

PROFESSIONI: Avvocatura dello Stato - Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici - Art. 4, co. 1 - Controllo dei risultati della gestione - Organi preposti.

Cons. Stato, Sez. atti norm., 1 febbraio 2021, n. 128 (n. aff. 1508/2020)

- in *Il Foro amministrativo*, 2, 2021, pag. 273 e ss.

1. “[...] L’articolo 4 disciplina l’indirizzo amministrativo, stabilendo al comma 1 che l’Avvocato generale dello Stato definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare e verifica, avvalendosi del segretario generale, la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

La disposizione diverge da quella contenuta nell’articolo 5, comma 1, del D.P.R. n. 333 del 1995 poiché prevede che l’Avvocato generale dello Stato, per l’attività di verifica dei risultati della gestione amministrativa, si avvale del segretario generale.

Osserva la Sezione che la disposizione suscita perplessità, in quanto il segretario generale, per espressa previsione dell’articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (norma mutuata dall’articolo 27, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993), esercita le attribuzioni dei dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale. Tale connotato della figura del segretario generale dell’Avvocatura dello Stato era stata già evidenziata nel parere reso dalla Sezione sullo schema poi recepito dal D.P.R. n. 333 del 1995 [...]”.

2. “[...] Il comma 2, innovando rispetto al vigente regolamento, stabilisce che l’Avvocato generale, per lo svolgimento delle sue funzioni, può avvalersi di avvocati e procuratori dello Stato, da lui scelti, anche per i contatti con organismi sovranazionali e stranieri, le attività di pubbliche relazioni e i rapporti con la stampa.

Osserva preliminarmente il Collegio che, nell’ambito del parere reso sullo schema di regolamento dal Consiglio di amministrazione dell’Avvocatura dello Stato nella seduta del 27 marzo 2019, era emersa l’opportunità di prevedere l’istituzione di un ufficio stampa dell’Avvocatura, seguendo le orme di molte altre istituzioni statali che svolgono analoghe funzioni.

Tale suggerimento non risulta essere stato recepito nello schema di regolamento trasmesso al Consiglio di Stato, essendo stata preferita la via di consentire all’Avvocato generale dello Stato di avvalersi di un numero imprecisato di avvocati e procuratori dello Stato per curare, tra l’altro, “i rapporti con la stampa” [...].

3. “[...] Al comma 2, lettera h), si stabilisce che il segretario generale dirige, coordina e controlla l’attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche esercitando il

potere sostitutivo in caso di inerzia, “e propone l’adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall’articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

La disposizione suscita perplessità giacché l’articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina la responsabilità dirigenziale e la possibilità di revoca dell’incarico dirigenziale in caso di gravi violazioni agli obblighi d’ufficio [...]”.

4. *“[...] l’istituzione del Servizio studi e formazione professionale risponde all’esigenza, pienamente condivisa, di munire l’Avvocatura dello Stato di una struttura, sebbene di livello non dirigenziale, che – garantendo il costante aggiornamento normativo e giurisprudenziale per tutti gli appartenenti all’Avvocatura – possa assicurare standard più elevati di qualità nello svolgimento della rilevante funzione di difesa e consulenza dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni patrocinate.*

Ma a suscitare perplessità, alla luce dei principi di buon andamento ed imparzialità che devono sottendere alla organizzazione degli uffici pubblici ai sensi dell’articolo 97 della Costituzione, è la mancata previsione nel comma 1 sia dell’obbligo di interpello, sia dei criteri di selezione dei componenti del Servizio, limitandosi la norma ad individuare nell’Avvocato generale dello Stato il soggetto competente ad effettuare le nomine. Manca, inoltre, nella norma la previsione di un limite temporale agli incarichi, rimanendo conseguentemente indeterminata la loro durata e indefinita la possibilità di rinnovo [...]”.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. 12991 in data 17 dicembre 2020, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Chiné;

Premesso:

1. Con nota prot. 12991 del 17 dicembre 2020 la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto indicato, la cui provvista si rinviene nell’articolo 17, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, destinato a sostituire integralmente il vigente regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1995, n. 333, “*recante norme*

per l'adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato alla disciplina prevista dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

2. Nella relazione, che accompagna la richiesta di parere, la Presidenza del Consiglio dei Ministri riferisce che l'obiettivo dell'intervento normativo è aggiornare la vigente disciplina regolamentare, piuttosto risalente nel tempo, segnatamente alla luce delle novità legislative sopravvenute, e tra queste l'articolo 1, comma 318, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ha introdotto nella dotazione organica dell'Avvocatura dello Stato, per la prima volta, la figura dei dirigenti di seconda fascia, nel numero di sei.

La suindicata novità legislativa, ad avviso dell'Amministrazione referente, impone l'adozione di previsioni regolamentari che disciplinino le attribuzioni dei dirigenti preposti a uffici di livello dirigenziale non generale, nonché il loro rapporto, da un lato, con le attribuzioni del Segretario generale, quale unico dirigente di livello generale, dall'altro con l'articolazione degli uffici loro affidati.

3. Lo schema di regolamento si compone di sedici articoli.

E' stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 dicembre 2020.

Il testo trasmesso al Consiglio di Stato per il prescritto parere è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica (recante la verifica positiva da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato), dall'analisi tecnico normativa-A.T.N. e dalla nota di esclusione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione-A.I.R. del 10 dicembre 2020 a firma del dirigente generale del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Soltanto successivamente alla richiesta di parere è pervenuto alla Sezione il verbale della seduta del Consiglio di amministrazione dell'Avvocatura dello Stato del 27 marzo 2019, di cui si fa espressa menzione nel preambolo dello schema di regolamento.

