



**“Piano della performance” della struttura amministrativa
dell’Avvocatura dello Stato- 2015-2017**

1. Presentazione del Piano e indice

Il presente piano è un documento programmatico triennale, coerente con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione.

Tiene conto dei requisiti e della organicità richiesti oltre che dall'art. 10 del decreto 150/2009, anche dalle delibere 112/2010 e 1/2012 della CIVIT alle quali si ispira l'impostazione del Piano stesso, seppure, come indicato nel parere n. 2933/2010 del Consiglio di Stato sulla applicabilità della riforma Brunetta all'Istituto, "le sostanziali difformità della struttura organizzativa dell'Avvocatura rispetto al modello stabilito dal d. lgs. n. 150/2009 sono tali da rendere impropria la soggezione alle linee guida, alle metodologie e agli strumenti definiti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche".

Il piano della performance è stato redatto nella considerazione che rappresenti un valido strumento di pianificazione, pur non costituendo un obbligo per l'Avvocatura dello Stato, ma ciò, come indicato nel parere, "non esime dal rendere noti con le stesse modalità i dati relativi all'attività istituzionale (consulenza, contenzioso) in termini di obiettivi previsti e di risultati raggiunti nel corso di ciascun anno dall'Avvocatura dello Stato nel suo complesso e dalle singole Avvocature distrettuali."

Il Piano è destinato ad illustrare il funzionamento e le caratteristiche organizzative dell'Avvocatura dello Stato, e ad individuare gli obiettivi istituzionali nel triennio.

La disciplina della misurazione e valutazione della performance di cui al d. lgs. n. 150/2009 riguarda le strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato, mentre è estraneo all'area di applicazione della riforma il personale professionale

(avvocati e procuratori), per il quale permane il regime di diritto pubblico, nei confronti del quale si applica - ai fini del riparto delle somme di giudizio recuperate, nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti - la valutazione del rendimento individuale, di cui all'art. 9 D.L. n. 90/2014 conv. in L. 114/2014, determinata secondo le previsioni dettate da regolamento interno.

Pertanto il Piano individua e descrive le aree strategiche e gli obiettivi strategici ed operativi che riguardano la struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato, gestionale e di supporto all'attività istituzionale, nelle sue articolazioni centrali e periferiche.

=====

INDICE

2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli <i>stakeholder</i> esterni	5
2.1. Chi siamo	5
Organigramma.....	5
2.2. Cosa facciamo	7
L'attività consultiva	7
L'attività contenziosa	8
2.3. Come operiamo	9
Organizzazione e funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato	10
I servizi amministrativi	10
Avvocature Distrettuali.....	12
3. Identità	13
3.1. L'Amministrazione in cifre	13
3.2. Mandato istituzionale e Missione	19
Missione.....	20
3.3. Aree strategiche	21
Rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e degli enti autorizzati	21
Consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	21
Modernizzazione ed innovazione dei servizi.....	21
Aree strategiche delle strutture amministrative	23
Area degli affari generali e amministrativo-contabili.....	23
Area dell'attività professionale	23
Area dell'informazione e della documentazione	23
Area della modernizzazione ed innovazione dei servizi	23
Area delle relazioni con l'esterno	23

3.4. Albero della performance	25
4. Analisi del contesto	25
4.1. Analisi del contesto esterno	26
Gli “ <i>stakeholder</i> chiave”	26
I “clienti”	27
Gli organi giurisdizionali.....	28
Le prospettive di sviluppo nel contesto esterno.....	29
4.2. Analisi del contesto interno.....	30
5. Obiettivi strategici.....	32
Gli obiettivi dell’attività amministrativa per il triennio 2015-2017	34
6. Raccordo tra gli obiettivi di performance e gli obiettivi PTPC e PTI.....	35
7. Gli obiettivi operativi annuali e Sistema di misurazione e valutazione della performance 2015.	36
Allegato 1.....	38
Tabella obiettivi operativi 2015-2017	

2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli *stakeholder* esterni

2.1. Chi siamo

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

La struttura organizzativa, al cui vertice è l'avvocato Generale dello Stato è rappresentata dall'organigramma visibile accedendo al link sotto indicato:

Organigramma

www.avvocaturastato.it/organigramma

L'Avvocato Generale dello Stato è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio stesso (art. 30, T. U. 1933). L'Avvocato Generale esprime l'indirizzo unitario dell'Avvocatura dello Stato, e perciò coordina, dà impulso, dirige l'attività istituzionale.

L'Avvocato Generale aggiunto sostituisce, nei casi di assenza o impedimento, l'Avvocato Generale dello Stato e lo coadiuva nei compiti affidatigli.

L'Avvocato Generale dello Stato è inoltre coadiuvato, nell'esercizio delle sue funzioni, da otto avvocati dello Stato con l'incarico di Vice Avvocato Generale dello Stato, a ciascuno dei quali è affidata la direzione di una delle otto Sezioni in cui si articola l'Avvocatura Generale.

Il Vice Avvocato Generale nello svolgimento delle sue funzioni si avvale di un avvocato dello Stato della propria sezione il quale svolge le funzioni di coordinamento e di proposta per l'assegnazione degli affari.

Altre figure apicali sono: il Segretario Generale e gli Avvocati Distrettuali.

Al Segretario Generale spetta la gestione finanziaria, tecnico-organizzativa e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Egli è responsabile della gestione e dei relativi risultati.

Agli Avvocati Distrettuali compete la direzione, secondo le vigenti disposizioni, degli uffici di Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Nell'assetto organizzativo dell'Avvocatura sono incardinati due organi collegiali: il Comitato consultivo e il Consiglio Avvocati e Procuratori, istituiti con L. 103 del 3 aprile 1979.

Il Comitato Consultivo è sentito dall'Avvocato Generale, che lo presiede, in merito alle questioni di massima o di particolare rilevanza, nonché in merito alle direttive interne di carattere generale per il coordinamento nella trattazione degli affari contenziosi e consultivi; inoltre dirime, sentiti gli interessati, le divergenze di opinione che insorgono nella trattazione degli affari contenziosi e consultivi fra avvocati cui sono assegnati gli affari stessi; stabilisce i criteri di massima per l'assegnazione degli affari contenziosi e consultivi agli avvocati e procuratori dello Stato.

Il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato è composto dall'Avvocato Generale dello Stato, che lo presiede, da quattro componenti di diritto e da quattro componenti eletti da tutti gli avvocati e procuratori dello Stato. Ha, fra i suoi compiti principali, il rendere parere o deliberare su provvedimenti che interessano la carriera degli avvocati e procuratori dello Stato.

Il Responsabile per i sistemi informativi automatizzati, designato ai sensi del d. lgs. n. 39/1993, è l'avvocato dello Stato responsabile degli investimenti e dei progetti di sviluppo informatico e dei risultati conseguiti con l'impiego delle tecnologie informatiche.

Il Nucleo di valutazione per il controllo interno degli atti, di cui all'art. 11 D.P.R. n. 333/1995, ha il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi

e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. Il nucleo di valutazione opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente all'Avvocato Generale dello Stato.

