



**Piano triennale di prevenzione della corruzione
2015-2017**

SOMMARIO

PREMESSA	5
1. Quadro normativo.....	7
1.1. Ambito di applicazione.....	8
1.2. Contesto interno	9
2. Ruoli e responsabilità	12
2.1. Ruoli e responsabilità delineati dall'ordinamento.....	12
2.2. Ruoli e responsabilità nel particolare contesto normativo e organizzativo dell'Avvocatura dello Stato.	13
3. Finalità e contenuti del P.T.P.C.	17
3.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016.....	18
3.1.1. Le scelte di impostazione del P.T.P.C. 2014-2016.....	18
3.1.2. Il collegamento tra P.T.P.C. e Piano della Performance 2014-2016.....	19
3.1.3. Stato di attuazione del P.T.P.C. ed aspetti critici	20
3.2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017.....	20
4. L'individuazione e la valutazione dei rischi di corruzione.....	21
4.1. La mappatura dei processi.	21
4.2. La mappatura dei processi che interessano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.	21
4.3. I processi dell'area dell'acquisizione di beni e servizi.....	23
4.3.1. Gli uffici coinvolti nei processi di affidamento di lavori, servizi e forniture.	23
4.3.2. I processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture.	24
4.4. Le misure di prevenzione dell'area dell'acquisizione di beni e servizi.	25
4.4.1. Programmazione dell'attività contrattuale.....	25
4.4.2. Decreto o determina a contrarre.....	26
4.4.3. Acquisizioni in economia di lavori, beni e servizi.....	27
4.4.4. Trasparenza dell'attività contrattuale.....	28
4.4.5. Requisiti dei soggetti partecipanti alle procedure di affidamento e degli aggiudicatari.	28
4.4.6. Contenuto del contratto	29
4.4.7. Utilizzo del fondo economale – D.V.A.G. 24/12/2014.....	30
4.5. I processi dell'area della gestione organizzativa del personale.....	30
4.5.1. I processi di reclutamento del personale e gli uffici coinvolti.	30
4.5.2. Il processo di assunzione del personale tramite concorso pubblico.....	31
4.5.3. Le assunzioni tramite selezione tra gli iscritti nelle liste di collocamento.....	32
4.5.4. Le Commissioni esaminatrici – Procedimento di scelta dei componenti e misure di prevenzione.....	33
4.5.5. Controlli e rischi del processo	34
4.5.6. Le assunzioni obbligatorie.....	35
4.5.7. L'ingresso di personale da altre amministrazioni	35
4.5.8. L'utilizzo di graduatorie di concorso di altre amministrazioni.....	36
4.5.9. Le progressioni di carriera.....	37

4.5.10. Conferimento di incarichi di collaborazione e di consulenza.	38
4.6. Procedimenti 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	40
4.7. I processi dell'area dei servizi di gestione dei flussi documentali	41
4.8. Valutazione del rischio e relativa metodologia.....	43
4.9. Attività di valutazione del rischio svolta nel corso del 2014.....	44
5. Misure obbligatorie di prevenzione e contenimento del rischio.....	46
5. 1. Trasparenza - Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità	46
5.2. Codici di comportamento.....	47
5.2.1. Il Codice Etico dell'Avvocatura dello Stato	47
5.2.2. Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici – D.P.R. 16.4.2013, n. 62.	47
5.2.3. Il Codice di Comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato	47
5.3. Rotazione del personale addetto alle aree di rischio.....	49
5.3.1. – TABELLA AREA AFFIDAMENTO LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	52
5.3.2. – TABELLA AREA RECLUTAMENTO-ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE	54
5.3.3. Proposte di criteri per l'attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle di garanzia del buon andamento dell'amministrazione.....	57
5.4. Obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse.....	57
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 arbitrali	63
5.5.3. Rotazione di incarichi arbitrali	63
5.5.4. Personale dell'Avvocatura dello Stato appartenente alle aree	64
5.5.5. Disciplina delle attività esterne e degli incarichi esterni conferiti al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato.....	68
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	74
5.6.1. Componenti delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi	76
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 -	76
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	77
5.6.4. Le misure di prevenzione e gli organi o uffici incaricati della loro attuazione.	77
5.6.5. L'inconfiribilità e l'incompatibilità di incarichi dirigenziali	78
5.7. Attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro	79
5.8. Tutela del dipendente che segnala illeciti.....	81
5.8.1. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower).....	81

5.8.2. Le segnalazioni di illecito presso l'Avvocatura dello Stato.	82
5.8.3. Sensibilizzazione e formazione sul whistleblowing.	82
5.9. Patti di integrità e protocolli di legalità.....	83
5.10. Monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni.....	83
5.11. Formazione.....	83
5.11.1. La formazione come strumento di prevenzione della cultura della legalità e di intervento per la gestione del rischio corruzione.	83
5.11.2. La formazione specialistica	84
5.11.2. La formazione generale.....	85
5.11.3. La formazione generale ed il collegamento con la performance organizzativa	88
5.11.4. Criticità	88
INDICE DEGLI ALLEGATI.....	90

PREMESSA

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 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 P.T.P.C., sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed approvato dall'A.N.AC. Autorità nazionale anticorruzione, già C.I.V.I.T., 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 P.N.A., 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 P.N.A.

1.2. Contesto interno

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 provvedimenti dell'Avvocato Generale sono stati istituiti l'Ufficio Trattamento pensionistico (cura gli adempimenti di competenza dell'Avvocatura dello Stato relativi all'accertamento dei servizi utili al trattamento di quiescenza e previdenza e alla liquidazione dei trattamenti pensionistici e di fine rapporto), ed il Servizio per la gestione informatica dei documenti, dei flussi documentali e degli archivi, ai fini dell'assolvimento degli adempimenti previsti dall'art. 61 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445.

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.

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 del ruolo dirigenziale è del tutto anacronistica alla luce dell'affermarsi nell'ordinamento dei principi gestionali a cui le amministrazioni devono ispirare il proprio operato, e delle nuove responsabilità che le norme attribuiscono ai dirigenti in ordine al conseguimento dei risultati, alla valutazione della performance del personale, e alla partecipazione al processo di gestione del rischio da corruzione, sia nell'ambito della prevenzione che in quello della repressione.

2. Ruoli e responsabilità

2.1. Ruoli e responsabilità delineati dall'ordinamento

La legge n. 190/2012 prevede la nomina in ciascuna amministrazione del responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7), sul quale la norma (art. 1, comma 12) concentra la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Ciò nonostante, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Il P.N.A., Allegato 1, enuncia i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione ed i relativi compiti e funzioni.

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

Coerentemente con quanto indicato dal P.N.A., 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 Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016, adottato con D.A.G. 30.1.2014, ha rilevato la necessità di individuare referenti per la prevenzione della corruzione per la gestione del rischio all'interno dell'Avvocatura dello Stato in ragione della complessa organizzazione territoriale dell'Istituto, che consta di 26 sedi, distribuite in ciascuna regione, in corrispondenza di ogni distretto di Corte d'appello, ed ha previsto provvisoriamente l'individuazione degli Avvocati distrettuali dello Stato per la funzione di Referenti per la prevenzione, quale soluzione omogenea, idonea a garantire l'avvio delle procedure gestionali previste dal Piano stesso.

I medesimi Avvocati distrettuali dello Stato, in un secondo momento, valutata l'attività demandata dal P.T.P.C. a tali figure, hanno a propria volta indicato per la funzione di referente un dipendente amministrativo assegnato alla sede, avente requisiti professionali tali da garantire adeguata autonomia ed indipendenza per un'efficace azione di collegamento con il Responsabile, oltre all'assenza di motivi (condanne, provvedimenti disciplinari) ostativi allo svolgimento di tale incarico, per il quale è indispensabile l'aver tenuto nel tempo una condotta irreprensibile.

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 sono stati incaricati con decreti del Segretario Generale del 4 aprile e del 10 novembre 2014.

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 P.T.P.C..

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 P.T.P.C.

3. Finalità e contenuti del P.T.P.C.

Il P.T.P.C. 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.

3.1. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016

3.1.1. Le scelte di impostazione del P.T.P.C. 2014-2016

Nell'adozione del primo P.T.P.C. 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.

Tale scelta è stata dettata dall'intenzione di ponderare, nel primo anno di applicazione, la scelta delle migliori soluzioni organizzative per un efficace sistema di prevenzione, ad esempio per quanto ha riguardato l'individuazione dei referenti,

attesa l'assenza del ruolo dirigenziale, e quindi delle figure che avrebbero costituito l'ossatura del sistema "anticorruzione".

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.

3.1.2. Il collegamento tra P.T.P.C. e Piano della Performance 2014-2016

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con propria delibera n. 6/2013, ha previsto il coordinamento e l'integrazione fra gli ambiti relativi alla performance, alla qualità, alla trasparenza, all'integrità e anticorruzione, raccomandando di realizzare l'integrazione tra gli strumenti del ciclo della performance facendo in modo che le misure contenute nei P.T.P.C. e nei P.T.T.I. diventino veri e propri obiettivi da inserire nel Piano della performance.

Con il Piano della Performance 2014-2016 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.

3.1.3. Stato di attuazione del P.T.P.C. ed aspetti critici

Della realizzazione e dell'efficacia delle misure si dirà in dettaglio nell'ambito del presente Piano. Si vuole qui accennare allo stato generale di attuazione e alle criticità complessive riscontrate.

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 P.N.A.

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 P.T.P.C. 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 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.

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

Il P.T.P.C. per il triennio 2015-2017 si propone di proseguire nell'attuazione delle misure di prevenzione già avviate, migliorandone gli aspetti meno efficaci, e di estendere gradualmente l'indagine sulle attività amministrative per le quali non è ancora stata svolta una valutazione del rischio di corruzione.

4. L'individuazione e la valutazione dei rischi di corruzione.

Il P.N.A. detta indicazioni affinché le amministrazioni utilizzino una medesima metodologia nel processo di valutazione e gestione del rischio, in modo che i dati e le rilevazioni possano essere tra loro omogenee e confrontabili.

Le fasi essenziali da seguire sono: a) la mappatura dei processi attuati dall'amministrazione; b) la valutazione del rischio per ciascun processo; c) il trattamento del rischio.

4.1. La mappatura dei processi.

La mappatura, o il censimento, dei processi è lo studio ricognitivo delle attività svolte dall'organizzazione, nel cui ambito deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Per processo si intende un insieme di attività tra loro interrelate, che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni.

Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e comprende anche le procedure di natura privatistica.

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

L'Avvocatura dello Stato non si è avvalsa dell'adozione del provvedimento, ex artt. 2 e 4 della Legge 7.8.1990, n. 241, sicché per i procedimenti amministrativi di competenza risulta vigente il termine *ope legis* di trenta giorni.