Considerato:

Considerazioni generali

Con lo schema di regolamento, sottoposto al presente vaglio consultivo, l'Amministrazione proponente persegue l'obiettivo dichiarato di operare un mero aggiornamento del vigente regolamento, di cui al D.P.R. n. 333 del 1995, alla disciplina di rango primario sopravvenuta, utilizzando l'autorizzazione regolamentare generale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Detto obiettivo avrebbe potuto essere colto utilizzando la tecnica normativa della “*novella*”, intervenendo puntualmente sulle sole disposizioni del regolamento vigente oggetto di modificazione. Ma l’Amministrazione ha scelto, nel caso di specie, la tecnica normativa alternativa di abrogare integralmente il regolamento vigente (articolo 16, comma 3), riproducendo nel nuovo regolamento, talvolta senza modificazioni di sorta, molte delle norme già oggi vigenti.

La suindicata scelta può essere certamente condivisa dalla Sezione, in quanto l’elevato numero di innovazioni introdotte al testo del vigente regolamento, alcune delle quali non direttamente riconducibili a norme primarie sopravvenute ma dichiaratamente finalizzate a recepire nella fonte regolamentare prassi organizzative già radicate presso l’Avvocatura dello Stato, avrebbe reso di non facile intelligibilità il testo risultante dalla novella regolamentare.

Peraltro, la suindicata tecnica normativa permette alla Sezione di formulare osservazioni anche su disposizioni ad oggi vigenti, e che l’Amministrazione propone di riprodurre integralmente nel testo normativo, nei casi in cui esse necessitano, per ragioni formali o contenutistiche, di interventi migliorativi.

La dichiarazione di esclusione dell’A.I.R.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso un atto, in data 10 dicembre 2020, recante dichiarazione di esclusione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione – A.I.R. Detto atto non è sottoscritto dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ma da un dirigente generale, senza alcuna indicazione in ordine alle specifiche competenze attribuite, nell’ambito del predetto Dipartimento, al citato dirigente. Non si è pertanto nelle condizioni di valutare se la dichiarazione di esclusione dell’A.I.R. rientri o meno nelle attribuzioni dell’Ufficio dirigenziale generale.

In disparte il rilievo che precede, la dichiarazione reca un non pertinente richiamo all’articolo 17, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disposizioni che riguardano, rispettivamente, i regolamenti di organizzazione degli uffici dei ministeri e quelli di periodico riordino delle norme regolamentari vigenti, mentre lo schema di regolamento sottoposto al presente vaglio consultivo rinviene la propria provvista nell’articolo 17, comma 1, lettera d), della legge n. 400 del 1988, peraltro correttamente richiamato nel preambolo dello schema.

Vorrà, pertanto, l’Amministrazione referente rivedere la dichiarazione di esclusione dell’A.I.R. in ossequio ai suindicati rilievi.

Preambolo

1. Nel preambolo, al settimo “Visto”, gli estremi del regolamento (UE) “*n. 679/2016*” devono essere sostituiti con “*n. 2016/679*” e dopo “*27 aprile 2016*” deve essere apposta la virgola.

2. Al dodicesimo “Visto”, dopo “n. 145”, vanno aggiunte le parole: “, *secondo il quale la dotazione organica dell’Avvocatura dello Stato è incrementata di 6 posizioni di livello dirigenziale non generale e di 85 unità di personale non dirigenziale*”.

3. Al tredicesimo “Visto”, le parole “*per le funzioni di Agente del Governo presso la Corte europea dei diritti dell’uomo l’Avvocato generale dello Stato può avvalersi del supporto di un nucleo di esperti,*” vanno sostituire dalle seguenti: “*al fine di supportare l’Agente del Governo a difesa dello Stato italiano dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo l’Avvocato generale dello Stato può nominare esperti, nel numero massimo di otto;*”.

4. All’ultimo periodo del preambolo si richiama la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la pubblica amministrazione. Osserva la Sezione che nessun atto tra quelli trasmessi a corredo della richiesta di parere al Consiglio di Stato proviene dal Ministro per la pubblica amministrazione, di talché non si è in condizioni di valutare se quest’ultimo Ministro abbia partecipato alla stesura dello schema di regolamento e se lo abbia condiviso nei suoi contenuti; né è dato sapere se sussista un atto formale di proposta nei termini indicati nel preambolo.

Articolo 1

1. L’articolo 1 perimetra l’ambito di applicazione del regolamento.

La disposizione richiama a tal fine “*l’organizzazione e il funzionamento degli uffici dell’Avvocatura dello Stato*”, precisando che l’intervento normativo è compiuto nel rispetto, tra l’altro, “*delle prerogative degli organi collegiali*”.

Nel silenzio sul punto della relazione illustrativa, non è agevole comprendere il significato della norma, la quale appare asincronica rispetto agli altri richiami ivi contenuti, tutti riguardanti fonti legislative.

Anche a ritenere che si sia inteso fare riferimento alle competenze attribuite dalla legislazione vigente agli organi collegiali disciplinati dalla legge 3 aprile 1979, n. 103, recante “*Modifiche dell’ordinamento dell’Avvocatura dello Stato*”, e segnatamente agli articoli 21 e 23, il richiamo è inutile, in quanto la norma contiene una clausola generale che si riferisce alle “*altre norme di legge che disciplinano la materia*”, nessuna esclusa.

Pertanto, le parole “, *delle prerogative degli organi collegiali*” vanno soppresse.