Il Consiglio di Amministrazione ha individuato nel Nucleo di Valutazione, integrato da personale togato ed amministrativo delle avvocature distrettuali, dal Responsabile dei servizi informativi e da esperti interni, l'organismo avente il compito di gestire l'applicazione del d. lgs. n. 150/2009 all'Avvocatura dello Stato, tenendo conto dell'interpretazione indicata dal Consiglio di Stato.

Nell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato l'attività istituzionale contenziosa e consultiva è riservata agli avvocati e procuratori dello Stato (personale in regime di diritto pubblico), che sono coadiuvati nelle loro funzioni da una struttura di supporto costituita dal personale inquadrato nelle aree funzionali, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dai contratti collettivi del comparto dei Ministeri.

2.2. Cosa facciamo

L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato e degli altri enti ammessi al patrocinio, svolgendo da un lato un'attività contenziosa, cioè rappresentando e difendendo in giudizio l'amministrazione statale in tutte le sue articolazioni, dall'altro un'attività consultiva, prestando cioè la propria consulenza legale senza limiti di materia, anche esaminando disegni di legge, regolamenti ed altri atti di carattere generale, all'amministrazione dello Stato e agli altri enti ammessi al patrocinio, ove richiesta dalle predette amministrazioni.

L'attività consultiva

La funzione consultiva svolta dall'Avvocatura dello Stato, essenzialmente disciplinata dall'art. 13 R.D. 30.10.1933 n. 1611, costituisce nel quadro dell'attività dell'Istituto la forma di assistenza tecnica complementare alla

rappresentanza processuale e difesa in giudizio delle Amministrazioni dallo stesso patrocinate, e si traduce nella collaborazione nei confronti di un'istituzione pubblica al fine della soluzione di questioni tecnico-giuridiche ed interpretative che riguardano l'attività amministrativa delle stesse istituzioni con le quali corrisponde direttamente.

La consulenza dell'Avvocatura dello Stato consiste fundamentalmente nel dirigere, e consigliare le Amministrazioni pubbliche, le Autorità indipendenti e gli organi costituzionali al fine di prevenire il contenzioso e ciò, in sostanza, significa tutelare la legittimità dell'azione amministrativa.

Tale attività è divenuta più pregnante con l'istituzione, nell'Avvocatura Generale, delle Sezioni, che pongono in contatto diretto e continuo l'Avvocatura con le amministrazioni interessate.

L'attività consultiva deve essere valorizzata anche attraverso misure che velocizzano la risposta ai pareri richiesti dalla P.A.

L'attività contenziosa

L'Avvocatura dello Stato svolge l'attività contenziosa nei:

- Giudizi civili
- Giudizi amministrativi
- Giudizi penali
- Giudizi davanti alla Corte Costituzionale
- Giudizi davanti alla Corte dei Conti
- Giudizi davanti alle Commissioni Tributarie
- Giudizi davanti alle corti internazionali

L'Avvocatura dello Stato rappresenta e difende in giudizio gli organi costituzionali, gli organi giudiziari e tutte le amministrazioni dello Stato, in modo esclusivo ed obbligatorio (c.d. patrocinio obbligatorio), e le Regioni a statuto speciale ex art. 1 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, nonché varie amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati (c.d. patrocinio autorizzato, art. 43

R.D. n. 1611/1933), sottoposti a tutela od anche solo a vigilanza dello Stato, tra i quali, in primo luogo, diverse Regioni a statuto ordinario (c.d. patrocinio speciale delle Regioni a statuto ordinario), ex art. 107 del D.P.R. n. 616/1977.

L'Avvocatura rappresenta e difende, poi, gli organismi internazionali previsti dalla legge.

E' prevista, altresì, la possibilità per l'Avvocatura di assumere la rappresentanza e difesa dei pubblici impiegati "nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta e l'Avvocato Generale dello Stato ne riconosca l'opportunità" (art. 44 R.D. n. 1611/1933).

L'Avvocatura dello Stato difende inoltre le autorità indipendenti, alcune società per azioni a partecipazione pubblica e diversi altri soggetti privati (ad esempio le fondazioni lirico-sinfoniche) con finalità di interesse generale.

Negli ultimi anni il ruolo dell'Avvocatura dello Stato si è andato modificando, in modo flessibile, in aderenza all'evoluzione dell'ordinamento statale e regionale, anche in relazione alla diversa posizione che lo Stato e le Regioni hanno assunto di fronte alla Comunità Europea.

2.3. Come operiamo

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 in tutti capoluoghi di Regione o comunque dove ha sede la Corte d'Appello.

Organizzazione e funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato

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.

Il Consiglio di Amministrazione di cui all'art. 23 della legge 3 aprile 1979, n. 103, svolge compiti consultivi anche in relazione all'esercizio delle funzioni di cui al comma 1.

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.

I servizi amministrativi

A norma 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; si avverte inoltre l'esigenza di ripensare l'intera organizzazione amministrativa dell'Avvocatura Generale, sia nei settori di collaborazione all'attività professionale degli avvocati e procuratori, sia nei settori che attengono alla gestione amministrativo-contabile ed al funzionamento della struttura.

Per queste ragioni, e salvo il perdurante impegno per l'istituzione del ruolo dirigenziale, si auspica un aggiornamento delle disposizioni regolamentari di organizzazione interna.

Si riportano di seguito gli uffici, di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 333/1995:

Ufficio I - Affari generali e personale;

Ufficio II - Organizzazione e metodo;

Ufficio III – Ragioneria;

Ufficio IV – Economato;

Ufficio V - Archivio e impianti;

Ufficio VI - Collaborazione professionale;

Ufficio VII - Attività esterna e agenda;

Ufficio VIII - Liquidazione e recupero onorari;

Ufficio IX - Documentazione giuridica;

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

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

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

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

Avvocature Distrettuali

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.

3. Identità

3.1. L'Amministrazione in cifre

Dotazione organica e presenti al 1° gennaio 2015

	Dotazione organica	Personale in servizio *
RUOLO AVVOCATI E PROC.		
Avvocato Generale	1	0 (nomina del 9 marzo 2015)
Avvocato Generale aggiunto	1	0
Avvocati dello Stato	298	282
Procuratori dello Stato	70	38
Totale	370	320
RUOLO PERS. AMMINISTR.		
Terza area	135	121
Seconda area	612	640
Prima area	131	110
	878	871

* Avvocati e procuratori: dal personale in servizio è escluso il personale collocato in posizione di fuori ruolo

* Personale amministrativo: nel personale in servizio è incluso il personale in posizione di comando da altra amministrazione, e sono esclusi i dipendenti dell'Avvocatura comandati presso altre amministrazioni

Le risorse finanziarie

I dati di bilancio più significativi riportano (bilancio 2013):

entrate correnti pari a € 181.602.569,52

uscite correnti pari a € 180.256.343,23

Spesa per il personale pari a € 168.820.555,62

Rapporto spesa personale/spesa corrente pari a 0,94

Alcuni dati

A livello nazionale, i nuovi affari trattati dall'Avvocatura, nell'anno 2014, ammontano ad oltre 138.000: essi si aggiungono alle diverse centinaia di migliaia di affari impiantati negli anni scorsi ed ancora pendenti (oltre 1.000.000). Si tratta di una mole di lavoro imponente che grava su un organico effettivo in atto di appena 310 unità togate: sicché ciascuna di esse è stata chiamata nel 2014 a curare una media di ben 445 nuovi affari; calcolando gli affari degli anni precedenti la pendenza media gravante su ogni avvocato è pari a circa 3.700 affari.