Non è stata eseguita una mappatura completa e dettagliata dei processi che interessano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.

Sono stati eseguiti studi di particolari processi ai fini di una loro reingegnerizzazione finalizzata all'introduzione di tecnologie informatiche.

Nell'ambito del Rapporto di ricerca "L'Avvocatura Generale dello Stato: tipologie di costo delle attività e margini di miglioramento" – Maggio 2007, coordinato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, sono stati individuati tre macro-processi dell'Avvocatura Generale dello Stato, demandati alla struttura amministrativa, che riguardano:

- 1) Acquisizione di beni e servizi
- 2) Servizi di gestione dei flussi documentali
- 3) Gestione organizzativa del personale

Tali macro-processi riguardano non solo l'Avvocatura Generale dello Stato, ma anche le Avvocature distrettuali; per quanto concerne il macro-processo n. 2) non si ravvisano sostanziali differenze tra le sedi, anche rispetto alla sede centrale; per i macro-processi 1) e 3) l'attività delle sedi periferiche può essere limitata ad alcuni processi compresi nella macro-area, o ad alcune fasi di essi.

I macro-processi 1) e 3) ricadono nelle aree di rischio individuate dalla normativa e includono i procedimenti amministrativi e le procedure amministrative, che si concludono con un provvedimento finale.

Il macro-processo 2) riguarda la trattazione dei documenti (prevalentemente legali) che l'Avvocatura dello Stato acquisisce, gestisce, produce ed invia all'esterno, nella sua attività di consulenza legale e di rappresentanza e difesa in giudizio; essa è regolata da procedure interne che hanno lo scopo di consentire che la trattazione

dei documenti da parte degli avvocati e procuratori dello Stato avvenga, in ogni sua fase, nel rispetto dei termini processuali.

La gestione dei flussi documentali presenta aspetti sensibili, tali da farne un'ulteriore area di interesse ai fini della valutazione del rischio di corruzione e del relativo trattamento.

4.3. I processi dell'area dell'acquisizione di beni e servizi.

Tale area rientra tra le aree di rischio comuni e obbligatorie, individuate dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190. L'Allegato 2 al P.N.A. definisce l'area "Affidamento di lavori, servizi e forniture".

4.3.1. Gli uffici coinvolti nei processi di affidamento di lavori, servizi e forniture.

Presso l'Avvocatura Generale dello Stato i processi in esame sono attribuiti a più uffici. Il dirigente responsabile cui compete l'esercizio del potere di spesa, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, è il Segretario Generale.

L'Ufficio III Ragioneria provvede direttamente per i contratti relativi all'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, per il contratto per il noleggio di autovetture, e gestisce le attività per i contratti di locazione, stipulati dagli avvocati distrettuali su delega del Segretario Generale, delle sedi distrettuali che non occupano immobili demaniali.

L'Ufficio III provvede inoltre all'adozione del decreto del Segretario Generale di approvazione di ogni contratto stipulato per le esigenze dell'Avvocatura Generale e di contestuale impegno di spesa sul pertinente capitolo.

L'Ufficio IV Economato provvede all'attività contrattuale relativa all'acquisizione di beni e servizi per le esigenze dell'Avvocatura Generale, utilizzando il mercato elettronico della pubblica amministrazione, e all'affidamento di lavori di manutenzione, al di fuori delle competenze demandate dalla legge all'Agenzia del

Demanio, per la parte residuale che può riguardare interventi di somma urgenza, piccoli interventi e interventi ex d.lgs. n. 81/2008.

L'Ufficio IX Documentazione giuridica provvede all'attività contrattuale per acquisto di libri, riviste e servizi editoriali on line.

L'Ufficio X CED, in sinergia con il Responsabile per i sistemi informativi automatizzati, svolge attività contrattuale per l'acquisizione e la gestione delle apparecchiature informatiche, dei servizi e dei programmi informatici destinati all'intera amministrazione.

Presso le Avvocature distrettuali, gli avvocati distrettuali dello Stato gestiscono le risorse finanziarie nei limiti di spesa stabiliti dal Segretario generale, ed agiscono quali funzionari delegati.

Le Avvocature distrettuali stipulano contratti per la realizzazione di lavori e per l'acquisto di beni e servizi, utilizzando le somme messe a disposizione dei funzionari delegati con ordini di accreditamento sui vari capitoli e piani gestionali.

Sarà valutata l'opportunità, di concerto con i referenti, di tenere incontri presso le varie sedi, al fine di verificare il modello organizzativo, la ripartizione delle attività, ed una più puntuale mappatura dei processi.

4.3.2. I processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture.

L'Avvocatura dello Stato effettua la propria attività negoziale attraverso:

- procedure aperte
- procedure ristrette
- procedure negoziate (con o senza previa pubblicazione del bando)
- acquisizioni in economia (cottimo fiduciario; affidamento diretto)
- adesione alle convenzioni Consip e mercato elettronico della PA.

Nell'ambito degli stanziamenti di bilancio (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014) disponibili per l'intera struttura organizzativa

dell'Avvocatura dello Stato (Avvocatura Generale e 25 Avvocature distrettuali),
l'attività contrattuale dell'Istituto riguarda:

- spese per acquisti di beni e servizi per un ammontare complessivo di € 4.832.954 (esclusi oneri per canoni di locazione ed accessori);
- spese di copia, notificazione, e spese procedurali connesse all'attività istituzionale per un ammontare complessivo di € 221.658;
- spese per studi, progettazione, impianto e gestione di sistemi di elaborazione elettronica di dati e servizi istituzionali per un ammontare complessivo di € 1.609.537;
- spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie per un ammontare complessivo di € 147.586;
- spese per lo sviluppo del sistema informativo per un ammontare complessivo di € 487.372.

La maggior parte degli affidamenti avviene con procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara, prevalentemente – in ragione del modesto valore dell'appalto – mediante procedure di cottimo fiduciario o con affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, sia per lavori, sia per servizi o forniture.

Qualora i settori da presidiare possano essere assicurati attraverso l'adesione ad accordo quadro o convenzione, si provvede in tal senso.

Le stazioni appaltanti provvedono alle registrazioni presso la banca dati dell'AVCP (ora ANAC) e alla pubblicazione delle informazioni relative a ciascuna procedura di affidamento nella banca dati del sito dell'Avvocatura dello Stato, in formato liberamente elaborabile.

4.4. Le misure di prevenzione dell'area dell'acquisizione di beni e servizi.

4.4.1. Programmazione dell'attività contrattuale.

Le stazioni appaltanti dell'amministrazione programmano annualmente i propri fabbisogni ai fini della compilazione della cd. P.A.F. (Rilevazione della previsione annuale dei fabbisogni di beni e servizi delle amministrazioni centrali dello Stato), ai sensi dell'art. 2, comma 569, della Legge 24.12.2007, n. 244.

La rilevazione, attuata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, concerne i dati relativi alla previsione annuale dei fabbisogni di beni e servizi, per il cui acquisto si applica il codice di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

4.4.2. Decreto o determina a contrarre.

La determina a contrarre, di cui all'art. 11 del Codice dei contratti pubblici, è il provvedimento di spettanza dirigenziale, di rilevanza interna, con il quale la pubblica amministrazione manifesta la propria volontà di stipulare un contratto. E' un atto endoprocedimentale del procedimento di affidamento dei contratti pubblici, assoggettato alla disciplina di cui alla legge 7.8.1990, n. 241.

Il decreto o determina a contrarre deve indicare:

- a) il fine di pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;
- b) l'oggetto del contratto;
- c) il valore economico;
- d) la forma del contratto;
- e) le clausole ritenute essenziali;
- f) le modalità di scelta del contraente e le ragioni di tale scelta.

Il decreto o determina a contrarre indica se l'amministrazione seguirà una procedura aperta o una procedura ristretta. Il ricorso a procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ed il ricorso al cottimo fiduciario, inclusa la procedura di affidamento diretto, devono essere preceduti dal decreto o determina a contrarre.

Il decreto o determina a contrarre è soggetto all'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 37, 2° comma del d.lgs. n. 33/2013; a tal fine deve essere trasmesso in

formato elettronico entro dieci giorni al Responsabile per la prevenzione della corruzione che provvede a farlo pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente”, “Bandi di gara e contratti”.

Per le Avvocature distrettuali le determine sono adottate dall’Avvocato distrettuale. Per l’Avvocatura Generale le determine sono adottate con Decreto del Segretario Generale ed inserite e numerate nella raccolta dei provvedimenti tenuta dall’Ufficio I Affari Generali e Personale, che provvede all’invio del provvedimento in formato elettronico al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

L’Autorità Nazionale Anti Corruzione, con riguardo all’art. 37 comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013, ha chiarito che “ogni qualvolta l’amministrazione per l’affidamento di lavori, servizi e forniture proceda in assenza di gara pubblica, è tenuta a pubblicare la delibera a contrarre in quanto atto sostitutivo del bando di gara”.

Gli obblighi di pubblicazione riguardano anche gli affidamenti diretti o espletati con procedura informale di richiesta di preventivi, ivi inclusi quelli per importi di spesa minimi, non risultando allo stato la presenza di soglie normative per la pubblicazione.

Anche gli acquisti effettuati per il tramite del mercato elettronico delle P.A. (MEPA), devono essere resi pubblici.

4.4.3. Acquisizioni in economia di lavori, beni e servizi.

Gli uffici dell’Avvocatura dello Stato ricorrono prevalentemente alle acquisizioni di cui all’art. 125 del Codice di contratti pubblici, attraverso le quali è possibile attuare procedure più snelle e semplificate per acquisire lavori, opere, servizi o forniture di importo non elevato, nei casi in cui il ricorso alle ordinarie procedure di gara potrebbe comportare un rallentamento dell’azione amministrativa, oltre ad un notevole dispendio di tempi e di risorse, in condizioni operative a volte difficili, con carenza di figure professionali appositamente dedicate, e con il ritardo nella disponibilità dei stanziamenti.

Anche a causa del limitato volume finanziario gestito, gli uffici dell'Avvocatura ricorrono in prevalenza all'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, attuando la scelta del contraente nell'ambito del mercato elettronico, quando non sia possibile aderire a convenzioni CONSIP.

In tutti i casi in cui la stazione appaltante, in coerenza con gli atti di programmazione dell'attività contrattuale, ricorra alle procedure di cui all'art. 125 del Codice, deve rispettare i principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, e motivare adeguatamente la scelta del contraente.

Essendo ormai superato il Decreto dell'Avvocato Generale dello Stato 7 marzo 2005 di disciplina delle modalità, dei limiti e delle procedure da seguire per l'esecuzione in economia di lavori, beni e servizi, nel corso del 2015 dovrà essere adottato un nuovo regolamento.

