



**“Piano della performance” della struttura amministrativa
dell’Avvocatura dello Stato- 2013-2015**

**Nucleo di Valutazione Integrato
Ufficio II - Organizzazione e Metodo**

Piano della performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato 2013-2015

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."

Ciò posto, sembra ancor più opportuno, oltre che utile sul piano metodologico, approntare un documento avente i requisiti e l'organicità previsti per il Piano della performance.

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.

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

| | |
|--|----|
| 1. Presentazione del Piano e indice | 2 |
| 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 | 8 |
| L'attività consultiva | 8 |
| L'attività contenziosa | 8 |
| 2.3 Come operiamo | 10 |
| Organizzazione e funzionamento delle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato | 10 |
| I servizi amministrativi | 11 |
| Avvocature Distrettuali..... | 13 |
| 3. Identità | 15 |
| 3.1. L'Amministrazione in cifre | 15 |
| 3.2. Mandato istituzionale e Missione | 18 |
| Missione..... | 19 |

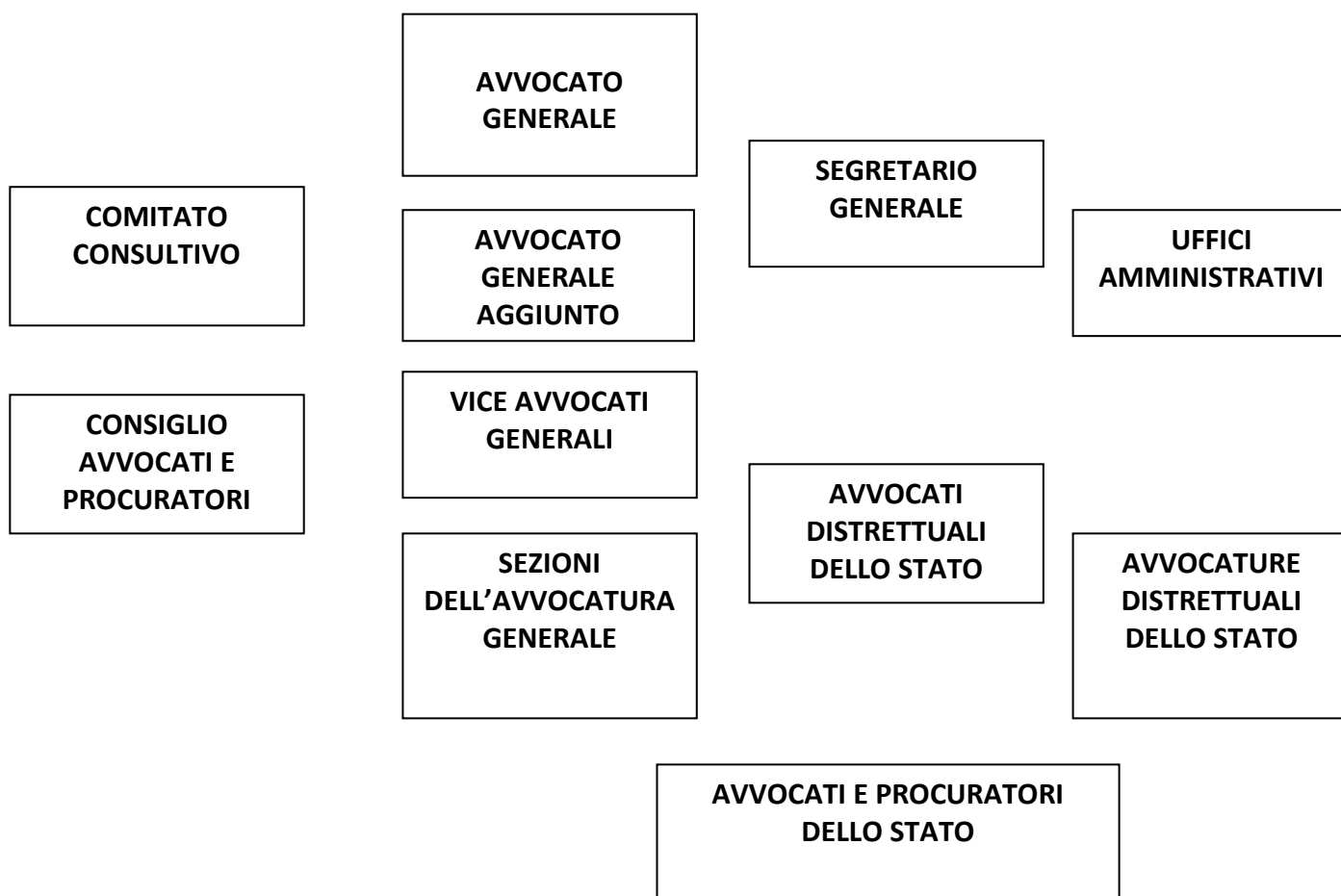
| | |
|--|----|
| Aree strategiche | 21 |
| Rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e degli enti autorizzati | 21 |
| Consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati | 21 |
| Emanazione di pareri ed indirizzi generali | 21 |
| Modernizzazione ed innovazione 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 |
| 3.3. Albero della performance | 25 |
| 4. Analisi del contesto | 25 |
| 4. Analisi del contesto | 26 |
| 4.1. Analisi del contesto esterno | 26 |
| Gli "stakeholder chiave" | 26 |
| I "clienti" | 27 |
| Gli organi giurisdizionali..... | 28 |
| Le prospettive di sviluppo nel contesto esterno..... | 29 |
| 4.2. Analisi del contesto interno..... | 29 |
| 5. Obiettivi strategici..... | 33 |
| Gli obiettivi dell'attività amministrativa per il triennio 2013-2015 | 34 |
| 6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi..... | 35 |
| 6.1. Piani ed obiettivi operativi per il triennio 2013-2015..... | 36 |
| 6.2. Definizione degli obiettivi operativi annuali e Sistema di misurazione e valutazione della performance 2013 | 40 |
| 6.3. Obiettivi e programmazione economico finanziaria | 41 |
| Allegato 1..... | 43 |
| Allegato 2..... | 44 |