Più di un terzo del lavoro grava, peraltro, sull'Avvocatura Generale che ha contato nel 2014 circa 49.000 affari.

Il contenzioso trattato riguarda tutte le giurisdizioni.

Nel 2014 l'Avvocatura è intervenuta in 66 giudizi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea ed al Tribunale di primo grado, contribuendo, anche in tali sedi, alla tutela degli interessi nazionali e all'affermazione di importanti principi.

Dinanzi alla Corte Costituzionale l'Avvocatura si è costituita in 202 giudizi: la maggior parte concerne rapporti tra Stato e Regioni. Per avere un'idea dello spessore delle altre questioni trattate dall'Avvocatura dinanzi alla Corte Costituzionale è sufficiente ricordare le sentenze n. 274/14 in tema di 'stamina', 238/14 in tema di decisioni della Corte Internazionale di Giustizia, consuetudini internazionali, limiti interni e immunità dalla giurisdizione di uno Stato estero; 200/14, con cui si è affermato il principio innovativo secondo cui nel nuovo processo amministrativo la concessione della misura cautelare comporta già l'instaurazione del giudizio di merito: con la conseguenza che la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata dal Giudice amministrativo durante la fase cautelare senza la necessità di conformare il provvedimento cautelare con contenuto provvisorio, interinale o ad tempus; n. 120/14 in tema di regolamenti parlamentari e di autodichia delle Camere.

L'impegno dinanzi alla Corte di Cassazione è notevole: i ricorsi proposti dall'Avvocatura sono stati 6325; quelli delle controparti ascendono a 7798. La

percentuale di vittorie – riferita a tutto il contenzioso trattato dinanzi alla Corte, compreso quello della legge Pinto, in relazione al quale la soccombenza è fisiologica - è stata pari al 59%.

Nella mole enorme di ricorsi, assolutamente preponderante è il contenzioso tributario: delle oltre 6.800 richieste pervenute dall’Agenzia delle Entrate, sono stati proposti, dopo attento esame, poco più di 4.400 ricorsi. Come si vede l’Avvocatura opera una notevole selezione sconsigliando l’amministrazione a proporre ricorsi per circa un terzo delle istanze formulate. Ascende a 4.617 il numero dei ricorsi proposti contro l’Agenzia. La percentuale di vittorie nel contenzioso tributario è del 64,33%.

Nell’anno 2014 sono stati ben 1125 i ricorsi per Cassazione in materia di legge Pinto: di essi solo 25 sono quelli proposti dall’Avvocatura; gli effetti deflattivi della riforma del 2012 si potranno apprezzare a mano a mano che saranno definite le istanze già avviate con il vecchio rito.

Quanto ai processi penali ai quali l’Avvocatura dello Stato ha partecipato vanno segnalati: i nuovi processi per le stragi di Capaci e di via D’Amelio, pendenti a Caltanissetta, il processo sulla c.d. “trattativa Stato-mafia”, quello per la c.d. ‘compravendita di senatori’; i processi contro la criminalità organizzata in Lombardia (c.d. “processo Infinito 1 e Processo Infinito 2”); il processo per il disastro della nave da crociera Concordia; quello per l’attentato terroristico all’Istituto Falcone-Morvillo di Brindisi; i processi in tema di reati ambientali; quello a carico dei c.d. NO TAV della Val di Susa; i processi a carico dell’ILVA e dei suoi amministratori, rispettivamente per truffa di oltre 100 milioni di euro (nel quale si è avuta già una condanna e correlata statuizione di confisca) e per frode fiscale (ove si è chiesto ed ottenuto il sequestro in Svizzera di € 1,2 miliardi di Euro); il processo Finmeccanica per frode fiscale per la compravendita di elicotteri in India; il processo “San Raffaele – Maugeri”; i molteplici processi penali nei confronti dei dirigenti del Ministero della Difesa in materia dell’uso dell’amianto; le numerose costituzioni di parte civile per l’Agenzia delle Entrate in materia di evasione fiscale.

Assai corposo il contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi: esso ha riguardato le più svariate materie e tutte le tipologie di azioni previste dal nuovo c.p.a.. La percentuale di cause vinte è stata pari al 62,50%: il dato è riferito globalmente a tutti i ricorsi trattati dinanzi ai giudici amministrativi (Consiglio di Stato e TAR).

Notevole impegno ed attenzione ha richiesto tutto il contenzioso concernente le informative antimafia e gli appalti per le opere pubbliche e per le infrastrutture.

Molto impegnativo, per la complessità delle questioni giuridiche sottese e la rilevanza economica che lo caratterizza, è, inoltre, il contenzioso riguardante i provvedimenti delle Autorità indipendenti, cui si è aggiunto quello correlato all'EXPO.

In sede consultiva, l'Avvocatura dello Stato, oltre alla consueta attività di consulenza connessa alla gestione delle liti ed a quella espletata con riguardo alle transazioni ed alle composizioni bonarie, ha fornito il proprio parere su tantissime questioni di grande rilievo: sono stati affrontati (e risolti con la successiva stipula di un articolato accordo) i molteplici problemi insorti tra amministrazioni statali e Banca d'Italia in ordine alla gestione degli atti di pignoramento eseguiti presso quest'ultima, in veste di terzo pignorato; in materia disciplinare sono stati esaminati i rapporti tra procedimenti - disciplinare e penale - aventi ad oggetto i medesimi fatti; sono state risolte numerose questioni in tema di rimborso di spese legali ai dipendenti prosciolti in sede penale o in sede contabile; sono state fornite puntuali ed articolate indicazioni per risolvere in sede transattiva il contenzioso con le vittime di emotrasfusioni; molti pareri hanno interessato appalti e lavori pubblici.

Alcune considerazioni

I risultati dell'attività istituzionale sono stati, come su bene evidenziato, molto proficui anche nel 2014.

La funzionalità dell'Istituto risulta, tuttavia, minacciata dalla insufficienza delle risorse: sia umane sia economiche. Far fronte alla crescente massa di lavoro è e sarà una continua sfida, anche considerato che il già non sufficiente organico

subisce dal 1° novembre 2014 i contraccolpi dell'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio disposto dall'art. 1 del D.L. n. 90 del 2014, conv. in L. 114 del 2014.

La carenza di personale togato è divenuta non più sostenibile: l'auspicio formulato più volte in questi anni di sottrarre l'Istituto dalla penalizzante limitazione nel turn-over del personale togato non si è realizzato; al contrario, per effetto del recente intervento recato dalla L. n. 114/2014, il depauperamento si è ulteriormente aggravato, tra l'altro con la simultanea cessazione di molti Avvocati dello Stato che ricoprivano incarichi di vertice. In atto risulta scoperto oltre il 12% dell'esiguo organico di 370 unità.

I posti vacanti potranno essere ricoperti solo all'esito di nuovi concorsi (è in corso di svolgimento il concorso a 3 posti di procuratore dello Stato; si è in attesa dell'autorizzazione a bandire il concorso a 6 posti di avvocato dello Stato).