4.4.4. Trasparenza dell'attività contrattuale.

Le stazioni appaltanti, con le modalità indicate dal Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità, eseguono la pubblicazione nel sito web, delle informazioni di cui all'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012, con le modalità precisate dalla deliberazione dell'A.V.C.P. n. 26 del 22 maggio 2013 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10/6/2013); provvedono, altresì, entro il 31 gennaio di ogni anno alla trasmissione all'Autorità medesima dei dati relativi all'attività di acquisizione svolta nell'anno precedente.

Il **Responsabile per la prevenzione della corruzione**, presa visione dei dati relativi all'attività di affidamento raccolti e pubblicati ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012, ed in particolare sulle procedure di affidamento utilizzate, potrà formulare indicazioni da riportare nell'aggiornamento del P.T.P.C.

4.4.5. Requisiti dei soggetti partecipanti alle procedure di affidamento e degli aggiudicatari.

Nel corso del 2014 sono state formulate precisazioni e chiarimenti sulle misure indicate nel P.T.P.C. in ordine alla verifica del possesso dei requisiti dei soggetti partecipanti alle procedure di affidamento e degli aggiudicatari, e sono state ripensate alcune misure anche sulla base dell'esperienza delle stazioni appaltanti.

E' stato anche formulato un quesito all'ANAC che, allo stato, non ha ancora avuto risposta.

Anche in considerazione delle modifiche apportate dal D.L. n. 90/2014, che ha introdotto il comma 2 bis all'art. 38 del Codice degli appalti, si ribadisce la necessità che gli operatori economici che partecipano alle procedure di affidamento dichiarino il possesso dei requisiti generali di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, e che non si trovino nelle condizioni di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, né in relazione di parentela o affinità, o situazione di convivenza o frequentazione abituale con dirigenti e dipendenti dell'Avvocatura dello Stato.

Le modalità per accertare e verificare il possesso di detti requisiti sono riassunte in un'Appendice del presente P.T.P.C. – Ogni altra disposizione deve considerarsi superata.

4.4.6. Contenuto del contratto

In ogni contratto deve essere inserita la dichiarazione che l'operatore economico non si trova in alcuna delle condizioni di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, nonché nelle condizioni di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Inoltre, occorre prevedere l'obbligo per il contraente, in calce al contratto, del rispetto dei codici di comportamento e dei codici etici, di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, e dei quali deve essere assicurata la diffusione tra i consulenti, collaboratori e prestatori d'opera a qualunque titolo presso l'amministrazione. Sul punto deve essere acquisita specifica accettazione da parte del contraente.

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 inserimento nei contratti delle

predette dichiarazioni e condizioni, e sulla diffusione dei codici di comportamento ai consulenti, collaboratori e prestatori d'opera a qualunque titolo presso l'amministrazione.

4.4.7. Utilizzo del fondo economale – D.V.A.G. 24/12/2014.

Dal 1° gennaio 2015 è entrato in vigore il Regolamento, adottato con D.A.V.G. 24/12/2014, che disciplina la tipologia di beni e servizi ed i relativi limiti di spesa per cui è consentito il pagamento con i fondi economali.

Per fondo economale è da intendersi la quota prelevabile in contanti dalle aperture di credito disposte sui capitoli di spesa a favore dei Funzionari delegati nonché l'importo delle aperture di credito disposte sui capitoli di spesa a favore del Cassiere dell'Avvocatura Generale.

Il provvedimento, adottato previa consultazione degli uffici centrali e periferici interessati in attuazione della prescrizione di cui al paragrafo 4.2.1.8. del P.T.P.C. 2014-2016, tiene conto di alcune peculiari esigenze di funzionamento connesse all'attività istituzionale dell'Avvocatura.

I **Referenti** vigilano sul rispetto dei vincoli recati dal suddetto Regolamento, e riferiscono al **Responsabile** due volte l'anno, entro il 15 luglio ed entro il 15 gennaio.

4.5. I processi dell'area della gestione organizzativa del personale

Tale settore rientra tra le aree di rischio comuni e obbligatorie, di cui all'allegato 2 del PNA, in riferimento al reclutamento e alle progressioni di carriera.

4.5.1. I processi di reclutamento del personale e gli uffici coinvolti.

All'Ufficio I° Affari Generali e del Personale dell'Avvocatura Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 333/1995, è attribuita - tra l'altro - la competenza in materia di reclutamento degli avvocati e procuratori e del personale amministrativo.

Il reclutamento anzidetto avviene tramite:

- a) concorso pubblico;

- b) selezione tra gli iscritti nelle liste di collocamento per assunzioni di professionalità per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- c) chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di appartenenti a categorie protette;
- d) chiamata nominativa nell'ambito della categoria delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata o dei loro congiunti;
- e) mobilità da altre amministrazioni;
- f) utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni.

Nell'ambito delle procedure anzidette l'Ufficio I° cura, sotto la direzione del Segretario Generale, tutte le fasi del processo, dalla individuazione delle vacanze di organico alla assunzione.

Le Avvocature distrettuali, per il tramite dei propri Uffici preposti alla gestione del personale, intervengono nei processi di reclutamento e di selezione con ricorso a liste di collocamento presso i locali uffici provinciali.

Inoltre, al fine di soddisfare le esigenze funzionali della sede, propongono al Segretario Generale l'adozione di provvedimenti di comando e di mobilità finalizzati all'acquisizione di personale da altre amministrazioni.

4.5.2. Il processo di assunzione del personale tramite concorso pubblico

Il processo in questione è regolato dall'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato e, per quanto compatibili, dalle norme di cui al d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (Norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), e successive modificazioni ed integrazioni.

Vengono periodicamente rilevati dall'Ufficio I° i movimenti di organico e le vacanze verificatesi nei ruoli a seguito di cessazioni.

Sulla base delle vacanze riscontrate, vengono attivate le richieste di autorizzazione a bandire le procedure concorsuali e ad assumere nei limiti consentiti dalla normativa vigente.

In presenza di provvedimento autorizzatorio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio I° procede alla redazione del bando di concorso, la cui adozione compete all'Avvocato Generale (per i concorsi relativi agli avvocati e procuratori dello Stato) o al Segretario Generale (per i concorsi relativi al personale amministrativo).

L'Ufficio I° si occupa della ricezione e catalogazione delle domande dei candidati e della verifica della rispondenza delle medesime ai requisiti richiesti dal bando, sulla base della quale vengono determinati dall'organo competente gli ammessi e gli esclusi dalla procedura. Dal 2014 l'acquisizione delle domande di partecipazione avviene per via telematica.

Con successivi decreti dell'organo competente (Avvocato Generale o Segretario Generale) vengono determinate la Commissione d'esame e il diario delle prove.

All'esito del concorso l'Ufficio I° si occupa di assicurare il diritto di accesso dei candidati agli atti del procedimento concorsuale, di verificare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive prodotte dai vincitori e di accertare, tramite richiesta di informazioni inoltrata alla Prefettura, il possesso delle qualità morali e di buona condotta dei vincitori, requisito richiesto dall'art. 35, 6° comma, d.lgs. n. 165/2001 ai fini delle assunzioni di personale presso le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia – tra l'altro – di difesa in giudizio dello Stato.

4.5.3. Le assunzioni tramite selezione tra gli iscritti nelle liste di collocamento.

Tale procedimento è regolato dall'art. 16 della Legge 28.2.1987, n. 56, e dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni ed integrazioni.

Le prove selettive, i cui contenuti sono stabiliti dal bando, si svolgono presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato (Avvocatura Generale o Avvocature distrettuali)

cui è destinata l'assunzione, nei confronti degli iscritti nelle liste di collocamento avviati alla selezione dal competente Centro per l'impiego.

4.5.4. Le Commissioni esaminatrici – Procedimento di scelta dei componenti e misure di prevenzione

Nella formazione delle commissioni, l'Avvocatura dello Stato assicura la quota di presenza femminile indicata dalla normativa vigente.

Le norme dettano i requisiti per svolgere le funzioni di componente della Commissione esaminatrice dei concorsi.

La scelta dei componenti delle Commissioni esaminatrici avviene come di seguito precisato:

- per quanto concerne i componenti interni all'amministrazione, assicurata in ogni caso la rispondenza ai requisiti previsti dalla legge, la scelta avviene di norma adottando criteri di rotazione;
- per quanto concerne i componenti esterni, nei concorsi per l'accesso alle qualifiche di avvocato e di procuratore dello Stato, il regolamento di cui al R.D. 30.10.1933 , n. 1612, stabilisce l'organo cui compete la designazione. La norma prevede, altresì che, in caso di inerzia, la scelta sia rimessa all'Avvocato Generale.

Le Commissioni esaminatrici valutano i titoli e le prove e per ogni riunione redigono un verbale.

Alla prima riunione stabiliscono i criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, necessari per l'attribuzione dei punteggi, che formalizzano nel verbale. Prima dell'inizio di ciascuna prova orale determinano i quesiti relativi alle varie materie d'esame, da sottoporre ai candidati previa estrazione a sorte.

Nei concorsi per titoli ed esami il risultato della valutazione dei titoli è reso noto agli interessati prima dell'effettuazione delle prove orali; il punteggio della prova orale viene espresso dalla Commissione in sede di esame.

I soggetti designati a far parte di una Commissione di concorso devono redigere la dichiarazione di assenza di situazioni di incompatibilità tra se stessi ed i concorrenti (art. 11 DPR n. 487/1994: *“I componenti, presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile.”*), e la dichiarazione sull'assenza di condanne per i reati indicati dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, secondo il modello Allegato 5 al presente Piano, e pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013.

Prima dello svolgimento delle prove d'esame, **l'Ufficio I° Affari Generali e Personale** comunica al **Responsabile** i nominativi dei componenti della Commissione esaminatrice e l'acquisizione delle dichiarazioni; **l'Ufficio I°** verifica tempestivamente la veridicità delle dichiarazioni in ordine all'assenza di precedenti penali a carico dei componenti non dipendenti dell'Avvocatura dello Stato ed informa il **Responsabile** dell'esito delle verifiche.

4.5.5. Controlli e rischi del processo

I controlli esercitati per la correttezza della procedura riguardano la trasparenza (pubblicazione di tutte le informazioni pertinenti alle procedure concorsuali in “Amministrazione Trasparente”), le su indicate dichiarazioni sull'assenza di situazioni di incompatibilità e sull'assenza di condanne dei membri della commissione, la garanzia dell'anonimato del candidato che effettua la prova scritta, la vigilanza nel corso dello svolgimento della prova scritta, la possibilità di terzi di assistere alle prove orali, la tutela del diritto di accesso e le verifiche sulle autocertificazioni di tutti i vincitori.