2. Su di un piano formale, occorre richiamare sin da subito l’Amministrazione procedente ad uniformare la tecnica redazionale prescelta nel riprodurre sostantivi - quali “Avvocatura”, “Avvocato”, “Segretario”, ecc. - poiché in alcune norme dello schema i sostantivi figurano con lettera maiuscola, in altre con lettera minuscola.

Articolo 2

L'articolo 2, rubricato "*Criteri di organizzazione*", riproduce in gran parte le previsioni dell'articolo 2 del D.P.R. n. 333 del 1995, e segnatamente le lettere a), c) e d).

E' stata invece riformulata significativamente la lettera b), per introdurre i principi di coordinamento e collaborazione tra gli uffici, eliminando ogni riferimento, esistente nel testo regolamentare vigente, ai principi di riservatezza e segretezza.

Non si hanno osservazioni da formulare.

Articolo 3

1. L'articolo 3 disciplina la dotazione organica del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, stabilendo, al comma 1, che la sua consistenza è definita nel piano dei fabbisogni "*adottato con decreto dell'avvocato generale dello Stato ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze*".

La disposizione è innovativa rispetto all'articolo 3 del D.P.R. n. 333 del 1995 e disciplina un procedimento di approvazione della dotazione organica che appare conforme alla previsione di rango primario di cui all'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

2. Il comma 2 fissa i criteri di determinazione della dotazione organica, richiamando il "*numero di affari contenziosi e consultivi, nonché d'ordine e amministrativi, impiantati nell'ultimo triennio*".

Nel silenzio della relazione illustrativa, il richiamo agli affari "*d'ordine*" appare poco chiaro, non risultando definito neppure il confine con gli affari "*amministrativi*". Vorrà pertanto l'Amministrazione riferente valutare se sopprimere il richiamo ovvero riformularlo per evitare equivoci applicativi.

La disposizione del comma 2, per una migliore intelligibilità, deve essere comunque riformulata, sopprimendo le parole "*di ciascuna sede territoriale*" ed inserendo, dopo le parole "*è determinata*", le seguenti: "*, con riferimento a ciascuna sede territoriale,*"; le parole "*dell'entità numerica*" vanno poi sostituite con "*della quantità*". Va, infine, aggiunta una virgola dopo "*impiantati nell'ultimo triennio*".

Articolo 4

1. L'articolo 4 disciplina l'indirizzo amministrativo, stabilendo al comma 1 che l'Avvocato generale dello Stato definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare e verifica, avvalendosi del segretario generale, la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

La disposizione diverge da quella contenuta nell'articolo 5, comma 1, del D.P.R. n. 333 del 1995 poiché prevede che l'Avvocato generale dello Stato, per l'attività di verifica dei risultati della gestione amministrativa, si avvale del segretario generale.

Osserva la Sezione che la disposizione suscita perplessità, in quanto il segretario generale, per espressa previsione dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (norma mutuata dall'articolo 27, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993), esercita le attribuzioni dei dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale. Tale connotato della figura del segretario generale dell'Avvocatura dello Stato era stata già evidenziata nel parere reso dalla Sezione sullo schema poi recepito dal D.P.R. n. 333 del 1995.

Trattandosi di soggetto tenuto ad attuare le direttive dell'Avvocato generale dello Stato, non si comprende allora come possa cooperare con il vertice dell'Istituto nell'attività di verifica dei risultati che egli stesso dovrebbe raggiungere. Si determinerebbe, invero, per detta via una evidente confusione di ruoli, in cui la figura del "controllante" coinciderebbe con quella del "controllato".

Si suggerisce, pertanto, di espungere la previsione o di riformularla in modo da evitare la confusione di ruoli nei termini segnalati.

2. Il comma 2, innovando rispetto al vigente regolamento, stabilisce che l'Avvocato generale, per lo svolgimento delle sue funzioni, può avvalersi di avvocati e procuratori dello Stato, da lui scelti, anche per i contatti con organismi sovranazionali e stranieri, le attività di pubbliche relazioni e i rapporti con la stampa.

Osserva preliminarmente il Collegio che, nell'ambito del parere reso sullo schema di regolamento dal Consiglio di amministrazione dell'Avvocatura dello Stato nella seduta del 27 marzo 2019, era emersa l'opportunità di prevedere l'istituzione di un ufficio stampa dell'Avvocatura, seguendo le orme di molte altre istituzioni statali che svolgono analoghe funzioni.

Tale suggerimento non risulta essere stato recepito nello schema di regolamento trasmesso al Consiglio di Stato, essendo stata preferita la via di consentire all'Avvocato generale dello Stato di avvalersi di un numero imprecisato di avvocati e procuratori dello Stato per curare, tra l'altro, "*i rapporti con la stampa*".

La Sezione, a fronte di una chiara scelta (di opportunità) dell'Amministrazione proponente, non può che prenderne atto, pur dovendo evidenziare che l'istituzione di un ufficio stampa, in un ordinamento in cui sono ormai radicati i principi, di matrice costituzionale, della trasparenza amministrativa e della circolazione delle informazioni sia tra istituzioni, sia tra istituzioni e cittadini, sui temi di interesse pubblico, sarebbe stata scelta ugualmente legittima ed avrebbe allineato sul punto l'Avvocatura dello Stato ai maggiori Plessi magistratuali, ai quali, peraltro, molteplici norme legislative, e segnatamente quelle sulla organizzazione amministrativa, la riconducono.

A ciò deve essere soltanto aggiunto che, a fronte della ampia clausola di neutralità finanziaria contenuta nell'articolo 16, comma 2, dello schema di regolamento, l'eventuale istituzione dell'ufficio stampa avrebbe potuto non comportare alcun ulteriore onere per la finanza pubblica.