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, arbitrari, comunitari e internazionali, nonché di consulenza giuridico-legale alle suddette amministrazioni che ne facciano richiesta.

Organigramma



Al vertice vi è l'Avvocato Generale dello Stato, 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.

Tale attività è divenuta più pregnante con la 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 velocizzino 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 la 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 abbia 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 le previsioni dell'art. 12 del d.P.R. n. 333/1995:

Ufficio I - Affari generali e personale.

Cura i seguenti adempimenti: ricezione e smistamento corrispondenza; protocollo corrispondenza non riguardante affari professionali; rapporti con i sindacati e contrattazione decentrata; raccolta e conservazione della normativa interna e degli atti relativi agli affari di segreteria generale; reclutamento e trattamento giuridico degli avvocati e procuratori e del personale amministrativo; riconoscimento della dipendenza di infermità da causa di servizio; svolgimento della pratica forense; conferimento di onorificenze; relazioni con il pubblico; adempimenti demandati all'amministrazione per la promozione culturale e il benessere psicofisico dei dipendenti, da realizzare attraverso iniziative a ciò finalizzate.

Ufficio II - Organizzazione e metodo.

Cura, anche in funzione di supporto del nucleo di valutazione, le rilevazioni ed elaborazioni statistiche sul personale amministrativo e sull'attività degli uffici dell'Avvocatura dello Stato ai fini delle proposte per la modificazione di metodi e condizioni di lavoro per migliorare l'efficienza dei servizi ed i rapporti con le pubbliche amministrazioni ed enti.

Ufficio III - Ragioneria.

Cura gli adempimenti relativi alle seguenti materie: formazione e gestione capitoli di bilancio; trattamento economico degli avvocati e procuratori in servizio; trattamento economico del personale amministrativo in servizio; trattamento economico del personale in quiescenza; verifica del riparto onorari di competenza di ciascun ufficio dell'Avvocatura dello Stato.

Ufficio IV - Economato.

Espleta le seguenti funzioni: riscossione e pagamento emolumenti, rendicontazione, custodia valori; acquisizione e gestione beni e servizi; cura dei lavori di manutenzione ordinaria dell'immobile sede dell'Avvocatura Generale dello Stato; cura dei servizi di vigilanza, custodia, tecnici e di pulizia dei locali; telecomunicazioni; manutenzione veicoli di servizio e di apparecchi di fotoriproduzione; ritiro e spedizione posta.

Ufficio V - Archivio e impianti.

Cura gli adempimenti e le lavorazioni relative ai seguenti settori: atti notificati; corrispondenza in arrivo; impianto affari; corrispondenza in partenza; affari definiti;

Ufficio VI - Collaborazione professionale.

Cura il servizio di segreteria di avvocati e procuratori e quello di copia generale; attende altresì ai rapporti con tipografie, copisterie, servizi di corriere e posta celere esterni all'Istituto.