Nella consolidata esperienza dell'Avvocatura dello Stato non sono stati riscontrati, nei fatti, i rischi di corruzione della procedura concorsuale che, ipoteticamente, potrebbero riguardare:

- la valutazione dei requisiti di partecipazione dei candidati alle prove di esame, considerato che una particolare interpretazione delle norme che

regolano la partecipazione alla procedura concorsuale può favorire la partecipazione di particolari candidati nel singolo concorso;

- l'ammissione e valutazione di titoli allo scopo di favorire candidati particolari;
- la generica individuazione dei criteri e delle modalità di valutazione delle prove concorsuali con effetto di estendere il margine di discrezionalità e di limitare la trasparenza del procedimento.

4.5.6. Le assunzioni obbligatorie.

Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere. Per il coniuge e i figli dei caduti per servizio e delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata le assunzioni avvengono per chiamata diretta nominativa.

Il potenziale rischio di corruzione insito in tali procedure è estraneo all'amministrazione, in quanto i requisiti sono accertati da altro ente.

4.5.7. L'ingresso di personale da altre amministrazioni

La mobilità è l'istituto cui si ricorre ordinariamente per far fronte al fabbisogno di personale amministrativo, stante il blocco delle assunzioni per pubblico concorso.

L'ingresso può avvenire per passaggio diretto da altre amministrazioni, ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. n. 165/2001, generalmente preceduto dalla permanenza del dipendente in posizione di comando, o per mobilità per compensazione ai sensi dell'art. 7 del DPCM n. 325 del 5.8.1988.

Siffatte procedure di reclutamento presentano elevati margini di discrezionalità per la limitata presenza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire.

Al riguardo l'ordinamento prevede la pubblicazione delle disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, e la preventiva definizione dei criteri di scelta (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 165/2001).

L'Avvocatura dello Stato procede all'immissione in ruolo dei dipendenti provenienti da altre amministrazioni, ex art. 30, comma 2 bis, mediante indizione di procedure di mobilità regolate da apposito bando quale misura di trasparenza e di prevenzione.

Il personale proveniente da altre amministrazioni deve possedere le qualità morali e di buona condotta, richieste dall'art. 35, 6° comma, d.lgs. n. 165/2001, che devono essere accertate dall'**Ufficio I° AA.GG. e Personale**, fin dall'instaurazione della posizione di comando.

4.5.8. L'utilizzo di graduatorie di concorso di altre amministrazioni

Ai sensi della Legge 350/2003, come richiamata dalla legge di conversione del Decreto Legge n. 101/2013 in materia di Pubblica Amministrazione e pubblico impiego, le amministrazioni pubbliche possono reclutare le risorse umane attraverso l'utilizzo delle graduatorie vigenti approvate da altre amministrazioni con un accordo che può avvenire anche ex post rispetto al momento dell'indizione della procedura concorsuale e/o della formale approvazione della graduatoria.

La giurisprudenza amministrativa e contabile è concorde nel ritenere che ciò che davvero rileva, ai fini della corretta applicazione delle suddette disposizioni, non è tanto (e non è solo) la data in cui le "amministrazioni interessate" devono raggiungere il "previo accordo", quanto piuttosto che l'"accordo" stesso, che può essere successivo all'approvazione della graduatoria, deve intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria: accordo che può avvenire anche con uno scambio di lettere a sancire l'intesa ed il consenso delle due amministrazioni in ordine all'utilizzo, da parte di una di esse, della graduatoria concorsuale in corso di

validità, relativamente a posti di uguale profilo e categoria professionale, rispetto a quello per cui opera il suddetto utilizzo.

L'altro elemento necessario è che il profilo e la categoria professionale del posto che si intende coprire devono essere del tutto corrispondenti a quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare.

L'eventuale utilizzo di tale modalità di reclutamento deve avvenire nella massima trasparenza.

4.5.9. Le progressioni di carriera

Le progressioni di carriera, di cui all'art. 24 del D.lgs. 150/09, sono attualmente bloccate dalla manovra economica del 2010 (art. 9 D.L. n. 78/2010).

In prospettiva non sarà possibile effettuare procedure interne per i passaggi di area, in quanto l'art. 24 citato prevede che i posti disponibili nella dotazione organica vengano coperti con concorsi pubblici, con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno.

Gli uffici coinvolti nel processo sono principalmente l'Ufficio 1° Affari Generali e Personale, cui è demandata la gestione delle varie fasi ad esso inerenti (stesse fasi dell'assunzione tramite concorso pubblico), e le Avvocature distrettuali, per quanto attiene alla ricezione delle domande e al rilascio di documentazione utile ai fini della procedura concorsuale (attestazioni della valutazione della performance, titoli professionali).

Oltre ai rischi e ai controlli individuati al paragrafo relativo ai concorsi pubblici, vi sono per le progressioni interne rischi ulteriori connessi alla possibilità che siano precostituiti titoli al solo scopo di favorire candidati particolari.

Deve essere, pertanto, esclusa l'ammissione di titoli che, se non previsti dalla legge o altre norme giuridiche, non risultino da registri ufficiali dell'ufficio (normativa interna, protocollo) o che non siano riconducibili ad alcun procedimento amministrativo.

4.5.10. Conferimento di incarichi di collaborazione e di consulenza.

Le amministrazioni pubbliche possono conferire, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, incarichi individuali ad esperti di "provata competenza" per "esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio".

Allo scopo di garantire la trasparenza e il rispetto delle regole sull'affidamento degli incarichi, l'articolo 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ha disposto che le pubbliche amministrazioni che si avvalgono "di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza" retribuiti, devono pubblicare gli elenchi sui conferimenti, da inviare semestralmente al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. La disposizione è stata inserita nell'articolo 53, commi 14, 15 e 16, d. lgs. n. 165/2001 che ha previsto anche una relazione annuale al Parlamento nella quale il Dipartimento deve riferire sui dati raccolti e formulare proposte "per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi".

Sulla base delle disposizioni citate, la giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo e in sede giurisdizionale, ha elaborato (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo- Delibera 15.2.2005 n. 6/contr/05) i seguenti criteri per valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterni:

- a) rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione;
- b) inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- c) indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- d) indicazione della durata dell'incarico;
- e) proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Ai sensi dell'art. 11 della L. n. 311/2004, "l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al secondo periodo deve essere trasmesso alla Corte dei Conti. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale."

La presenza degli elementi indicati dalla Corte dei Conti, insieme all'adempimento agli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, costituiscono una misura adeguata di prevenzione di situazioni di abuso.

Deve essere acquisita anche la dichiarazione di insussistenza, in capo al soggetto, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi con l'Avvocatura dello Stato (v. anche paragrafo 5.4.).

A decorrere dal 25 giugno 2014, a norma dell'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2014, che ha modificato il decreto-legge n. 95 del 2012, è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, nonché di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti e società da esse controllati. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata.

4.6. Procedimenti 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

L'Avvocatura dello Stato non tratta procedimenti amministrativi di autorizzazione o concessione.

Quanto all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, ecc., l'Avvocatura dello Stato si limita a trattare l'erogazione di provvidenze a favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro famiglie, disponendo la spesa nei limiti dell'importo stanziato sul capitolo 4438 del bilancio dello Stato, stabilito in € 2.262 per l'anno 2014, € 2.120 per l'anno 2015 e € 2.125 per l'anno 2016.

All'esame delle istanze dirette ad ottenere interventi assistenziali e alla conseguente erogazione provvede l'apposita Commissione, nominata dall'Avvocato Generale dello Stato, nella quale sono rappresentate le varie categorie di dipendenti, che si riunisce ogni quattro mesi.

I criteri e le modalità di erogazione delle provvidenze in questione sono disciplinati dal Decreto dell'Avvocato Generale 28.2.1991, n. 5798 - Art. 4, che è stato pubblicato nella apposita sezione di "Amministrazione Trasparente".

Per l'anno 2014 non sono state erogate somme di importo superiore a 1.000 euro conseguenti ad atti di concessione ex art. 26 del d.lgs. n. 33/2013.

Per i componenti della Commissione deve essere prevista la verifica dell'assenza delle cause di inconferibilità dell'incarico, di cui all'art. 35 bis, del d.lgs. n. 165/2001, come disciplinata al paragrafo 5.6.2.

In sede di mappatura dei processi e di approfondimento e valutazione del rischio, sarà oggetto di interesse la verifica sull'esistenza o meno di fattispecie che determinano da parte dell'Avvocatura dello Stato l'attribuzione di vantaggi

economici a soggetti privati, anche in termini di concessione di spazi a titolo gratuito per ospitare attività congressuali e manifestazioni varie.

4.7. I processi dell'area dei servizi di gestione dei flussi documentali

La trattazione dei documenti legali che l'Avvocatura dello Stato acquisisce, gestisce, produce ed invia all'esterno, nella sua attività di consulenza legale e di rappresentanza e difesa in giudizio, è regolata da procedure interne che hanno lo scopo di consentire che la trattazione dei documenti da parte degli avvocati e procuratori dello Stato avvenga, in ogni sua fase, nel rispetto dei termini processuali.

L'impressionante mole di documenti circolanti (nel 2014 l'Avvocatura dello Stato ha, complessivamente, protocollato 997.168 documenti in ingresso e 719.374 in uscita), la delicatezza di talune questioni giuridiche che possono riguardare l'attività delle più alte cariche dello Stato o incidere su aree strategiche dell'economia e dello Stato anche nei rapporti internazionali, la presenza di cause di rilevante valore economico per l'erario, costituiscono fattori di rischio insiti nell'attività propria dell'Istituto.

Le criticità nelle varie fasi della trattazione dei documenti legali possono presentarsi:

- nelle fasi di acquisizione e protocollazione di atti che comportano l'avvio di un giudizio o di una nuova fase, qualora il disbrigo delle incombenze non si svolga nei termini necessari per la costituzione in giudizio o per la presentazione di memorie o altri atti imposti dalla procedura, causando decadenza ed impossibilità di procedere nell'attività di difesa;
- nella fase di notifica o di deposito, qualora i documenti all'uopo predisposti dal personale togato non siano adeguatamente trattati nei termini previsti, causando decadenza ed impossibilità di procedere nell'attività di difesa;

- nella possibilità che la linea difensiva possa essere rivelata alla controparte, attraverso divulgazione di documenti o parti di essi, in violazione del segreto d'ufficio o per intervento di soggetti estranei che hanno accesso agli uffici.

In tale ambito la misura di prevenzione più efficace che è stata posta in atto consiste nella progressiva informatizzazione dei fascicoli legali e nella introduzione di procedure telematiche di trattamento ed inoltro di documenti legali, particolarmente nei casi di controversie di particolare rilievo o che richiedano un adempimento urgente, nell'ambito delle attività propedeutiche al deposito o alla notificazione di documenti e atti.