La gestione della considerevole massa di lavoro ha ricevuto un indubbio aiuto dall'informatica, che occupa un ruolo strategico per lo svolgimento dei compiti istituzionali.

In attuazione dell'obiettivo "Sviluppare la digitalizzazione e l'uso della Pec nei processi di lavoro e nelle comunicazioni", di cui alla direttiva per l'azione amministrativa e per la gestione del 24/12/2013, è proseguita con successo l'attività di digitalizzazione dei documenti e di utilizzo della posta certificata.

La dematerializzazione della carta ha raggiunto nel 2014 su scala nazionale il 70% complessivo circa, fra documenti in ingresso e quelli in uscita e il fascicolo elettronico è pienamente funzionante.

Tramite la PEC, è stata potenziata la corrispondenza con tutte le amministrazioni. Tale potenziamento è stato reso possibile anche attraverso l'utilizzo di nuovi applicativi informatici (ad esempio, con l'introduzione della funzionalità di "protocollo via mail" è stato velocizzato il protocollo della corrispondenza in arrivo, garantendo un caricamento automatico degli allegati nel fascicolo

elettronico) ed un capillare intervento formativo rivolto al personale togato e amministrativo,

Con la Giustizia amministrativa e con l'Agenda delle Entrate vi è stato un efficace interscambio di lettere e documenti, grazie a progetti specifici di cooperazione applicativa.

L'Istituto fin dal 30 giugno 2014, data dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà del deposito telematico nei processi civili (art. 16 bis del decreto legge n. 179/2012, modificato dalla legge di stabilità del 2013) è stato in grado di affrontare il cambiamento, realizzando un programma di deposito telematico degli atti ed effettuando una adeguata formazione interna. Nel 2014 l'Avvocatura dello Stato ha complessivamente effettuato oltre 1.100 depositi telematici.

Inoltre l'Istituto è pienamente operativo nell'utilizzo delle notifiche a mezzo PEC, che effettua e riceve in numero progressivamente crescente, con un ingente risparmio di spese postali ed un aumento di efficienza e tempestività di lavorazione.

Ma lo sviluppo dell'informatica e delle procedure telematiche non hanno riguardato solo la lavorazione degli atti legali: come previsto dall'art. 8 D.L. 9.2.2012 n.5, la gestione delle domande per il recente concorso da procuratore dello Stato, di cui al DAG 5 settembre 2014, si è svolta interamente in modalità telematiche, del tutto integrate con i sistemi interni di protocollo e gestione.

Si evidenzia infine che si è provveduto all'adempimento dei numerosissimi obblighi di pubblicazione sul sito web dell'Istituto ed è stata data piena attuazione (fin da giugno scorso) alla normativa che ha previsto l'obbligo della fatturazione elettronica. Si auspica che con una adeguata politica di supporto finanziario possano incrementarsi le risorse necessarie agli ulteriori indilazionabili sviluppi informatici.

3.2. Mandato istituzionale e Missione

L'individuazione del mandato istituzionale dell'Avvocatura dello Stato va ricercato nei principi fondamentali dello "stato di diritto", all'affermarsi dei quali è emersa l'esigenza – a fronte della subordinazione alla legge del potere amministrativo, e della conseguente soggezione di questo al controllo giudiziario a garanzia dei diritti individuali – di assicurare agli organi amministrativi sia una consulenza giuridica, affinché l'attività amministrativa si svolga in conformità alla legge, sia il sostegno di un'assistenza legale.

La soluzione organizzatoria adottata a questo scopo, cioè la creazione di un pubblico ufficio apposito, risponde ad uno schema abbastanza uniforme nei vari ordinamenti statali, che in Italia è stato attuato con la costituzione dell'Avvocatura dello Stato, inizialmente quale "Avvocatura erariale" (R.D. 16/1/1876, n. 2914), poi con l'attuale denominazione nell'assetto definitivo raggiunto con R.D. 30/10/1933, n. 1611.

Da ultimo la L. 3/4/1979, n. 103, ne ha riformato l'ordinamento, secondo una struttura che ne sottolinea la vocazione tecnico-professionale adeguata ai compiti che l'Avvocatura deve assolvere nell'attuale ordine costituzionale, che garantisce pienezza e generalità delle garanzie giurisdizionali (art. 113 Cost.).

La ragione dell'esistenza dell'Avvocatura dello Stato è la competenza, generale e di tendenziale esclusività, ad esercitare la tutela legale dell'amministrazione statale in tutte le sue articolazioni.

In non pochi casi, inoltre, il conferimento all'Avvocatura dello Stato del patrocinio e dell'assistenza legale di un ente è contenuta in una speciale norma di legge. In tutti gli altri casi la rappresentanza di un ente è rimessa ad apposito provvedimento.

Missione

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

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

Condizione di efficacia di tale attività è la tempestività della consultazione che ora è stata regolamentata con particolare riguardo all'emanazione dei pareri di massima.

Si deve peraltro rilevare che, sempre più spesso, la funzione consultiva dell'Avvocatura è svolta in via breve, specie qualora sia richiesta in via d'urgenza, attraverso il contatto diretto dell'avvocato incaricato con il funzionario dell'amministrazione interessata; tale assistenza legale, tipica della funzione

dell'avvocato, è molto apprezzata dall'amministrazione che ha la necessità di sentirsi sostenuta, legalmente, nella propria attività amministrativa.

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

3.3. Aree strategiche

In relazione al mandato istituzionale ed alla missione, le aree strategiche presidiate dall'Avvocatura dello Stato possono essere così individuate:

Rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e degli enti autorizzati

L'Avvocatura dello Stato deve conseguire risultati positivi nell'attività contenziosa, convalidando la legalità dell'azione amministrativa e salvaguardando le risorse economiche pubbliche oggetto di contenzioso

Consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati

L'Avvocatura dello Stato, tramite l'attività consultiva, contribuisce alla corretta ed omogenea applicazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni, guidandole su questioni giuridiche complesse.

Tramite i pareri l'Avvocatura dello Stato induce altresì le amministrazioni, consigliando la predisposizione degli atti sotto il profilo della legittimità, a comportamenti atti a prevenire la lite e/o destinati ad avere successo nei casi di instaurazione del contenzioso.

Modernizzazione ed innovazione dei servizi

L'Avvocatura deve offrire servizi sempre più rapidi ed efficienti ai propri utenti, utilizzando al meglio le risorse pubbliche.

La funzionalità dell'Avvocatura dello Stato è condizionata in modo determinante dall'operato del personale togato, cui competono, oltre che la funzione di assistenza legale delle amministrazioni dello Stato, anche – limitatamente ai casi in precedenza indicati - la direzione degli uffici.

In considerazione delle specificità ordinamentali che connotano l'Avvocatura dello Stato, nella quale opera personale togato con rapporto d'impiego di natura pubblicistica, e personale amministrativo assoggettato al regime privatistico, il mandato istituzionale e la missione dell'amministrazione devono, tuttavia, in questa sede, essere considerati con esclusivo riferimento all'attività propria delle strutture amministrative.

Essi possono essere identificati nell'ottimizzazione dei compiti di supporto e gestionali attribuiti alle strutture amministrative nelle aree di competenza, necessari per assicurare il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali e il perseguimento della missione dell'Istituto e indispensabili per ottenere i risultati positivi della stessa attività dell'Avvocatura.