Ufficio VII - Attività esterna e agenda.

Cura gli adempimenti interni ed esterni in materia di: notificazione di atti giudiziari; depositi, ricerche ed altri incumbenti presso le cancellerie e segreterie di ciascuna autorità giudiziaria; acquisizione e lavorazione sentenze o altri provvedimenti decisori; agenda e scadenziere.

Ufficio VIII - Liquidazione e recupero onorari.

Cura gli adempimenti relativi a: protocollo e copia; recupero spese liquidate; liquidazione e recupero spese compensate di competenza dell'Avvocatura Generale dello Stato; istruttoria articoli per spese compensate di competenza delle avvocature distrettuali Stato; cassa, rendicontazione e riparto degli onorari di competenza dell'Avvocatura generale dello Stato; gestione dei fondi spesa degli enti ed altri soggetti patrocinati e attività conseguenziali.

Ufficio IX - Documentazione giuridica.

Cura il servizio di biblioteca e acquisto di libri; gli adempimenti per la stampa o copia delle pubblicazioni di servizio; le ricerche presso banche dati esterne.

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

Attende alla acquisizione, gestione e manutenzione delle apparecchiature informatiche e di comunicazione, e del relativo software operativo e applicativo costituenti il C.E.D. dell'Avvocatura Generale; all'analisi e formazione di software applicativo; all'assistenza tecnica relativa ai sistemi informatici delle avvocature distrettuali ed agli utenti di apparecchiature informatiche dell'Avvocatura Generale.

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

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 avvocatature distrettuali entro limiti funzionali alla dimensione di ogni avvocatura.

3. Identità

3.1. L'Amministrazione in cifre

Dotazione organica e presenti al 1° gennaio 2013

| | Dotazione organica | Personale in servizio * |
|-------------------------------|--------------------|-------------------------|
| RUOLO AVVOCATI E PROC. | | |
| Avvocato Generale | 1 | 1 |
| Avvocato Generale aggiunto | 1 | 1 |
| Avvocati dello Stato | 298 | 288 |
| Procuratori dello Stato | 70 | 44 |
| Totale | 370 | 334 |
| RUOLO PERS. AMMINISTR. | | |
| Terza area | 135 | 125 |
| Seconda area | 612 | 621 |
| Prima area | 131 | 101 |
| | 878 | 847 |

* 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 2011):

entrate correnti pari a € 175.072.167,54

uscite correnti pari a € 168.613.524,14

Spesa per il personale pari a € 157.851.872,69

Rapporto spesa personale/spesa corrente pari a 0,94

Alcuni dati

I nuovi affari trattati nell'anno 2012 dall'Avvocatura dello Stato ammontano, complessivamente, a livello nazionale, ad oltre 155.000 che si aggiungono a molte centinaia di migliaia di affari degli anni scorsi ancora pendenti; il carico complessivo di affari pendenti, tra vecchi e nuovi, si attesta in circa 1.200.000, a causa anche della notoria eccessiva durata dei processi. Si tratta di una mole di lavoro imponente che grava su un organico di 370 unità togate di cui soltanto 334 in servizio, con una media di oltre 400 nuovi affari annui pro capite. Un terzo del lavoro grava sull'Avvocatura Generale che ha contato nel 2012 ben 48.000 affari. Lo spettro delle materie trattate è molto variegato, di contenuto spesso molto complesso e di notevole difficoltà, in quanto deve tener conto delle continue modifiche legislative, specie di carattere processuale. L'Avvocatura rappresenta e difende, infatti, lo Stato ed i soggetti ammessi al patrocinio nelle sue principali articolazioni dinanzi a tutti gli organi giudiziari sopranazionali e nazionali.

Alcune considerazioni

Nonostante l'ingente mole di lavoro, ed un organico largamente insufficiente, l'efficienza dell'Istituto è rimasta costante nel tempo ed il controllo di risultato e l'analisi costi-benefici della assistenza legale forniti dall'Avvocatura danno risultati altamente positivi. Basti considerare che ogni causa - quale che sia la sua durata ed il numero dei gradi di giudizio - costa in media allo Stato molto meno di 1.000 euro, cioè meno di un decimo di quello che sarebbe il costo di mercato.