Nel 2014 è entrata a pieno regime la gestione documentale informatica per quanto riguarda l'impianto delle nuove cause, e che ha prodotto l'acquisizione digitale di 646.796 documenti (il 68,94 % del totale dei documenti acquisiti) e la spedizione di 324.255 documenti (il 49,87 % dei documenti in uscita). Dal 30 giugno 2014, inoltre, nel processo civile è stato introdotto il deposito esclusivamente telematico degli atti, che dà garanzia di esecuzione e tracciabilità del processo. Ad oggi l'Avvocatura dello Stato, che ha realizzato un programma ad hoc, ha complessivamente effettuato oltre 2000 depositi telematici. Tale modalità è già operante, nella modalità di anticipazione delle memorie, anche nel processo amministrativo, che prevede ancora – tuttavia – il deposito materiale di atti e documenti.

Inoltre l'Istituto è pienamente operativo nell'utilizzo delle notifiche a mezzo PEC, che effettua e riceve in numero progressivamente crescente.

Si ravvisa nella totale digitalizzazione dei documenti trattati dall'Avvocatura dello Stato e nella adozione della modalità telematica nel processo civile e amministrativo la soluzione alla gran parte delle disfunzioni all'interno delle quali può annidarsi il rischio di corruzione.

La mappatura dei processi che riguardano l'ambito della collaborazione all'attività legale, e la definizione dei tempi di lavorazione dei documenti, è comunque un

momento di ricognizione necessario, richiesto dalla normativa e programmato quale obiettivo dell'attività amministrativa dell'Avvocatura dello Stato, inserito nel P.P.

Le misure di formazione, generale, riferita all'etica e all'integrità nel contesto istituzionale, e specifica per dotare il personale amministrativo di più approfondite cognizioni tecnico-giuridiche, la vigilanza sulle attività extra istituzionali consentite, insieme alle regole dei Codici di comportamento, ed a adeguate procedure di reclutamento rivolte a persone di condotta irreprensibile, costituiscono un primo strumento di prevenzione del rischio di corruzione in tale delicato settore di attività.

Ulteriori misure di prevenzione, in tale ambito, sono:

- l'informatizzazione dei processi, con i requisiti e le caratteristiche illustrate in precedenza;
- l'accesso telematico alla banca dati dell'Avvocatura dello Stato consentito alle amministrazioni patrocinate attraverso apposito portale ("Extranet") per la consultazione degli affari legali di propria competenza (sono più di 60 le amministrazioni accreditate che hanno accesso);
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, che è di fondamentale importanza per governare la complessa attività di supporto legale.

4.8. Valutazione del rischio e relativa metodologia

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

L'identificazione, descritta nei precedenti paragrafi, è stata svolta mediante consultazione e confronto con i soggetti coinvolti, con l'ausilio dell'esperienza e sulla base di precedenti che hanno interessato l'amministrazione, limitatamente

all'Avvocatura Generale, e deve essere oggetto di confronto e di trattazione specifica con le Avvocature distrettuali.

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 avviata per una sua progressiva realizzazione, 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, tutte le misure previste dal presente P.T.P.C., e dal P.T.T.I. (Programma triennale Trasparenza Integrità) che saranno avviate secondo il cronoprogramma, garantiscono un elevato livello di trattamento dei rischi, obbligatori e non, presenti nella sfera di attività dell'Avvocatura dello Stato.

In fase di aggiornamento del P.T.P.C. saranno descritti gli stati di avanzamento del processo di gestione del rischio, così come raccomandato dal P.N.A.

4.9. Attività di valutazione del rischio svolta nel corso del 2014

Al fine di individuare ulteriori fattori di rischio, sono stati esaminati i procedimenti disciplinari instaurati nel periodo 2010-2014.

Nel periodo esaminato, e comunque nel corso del biennio 2013-2014,

- 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;
- è pervenuta una segnalazione sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati che si è rivelata fondata e ha dato luogo alla sanzione della sospensione dal servizio e del recupero dei compensi indebitamente percepiti;
- sono stati avviati 2 procedimenti disciplinari che hanno dato luogo a segnalazione alla Procura della Repubblica;
- uno dei procedimenti ha dato luogo ad un licenziamento senza preavviso;
- le segnalazioni alla Procura della Repubblica non sono, salvo esito delle indagini, riconducibili a reati relativi a eventi corruttivi.

Il presente Piano reca misure di prevenzione in ordine al rischio di svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati e dei rischi di occultamento/manomissione di documenti legali emersi nelle circostanze soprarichiamate.

Sono state, inoltre, esaminate le verifiche amministrativo-contabili eseguite dagli Ispettori dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica nel biennio 2012-2013, che hanno riguardato 10 sedi distrettuali su 25.

Tra le irregolarità emerse, si evidenziano, in particolare:

- 1) lievi irregolarità nell'ambito contrattuale (mancata adesione senza adeguata motivazione a convenzione Consip; impropri rinnovi contrattuali)
- 2) lievi irregolarità nell'ambito della gestione del personale (visita fiscale non disposta, gestione non automatizzata di alcune funzionalità della rilevazione delle presenze, non tempestiva adozione di provvedimenti di incarico o di valutazione)

- 3) l'utilizzo di conto corrente bancario per il deposito transitorio delle somme riscosse a titolo di onorari e competenze legali o uso improprio di tali somme per anticipazioni di spese comunque connesse all'attività legale a favore di enti patrocinati
- 4) l'impropria gestione di un fondo spese su conto corrente bancario costituito dalle somme anticipate dagli enti aventi il patrocinio facoltativo, per il pagamento delle spese di iscrizione a ruolo o di trattazione delle cause – Al riguardo è segnalata come necessaria una regolamentazione da parte dell'Avvocatura Generale che fornisca indicazioni per la gestione delle risorse anticipate dalle amministrazioni non aventi patrocinio ex lege.

Sugli aspetti di cui ai punti 2), 3) e 4) sarà svolto un approfondimento.

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, è stato adottato con decreto dell'Avvocato Generale dello Stato n. 12666 del 24 gennaio 2014, dopo l'esperimento della procedura aperta finalizzata alla pubblica consultazione per un congruo periodo di tempo, con l'espressa indicazione delle modalità con cui trasmettere eventuali osservazioni e proposte all'indirizzo di posta elettronica collegato e contenuto nell'avviso.

Il Codice unitamente alla relazione illustrativa è stato inviato all'Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d) della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il Codice di comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, che segue di massima l'impostazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, è composto di 9 articoli, che non ripetono il contenuto delle corrispondenti norme del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ma integrano e specificano le previsioni normative ivi riportate in considerazione delle peculiarità che caratterizzano l'attività amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.

Il Codice, le cui disposizioni sono riferite alle peculiari attività dell'Istituto, 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.

Nel paragrafo 5.11.2. sono illustrati i programmi di formazione generale che includono adeguata formazione a tutto il personale sui codici etici e di comportamento.

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

Nel P.T.P.C. 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; per tali organi l'ordinamento non prevede una durata massima dell'incarico che può protrarsi fino alla cessazione del titolare per limiti di età, quando l'Avvocato distrettuale non sia associato all'Avvocatura Generale (L. 3 aprile 1979, n. 103, art. 18).

Per quanto riguarda il personale amministrativo appartenente alle qualifiche, non ci sono regolamenti interni che disciplinano l'assegnazione del personale e la rotazione periodica; sono previsti incarichi di posizione organizzativa per la direzione degli uffici.

Il P.T.P.C. 2014-2016 ha stabilito:

a) considerati i vincoli normativi che regolano l'incarico di funzione dirigenziale di Segretario Generale ed Avvocato distrettuale, e pertanto l'impossibilità di applicare la misura organizzativa della rotazione a detti organi (salvo che non sia accertata la possibilità di adottare criteri *ad hoc* da parte dell'organo di autogoverno,

accogliendo in tale ambito la raccomandazione di cui all'ultimo capoverso del paragrafo 1.3 del P.N.A.), la misura si applica al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai titolari di posizione organizzativa e ai responsabili del procedimento;

b) per il personale non dirigenziale, è fissata – di norma - a cinque anni la durata massima di permanenza nel settore sottoposto a rotazione, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dipendente uscente;

c) è riconosciuta la necessità di formazione ed aggiornamento periodico del personale assegnato ad uffici sottoposti alla rotazione, nonché la necessità che il personale destinato a subentrare per applicazione della rotazione sia destinatario di formazione specifica, anche con affiancamento;

d) l'applicazione della misura deve essere preceduta da una ricognizione, presso tutti gli uffici dell'Avvocatura Generale e presso le Avvocature distrettuali, finalizzata a rilevare:

- 1) il numero, la qualifica ed il profilo, la posizione giuridica (tempo pieno o tempo parziale, di ruolo o in posizione di comando o distacco o con contratto di tipo privatistico, e se sia prevista la cessazione dall'impiego entro il quinquennio e in quale anno) del personale che opera nelle aree sottoposte a rotazione;
- 2) il modello organizzativo che regola i settori in questione;

Nel corso del 2014 è stata operata la prevista ricognizione del personale amministrativo operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione, in particolare negli uffici indicati ai paragrafi 4.3.1. e 4.5.1., che trattano i procedimenti di cui alla lettera b) e d) dell'art. 1, comma 16, della Legge n. 190.

La ricognizione ha evidenziato l'esistenza di modelli organizzativi che presiedono alle suddette attività altamente disomogenei tra gli uffici dell'Avvocatura dello Stato.

Non sembra, pertanto, agevole proporre l'applicazione della rotazione con una regola univoca, ma piuttosto sembra indispensabile, in considerazione delle già delineate peculiarità dell'assetto organizzativo dell'Avvocatura dello Stato, svolgere ulteriori approfondimenti anche in relazione all'effettivo ambito dei destinatari del suddetto obbligo, che parrebbe dover essere individuato con riguardo limitato al personale che svolga funzioni di responsabilità.

Si rappresentano, di seguito, i risultati della rilevazione.