Passando all'esame del testo del comma 2, si osserva che la disposizione rimette alla esclusiva scelta dell'Avvocato generale dello Stato la individuazione degli avvocati e procuratori chiamati a svolgere queste funzioni di staff, senza prevedere alcun obbligo di interpello e senza indicare eventuali requisiti di professionalità ed esperienza.

La relazione illustrativa si limita a prevedere che la disposizione regolamentare intende recepire una prassi istituzionale già in essere.

Osserva la Sezione che, in considerazione della evidente natura fiduciaria degli incarichi in esame, la mancata previsione di una procedura di interpello e di specifici requisiti professionali e di esperienza in capo ai nominati può essere ritenuta legittima. E ciò a differenza di quanto si dirà nel prosieguo, in sede di esame di altre disposizioni dello schema di regolamento recanti la disciplina di nomine di spettanza dell'Avvocato generale dello Stato.

Resta ovviamente inteso che anche su questi incarichi l'Avvocato generale dello Stato è tenuto ad acquisire preliminarmente il parere obbligatorio del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, ai sensi dell'articolo 23, comma primo, lettera f), della legge n. 103 del 1979, il quale si riferisce letteralmente al "*conferimento agli avvocati e procuratori dello Stato di qualsiasi tipo di incarico*", nessuno escluso.

3. Il comma 3 riproduce una disposizione già presente nell'articolo 5, comma 2, del D.P.R. n. 333 del 1995, che attribuisce al Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 23 della legge n. 103 del 1979 la competenza a svolgere compiti consultivi "*anche in relazione all'esercizio delle funzioni di cui al comma 1*".

Sebbene trattasi di norma regolamentare vigente, la Sezione non può esimersi dall'osservare che, riproducendola nello schema di regolamento in esame, si reintroduce una estensione di competenze del Consiglio di amministrazione senza il supporto di una fonte di rango primario. Ed invero, le competenze del Consiglio di amministrazione dell'Avvocatura dello Stato sono fissate dall'articolo 23, comma ultimo, della legge n. 103 del 1979, alle lettere da a) a c). Di talché, non è possibile per una fonte di rango secondario estendere dette competenze. Se poi si intendesse semplicemente confermare nel regolamento quanto già previsto da una delle lettere dell'ultimo comma dell'articolo 23, detta operazione, pur legittima sul piano della gerarchia delle fonti, si palesa sostanzialmente inutile.

Pertanto, il comma 3 deve essere soppresso.

4. Il comma 4, primo periodo, riproduce parzialmente il comma 3 dell'articolo 5 del D.P.R. n. 333 del 1995, stabilendo che gli atti dirigenziali non sono soggetti ad avocazione da parte dell'Avvocato generale dello Stato.

Tenuto conto del ruolo del segretario generale, il quale esercita funzioni proprie della dirigenza generale, la disposizione va modificata, sostituendo la parola "*dirigenziale*" con "*del segretario generale e degli altri dirigenti*".

Articolo 5

1. L'articolo 5 disciplina le attribuzioni del segretario generale, prevedendo al comma 2 una elencazione non tassativa delle stesse.

Al comma 2, lettera b), per allineare la previsione a quella contenuta nell'articolo 4, comma 1, la parola "*definite*" deve essere sostituita con "*emanate*".

Al medesimo comma 2, lettera f), dopo la parola "*generale*" vanno aggiunte "*di cui all'articolo 4, comma 1*".

2. Al comma 2, lettera h), si stabilisce che il segretario generale dirige, coordina e controlla l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche esercitando il potere sostitutivo in caso di inerzia, "*e propone l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

La disposizione suscita perplessità giacché l'articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001 disciplina la responsabilità dirigenziale e la possibilità di revoca dell'incarico dirigenziale in caso di gravi violazioni agli obblighi d'ufficio.

Ed invero, per espressa previsione della lettera c) del comma in esame, il segretario generale, in virtù del suo ruolo di dirigente preposto ad un ufficio di livello dirigenziale generale, "*conferisce gli incarichi ai dirigenti*". Nel silenzio della relazione illustrativa, non si comprende quindi perché la disposizione regolamentare, in presenza dei presupposti applicativi della responsabilità dirigenziale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e segnatamente della fattispecie di revoca dell'incarico, invece di adottare in prima persona gli atti relativi, preveda un mero potere di proposta, peraltro a soggetto indeterminato, non chiarendo verso chi la proposta debba essere effettuata.

L'Amministrazione dovrà pertanto riformulare la lettera h) in ossequio al rilievo che precede.

3. La disposizione contenuta nel comma 3 riproduce parzialmente quella di cui all'articolo 6, comma 3, del D.P.R. n. 333 del 1995.

Osserva preliminarmente la Sezione che essa reca un non pertinente richiamo all'articolo 17, quarto comma, della legge 3 aprile 1979, n. 103, norma avente ad oggetto la sostituzione del segretario

generale in caso di assenza o impedimento. Non si comprende la ragione di detto richiamo, inserito nell'ambito di una disposizione regolamentare riguardante gli incarichi di collaborazione con il segretario generale.

Le parole “, e dell'articolo 17, quarto comma, della legge 3 aprile 1979, n. 103,” vanno quindi espunte.

La disposizione del comma 3, nel prevedere la possibilità che il segretario generale si avvalga della collaborazione di avvocati e procuratori dello Stato nominati dall'Avvocato generale dello Stato, innova la disciplina regolamentare vigente precisando che alla nomina si provvede “*su proposta del segretario generale*”.