Uno studio datato maggio 2007 della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ripreso con grande rilievo dal "Sole 24 Ore" ha rilevato che il costo che lo Stato sopporta per l'esistenza e la gestione dell'Avvocatura è di 164,4 milioni di euro annui, comprensivi di tutte le voci ipotizzabili, quali i redditi figurativi degli immobili utilizzati, e gli onorari riscossi nelle cause vinte, e che ogni causa - quale che sia la sua durata ed il numero di gradi di giudizio - costa

quindi allo Stato in media € 785. Da quello studio risulta ancora che le cause vinte sono pressoché i due terzi del totale, a dimostrazione della professionalità e preparazione di tutto il personale. Lo studio della Scuola Superiore concludeva testualmente che “a differenza di molti altri settori della P.A., la gestione del contenzioso dello Stato tramite un organo interno è di gran lunga più economica di una difesa affidata a professionisti esterni”.

La gestione della considerevole massa di lavoro ha ricevuto un indubbio aiuto dall'informatica.

Senza l'informatizzazione di alcune attività fondamentali l'Istituto non avrebbe potuto far fronte con efficacia alla mole di lavoro sempre crescente ad organici sostanzialmente invariati. Essa occupa un ruolo strategico per lo svolgimento dei compiti istituzionali. Le banche dati dell'Istituto sono consultabili dalle pubbliche amministrazioni, l'uso della posta elettronica è ormai capillare e sono ampiamente sviluppati i progetti di scambio con le amministrazioni e con le giurisdizioni. L'Avvocatura dello Stato ha dato il suo fattivo contributo alla realizzazione del c.d. processo telematico che è pienamente operativo per il processo comunitario.

L'informatizzazione si è mossa, nel corso degli ultimi anni, in tre direzioni:

- 1) un aggiornamento del sistema informatico che consenta di associare ai dati presenti nel sistema il fascicolo elettronico e la relativa gestione documentale;
- 2) la possibilità di colloqui telematici con gli uffici giudiziari, sia civili che amministrativi (per la ricezione tramite posta elettronica certificata di biglietti di cancelleria, avvisi e provvedimenti giudiziari e per l'invio di memorie difensive) nonché con le pubbliche amministrazioni patrocinate che hanno la facoltà di consultare la nostra banca dati attraverso il sito;
- 3) il capillare raggiungimento e coinvolgimento delle sedi distrettuali e l'estensione ad esse, attraverso il portale, dei servizi informatici già esistenti per l'Avvocatura Generale.

L'iter di dematerializzazione della carta e l'informatizzazione dei processi di lavoro costituiscono ausili indispensabili e preziosi per ridurre i tempi e i costi, nella gestione dell'enorme mole di contenzioso, e per favorire la trasparenza.

La Legge di Stabilità 2013, che ha impresso una decisa accelerazione al processo telematico, ha previsto il diretto coinvolgimento dell'Avvocatura dello Stato nella programmazione degli interventi da attuare, e l'Istituto non farà mancare il suo contributo alla realizzazione di questo obiettivo strategico.

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 una assistenza legale.

La soluzione organizzativa 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 (ogni anno oltre 150.000, con una media di 175.000 affari negli ultimi dieci anni), 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 patrocinate e all'azione amministrativa nel suo insieme, all'intera collettività.

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 deve indurre le amministrazioni a comportamenti atti a prevenire il contenzioso - consigliando, ove richiesto, la predisposizione degli atti sotto il profilo della legittimità - e a comportamenti destinati ad avere successo in situazioni di litigio potenziale o futuro contenzioso

Emanazione di pareri ed indirizzi generali

L'Avvocatura dello Stato contribuisce alla corretta ed omogenea applicazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni, indirizzandole su questioni giuridiche complesse. Opera per la prevenzione 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 patrocinate, 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