5.3.1. – TABELLA AREA AFFIDAMENTO LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
ANCONA	2	2	0	2	0	0	1	NO	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti
BARI	6	1	5	6	0	0	1	SI	NO	SI	NO
BOLOGNA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
BRESCIA	3	3	0	2	0	1	1	NO	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti
CAGLIARI	2	0	2	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
CALTANISSETTA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
CAMPOBASSO	2	1	1	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
CATANIA	2	1	1	1	0	1	0	SI	NO	SI	NO
CATANZARO	2	1	1	2	0	0	1	SI	NO	SI	NO
FIRENZE	2	1	1	2	0	0	1	SI	NO	SI	NO
GENOVA	1	0	1	1	0	0	0	SI	NO	SI	NO
L'AQUILA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
LECCE	3	0	3	3	0	0	0	SI	NO	SI	NO

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
MESSINA	4	0	4	3	0	1	0 SI	NO	SI	NO	
MILANO	2	0	2	2	0	0	0 SI	NO	SI	NO	
NAPOLI	2	0	2	2	0	0	0 SI	NO	SI	NO	
PALERMO	6	4	2	5	0	1	1 SI	NO	SI	NO	
PERUGIA	2	0	2	2	0	0	0 NO	SI	SI	NO	
POTENZA	2	0	2	2	0	0	0 SI	NO	SI	NO	
R.CALABRIA	1	1	0	1	0	0	1 SI	NO	SI	NO	
SALERNO	1	1	0	1	0	0	1 NO	NO	SI	NO	
TORINO	2	0	2	1	1	0	0 SI	NO	SI	NO	
TRENTO	1	1	0	1	0	0	1 SI	NO	SI	NO	
TRIESTE	2	1	1	1	1	0	0 NO	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti	
VENEZIA	3	1	2	3	0	0	1 NO	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti	
TOTALE	56	22	34	50	2	4	13				

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
AGS UFFICIO III	3	2	1	3	0	0	0	NO	SI	SI	Rotazione di pratiche
AGS UFFICIO IV	3	1	2	3	0	0	1	SI	SI	SI	Rotazione di pratiche
AGS UFFICIO IX	2	2	0	2	0	0	0	SI	SI	SI	Rotazione di pratiche
AGS UFFICIO X	2	1	1	2	0	0	1	SI	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti
TOTALE GENERALE	66	28	38	60	2	4	15				

5.3.2. – TABELLA AREA RECLUTAMENTO-ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
ANCONA	1	1	0	1	0	0	0	NO	NO	SI	NO
BARI	1	0	1	1	0	0	0	SI	NO	SI	NO
BOLOGNA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
BRESCIA	1	1	0	1	0	0	1	SI	NO	SI	NO

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
CAGLIARI	1	0	1	1	0	0	0	SI	NO	SI	NO
CALTANISSETTA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0	0	Le competenze sono svolte direttamente dall'Avvocato distrettuale			
CATANIA	2	1	1	1	0	1	0	SI	NO	SI	NO
CATANZARO	2	1	1	2	0	0	1	SI	NO	SI	NO
FIRENZE	2	1	1	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
GENOVA	0	0	0	0	0	0	0	Le competenze sono svolte direttamente dall'Avvocato distrettuale			
L'AQUILA	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
LECCE	1	1	0	1	0	0	1	SI	NO	SI	NO
MESSINA	0	0	0	0	0	0	0	Le competenze sono svolte direttamente dall'Avvocato distrettuale			
MILANO	3	0	3	3	0	0	0	SI	NO	SI	NO
NAPOLI	2	0	2	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
PALERMO	0	0	0	0	0	0	0	Le competenze sono svolte direttamente dall'Avvocato distrettuale			

Sede	Numero unità addette	di cui Area III	di cui Area II	Tempo pieno/ruolo	Tempo parziale/ruolo	Comando da altra amm.ne	Incarico posizione organizzativa	Il personale opera in unica unità organizzativa	Le attività sono ripartite su diverse unità organizzative	L'unità organizzativa svolge anche altre attività	Sono operanti forme di rotazione
PERUGIA	0	0	0	0	0	0	0	Le competenze sono svolte direttamente dall'Avvocato distrettuale			
POTENZA	2	0	2	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
R.CALABRIA	1	1	0	1	0	0	1	SI	NO	SI	NO
SALERNO	1	1	0	1	0	0	1	NO	NO	SI	NO
TORINO	2	0	2	2	0	0	0	SI	NO	SI	NO
TRENTO	1	1	0	1	0	0	1	SI	NO	SI	NO
TRIESTE	1	1	0	1	0	0	0	NO	NO	SI	NO
VENEZIA	2	0	2	2	0	0	0	NO	NO	SI	NO
TOTALE	29	13	16	28	0	1	9				
AGS UFFICIO I	4	1	3	3	0	1	0	SI	SI	SI	Suddivisione di compiti fra addetti
AGS UFFICIO II	3	3	0	3	0	0	1	SI	NO	SI	NO
TOTALE GENERALE	37	18	19	35	0	2	10				

5.3.3. Proposte di criteri per l'attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle di garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Al fine della preventiva valutazione della concreta praticabilità di alcune misure alternative alla rotazione delle persone, da rinviare all'esito degli approfondimenti innanzi illustrati, gli uffici centrali e periferici oggetto della ricognizione preliminare dovranno esprimersi entro il 2015 sulla possibilità di applicare:

- 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.

In caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'amministrazione dispone l'immediato trasferimento del dipendente ad altro settore non a rischio.

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. "*

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici

competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;

- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento. L'art. 6 di questo decreto infatti prevede che *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza. “*

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

Nel Codice di Comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, nella sua funzione di regolare specificamente le situazioni connesse al rapporto di lavoro presso l'Istituto, 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 P.T.P.C. 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.

Ai funzionari responsabili delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, di importo pari o superiore a mille euro, è prescritto di rilasciare dichiarazione di assenza di conflitto di interesse (modello Allegato 9.2) rispetto ai soggetti esterni (impresa aggiudicataria, subappaltatori, progettisti) coinvolti nel procedimento (cfr. Appendice).

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.

Quanto alla durata del periodo massimo di fuori ruolo, il comma 68 dell'art. 1 della Legge n. 190 ha, poi, stabilito come regola generale per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e per gli avvocati e i procuratori dello Stato un limite di permanenza massima fuori ruolo di 10 anni, anche continuativi, nell'arco del loro servizio. Ove gli stessi soggetti abbiano già maturato o stiano per maturare, alla data di entrata in vigore della legge, il periodo dei 10 anni, "si intendono confermati nella posizione di fuori ruolo sino al termine dell'incarico, della

legislatura, della consiliatura o del mandato relativo all'ente o soggetto presso cui è svolto l'incarico. Qualora non ci sia un termine prefissato, il fuori ruolo si intende confermato per i 12 mesi successivi all'entrata in vigore della legge”.

La legge 190 prevede che il limite decennale si applichi anche agli incarichi in corso alla data della sua entrata in vigore (art. 1, comma 69). Coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano già maturato o che, successivamente, maturino il periodo massimo di collocamento in posizione di fuori ruolo si intendono confermati nella posizione di fuori ruolo sino al termine dell'incarico, della legislatura, della consiliatura o del mandato relativo all'ente o soggetto presso cui è svolto l'incarico (se l'incarico non prevede un termine, il fuori ruolo si intende confermato per i dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge) (comma 72).

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 – anno 2014.

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 2015-2017.

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.

5.5.2. Incarichi arbitrari

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 arbitrari 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 arbitrari in corso od a collegi arbitrari già costituiti alla data del 28 novembre 2012 (data di entrata in vigore della norma).

5.5.3. Rotazione di incarichi arbitrari

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. Personale dell'Avvocatura dello Stato appartenente alle aree

Nel P.T.P.C. 2014-2016 era stata suggerita l'adozione di un provvedimento di determinazione di criteri oggettivi per il conferimento e l'autorizzazione di incarichi, anche gratuiti, che escludano, con riferimento alla specifica professionalità del destinatario dell'incarico, casi di incompatibilità o conflitti di interesse che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente, e di individuazione delle attività non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.

Allo stato detto provvedimento non è stato adottato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, in data 24 giugno 2014, ha pubblicato sul proprio sito il documento contenente "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti", elaborato da un tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI.

Obiettivo del documento è quello di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo (art. 53, commi 2, 3 bis e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 1, comma 58 bis, della l. n. 662 del 1996).

Si riporta il testo del documento.

<p style="text-align: center;">CRITERI GENERALI IN MATERIA DI INCARICHI VIETATI AI DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE</p>
--

<p>I criteri indicati nel presente documento esemplificano una serie di situazioni di incarichi vietati per i pubblici dipendenti tratti dalla normativa vigente, dagli indirizzi generali e alla prassi</p>
--

applicativa. Le situazioni contemplate non esauriscono comunque i casi di preclusione; rimangono salve le eventuali disposizioni normative che stabiliscono ulteriori situazioni di preclusione o fattispecie di attività in deroga al regime di esclusività.

L'obiettivo del documento è quello di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo (art. 53, commi 2, 3 *bis* e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 1, comma 58 *bis*, della l. n. 662 del 1996).

Il presente documento è stato elaborato nell'ambito del tavolo tecnico previsto dall'Intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, mediante confronto tra i rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica, delle Regioni e degli Enti locali.

Sono da considerare vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche a tempo pieno e con percentuale di tempo parziale superiore al 50% (con prestazione lavorativa superiore al 50%) gli incarichi che presentano le caratteristiche indicate nei paragrafi a) [abitudine e professionalità] e b) [conflitto di interessi].

Sono da considerare vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche con percentuale di tempo parziale pari o inferiore al 50% (con prestazione lavorativa pari o inferiore al 50%) gli incarichi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo b) [conflitto di interessi].

Sono da considerare vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche a prescindere dal regime dell'orario di lavoro gli incarichi che presentano le caratteristiche indicate nel paragrafo c) [preclusi a prescindere dalla consistenza dell'orario di lavoro], fermo restando quanto previsto dai paragrafi a) e b).

Gli incarichi considerati nel presente documento sono sia quelli retribuiti sia quelli conferiti a titolo gratuito.

a) ABITUALITÀ E PROFESSIONALITÀ.

1. Gli incarichi che presentano i caratteri della abitudinalità e professionalità ai sensi dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/57, sicché il dipendente pubblico non potrà "esercitare attività commerciali, industriali, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro". L'incarico presenta i caratteri della professionalità laddove si svolga con i caratteri della abitudinalità, sistematicità/non occasionalità e continuità, senza necessariamente comportare che tale attività sia svolta in modo permanente ed esclusivo (art. 5, d.P.R. n. 633 del 1972; art. 53 del d.P.R. n. 917 del 1986; Cass. civ., sez. V, n. 27221 del 2006; Cass. civ., sez. I, n. 9102 del 2003).