Il personale amministrativo svolge un ruolo centrale all'interno dell'Istituto; la peculiarità delle funzioni richiede specializzazione e conoscenza tecnico-giuridica adeguate al contesto esterno ed interno sopra delineato; inoltre l'assenza di ruolo dirigenziale determina necessariamente un innalzamento della professionalità, che si esplica particolarmente nei rapporti con l'esterno. Merita, pertanto, di essere evidenziata l'attività di *front-office* svolta dal personale amministrativo nelle relazioni con l'autorità giudiziaria, con le amministrazioni patrocinatè, con le altre amministrazioni con le quali si interagisce per l'attività amministrativa e gestionale, con il pubblico in generale nei procedimenti concorsuali e di accesso alla pratica forense.

Are strategiche delle strutture amministrative

In conformità a quanto stabilito dalla L. 15 ottobre 1986, n. 664, il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato presidia le seguenti aree strategiche:

Area degli affari generali e amministrativo-contabili

Le attività di tale area riguardano il funzionamento dell'Amministrazione nel suo complesso (normativa interna, organici, reclutamento, trattamento giuridico ed economico del personale togato e non, bilancio, beni e servizi).

Area dell'attività professionale

Le attività di tale area riguardano il supporto alle funzioni istituzionali (trattamento dei documenti legali, collaborazione professionale, attività presso le cancellerie e segreterie giudiziarie, recupero onorari).

Area dell'informazione e della documentazione

Le attività di tale area riguardano lo sviluppo e la gestione dei sistemi informatici, la gestione della documentazione giuridica e della biblioteca, la pubblicazione e la diffusione della Rassegna dell'Avvocatura dello Stato e della Rassegna stampa, l'ufficio stampa.

A tali specifiche aree deve essere aggiunta l'area strategica già individuata per l'amministrazione nel suo complesso, che riguarda l'innovazione ed il miglioramento delle prestazioni dell'organizzazione:

Area della modernizzazione ed innovazione dei servizi

Gli uffici amministrativi devono migliorare le proprie prestazioni e la propria efficienza, attraverso l'innovazione organizzativa e tecnologica.

Area delle relazioni con l'esterno

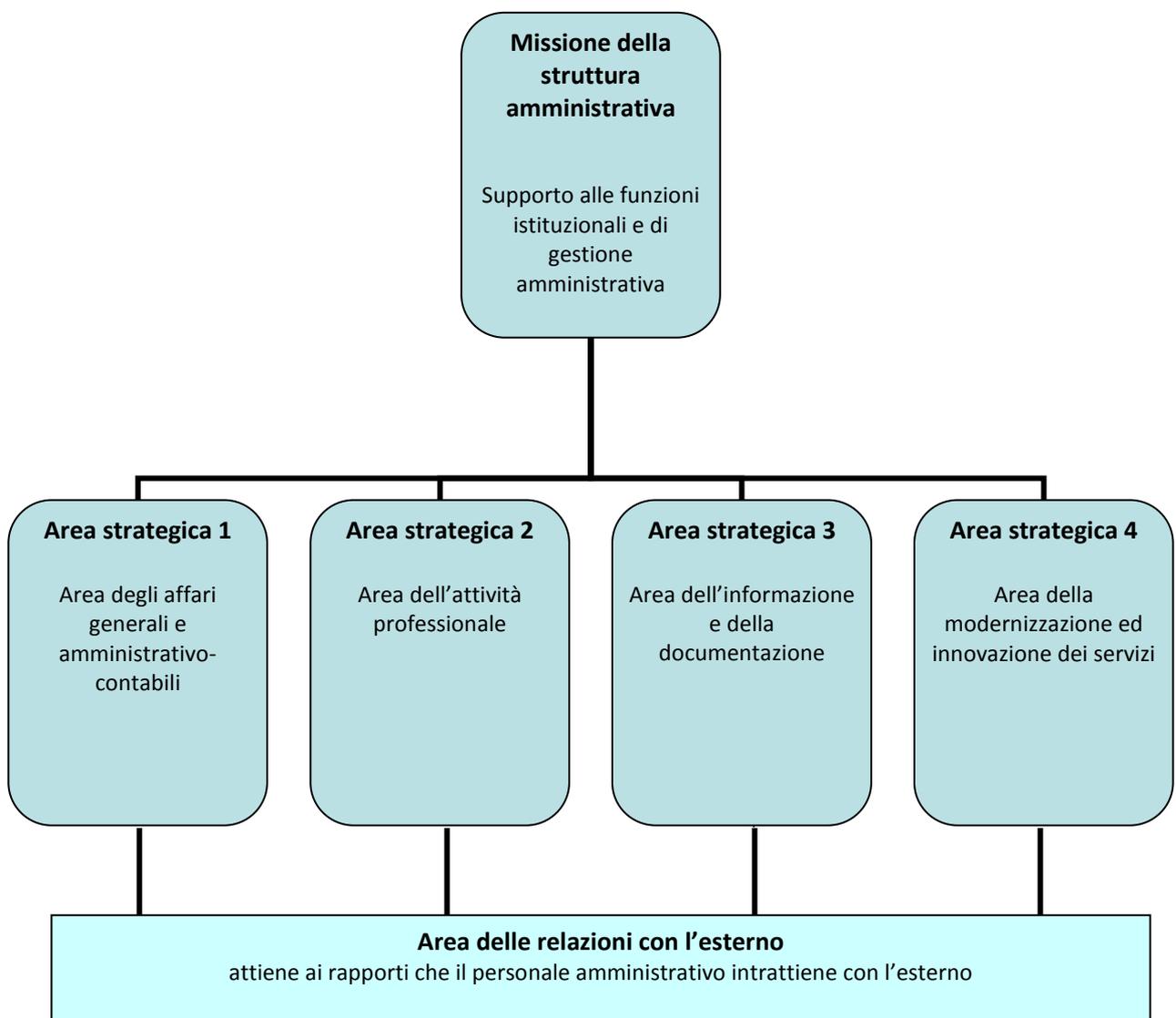
Trasversale a tutte le aree, è l'area strategica che attiene ai rapporti che il personale amministrativo intrattiene con l'esterno, nelle relazioni con l'autorità giudiziaria, con le amministrazioni patrocinate, con le altre amministrazioni e

soggetti pubblici e privati con i quali si interagisce per l'attività amministrativa e gestionale, con il pubblico in generale nei procedimenti concorsuali e di accesso alla pratica forense; tale attività costituisce uno degli elementi attraverso i quali si identifica l'immagine dell'Istituto, si sviluppano relazioni e contatti preziosi per il perseguimento degli obiettivi istituzionali e si acquisiscono conoscenze e stimoli per il costante miglioramento della qualità dei servizi erogati.

In prospettiva, alla crescita professionale del personale amministrativo, rafforzata dai nuovi profili professionali che ne definiscono il ruolo anche nell'ambito del ciclo di lavorazione degli affari legali, deve corrispondere una risposta alle esigenze dell'utenza interna ed esterna, una maggiore qualità dei servizi offerti rispetto ai servizi attesi, un rafforzamento delle capacità relazionali con l'esterno, anche attraverso l'assunzione diretta di compiti ad esso delegabili dal personale togato.