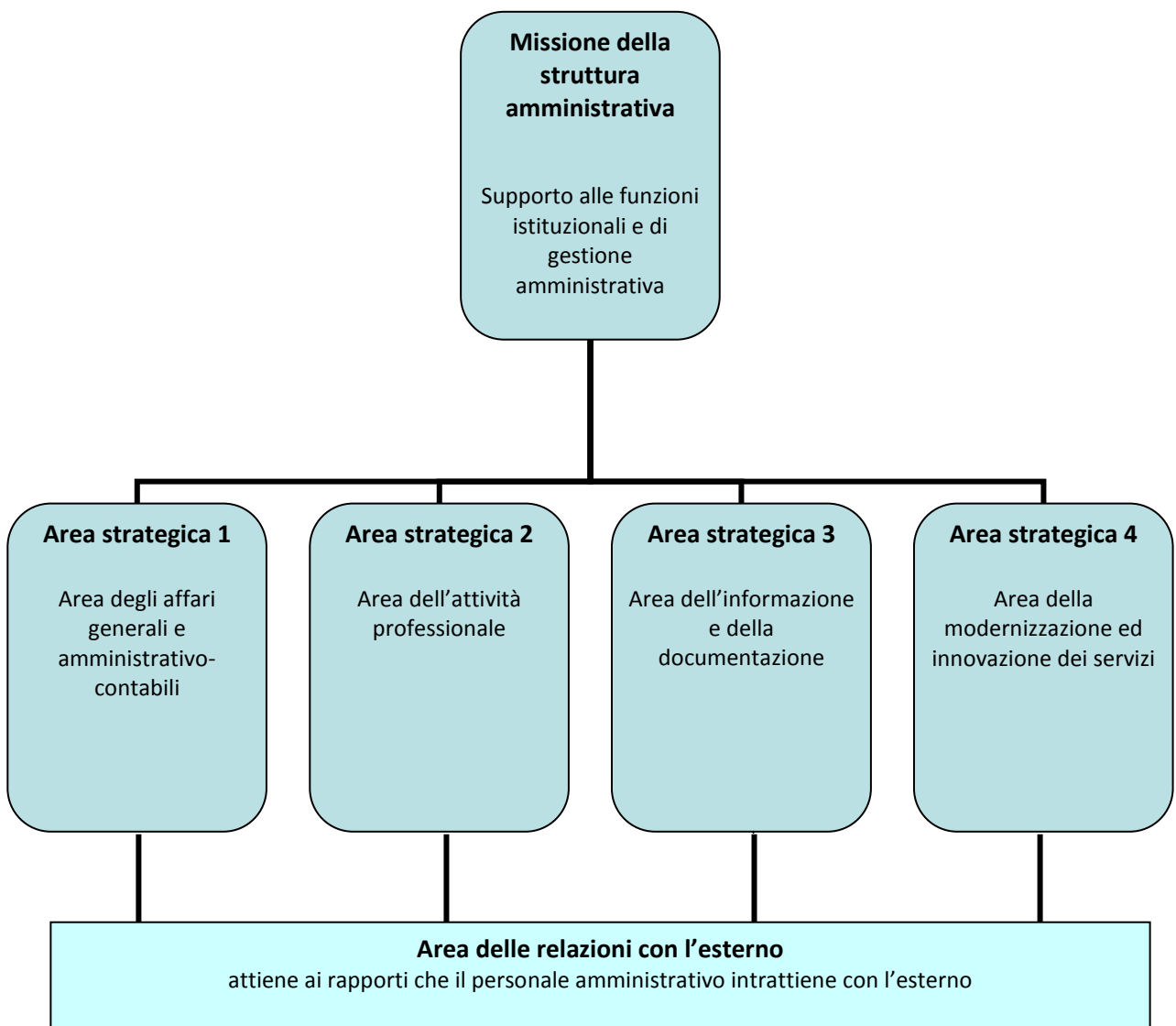
Trasversale a tutte le aree, è l'area strategica che attiene ai rapporti che il personale amministrativo intrattiene con l'esterno, nelle relazioni con l'autorità

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.

3.3. 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 essi 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: ripetute situazioni debitorie, nonostante il ricorso agli strumenti di flessibilità del bilancio (variazioni compensative, integrazione stanziamenti da fondi di riserva); riduzione o rinvio ad anni successivi della realizzazione di taluni progetti informatici e non; completa rinuncia a programmi di formazione del personale.

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". E' vista con favore, pertanto, la recente delega al Governo 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 indicato in 463 giorni la durata

media di una causa in Tribunale e in 1.051 giorni la durata media dei giudizi in corte d'Appello; la durata media di un ricorso in Cassazione è di oltre 34 mesi (dati 2012); oltre sette anni per la definizione di una controversia civile che arrivi in Cassazione.

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.

Con le pubbliche amministrazioni patrocinate si stanno realizzando sistemi di colloquio telematico, che elimineranno la trasmissione cartacea, se non per le residue formalità previste dall'ordinamento. Non mancano, tuttavia, i problemi: il progressivo sviluppo dell'utilizzo della posta elettronica certificata da parte delle amministrazioni patrocinate, insieme ad altri canali di trasmissione telematica di informazioni, atti e documenti, concorre alla formazione del "fascicolo elettronico"; al contempo, l'Istituto deve far fronte alla continua crescita della spesa per l'acquisto di carta per le fotocopie necessarie a depositare gli atti defensionali nel numero di esemplari richiesti, continuando a doversi formare il fascicolo cartaceo, nonostante la disponibilità dei documenti informatici.