La previsione di un potere di proposta del segretario generale, tenuto conto delle funzioni che i nominati saranno chiamati a svolgere, è certamente condivisibile, fermo restando che, anche su dette nomine dell'Avvocato generale dello Stato, di evidente matrice fiduciaria, dovrà essere acquisito il preventivo parere obbligatorio del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, ai sensi dell'articolo 23, comma primo, lettera f), della legge n. 103 del 1979.

4. Al comma 4, primo periodo, per una migliore comprensione della disposizione, dopo la parola “*impartite*” devono essere aggiunte le seguenti: “*dall'Avvocato generale dello Stato*”.

Al secondo periodo è previsto che all'inizio di ogni anno il segretario generale presenta, all'Avvocato generale dello Stato, una relazione complessiva sull'attività svolta nell'anno precedente.

Ritiene la Sezione che la previsione debba essere integrata e riformulata coerentemente con la sua natura precettiva, prevedendo un termine per l'adempimento del segretario generale.

Pertanto, le parole “*All'inizio di ogni anno*” vanno sostituite dalle seguenti: “*Entro il 31 gennaio di ogni anno*”.

Articolo 6

1. L'articolo 6 riproduce, con alcune modificazioni, la disposizione contenuta nell'articolo 7 del D.P.R. n. 333 del 1995 avente ad oggetto le attribuzioni degli avvocati distrettuali.

Al comma 2 la congiunzione “*inoltre*” va soppressa.

2. Al comma 3, primo periodo, per chiarire il significato precettivo della disposizione normativa, dopo la parola “*impartite*” va aggiunto: “*dall'Avvocato generale dello Stato*”.

Al secondo periodo, in conformità a quanto già osservato in sede di esame dell'articolo 5, comma 4, le parole “*All'inizio di ogni anno*” vanno sostituite dalle seguenti: “*Entro il 31 gennaio di ogni anno*”.

Articolo 7

1. L'articolo 7 reca una disposizione non presente nel vigente regolamento di organizzazione, in quanto dedicata alla disciplina delle attribuzioni dei dirigenti di seconda fascia, figure per la prima volta introdotte nella dotazione organica dell'Avvocatura dello Stato dall'articolo 1, comma 318, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Dopo avere richiamato i compiti e le responsabilità dirigenziali disciplinati dal decreto legislativo n. 165 del 2001, il comma 1, lettere da a) a f), contiene una elencazione non esaustiva di competenze spettanti ai dirigenti dell'Avvocatura dello Stato.

Alla lettera d) vengono, tra l'altro, disciplinati i poteri sostitutivi spettanti ai dirigenti in caso di inerzia dei responsabili dei procedimenti amministrativi. Per una migliore intelligibilità della disposizione: a) la preposizione "con" va sostituita con l'espressione verbale "esercitando"; b) alla fine, prima del punto e virgola, devono essere aggiunte le parole: "*ai sensi dell'articolo 2, comma 9-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241*".

2. Al comma 2, secondo periodo, in conformità a quanto osservato con riferimento all'articolo 5, comma 4, dello schema di regolamento, le parole "*All'inizio di ogni anno*" vanno sostituite dalle seguenti: "*Entro il 31 gennaio di ogni anno*".

Articolo 8

1. L'articolo 8 istituisce presso l'Avvocatura dello Stato il Servizio studi e formazione professionale come struttura di livello non dirigenziale costituita da avvocati e procuratori dello Stato, nominati dall'Avvocato generale.

Nella relazione illustrativa si precisa che la disposizione si rende necessaria per consentire all'Avvocatura dello Stato di dotarsi di una struttura che monitori l'evoluzione normativa e giurisprudenziale e fornisca agli avvocati e procuratori dello Stato "*tutti gli strumenti necessari a svolgere l'attività professionale*", con la precisazione che essa non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica giacché l'attività dell'ufficio è svolta in via esclusiva da avvocati e procuratori dello Stato, "*nei cui compiti istituzionali rientra il proprio aggiornamento professionale*".

2. Osserva la Sezione che l'istituzione del Servizio studi e formazione professionale risponde all'esigenza, pienamente condivisa, di munire l'Avvocatura dello Stato di una struttura, sebbene di livello non dirigenziale, che – garantendo il costante aggiornamento normativo e giurisprudenziale per tutti gli appartenenti all'Avvocatura – possa assicurare standard più elevati di qualità nello svolgimento della rilevante funzione di difesa e consulenza dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni patrocinate.

Ma a suscitare perplessità, alla luce dei principi di buon andamento ed imparzialità che devono sottendere alla organizzazione degli uffici pubblici ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, è la mancata previsione nel comma 1 sia dell'obbligo di interpello, sia dei criteri di selezione dei componenti del Servizio, limitandosi la norma ad individuare nell'Avvocato generale dello Stato il soggetto competente ad effettuare le nomine. Manca, inoltre, nella norma la previsione di un limite temporale agli incarichi, rimanendo conseguentemente indeterminata la loro durata e indefinita la possibilità di rinnovo.

Dal verbale della seduta del Consiglio di amministrazione in cui è stata esaminato lo schema di regolamento (del 27 marzo 2019), si evince che l'esigenza di previo interpello e di valutazione comparativa tra i candidati è stata correttamente posta da alcuni degli intervenienti, anche al fine di garantire i principi di rotazione e trasparenza.

La Sezione non può che convenire su questa necessità.

A differenza di quanto rilevato con riferimento agli incarichi di chiara matrice fiduciaria di cui ai precedenti articoli 4, comma 2, e 5, comma 3, la scelta dei componenti del Servizio studi e formazione professionale, anche per la natura delle peculiari funzioni svolte, che richiedono innegabili capacità ed esperienza professionale e potrebbero anche avere ricadute positive sulla carriera dei nominati, non può essere rimessa alla mera volontà dell'Avvocato generale dello Stato.