3.4. Albero della performance

L'Albero della performance (costruito seguendo le indicazioni contenute nelle delibere CIVIT prima indicate) consente di rappresentare graficamente la logica che unisce il mandato istituzionale, la missione e le aree strategiche dell'Avvocatura dello Stato, dai quali discendono gli obiettivi strategici ed i programmi attraverso i quali è possibile realizzare gli obiettivi medesimi.



4. Analisi del contesto

L'Avvocatura dello Stato opera nel contesto particolarmente complesso della giustizia, confrontandosi, in piena parità processuale, con colleghi liberi professionisti spesso organizzati in studi legali moderni ed efficienti, in controversie anche di grande rilevanza economica per lo Stato, potendo contare su risorse finanziarie limitate e su un organico insufficiente rispetto alla mole di lavoro.

4.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno è finalizzata ad individuare i soggetti con i quali l'amministrazione entra in contatto per la realizzazione della propria missione istituzionale, e che possono influenzare o essere influenzati dall'ottenimento degli obiettivi da parte dell'organizzazione. Tali soggetti sono definiti "*stakeholder*", o "portatori di interessi".

Secondo le indicazioni della Civit, l'amministrazione si dovrebbe confrontare con i propri *stakeholder* nella stesura del Piano della performance per condividere con loro le strategie dell'ente e dar modo di valutare se i programmi di miglioramento della performance corrispondono alle attese, e come la loro stessa azione dovrebbe conformarsi a tali obiettivi condivisi.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* sui temi strategici per l'Avvocatura dello Stato sarà realizzato attraverso incontri periodici o conferenze almeno a cadenza annuale denominate "Giornate della trasparenza".

Gli "*stakeholder* chiave"

Sono "*stakeholder* chiave" gli organi la cui azione in termini di decisioni in materia di spesa, di investimento, di collaborazione, di regolazione, influenza il raggiungimento degli obiettivi della struttura.

L'Avvocatura dello Stato, considerata dalla dottrina un organo ausiliario del Governo, conserva con la Presidenza del Consiglio dei Ministri una dipendenza "organica", connessa alla responsabilità politica di garantire l'operatività dell'organo in senso rispondente alle esigenze delle Amministrazioni pubbliche affidate alla sua tutela legale.

Poiché l'operatività è strettamente connessa alle risorse economiche, e dal 2000 l'Avvocatura è entrata a far parte del bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'analisi del contesto esterno è necessario citare il Ministero suddetto quale soggetto avente la maggiore influenza nel determinare le effettive capacità dell'Istituto di assicurare adeguati livelli di servizio.

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

Anche la provvista e il ricambio generazionale del personale hanno subito e subiscono gravissime limitazioni, e sono rinviate *sine die* le più volte sollecitate riforme organizzative, non ultima quella dell'istituzione del ruolo dirigenziale amministrativo.

I "clienti"

Le amministrazioni e gli enti patrocinati sono i fruitori dell'attività di assistenza legale fornita dall'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura ha seguito nel tempo, adeguandovisi, le trasformazioni dell'assetto statale e la nuova collocazione che talune funzioni hanno assunto nell'ordinamento, e le soluzioni adottate dal legislatore a nuove richieste della società (si pensi al patrocinio delle Agenzie Fiscali, istituite nel 1999, e delle Autorità indipendenti).

E' l'interlocutore quotidiano dell'amministrazione statale in tutte le sue articolazioni, e si rapporta costantemente con le amministrazioni patrocinate per la trattazione degli affari di competenza, trattazione che comporta un'imponente mole di corrispondenza, in particolar modo all'atto dell'instaurazione della causa, per l'acquisizione della documentazione, oltre che di contatti telefonici e telematici sia da parte del personale professionale che di quello amministrativo. Per corrispondere alle diverse esigenze di una così vasta realtà amministrativa, l'Avvocatura dello Stato concerta, nei limiti del possibile, con le amministrazioni patrocinate le modalità della propria collaborazione professionale, anche attraverso protocolli bilaterali, ed ha adottato presso l'Avvocatura Generale la formula organizzativa delle "Sezioni", competenti ciascuna per determinate amministrazioni, per consentire sia una maggiore specializzazione che soprattutto per rispondere più efficacemente e più tempestivamente alle richieste che pervengono dalle amministrazioni.

Gli organi giurisdizionali

Per la trattazione delle cause l'Avvocatura dello Stato opera quotidianamente presso tutte le giurisdizioni, ordinarie, amministrative e contabili, il che comporta un notevole dispendio di energie per presenziare alle udienze che spesso si svolgono in luoghi anche molto distanti dalla sede dell'Avvocatura, attesa inoltre la progressiva erosione del principio del "foro dello Stato". In questa prospettiva l'Avvocatura ha visto con favore la recente riforma per il riordino degli uffici giudiziari e per la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado.

L'eccessiva durata dei giudizi determina un appesantimento per le attività dell'Avvocatura dello Stato, non foss'altro che per la necessaria movimentazione e conservazione degli atti fino alla definizione della controversia, ed oltre..

Il primo presidente della Corte di Cassazione ha rappresentato, in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, che è aumentata la durata media dei processi - peraltro già critica -, sia in campo civile che penale. Per quanto

concerne la Cassazione la durata media dei procedimenti civili definiti è passata dai 42,5 mesi del 2013 ai 44 mesi del 2014.

Le prospettive di sviluppo nel contesto esterno

Per ridurre i tempi e i costi dei processi di lavoro, la progressiva dematerializzazione della carta e l'ausilio dell'informatica costituiscono uno strumento indispensabile e prezioso per gestire l'enorme mole di contenzioso ed essere al passo con i tempi. L'obiettivo ambizioso è quello della dematerializzazione completa.

Il c.d. "fascicolo elettronico", seppure con tutte le difficoltà che ha richiesto la sua realizzazione, se non altro per l'impatto determinato sulla organizzazione, è pienamente operativo (nel 2014 sono state allineate tutte le sedi all'utilizzo delle procedure in uso).

Con le pubbliche amministrazioni patrocinate si stanno espandendo i sistemi di colloquio telematico, che elimineranno la trasmissione cartacea, se non per le residue formalità previste dall'ordinamento. Per la consultazione delle banche dati sono attualmente accreditate all'accesso 79 amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.

Riuscire ad unificare, pur nel rispetto delle peculiarità di ciascuno, le procedure telematiche del mondo Giustizia vuol dire risparmiare tempo e risorse.

L'Avvocatura dello Stato, coinvolta in tutti i tavoli tecnici e istituzionali che si sono formati in merito al Processo civile telematico, ha fornito un supporto giuridico specifico, che proseguirà anche in virtù degli impegni futuri che riguarderanno il Processo amministrativo telematico, quello in cassazione e quello tributario.

Occorre tuttavia segnalare alcune criticità.

Gli sviluppi informatici per loro natura non sono mai di breve realizzazione e un drastico taglio “lineare” dei finanziamenti porta con sé, necessariamente, anche il dannoso disperdersi di risorse già investite per progetti non più completabili. Il progressivo aumento degli impegni telematici può essere onorato solo con una adeguata politica di supporto finanziario.