L'Avvocatura dello Stato è comunque in prima linea nella sperimentazione del processo telematico, ed è già in atto il colloquio informatico con gli uffici giudiziari, sia civili che amministrativi.

E' già possibile per le amministrazioni accedere alla banca dati dell'Avvocatura per consultare i propri fascicoli di causa (sono attualmente accreditate all'accesso 62 amministrazioni che ne hanno fatto richiesta).

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

Il ricambio nel ruolo degli avvocati e procuratori è da qualche anno assoggettato ai vincoli assunzionali generali, che impongono l'autorizzazione preventiva a bandire i concorsi e l'autorizzazione ad assumere vincitori ed idonei dei medesimi concorsi.

Grazie ad un apposito fondo di riserva è stato possibile estendere la capacità di spesa per assunzioni oltre il rigido criterio di una quota sul turn over; ciò nonostante non si raggiunge la completa copertura dell'organico, sul quale gravano anche posizioni di esonero, che rendono indisponibili i posti organici fino al definitivo pensionamento dei beneficiari.

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.

Si rappresenta, di seguito, la ripartizione della dotazione organica sui nuovi profili

| | Dotazione organica |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Area Terza - Funzionari | |
| Funzionario amministrativo | 54 |
| Funzionario legale | 76 |
| Funzionario informatico | 5 |
| Totale | 135 |
| Area Seconda - Collaboratori | |
| Collaboratore informatico | 12 |
| Totale | 12 |
| Area Seconda - Assistenti | |
| Assistente amministrativo | 94 |
| Assistente legale | 372 |
| Totale | 466 |
| Area Seconda - Addetti | |
| Addetto amministrativo | 134 |
| Totale | 134 |
| Area Prima - Ausiliari | |
| Ausiliario | 131 |
| Totale | 131 |
| Totale complessivo | 878 |

I funzionari legali sono il 56,3% dei funzionari
 Gli assistenti legali sono il 79,8% degli assistenti

Il profilo di "Esperto di collaborazione legale", di nuova istituzione, professionalità la cui mansione consiste nel fornire assistenza altamente qualificata agli avvocati e procuratori dello Stato nell'attività di studio e di ricerca, svolgere attività di traduzione ed interpretariato, ecc., non è stato attivato in quanto non dispone di una dotazione organica.

All'interno dell'Avvocatura collaborano all'attività professionale i praticanti avvocati, nel numero di 95 unità 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.

Della capacità di spesa ed investimento dell'Istituto si è già parlato. Essa rappresenta una criticità che sembra destinata ad aggravarsi. Peraltro si confida che il presente strumento di programmazione strategica ed operativa possa aiutare una migliore gestione delle risorse.

La dotazione strumentale dell'Avvocatura dello Stato è adeguata alle necessità di trattazione informatizzata dei processi di lavoro. I sistemi e gli applicativi gestionali sono continuamente aggiornati per stare al passo con l'evoluzione tecnologica, e per le necessità di adeguamento alle modifiche normative e di integrazione con altri sistemi, anche esterni.

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

Gli obiettivi dell'attività amministrativa per il triennio 2013-2015

Con la Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione del 4 aprile 2013, l'Avvocato Generale dello Stato ha indicato le linee di indirizzo che l'attività amministrativa dovrà seguire a partire dall'anno 2013, e gli obiettivi prioritari da conseguire nei seguenti ambiti:

- Gestione delle risorse umane
- Gestione del bilancio, delle risorse finanziarie e razionalizzazione degli spazi degli uffici e degli archivi
- Controllo gestionale delle attività di base delle strutture amministrative dell'Istituto
- Sviluppo della digitalizzazione e dell'uso della PEC nei processi di lavoro e nelle comunicazioni

- Emanazione di disposizioni volte ad assicurare la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti
- Collaborazione al personale togato – attraverso il miglioramento qualitativo della collaborazione con gli avvocati e procuratori e il miglioramento dei tempi di lavorazione degli atti e documenti legali
- Promozione dell'immagine dell'Istituto

6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi

Come indicato dall'art. 10 del d.lgs. n. 165/2009, il Piano della performance individua, oltre agli obiettivi strategici, gli obiettivi operativi definendo altresì, in relazione anche alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance (per indicatore si intende un valore o un rapporto, espresso in forma di numero, utile a rappresentare un fenomeno della gestione aziendale; ad esempio, se l'obiettivo fosse la riduzione delle giornate di assenza media del personale nel contrasto all'assenteismo, l'indicatore sarebbe "gg. di assenza media pro capite" della categoria esaminata), ed i relativi *target* (il target è il risultato che ci si attende di ottenere; per l'esempio di prima un target sarebbe una percentuale di riduzione, o un numero assoluto che corrisponde al valore programmato ed atteso).