Detti incarichi, in conformità a quanto avviene nell'ambito delle Magistrature ordinaria e speciali, dovranno essere attribuiti dall'Avvocato generale dello Stato previo interpello, sulla base di criteri di selezione predeterminati e finalizzati alla individuazione dei candidati dotati di maggiori capacità ed esperienza professionale, nonché dei titoli posseduti.

Tali incarichi, inoltre, dovranno avere una durata massima ed essere rinnovabili semmai soltanto all'esito di un nuovo interpello. L'Amministrazione proponente dovrà poi prevedere, per garantire la rotazione, un limite massimo ai rinnovi. Si segnala, infine, l'opportunità di stabilire un numero massimo di componenti del Servizio studi e formazione professionale, ripartendolo specificatamente tra avvocati e procuratori dello Stato.

Pertanto, in ossequio ai suindicati rilievi, la disposizione di cui al comma 1 deve essere riformulata.

3. Inoltre, la disposizione di cui al comma 1 non disciplina la figura del coordinatore o responsabile del Servizio studi e formazione professionale, rimettendo tacitamente all'Avvocato generale dello Stato di decidere, di volta in volta, se attribuire o meno ad uno dei nominati il compito di coordinatore o responsabile.

Tale omissione è certamente censurabile, essendo la figura del coordinatore o responsabile necessaria per il buon andamento del Servizio.

Ferma restando la competenza dell'Avvocato generale dello Stato a provvedere alla relativa scelta tra i soggetti selezionati all'esito della procedura di interpello, la disposizione regolamentare deve essere conseguentemente integrata per prevedere espressamente che uno degli avvocati dello Stato nominati al Servizio studi e formazione professionale eserciti le funzioni di coordinatore o responsabile.

4. Resta inteso che, in ossequio alla chiara previsione dell'articolo 23, comma primo, lettera f), della legge n. 103 del 1979, prima di provvedere alle nomine per il Servizio studi e formazione professionale, l'Avvocato generale dello Stato dovrà comunque acquisire il parere obbligatorio del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

5. Al comma 2 sono elencate le attività nelle quali il Servizio studi e formazione professionale coadiuva l'Avvocato generale dello Stato.

La lettera c) menziona l'attività di rilevazione e di analisi *“dell'attività parlamentare riguardante l'organizzazione e il funzionamento dell'Avvocatura dello Stato”*.

Nel silenzio sul punto della relazione illustrativa, che ancora una volta si limita a riprodurre il testo normativo, non si comprende quale sia la ragione della limitazione dell'attività di rilevazione e di analisi con riferimento alla sola attività parlamentare riguardante l'organizzazione e il funzionamento dell'Avvocatura dello Stato, quando, per la peculiare natura delle funzioni istituzionali svolte dall'Avvocatura, l'attività parlamentare dovrebbe essere oggetto di costante e generalizzato monitoraggio.

Vorrà pertanto l'Amministrazione proponente valutare se modificare la previsione della lettera c).

Articolo 9

1. I commi 1 e 2 dell'articolo 9 disciplinano le segreterie particolari dell'Avvocato generale dello Stato e del segretario generale, riproducendo, con modificazioni, i primi due commi dell'articolo 9 del D.P.R. n. 333 del 1995.

Al comma 2 va soppressa la parola *“, altresì,”* e sostituita con *“anche”*.

2. Il comma 3, nel disciplinare le funzioni della segreteria degli organi collegiali, costituita nell'ambito dell'ufficio di segreteria generale, stabilisce che ad essa sono addette unità di personale, in numero non definito dalla norma, *“che curano gli adempimenti relativi al funzionamento del comitato consultivo e del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato”*.

La disposizione si discosta significativamente da quella vigente, contenuta nel comma 3 dell'articolo 9 del D.P.R. n. 333 del 1995, perché omette di menzionare sia il comitato permanente per il personale amministrativo, sia il consiglio di amministrazione, ma nella relazione illustrativa non sono spiegate le ragioni di tale scelta.

Nel silenzio della relazione illustrativa, vorrà pertanto l'Amministrazione proponente valutare se integrare il testo del comma 3, per allinearlo alla norma regolamentare vigente, in conformità con la legge n. 103 del 1979.

Articolo 10

1. L'articolo 10 disciplina la nomina e le attribuzioni del Responsabile per la transizione digitale, riproducendo, con modificazioni, l'articolo 10 del D.P.R. n. 333 del 1994 recante la disciplina del Responsabile per i sistemi informativi automatizzati.

La relazione illustrativa si limita a precisare che, in disparte il cambio di denominazione, la norma intende sostanzialmente aggiornare il contenuto della disposizione regolamentare vigente alla normativa primaria sopravvenuta, di cui non viene citato alcun estremo.

2. Il comma 1 stabilisce che il Responsabile per la transizione digitale *“è nominato dall'Avvocato generale, sentito il segretario generale, tra gli avvocati dello Stato dotati di specifiche competenze ed esperienze professionali”*.

Sebbene la nomina presupponga *“specifiche competenze ed esperienze professionali”* in capo al nominato e non riguardi un incarico di staff, come tale basato su di un rapporto fiduciario con il conferente, la norma regolamentare si limita a rimetterla alla mera scelta dell'Avvocato generale dello Stato, su parere del segretario generale.