4.2. Analisi del contesto interno

All'interno dell'Avvocatura dello Stato operano il corpo professionale degli avvocati e procuratori dello Stato, personale in regime di diritto pubblico, ed il personale amministrativo appartenente alle aree funzionali, in regime contrattualizzato afferente al comparto dei Ministeri.

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 cui le amministrazioni devono ispirare il proprio operato, e delle nuove responsabilità che le norme attribuiscono ai dirigenti in ordine al conseguimento dei risultati e valutazione della performance del personale.

Il pensionamento obbligatorio, per effetto della conversione il legge del D.L. n. 90/2014, degli avvocati dello Stato trattenuti in servizio oltre il 70° anno di età, molti dei quali con posizione di vertice, ha comportato ricadute sull'assetto organizzativo e vuoti sul già insufficiente organico, colmabili a lungo termine, attesi i tempi di compimento delle procedure concorsuali.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, è completamente venuta meno la possibilità di fare nuovi concorsi, per l'imposizione del preventivo esperimento della mobilità sui posti disponibili. Il reclutamento avviene pertanto prevalentemente attraverso l'istituto del comando da altre amministrazioni, e con il successivo consolidamento nei ruoli dei comandati.

Ne consegue il progressivo invecchiamento del personale amministrativo, per l'assenza di ricambio generazionale.

Nel 2009 la revisione dei profili professionali ha portato all'istituzione, mediante contratto collettivo integrativo, dell'area del settore di assistenza legale, cui afferiscono i profili di funzionario legale e assistente legale; il personale amministrativo che è addetto ai servizi di supporto all'attività istituzionale è inquadrato in detti profili, e può svolgere l'intero ciclo di gestione degli affari legali.

All'interno dell'Avvocatura collaborano all'attività professionale i praticanti avvocati, nel numero di 100 presso l'Avvocatura Generale e con rapporto di presenza 1:1 con il numero di avvocati dello Stato nelle avvocature distrettuali. La pratica forense è finalizzata alla formazione teorico-pratica del tirocinante, mediante affiancamento ad un avvocato e partecipazione allo studio per la stesura di atti e pareri, allo svolgimento di ricerche di dottrina e giurisprudenza e partecipazione alle udienze.

E' in fase conclusiva l'indagine volta alla verifica della utilità, per gli ex tirocinanti, della pratica forense svolta negli anni 2011-2012-2013. Sono stati raccolti 341 questionari e, da una prima analisi delle risposte, sono emersi:

- il prestigio dell'Istituto quale fattore che ha determinato la scelta di effettuare il tirocinio;
- il riconoscimento della positività dell'esperienza effettuata sotto vari profili (per le competenze acquisite, per la possibilità di relazionarsi con altri operatori del diritto, per l'utilizzo di strumenti informatici, per la rispondenza alle aspettative,

per l'acquisizione di strumenti utili per l'esercizio della professione, per gli ausili messi a disposizione per lo svolgimento della pratica, etc.);

- la propensione a svolgere l'esame per l'abilitazione alla professione di avvocato al termine della pratica forense; l'esito positivo della prova svolta (esame effettuato da 302 tirocinanti, su 341, con superamento nel 75% dei casi).

Della capacità di spesa ed investimento dell'Istituto si è già parlato. Essa rappresenta una criticità che sembra destinata ad aggravarsi.

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

Destinatari e soggetti interessati ("*stakeholder*") dell'attività legale svolta dal personale non togato sono gli avvocati e procuratori dello Stato, le amministrazioni patrocinate, l'autorità giudiziaria.

Destinatari/*stakeholder* dell'attività amministrativa sono i dipendenti dell'Avvocatura appartenenti al ruolo amministrativo e al ruolo degli avvocati e procuratori, le amministrazioni con le quali si interagisce per l'attività amministrativa e gestionale, il pubblico in generale nei procedimenti concorsuali e di accesso alla pratica forense.

Altre figure di *stakeholder* per l'Avvocatura dello Stato sono le rappresentanze sindacali degli avvocati e procuratori e del personale amministrativo e il Comitato Unico di Garanzia.

5. Obiettivi strategici

Per obiettivi strategici si intendono obiettivi di particolare rilevanza rispetto ai bisogni ed alle attese degli *stakeholder*, programmati su base triennale, aggiornati annualmente sulla base delle priorità politiche dell'amministrazione.

In coerenza con quanto stabilito in ordine all'ambito di applicazione della "Riforma Brunetta" all'Avvocatura dello Stato, l'attività professionale del personale non contrattualizzato non è sottoposta a misurazione e valutazione se non come ambito di interesse ai fini dell'accessibilità dei relativi dati di risultato (trasparenza); pertanto, l'individuazione degli obiettivi strategici ed operativi, quali strumenti di governo dell'organizzazione sui quali misurare e valutare la performance, attiene alle strutture amministrative di supporto all'attività professionale.

Gli obiettivi strategici delle strutture amministrative, nonostante la loro prospettiva prevalentemente interna, possono essere identificati nell'ottimizzazione dei compiti di supporto e gestionali nelle aree di competenza, necessari per assicurare il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali e il perseguimento della missione dell'istituto e indispensabili per ottenere i risultati positivi della stessa attività dell'Avvocatura.

Molte iniziative già in atto, volte prevalentemente al miglioramento gestionale dell'Istituto con particolare riguardo ai rapporti con l'utenza (amministrazioni patrocinate) cui sono rivolti i servizi, alla razionalizzazione dei processi anche attraverso una sempre maggiore automazione e gestione informatizzata delle attività, al puntuale adeguamento dei processi di lavoro e dell'organizzazione alle innovazioni legislative e ai cambiamenti imposti dall'andamento del contenzioso, rappresentano obiettivi specifici già ampiamente assimilati dalla struttura, per i quali il personale amministrativo opera quotidianamente.

La loro rappresentazione nel presente piano favorisce la consapevolezza del percorso da seguire e dei traguardi da raggiungere, e consente che i risultati possano essere misurati e resi accessibili all'esterno, anche allo scopo di promuovere l'immagine dell'Avvocatura dello Stato.

Gli obiettivi strategici possono essere così sintetizzati, anche con riferimento agli ambiti dimensionali cui attengono, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009:

- Migliorare la qualità della comunicazione con le amministrazioni con cui la struttura amministrativa si rapporta, e in particolare con le amministrazioni patrocinate
- Migliorare il livello qualitativo della collaborazione al personale togato, contribuendo all'accelerazione dei tempi di lavorazione dei documenti legali
- Attuare miglioramenti organizzativi e tecnologici per incrementare l'efficienza e l'efficacia delle procedure utilizzando al meglio le risorse pubbliche, salvaguardando le pari opportunità e il benessere psico-fisico del personale.

Gli obiettivi dell'attività amministrativa per il triennio 2015-2017

Valutata l'opportunità di proseguire nel solco tracciato dal precedente Piano, sono assegnate alle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato, per il triennio 2015-2017 le seguenti direttrici di azione:

1) Obiettivi di miglioramento dell'azione amministrativa:

- Migliorare le attività di gestione delle risorse umane;
- Migliorare la gestione del bilancio, delle risorse finanziarie;
- Sviluppare la digitalizzazione e dell'uso della PEC nei processi di lavoro e nelle comunicazioni;
- Migliorare il livello qualitativo della collaborazione al personale togato;
- Promuovere l'immagine dell'Istituto.