All'interno della logica di "albero della performance" ogni obiettivo strategico stabilito nella fase precedente è articolato in obiettivi operativi per ciascuno dei quali vanno definite le azioni, i tempi, le risorse e le responsabilità organizzative connesse al loro raggiungimento.

Il tutto può essere sintetizzato all'interno di uno o più "piani operativi".

I piani operativi vanno selezionati tra una rosa di possibili alternative sulla base di un'analisi costi-benefici.

I piani operativi ed i connessi obiettivi operativi devono essere coerenti con gli obiettivi strategici e devono riguardare il breve periodo (un anno o periodi inferiori).

Il processo di definizione dei piani e degli obiettivi operativi e della loro attuazione (ciclo degli obiettivi) è rappresentato nel “Sistema di misurazione e valutazione della performance della struttura amministrativa dell’Avvocatura dello Stato”.

6.1. Piani ed obiettivi operativi per il triennio 2013-2015

Come innanzi descritto, il personale amministrativo dell’Avvocatura dello Stato presidia le seguenti aree strategiche:

- A. area degli affari generali e amministrativo-contabili
- B. area dell’attività professionale
- C. area dell’informazione e della documentazione
- D. area della modernizzazione ed innovazione dei servizi
- E. area delle relazioni con l’esterno (trasversale alle precedenti)

A tali aree possono essere attribuiti gli obiettivi indicati nella direttiva dell’Avvocato Generale, articolati in piani operativi da svilupparsi progressivamente nel triennio. Gli obiettivi delle relazioni con l’esterno si integrano con quelli delle altre aree di intervento.

A. Piano operativo dell’area degli affari generali e amministrativo-contabili

A tale area sono attribuiti gli obiettivi di miglioramento dell’attività di gestione delle risorse umane e di programmazione e gestione del bilancio e delle risorse finanziarie.

In relazione all’**Obiettivo • Gestione delle risorse umane**

si dovrà, in particolare:

- proseguire nel programma di stabilizzazione del personale comandato che opera proficuamente presso gli Uffici dell’Avvocatura

- programmare le iniziative di reclutamento del personale e di turnover per soddisfare i fabbisogni degli uffici, prestando attenzione alle situazioni più critiche di carenza di personale;
- avviare una verifica della rispondenza delle dotazioni organiche al reale fabbisogno, individuando idonei criteri di valutazione.

In relazione all'**Obiettivo • Gestione del bilancio e delle risorse finanziarie**

si dovrà, in particolare:

- allineare gradualmente la programmazione di bilancio con la programmazione degli obiettivi;
- proseguire nei programmi di "*spending review*" per razionalizzare le spese, ricercando soluzioni economicamente più vantaggiose;
- razionalizzare l'utilizzazione degli spazi degli uffici e degli archivi.

B. Piano operativo dell'area dell'attività professionale

A tale area sono attribuiti gli obiettivi di miglioramento qualitativo della collaborazione al personale togato e dei tempi di lavorazione degli atti e documenti legali.

In relazione all'**Obiettivo • Collaborazione al personale togato**

si dovrà, in particolare:

- attraverso l'uso degli strumenti informatici e sulla base di procedure di lavoro idonee al trattamento dei documenti digitali, tendere ad una maggiore tempestività dell'acquisizione della documentazione pervenuta da parte del personale togato; migliorare i tempi di lavorazione degli atti e dei documenti riferiti agli affari legali;
- rendere più piena ed effettiva, in coerenza con i contenuti dei profili professionali, la collaborazione del personale amministrativo al personale togato anche attraverso idonee iniziative formative.

C. Piano operativo dell'area dell'informazione e della documentazione

Attengono a questa area gli obiettivi di sviluppo delle applicazioni informatiche, di dematerializzazione nella comunicazione e nella conservazione dei documenti, nonché connessi all'adozione di strumenti informatici nella comunicazione con le amministrazioni patrocinate e la magistratura, e gli obiettivi di promozione dell'immagine dell'Istituto.