Tanto rilevato, la Sezione non può che richiamare in questa sede quanto già puntualmente osservato con riferimento all'articolo 8 dello schema, anche con riguardo alla durata dell'incarico e al suo eventuale rinnovo.

A fronte di un incarico di carattere non fiduciario attribuito ad un avvocato dello Stato, e che presuppone il possesso in capo al nominato di specifiche competenze ed esperienze professionali, in ossequio ai principi di matrice costituzionale che presiedono alla organizzazione dei pubblici uffici, anche tenuto conto del rinnovato panorama normativo rispetto a quello esistente al momento dell'adozione del D.P.R. n. 333 del 1995, e segnatamente del radicarsi dei principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa in seguito alla riforma del Titolo V della carta Costituzionale (cfr. art. 117, comma secondo, lettera m), la nomina deve essere preceduta da interpello e da conseguente selezione comparativa tra i candidati, da compiersi sulla base di criteri obiettivi e predeterminati e anche dei titoli posseduti.

Resta ovviamente inteso che, in ossequio alla chiara previsione dell'articolo 23, comma primo, lettera f), della legge n. 103 del 1979, prima di provvedere alla nomina, l'Avvocato generale dello Stato dovrà comunque acquisire il parere obbligatorio del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

L'Amministrazione dovrà pertanto riformulare il comma 1 nei termini suindicati.

3. Al comma 2, per una migliore formulazione della disposizione, le parole *“le cui competenze vengano in rilievo”* vanno sostituite con le seguenti: *“che hanno competenze”*, e dopo la parola *“telematici”* va apposta la virgola.

Articolo 11

1. L'articolo 11 introduce nell'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), in ossequio alla normativa primaria sopravvenuta di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il comma 1 stabilisce che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza *“è nominato dall'avvocato generale, sentito il segretario generale, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio presso l'Avvocatura dello Stato”*.

La disposizione risulta conforme alla previsione della fonte primaria, giacché l'articolo 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012 stabilisce che l'individuazione del Responsabile è effettuata, dall'organo di indirizzo della pubblica amministrazione, *“di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”*.

2. Il comma 3, per le funzioni di supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, costituisce una unità organizzativa di livello non dirigenziale, precisando che il personale assegnato a detta unità è destinatario di specifica formazione.

La disposizione intende dare attuazione all'articolo 1, comma 7, primo periodo, della legge n. 190 del 2012, secondo cui l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia e effettività.

Articolo 12

1. L'articolo 12, in ossequio alle previsioni del Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, introduce, nell'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato, la figura del Responsabile della protezione dei dati personali.

Riproducendo la formulazione dell'articolo 10, comma 1, dello schema di regolamento, il comma 1 stabilisce che alla nomina provvede l'Avvocato generale dello Stato, sentito il segretario generale, *“tra gli avvocati o i procuratori dello Stato dotati di specifiche competenze ed esperienze professionali in materia”*.

La Sezione non può che richiamare anche in questa sede quanto già osservato con riferimento agli articoli 8 e 10 dello schema di regolamento.

La disposizione deve essere pertanto riformulata.

2. Al comma 2, gli estremi del Regolamento (UE) “n. 679/2016” devono essere sostituiti dai seguenti: “n. 2016/679”, e dopo le parole “del 27 aprile 2016” va apposta la virgola.

Articolo 13

1. L’articolo 13 istituisce e disciplina l’Organismo di valutazione della performance, innovando quanto previsto dal vigente articolo 11 del D.P.R. n. 333 del 1995 concernente il Nucleo di valutazione per il controllo interno.

Il comma 1, nello specifico, individua i compiti dell’organismo e stabilisce che esso opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente nei confronti dell’Avvocato generale dello Stato. La disposizione, che non dovrebbe riguardare l’attività svolta dagli avvocati e procuratori dello Stato, si discosta significativamente dalla previsione di rango primario contenuta nell’articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e non solo sul piano della denominazione (“*Organismo di valutazione della performance*” in luogo di “*Organismo indipendente di valutazione della performance*”), per tenere conto, come specificamente affermato in relazione illustrativa, “*delle specificità dell’Avvocatura dello Stato*”.

In difetto di ulteriori indicazioni nelle relazioni trasmesse a corredo dello schema di regolamento, la Sezione non può astenersi dal richiamare l’attenzione dell’Amministrazione proponente sulla circostanza che la disciplina contenuta nell’articolo 13 del testo si allontana sensibilmente dalla “*normativa sopravvenuta*” alla quale si dichiara di volerla adeguare, in quanto, come meglio si preciserà di seguito, la disposizione sottoposta al presente vaglio consultivo non rispecchia quella generale di fonte legislativa, di cui all’art. 14 della legge 27 ottobre 2009, n. 150, e regolamentare, di cui al regolamento di delegificazione emanato con il D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105.

2. Passando all’esame del testo della disposizione, mentre il comma 1 individua le competenze dell’organismo in dissonanza con l’articolo 14, comma 4, della legge n. 150 del 2009, il comma 2 reca una scarsa disciplina concernente la struttura e la durata del medesimo organismo.

Stabilisce che esso è composto in forma collegiale (tre componenti) da un vice avvocato generale dello Stato, con funzioni di presidente, e da due avvocati dello Stato e che il mandato dell’organismo è triennale.

La disposizione del comma 2 non precisa quindi chi provvede alla nomina dei componenti dell’organismo, quali requisiti debbano avere i nominati, e segnatamente se occorra o meno accertare la sussistenza di requisiti di professionalità ed esperienza, se i nominati debbano o meno essere iscritti all’elenco tenuto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’articolo 6, comma 3, del D.P.R. n. 105 del 2016 e se la scelta

debba essere preceduta o meno da una procedura di interpello con conseguente valutazione comparativa tra i candidati.