2) Obiettivi connessi all'attuazione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e con il Programma Triennale di Trasparenza e integrità:

- Emanare disposizioni volte ad assicurare la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti

3) Obiettivi del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e del Programma Triennale di Trasparenza e Integrità:

- Obiettivi e misure di prevenzione e di trasparenza dell'area dell'acquisizione beni e servizi;
- Obiettivi e misure di prevenzione e di trasparenza di gestione del personale;
- Azioni previste dal Piano Triennale Trasparenza e Integrità finalizzate alla pubblicazione sul sito istituzionale di dati e informazioni relative all'Amministrazione;
- Formazione per promuovere la cultura della legalità e della prevenzione della corruzione dell'Avvocatura dello Stato.

6. Raccordo tra gli obiettivi di performance e gli obiettivi PTPC e PTTI

Con direttiva del 24 dicembre 2013, l'Avvocato Generale ha indicato gli obiettivi per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 2014.

Con decreto del 16 giugno 2014 l'Avvocato Generale ha altresì adottato il Piano della Performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato per il triennio 2014-2016.

Con decreto V.A.G. 30 gennaio 2015 è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione e l'annesso Programma triennale di trasparenza ed integrità per il triennio 2015-2017, che indicano le misure e le azioni per un'efficace azione di prevenzione e di trasparenza, in ossequio alle disposizioni della L. n. 190/2012 e del D.lgs. n. 33/2013.

Come indicato dal Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (già CIVIT), il Piano triennale per la prevenzione della corruzione si integra e si coordina con il Piano della Performance, che costituisce lo strumento di attuazione delle misure di prevenzione.

La stessa Autorità, 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.

Sulla base di tali indicazioni, su proposta del Nucleo di Valutazione, sentiti anche i Preposti agli Uffici dell'Avvocatura Generale, rilevata l'opportunità di consolidare l'azione amministrativa già avviata, è stato definito il Piano della Performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato per il triennio 2015-2017.

Il Piano della Performance 2015-2017 è adottato previa informazione alle Organizzazioni Sindacali e previa consultazione del Comitato Unico di Garanzia.

7. Gli obiettivi operativi 2015 e il Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Dagli obiettivi strategici, definiti nell'ambito del Piano della Performance, discendono gli obiettivi operativi annuali e pluriennali assegnati alle strutture della Avvocatura dello Stato, ai quali sono associati specifici target ed indicatori. Tali obiettivi sono in continuità con quelli individuati nel precedente documento programmatico e sono dettagliati nella apposita Tabella allegata, che costituisce parte integrante del Piano.

Il perseguimento degli obiettivi è monitorato e misurato dal Nucleo di Valutazione, secondo i criteri stabiliti nel "Sistema di misurazione e valutazione della performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato"

Si conferma per l'anno 2015 il Sistema transitorio di misurazione e valutazione adottato con D.A.G. 8 luglio 2013.

Esso prevede che la misurazione e valutazione della performance organizzativa delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato sia effettuata dal Nucleo di Valutazione ed attuata attraverso la verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi assegnati alle medesime.

A tal fine il Nucleo di Valutazione:

- acquisirà entro il 15/10/2015 i dati necessari dal Segretario Generale e dagli Avvocati Distrettuali (che a loro volta li acquisiscono dai responsabili delle unità organizzative) e rileverà lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti, le relative cause e gli interventi correttivi adottati, riferendo in proposito all'Avvocato Generale;

- acquisirà entro il 10/1/2016 i dati definitivi relativi allo stato di realizzazione degli obiettivi 2015; effettuerà la misurazione e valutazione della performance organizzativa (con la modalità sotto indicata), informando l'Avvocato Generale sugli obiettivi raggiunti, nonché il Segretario Generale e gli Avvocati Distrettuali ai quali comunicherà il punteggio assegnato alle varie strutture organizzative.

Il Sistema pone in stretto collegamento la performance organizzativa con la performance individuale, in quanto la valutazione del raggiungimento degli obiettivi conseguiti dalla struttura determina un punteggio attribuibile al singolo dipendente appartenente alla medesima struttura.

I compensi di produttività, il cui ammontare è stabilito dal contratto integrativo, potranno essere erogati ai dipendenti solo all'esito della valutazione, sulla base del punteggio complessivo dai medesimi conseguito.

Allegato 1.

Analisi SWOT come strumento di pianificazione strategica (allegato carte di lavoro alla delibera 112/010)

L'**analisi SWOT**, conosciuta anche come **Matrice SWOT**, è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di *forza*, *debolezza*, le opportunità e le minacce di un progetto o in un'impresa o in ogni altra situazione in cui un'organizzazione o un individuo deve prendere una decisione per raggiungere un obiettivo.

Punti di forza: le attribuzioni dell'organizzazione che sono utili a raggiungere l'obiettivo.

Punti di debolezza: le attribuzioni dell'organizzazione che sono dannose per raggiungere l'obiettivo.

Opportunità: condizioni esterne che sono utili a raggiungere l'obiettivo.

Rischi: condizioni esterne che potrebbero recare danni alla performance

Alcuni esempi per l'analisi SWOT della realtà Avvocatura

PUNTI DI FORZA (contesto interno)	PUNTI DI DEBOLEZZA (contesto interno)
Alta professionalità degli avvocati e procuratori, anche grazie ai rigorosi criteri di reclutamento	Assenza di autonomia organizzativa e contabile
Adeguate competenza specifica del personale amministrativo nella gestione del ciclo di lavoro	Assenza della dirigenza e di figure con competenze manageriali
Flessibilità nell'utilizzo del personale consentita dai nuovi profili professionali	Mancanza di ricambio generazionale nel personale amministrativo
Presenza di una banca dati e di un sistema gestionale efficienti in ambito istituzionale	Carenza di banche dati e di sistemi gestionali in ambito amministrativo
Formazione informatica sufficiente	Eccessivo ricorso a strumenti di lavoro tradizionale
Possibilità di <i>benchmarking</i> interno tra le varie sedi	Disomogeneità organizzativa tra le varie sedi; disomogeneità nella distribuzione del personale amministrativo tra le sedi
Attenzione alle problematiche delle pari opportunità e della sicurezza sul lavoro	Carenza di programmi di formazione e di aggiornamento professionale rivolti al personale amministrativo
OPPORTUNITA' (contesto esterno)	RISCHI O MINACCE (contesto esterno)
Sviluppo dell'interazione telematica con i soggetti esterni coinvolti (magistratura, amministrazioni)	Imprevedibilità dell'andamento del lavoro istituzionale
Rafforzamento delle relazioni con gli enti preposti a fornire all'Istituto gli strumenti finanziari e normativi necessari	Assenza di adeguati strumenti finanziari
Rafforzamento di strumenti di razionalizzazione dei rapporti con le amministrazioni patrocinate	Scarsa considerazione del ruolo dell'Istituto
Partecipazione attiva a progetti di collaborazione telematica con le amministrazioni patrocinate e con la magistratura	Concorrenza degli avvocati del libero foro
Politiche di informazione sull'attività istituzionale e di promozione dell'immagine dell'Istituto	
Esperienze di collaborazione con altre realtà giuridiche	