Sono escluse dal divieto di cui sopra, ferma restando la necessità dell'autorizzazione e salvo quanto previsto dall'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001: *a) l'assunzione di cariche nelle società cooperative*, in base a quanto previsto dall'art. 61 del d.P.R. n. 3/1957; *b) i casi in cui sono le disposizioni di legge che espressamente consentono o prevedono per i dipendenti pubblici la partecipazione e/o l'assunzione di cariche in enti e società partecipate o controllate (si vedano a titolo esemplificativo e non esaustivo: l'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957; l'art. 62 del d.P.R. n. 3/1957; l'art. 4 del d.l. n. 95/2012); c) l'assunzione di cariche nell'ambito di commissioni, comitati, organismi presso amministrazioni pubbliche, sempre che l'impegno richiesto non sia incompatibile con il debito orario e/o con l'assolvimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro; *d) altri casi speciali oggetto di valutazione nell'ambito di atti interpretativi/di indirizzo generale (ad esempio, circolare n. 6 del 1997 del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di attività di amministratore di condominio per la cura dei propri interessi; parere 11 gennaio 2002, n. 123/11 in materia di attività agricola).**

2. Gli incarichi che, sebbene considerati singolarmente e isolatamente non diano luogo ad una situazione di incompatibilità, considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare, configurano invece un impegno continuativo con le caratteristiche della abitudinalità e professionalità, tenendo conto della natura degli incarichi e della remunerazione previsti.

b) CONFLITTO DI INTERESSI.

1. Gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti nei confronti dei quali la struttura di assegnazione del dipendente ha funzioni relative al rilascio di concessioni o autorizzazioni o nulla-osta o atti di assenso comunque denominati, anche in forma tacita.

2. Gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti fornitori di beni o servizi per l'amministrazione, relativamente a quei dipendenti delle strutture che partecipano a qualunque titolo all'individuazione del fornitore.
3. Gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che detengono rapporti di natura economica o contrattuale con l'amministrazione, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge.
4. Gli incarichi che si svolgono a favore di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.
5. Gli incarichi che si svolgono nei confronti di soggetti verso cui la struttura di assegnazione del dipendente svolge funzioni di controllo, di vigilanza o sanzionatorie, salve le ipotesi espressamente autorizzate dalla legge.
6. Gli incarichi che per il tipo di attività o per l'oggetto possono creare nocumeto all'immagine dell'amministrazione, anche in relazione al rischio di utilizzo o diffusione illeciti di informazioni di cui il dipendente è a conoscenza per ragioni di ufficio.
7. Gli incarichi e le attività per i quali l'incompatibilità è prevista dal d.lgs. n. 39/2013 o da altre disposizioni di legge vigenti.
8. Gli incarichi che, pur rientrando nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, presentano una situazione di conflitto di interesse.
9. In generale, tutti gli incarichi che presentano un conflitto di interesse per la natura o l'oggetto dell'incarico o che possono pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente. La valutazione operata dall'amministrazione circa la situazione di conflitto di interessi va svolta tenendo presente la qualifica, il ruolo professionale e/o la posizione professionale del dipendente, la sua posizione nell'ambito dell'amministrazione, la competenza della struttura di assegnazione e di quella gerarchicamente superiore, le funzioni attribuite o svolte in un tempo passato ragionevolmente congruo. La valutazione deve riguardare anche il conflitto di interesse potenziale, intendendosi per tale quello astrattamente configurato dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013.

c) PRECLUSI A TUTTI I DIPENDENTI, A PRESCINDERE DALLA CONSISTENZA DELL'ORARIO DI LAVORO.

1. Gli incarichi, ivi compresi quelli rientranti nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che interferiscono con l'attività ordinaria svolta dal dipendente pubblico in relazione al tempo, alla durata, all'impegno richiestogli, tenendo presenti gli istituti del rapporto di impiego o di lavoro concretamente fruibili per lo svolgimento dell'attività; la valutazione va svolta considerando la qualifica, il ruolo professionale e/o la posizione professionale del dipendente, la posizione nell'ambito dell'amministrazione, le funzioni attribuite e l'orario di lavoro.
2. Gli incarichi che si svolgono durante l'orario di ufficio o che possono far presumere un impegno o una disponibilità in ragione dell'incarico assunto anche durante l'orario di servizio, salvo che il dipendente fruisca di permessi, ferie o altri istituti di astensione dal rapporto di lavoro o di impiego.
3. Gli incarichi che, aggiunti a quelli già conferiti o autorizzati, evidenziano il pericolo di compromissione dell'attività di servizio, anche in relazione ad un eventuale tetto massimo di incarichi conferibili o autorizzabili durante l'anno solare, se fissato dall'amministrazione.
4. Gli incarichi che si svolgono utilizzando mezzi, beni ed attrezzature di proprietà dell'amministrazione e di cui il dipendente dispone per ragioni di ufficio o che si svolgono nei locali dell'ufficio, salvo che l'utilizzo non sia espressamente autorizzato dalle norme o richiesto dalla natura dell'incarico conferito d'ufficio dall'amministrazione.
5. Gli incarichi a favore di dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale, salve le deroghe autorizzate dalla legge (art. 1, comma 56 bis della l. n. 662/1996).
6. Comunque, tutti gli incarichi per i quali, essendo necessaria l'autorizzazione, questa non è stata rilasciata, salva la ricorrenza delle deroghe previste dalla legge (art. 53, comma 6, lett. da a) a f-bis); comma 10; comma 12 secondo le indicazioni contenute nell'Allegato 1 del P.N.A. per gli incarichi a titolo gratuito, d.lgs. n. 165 del 2001). Nel caso di rapporto di lavoro in regime di tempo parziale con prestazione lavorativa uguale o inferiore al 50%, è precluso lo svolgimento di incarichi o attività che non siano stati oggetto di comunicazione al momento della trasformazione del rapporto o in un momento successivo.

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

a) Autorizzazione

Fermo restando il regime di incompatibilità regolato dalla vigente normativa, il dipendente che intenda svolgere un incarico esterno, anche conferito da altra pubblica amministrazione, deve richiedere la preventiva autorizzazione al Segretario Generale.

I dipendenti in servizio presso le Avvocature distrettuali e i dipendenti comandati presso altra Amministrazione devono inoltrare la richiesta di autorizzazione al Segretario Generale per il tramite dell'Avvocato distrettuale competente o del Dirigente dell'Ufficio di assegnazione, che dovrà esprimere il nulla osta.

Nell'istanza di autorizzazione il dipendente deve indicare: Cognome e nome, Sede od Ufficio di assegnazione, Area e profilo di appartenenza, Ente che conferisce l'incarico, compenso previsto per l'incarico, data di decorrenza e data di conclusione dell'incarico, eventuali altri incarichi in atto al momento della richiesta.

L'Amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni di incompatibilità e di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e si esprime entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta.

b) Personale comandato da altra amministrazione

Il personale comandato da altra amministrazione che intenda svolgere un'attività o un incarico esterno, prima di rivolgere richiesta di autorizzazione alla propria amministrazione, deve formulare istanza di nulla osta al Segretario Generale, previo parere favorevole dell'Avvocato distrettuale se in servizio presso un'Avvocatura distrettuale.

L'Avvocatura dello Stato valuta le possibili incompatibilità e l'esistenza di conflitti di interesse in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente, e si esprime entro 10 giorni dalla richiesta.

c) Incarichi che non necessitano di autorizzazione

Sono escluse dalla necessità della preventiva autorizzazione le attività rese a titolo gratuito esclusivamente presso associazioni di volontariato o cooperative a carattere socio-assistenziale senza scopo di lucro.

d) Incarichi a titolo gratuito

Le attività gratuite che siano espressione di diritti della personalità costituzionalmente garantiti, quali la libertà di associazione e la manifestazione del pensiero (per esempio, partecipazione ad associazioni, comitati scientifici, pubblicistica, relazioni per convegni, collaborazioni giornalistiche, attività amatoriali, ecc.) sono esercitabili e consentite purché non interferiscano con le esigenze del servizio.

Per altre attività svolte a titolo gratuito, ma connesse con la professionalità rivestita dal dipendente, occorre valutare caso per caso la loro compatibilità con il rapporto di lavoro; pertanto, il dipendente interessato è tenuto a presentare istanza di autorizzazione.

L'Amministrazione valuta tempestivamente l'eventuale sussistenza di conflitti di interesse anche potenziale e, se del caso, comunica al dipendente entro 30 giorni il diniego allo svolgimento dell'incarico.

e) Incarichi retribuiti sempre consentiti

Per gli incarichi di cui alle lettere da a) a f bis) dell'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione.

I dipendenti interessati svolgono le inerenti attività al di fuori dell'orario di lavoro senza alcuna interferenza con il servizio e nel rispetto dei codici di comportamento.

f) Incarichi o attività consentiti al personale a tempo pieno e con percentuale di tempo parziale superiore al 50%

Le attività, consentite al dipendente che non abbia scelto un regime orario pari o inferiore al 50% di quello ordinario, sono un'eccezione rispetto al prevalente e generale principio di incompatibilità.

Come indicato nei "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche" le attività che presentano le caratteristiche di abitualità e professionalità, o che comportano conflitti di interesse, sono vietate.

Si ricordano, a titolo esemplificativo, alcune eccezioni che, in astratto, in assenza di specifico conflitto di interesse, derogano alla suddetta incompatibilità:

- collaborazioni o incarichi di consulenza, partecipazione a commissioni, comitati, gruppi di studio presso altre amministrazioni pubbliche;
- partecipazione in società agricole a conduzione familiare, purché l'impegno richiesto sia modesto e non abituale o continuato durante l'anno;
- partecipazione in società cooperative;
- incarichi di perito o arbitro;
- amministratore di condominio, solo per la cura dei propri interessi.

Le attività consentite sono comunque tali se autorizzate dall'Amministrazione.

g) Incarichi o attività consentiti al personale con regime a tempo parziale con prestazione lavorativa pari o inferiore al 50%

Al personale in regime di part-time, con orario non superiore al 50% dell'orario a tempo pieno, è consentito di svolgere anche un'altra attività lavorativa, subordinata (purché questa non intercorra con altra amministrazione) o autonoma, anche mediante iscrizione ad albi, a

condizione che l'ulteriore attività non sia in conflitto con gli interessi dell'Avvocatura dello Stato.

Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitino attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione.

L'iscrizione agli albi degli avvocati è incompatibile con qualsiasi attività di lavoro subordinato, anche se con orario di lavoro limitato.

Il dipendente già in part-time deve comunicare all'Avvocatura dello Stato, entro quindici giorni, l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa.

h) Particolari incompatibilità per il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato

Ciascun dipendente dell'Avvocatura dello Stato che sia addetto ad attività di collaborazione professionale o ad altra mansione di supporto all'attività istituzionale che comporti la trattazione di documenti legali, che svolga la pratica forense, deve informare il Segretario Generale o l'Avvocato distrettuale competente e deve astenersi dal curare questioni relative ad affari legali nei quali è parte un'amministrazione patrocinata dall'ufficio dell'Avvocatura dello Stato presso il quale presta servizio.