La Sezione non può pertanto che richiamare, anche a proposito dell'articolo 13, quanto già osservato in precedenza con riferimento agli articoli 8, 10 e 12. Qui deve essere però aggiunto che la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, come già sopra evidenziato, è oggetto di puntuali previsioni di rango primario e secondario, dalle quali la disposizione regolamentare sembra immotivatamente discostarsi.

Pertanto, la disposizione deve essere riformulata.

3. Al comma 2, dopo la parola “*mandato*” occorre inserire “*dei componenti*”.

Articolo 14

1. L'articolo 14 disciplina i sei uffici dirigenziali istituiti dall'articolo 1, comma 318, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

La disposizione non presenta criticità.

Per migliorarne l'intelligibilità, al comma 2, dopo la parola “*avvocatura*” va aggiunta “*distrettuale*”.

Articolo 15

1. L'articolo 15 elenca, per ciascun ufficio dirigenziale, i servizi di livello non dirigenziale di cui si compongono.

La disposizione non è preceduta da un periodo iniziale come quello inserito nell'*incipit* dell'articolo 14, di talché si apre con una elencazione di commi recanti la composizione e le competenze dei singoli servizi. Per migliorarne la formulazione, l'Amministrazione dovrà pertanto riformulare la disposizione usando la stessa tecnica redazionale dell'articolo 14. L'*incipit* potrebbe essere il seguente: “*1. Gli uffici e i servizi sono articolati secondo i commi seguenti:*”.

2. Sul piano formale, si osserva ancora che, dopo la denominazione del singolo ufficio (es. “*1. L'Ufficio I – Affari generali, programmazione e risorse umane*”), occorre sempre apporre il punto e andare a capo. Il periodo successivo dovrà quindi essere aperto con la lettera maiuscola (es. “*Cura gli affari generali...*”).

Dovrà, inoltre, essere usato un parametro unitario per apporre, nelle singole denominazioni dei servizi, la lettera maiuscola o minuscola dopo la parola “*Servizio*” (es. “*Servizio Personale*” è scritto con la maiuscola, a differenza di “*Servizi ausiliari*”).

3. Nel merito dei singoli commi, devono essere apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), le parole “*del nucleo di valutazione di cui all'articolo 15*”, recanti un richiamo errato, devono essere sostituite con “*dell'organismo di valutazione della performance di cui all'articolo 13*”;

- b) al comma 1, lettera b), dopo la parola “*procuratori*” vanno inserite le parole “*dello Stato*”;
- c) al comma 3, lettera a), si prevede che il Servizio economato svolge, tra l’altro, la funzione di cura dei servizi di custodia, tecnici e di pulizia “*dei locali*”, senza precisare se detti locali sono soltanto quelli dell’Avvocatura generale dello Stato ovvero anche quelli delle Avvocature distrettuali, mentre nella medesima disposizione, a proposito dei lavori di manutenzione ordinaria, si precisa che essi riguardano soltanto quelli della “*sede dell’Avvocatura generale dello Stato*”. Pertanto, la disposizione deve essere integrata per chiarirne il perimetro applicativo;
- d) al comma 4, secondo rigo, le parole “*e è articolato*” vanno sostituite con “*ed è articolato*”.

Articolo 16

1. L’articolo 16 reca le disposizioni finali e transitorie.

Il comma 1 suscita perplessità, in quanto stabilisce che, con decreti dell’Avvocato generale dello Stato, “*possono essere ridefinite le funzioni di competenza degli uffici dirigenziali e le articolazioni dei servizi, definite in prima applicazione dal presente decreto*”.

Sebbene anche sul punto nulla sia spiegato nella relazione illustrativa, sembra che l’Amministrazione proponente abbia voluto riprodurre nello schema di regolamento una disposizione analoga a quella contenuta nell’articolo 13 (“*Norma finale*”) del D.P.R. n. 333 del 1995, secondo cui “*con decreto dell’avvocato generale, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, saranno individuate nel dettaglio le funzioni e gli adempimenti di competenza di ciascuna unità organizzativa e, ove occorra, le opportune articolazioni degli uffici*”.

Ma, a differenza di quanto stabilito nel vigente regolamento, la nuova norma non si limita ad attribuire all’Avvocato generale la facoltà di dettare, con proprio decreto, misure attuative e di mero dettaglio delle disposizioni del regolamento di organizzazione, bensì rimette al vertice dell’Avvocatura dello Stato di “*ridefinire*”, peraltro in assenza di specifici criteri, le funzioni di competenza degli uffici dirigenziali e le articolazioni dei servizi, “*definite in prima applicazione dal presente decreto*”. In sintesi, la norma autorizza l’Avvocato generale a derogare con propri decreti all’assetto organizzativo scolpito negli articoli 14 e 15 dello schema di regolamento.

L’illegittimità della disposizione è evidente, non potendo una disposizione regolamentare, emanata ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera d), della legge n. 400 del 1988, autorizzare un potere sostanzialmente normativo, in assenza di espressa previsione di una norma di rango primario.

Il comma 1, nella attuale formulazione, deve essere pertanto soppresso.

2. Al comma 2, recante la clausola di neutralità finanziaria, vanno soppresse la parola “*comunque*” e la virgola prima e dopo la medesima parola.

3. Al comma 3, alla fine, prima del punto, devono essere aggiunte le parole: “*a decorrere dall’entrata in vigore del presente regolamento*”.

P.Q.M.

nei termini suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE

Giuseppe Chine'

IL PRESIDENTE

Carminè Volpe

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio