I° Affari Generali e Personale adegua i contratti individuali di lavoro nel senso sopraindicato; gli Uffici Trattamento economico e di quiescenza inviano ai dipendenti che cessano dal servizio comunicazione inerente al divieto cui sono sottoposti.

Di tali adempimenti gli Uffici anzidetti danno assicurazione direttamente al **Responsabile** due volte l'anno, entro il **15 luglio** ed entro il **15 gennaio**, fornendo l'elenco dei dipendenti assunti o transitati e dei dipendenti cessati.

5.8. Tutela del dipendente che segnala illeciti

5.8.1. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower).

L'art. 1, comma 51, della legge n. 190, ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. whistleblower. Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

La disposizione pone tre norme:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante.

5.8.2. Le segnalazioni di illecito presso l'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura dello Stato ha attivato una procedura per la raccolta di segnalazione di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione e disciplinato le modalità per garantire la tutela del dipendente che segnala illeciti attraverso la Circolare n. 51 del 16/9/2014.

E' previsto che le segnalazioni possano essere inoltrate tramite posta e tramite email ad un indirizzo dedicato e accessibile solo tramite password.

Nessuna segnalazione di illecito è pervenuta all'amministrazione, né prima né dopo l'attivazione della procedura.

Il sistema di tutela adottato sembra avere i requisiti per una adeguata garanzia di anonimato. In assenza di segnalazioni pervenute, il sistema non è stato testato. Pertanto ogni valutazione deve essere rimandata.

5.8.3. Sensibilizzazione e formazione sul whistleblowing.

Il whistleblower è il lavoratore che, durante lo svolgimento delle proprie attività lavorative, riscontra la commissione di un reato, un'irregolarità o una situazione di rischio per la comunità, e decide di segnalarlo a un soggetto che può agire efficacemente al riguardo.

La formazione generale prevista nel PTPC valorizza il ruolo di alta valenza civica che un siffatto comportamento esprime, crea un contesto sfavorevole a condotte contrarie all'etica e all'integrità, informa i dipendenti sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite e sulle modalità concrete attraverso le quali questo diritto è tutelato.

5.9. Patti di integrità e protocolli di legalità

I patti di integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di tale strumento di contrasto della corruzione.

L'adozione di patti di integrità, in caso di procedure di appalto di valore elevato (ad es. gare comunitarie), sarà attuata nel corso della vigenza del presente PTPC.

5.10. Monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni

Saranno valutate iniziative di coinvolgimento di amministrazioni e istituzioni per l'adeguamento del PTPC e per la valutazione della validità delle misure di prevenzione adottate dall'Avvocatura dello Stato.

5.11. Formazione

5.11.1. La formazione come strumento di prevenzione della cultura della legalità e di intervento per la gestione del rischio corruzione.

La formazione riveste un'importanza fondamentale nell'ambito della prevenzione e del trattamento del rischio corruzione. E' uno strumento che serve a sviluppare le competenze delle figure che svolgono nell'amministrazione le funzioni chiave per la gestione del rischio e per orientare tutto il personale al rispetto dell'etica e della legalità; è una misura correttiva che serve ad assicurare, unitamente ad altre misure, un intervento mirato a far sì che si riduca la possibilità che si verifichino determinati eventi; è un presupposto indispensabile per programmare la rotazione del personale nelle aree soggette a rischio corruzione.

La formazione anticorruzione, muovendo dalle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione, concerne due livelli: **1.** livello generale, rivolto a tutti i dipendenti; **2.** livello specifico, rivolto al Responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo e ai dirigenti-funzionari addetti alle aree a rischio.

L'Avvocatura dello Stato realizza la formazione secondo le linee di seguito indicate:

- a)** distinzione tra formazione specialistica e formazione generale;
- b)** programmazione;
- c)** trasparenza;
- c)** monitoraggio e verifica dell'apprendimento.

La Corte dei Conti, sezione di controllo dell'Emilia Romagna, con deliberazione 276 del 20 novembre 2013, verificata la obbligatorietà più volte richiamata dal legislatore in tema di formazione e anticorruzione, si è espressa nel senso della non applicabilità di vincoli di spesa alla materia della formazione obbligatoria in tema di anticorruzione, pur ritenendo comunque necessario prevedere adeguate forme di contenimento della spesa, se possibile, come il ricorso alla formazione interna.

5.11.2. La formazione specialistica

Sono destinatari della formazione specialistica svolta dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione:

- **Responsabile della prevenzione della corruzione** (considerata la sua responsabilità inerente a tutto il ciclo di gestione del rischio)
- **Referenti per la prevenzione**
- **Responsabili di procedimento e funzionari addetti alle aree di rischio**
- **Altri** (Dirigenti -Segretario Generale e Avvocati distrettuali, Preposti agli Uffici, Componenti del Nucleo di Valutazione per il Controllo interno).

Nel corso del 2015 hanno frequentato il “Corso specialistico per responsabili e referenti della prevenzione della corruzione”, organizzato dalla SNA, 2 Referenti per la prevenzione. Risultano a tutt'oggi formati, oltre al Responsabile, 9 referenti su 26.

Hanno partecipato alla formazione specialistica relativa a:

Acquisizione e progressione del personale	2 unità
Affidamento di lavori, servizi e forniture	5 unità
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari	0 unità
Formazione al Mepa	1 unità

Nel corso del 2016 si auspica che la maggior parte dei Referenti ed un buon numero di funzionari addetti alle aree di rischio possano svolgere la formazione. Solo una volta che tutti i Referenti e tutti i responsabili di procedimenti a rischio

saranno stati formati, si potrà valutare la partecipazione alla formazione specialistica di altre figure istituzionali.

5.11.2. La formazione generale

Per quanto concerne questa categoria, la formazione generale prevista per il triennio 2014-2016, il cui programma è stato condiviso con la dirigenza dell'Istituto e sottoposto alle organizzazioni sindacali il 2 dicembre 2014, nel corso del 2015 è stato oggetto di alcune registrazioni da parte di docenti interni, al fine di svolgere la formazione a distanza attraverso la rete intranet.

Nel corso del 2016 i moduli formativi saranno resi disponibili a tutto il personale e a seguire sarà svolta una verifica di apprendimento.

All'attività formativa seguirà la somministrazione ai soggetti destinatari di questionari volti a rilevare il grado di soddisfazione sui contenuti dei percorsi formativi e sulla validità degli strumenti utilizzati nell'erogazione della formazione.

5.11.3. La formazione generale ed il collegamento con la performance organizzativa

La formazione in parola costituisce obiettivo di performance organizzativa dell'Avvocatura dello Stato, da verificare attraverso i seguenti indicatori di risultato:

- numero di ore erogate su numero di ore previste
- numero di persone formate su numero di persone da formare
- rispetto tempistica prevista
- indagine sul livello di soddisfazione dei partecipanti
- indagine volta alla verifica che quanto appreso sia stato utilizzato/accettato nel contesto lavorativo

Gli obiettivi sono stati trasfusi nel Piano della performance.

INDICE DEGLI ALLEGATI

- Allegato 1. Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità
- Allegato 2. Prima mappatura dei processi ed indicazione dei rischi
- Allegato 3. Cronoprogramma