Considerato quanto disposto dall'art. 58 bis dell'art. 1 della L. n. 662/1996, ai dipendenti dell'Avvocatura dello Stato con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, è precluso lo svolgimento delle seguenti attività:

- attività presso imprese anche individuali fornitrici di beni e servizi ovvero aggiudicatari di appalti di lavori o che abbiano rapporti contrattuali con

l'Avvocatura dello Stato, qualora gli interessati prestino servizio presso uffici o unità organizzative che partecipano alle procedure di affidamento o di esecuzione contrattuale;

- attività presso studi legali con sede nel distretto sul cui territorio opera l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel quale il dipendente presta servizio.

i) Comunicazioni relative ai compensi

Fermo restando l'obbligo, di cui all'art. 53, 11° comma, del d.lgs. n. 165/2001, per i soggetti pubblici e privati di comunicare all'amministrazione di appartenenza entro quindici giorni dall'erogazione del compenso l'ammontare del compenso erogato al pubblico dipendente, il dipendente interessato è tenuto a comunicare entro lo stesso termine alla Segreteria Generale l'ammontare degli emolumenti effettivamente percepiti.

j) Controlli e sanzioni

L'amministrazione programma annualmente controlli a campione su determinate categorie di dipendenti e in determinate aree geografiche, anche con il supporto del Dipartimento della Funzione Pubblica e della Guardia di Finanza.

Qualora sia riscontrata la mancata comunicazione di attività o incarichi per i quali è prescritta l'autorizzazione dell'amministrazione, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dello Stato; l'omissione del versamento costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Resta ferma l'eventuale responsabilità disciplinare.

L'inosservanza della disciplina di cui all'art. 53, comma 1, del d.lgs. 165/2001, comporta l'attivazione della procedura di decadenza dall'impiego, per il

personale con rapporto di lavoro a tempo pieno; ovvero giusta causa di recesso per i rapporti di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

Le regole innanzi descritte sono recepite con disposizione del Segretario Generale entro 60 giorni dall'adozione del presente Piano; contestualmente è eseguita una ricognizione generale presso tutti i dipendenti, con compilazione di apposita autocertificazione.

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

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni. Tra queste, il nuovo art. 35 bis, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

Inoltre, il d.lgs. n. 39 del 2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconfiribilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3).

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18.

Si segnalano all'attenzione i seguenti aspetti rilevanti:

- in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la

decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale);

- la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35 bis riguarda sia l'attribuzione di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali sia lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti, i funzionari ed i collaboratori (questi ultimi nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali o siano titolari di posizioni organizzative);

- in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e pertanto la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;

- la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il **Responsabile** della prevenzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, l'Avvocatura dello Stato è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intende conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

a) all'atto della formazione delle commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi (rileva, a tal fine, anche la posizione del segretario della commissione);

b) all'atto della formazione delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;

c) all'atto della formazione delle commissioni per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;

d) all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;

e) all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'ambito di applicazione che interessa il punto c) è descritto al paragrafo 4.6.

Con riguardo al punto d), gli incarichi dirigenziali esistenti presso l'Avvocatura dello Stato, come illustrato al paragrafo 1.2., sono attribuiti ad Avvocati dello Stato, personale in regime di diritto pubblico, e riguardano le funzioni di Segretario Generale e di Avvocato distrettuale.

Per quanto concerne la previsione di cui alla lett. e), gli uffici interessati dalla incompatibilità sono indicati al paragrafo 4.3.1.

Le norme sopra richiamate sono entrate in vigore: dal 28 novembre 2012, l'art. 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, e dal 4 maggio 2013, il d.lgs. n. 39/2013.

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

L'Unità organizzativa, tra quelle indicate al indicati al paragrafo 4.3.1., 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, nei casi indicati al paragrafo 4.5.4. nonché al paragrafo 4.6.:

- 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 P.T.P.C.).

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.

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.

La fattispecie è trattata nel precedente paragrafo 4.4.5. del P.T.P.C. e nell'Appendice, in relazione ai requisiti richiesti ai soggetti partecipanti alle procedure di affidamento e agli aggiudicatari.

La misura ivi prevista si applica alle procedure indette e ai contratti sottoscritti dopo il 31 gennaio 2014, data di pubblicazione del primo P.T.P.C.

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

In fase di aggiornamento del P.T.P.C. 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 P.N.A., 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; l'**Ufficio Trattamento pensionistico** invia 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 presente P.T.P.C. deve essere volta a valorizzare il ruolo di alta valenza civica che un siffatto comportamento esprime, e a creare un contesto sfavorevole a condotte contrarie all'etica e all'integrità, nonché ad informare 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'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di tale strumento di contrasto della corruzione.

Poiché non è stato possibile nel corso del primo anno di vigenza del P.T.P.C. acquisire dalle stazioni appaltanti dell'Avvocatura dello Stato proposte finalizzate all'adozione di patti di integrità, in caso di procedure di appalto di valore elevato (ad es. gare comunitarie), la misura sarà adottata nel corso del 2015.

5.10. Monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni

Saranno valutate iniziative di coinvolgimento di amministrazioni e istituzioni per l'adeguamento del P.T.P.C. 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 2014 hanno frequentato il “Corso specialistico per responsabili e referenti della prevenzione della corruzione”, organizzato dalla SNA, il Responsabile della prevenzione della corruzione e 9 Referenti per la prevenzione.

Hanno partecipato alla formazione specialistica relativa a:

Acquisizione e progressione del personale	2 unità
Affidamento di lavori, servizi e forniture	3 unità
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari	1 unità

Nel corso del 2015 si auspica che i restanti 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, si rappresenta nello schema sottostante il programma di dettaglio della formazione generale prevista per il triennio 2014-2016, che è stato condiviso con la dirigenza dell’Istituto e sottoposto alle organizzazioni sindacali il 2 dicembre 2014.

L’attività di docenza sarà svolta da personale interno.

Lezione n. 1- Il concetto di corruzione: dalle norme del codice penale ai comportamenti eticamente e giuridicamente adeguati.

1. La definizione di corruzione del Piano Nazionale Anticorruzione: non solo le ipotesi di reato contro la pubblica amministrazione disciplinate dal codice penale, ma anche le situazioni in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.
2. Il concetto di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio. Il concetto di funzione, di ufficio e di segreto d'ufficio.
3. Le principali figure di reato. Le novità introdotte dalla Legge n. 190/2012.
4. I principi costituzionali.
5. La responsabilità del pubblico dipendente: responsabilità disciplinare e contabile.
6. Il dovere disciplinare del rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Lezione n. 2 - La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i decreti delegati.

1. La legge 190 cd. "Severino". Il contesto interno ed internazionale e l'esigenza di intervenire sulla prevenzione e sul contrasto oltre che sulla repressione della corruzione.
2. Il sistema della legge 190: le norme di immediata attuazione, le modifiche ad altri corpi normativi e i decreti delegati.
3. I decreti delegati:
 - decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235, in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi;
 - 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
 - decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Lezione n. 3 - Il sistema italiano di gestione del rischio corruzione: il Piano Nazionale Anticorruzione e il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; gli obiettivi strategici e le azioni di prevenzione a livello nazionale per il periodo 2013-2016.

1. Il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato dall'Anac.
2. Obiettivi strategici e azioni di prevenzione a livello nazionale per il periodo 2013-2016.
3. Aree obbligatorie di rischio e principali misure obbligatorie di prevenzione della corruzione.
4. L'Autorità Anticorruzione.

Lezione n. 4 - Il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione dell'Avvocatura dello Stato e le misure da attuare per prevenire la corruzione nell'Avvocatura dello Stato.

1. Il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione dell'Avvocatura dello Stato; il Responsabile e i Referenti della prevenzione.
2. Le aree di rischio e le misure di prevenzione nell'Avvocatura dello Stato.
3. La trasparenza e il Programma Triennale di trasparenza e integrità.
4. Collegamento con il Piano della Performance e con gli obiettivi annuali e pluriennali.
5. Aggiornamento annuale del Piano.

Lezione n. 5 - Il Codice etico, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e il Codice di comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato.

1. Il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Principi generali. Valenza disciplinare delle norme del codice.
2. Il conflitto di interessi e l'obbligo di astensione.
3. Il divieto di chiedere o accettare regali e altre utilità.
4. Il Codice etico dell'Avvocatura dello Stato.
5. Il Codice di comportamento del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato.

Lezione n. 6 - Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. whistleblowing).

Casi concreti e problematiche di etica riferiti al contesto dell'Istituto.

1. La segnalazione di illecito.
2. Tutela del dipendente che segnala illeciti
3. Casi concreti e problematiche di etica riferiti al contesto dell'Istituto.

Esercitazione finale

La somministrazione del programma formativo a tutto il personale sarà stabilito con atti successivi. Lo svolgimento dei percorsi formativi sarà organizzato in modo da garantire parità di livello formativo e pari opportunità a tutti i partecipanti.

Tutte le attività formative saranno improntate alla massima trasparenza; a tal fine saranno utilizzate le forme di comunicazione e di pubblicità più idonee.

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 trasfusi nel Piano della performance 2015-2017, nel quale sono definiti i target riferiti ai vari indicatori.

5.11.4. Criticità

L'attuazione delle norme anticorruzione e delle misure di prevenzione del PTPC presuppone, da parte di tutte le figure coinvolte, una adeguata conoscenza dei sistemi di valutazione del rischio, delle procedure amministrative esposte al rischio di corruzione e delle norme che le regolano, del PNA e delle norme penali di contrasto alla corruzione.

Tali figure avrebbero dovuto da subito fruire di percorsi formativi adeguati. In assenza di una struttura amministrativa preposta alla formazione del personale e di una adeguata disponibilità finanziaria sul pertinente capitolo di bilancio, la formazione del Responsabile, dei Referenti e del personale addetto alle aree di rischio è stata realizzata unicamente con la partecipazione ai corsi organizzati dalla SNA.

Peraltra per la partecipazione a tali corsi (presenti nelle sedi di Roma, Bologna e Caserta) del personale distribuito in tutto il territorio nazionale, isole comprese,

sarebbe stato necessario un cospicuo budget per missioni, che l'Avvocatura dello Stato ha avuto solo in parte e comunque solo nel mese di novembre 2014. Pertanto nel 2014 solo una minima parte degli aventi titolo ha potuto partecipare alla formazione.

Si auspica che nel 2015 potranno essere a disposizione adeguate risorse.

Sempre per la carenza di figure professionali dirigenziali e la ridotta e non omogenea presenza di funzionari in ambito territoriale decentrato, appare di difficile applicazione e di incerta utilità per l'Istituto la proposta formativa della SNA, come prospettata nell'apposita sessione informativa, finalizzata alla formazione di risk management e alla formazione di formatori per l'aggiornamento delle competenze.

INDICE DEGLI ALLEGATI

APPENDICE – Verifica dei requisiti dei soggetti partecipanti alle procedure di affidamento e degli aggiudicatari

Allegato 1. Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità

Allegato 2. Cronoprogramma

Modelli dichiarazione sostitutiva