In relazione all'**Obiettivo • Sviluppo della digitalizzazione e dell'uso della PEC nei processi di lavoro e nelle comunicazioni**

si dovrà, in particolare:

- proseguire nel programma di digitalizzazione degli atti e documenti trattati dall'Avvocatura dello Stato e nella cooperazione telematica con le amministrazioni patrocinate e con gli organi di giustizia;
- prestare particolare attenzione alle procedure gestionali di trattamento delle comunicazioni che pervengono via PEC, estendendo progressivamente tale modalità di trasmissione alle comunicazioni inviate dall'Avvocatura.
- favorire la consultazione delle banche dati degli affari legali da parte delle amministrazioni patrocinate che chiedano l'abilitazione al servizio, garantendo una efficiente gestione degli archivi, che assicuri omogeneità, correttezza e fruibilità delle informazioni.

In relazione all'**Obiettivo • Promozione dell'immagine dell'Istituto**

si dovrà, in particolare:

- sperimentare la realizzazione di "flash informativi" sull'attività e sulle più rilevanti questioni giuridiche trattate dall'Avvocatura Generale e dalle Avvocature distrettuali da pubblicare sul sito internet e divulgare ai media;
- dare attuazione alle norme in materia di trasparenza e anticorruzione.

D. Piano operativo dell'area della modernizzazione ed innovazione dei servizi

Attengono a questa area gli obiettivi di miglioramento organizzativo e tecnologico per incrementare l'efficienza e l'efficacia delle procedure utilizzando al meglio le risorse pubbliche.

In relazione all'**Obiettivo • Controllo gestionale della attività di base delle strutture amministrative dell'Istituto**

si dovrà, in particolare:

- avviare un sistema di controllo di gestione, finalizzato a monitorare le attività amministrative omogenee dell'Avvocatura Generale e delle Avvocature distrettuali.

In relazione all'**Obiettivo • Emanazione di disposizioni volte ad assicurare la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti**

si dovrà, in particolare:

- definire gli standard di qualità dei più rilevanti processi di lavoro, con particolare riguardo agli aspetti della tempestività e dell'efficacia delle prestazioni.

6.2. Definizione degli obiettivi operativi annuali e Sistema di misurazione e valutazione della performance 2013

In relazione ai piani ed obiettivi operativi indicati per il triennio 2013-2015, è necessario individuare le fasi da concludere entro il 2013, cui devono essere associati indicatori e target.

Per l'attuazione del Piano è previsto un "ciclo", che definisce la tempistica della fase di proposta, precisazione ed assegnazione degli obiettivi, nonché la tempistica della fase di monitoraggio, misurazione e valutazione dei risultati.

Lo strumento di governo del Piano è il "Sistema di misurazione e valutazione della performance", rappresentato in un documento che stabilisce, nell'ambito del ciclo degli obiettivi, il procedimento di individuazione e consolidamento degli obiettivi, che coinvolge i responsabili delle unità organizzative e il personale assegnato alle strutture amministrative interessate, e prevede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Il "Sistema" sarà adottato, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009, con le specificità riconosciute dal parere del Consiglio di Stato n. 2933/2010, a valere dal 2014.

Per l'anno 2013 il ciclo della performance si è avviato, sperimentalmente, con l'emanazione da parte dell'Avvocato Generale della direttiva annuale per l'azione amministrativa e per la gestione, preceduta da un'esposizione di obiettivi sottoposta agli Avvocati distrettuali e al Segretario Generale, il quale – raccolte le osservazioni dei distrettuali – ha formulato le proposte ai fini degli obiettivi operativi per l'anno 2013 delle strutture amministrative, centrali e periferiche, dell'Avvocatura dello Stato.

Gli obiettivi 2013, sentite le Organizzazioni sindacali, sono attribuiti alle strutture amministrative.

Perché il "ciclo" possa svolgersi proficuamente per il 2013 i tempi devono essere condensati ed il Sistema semplificato, ma idoneo ad avviare una reale misurazione e valutazione della performance.

Esso prevede, tra l'altro, 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:

- acquisisce entro il 15/10/2013 i dati necessari dal Segretario Generale e dagli Avvocati Distrettuali (che a loro volta li acquisiscono dai responsabili delle unità organizzative) e rileva lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti, le relative cause e gli interventi correttivi adottati; riferisce in proposito all'Avvocato Generale;
- acquisisce entro il 10/12/2013 i dati definitivi relativi allo stato di realizzazione degli obiettivi; effettua la misurazione e valutazione della performance organizzativa (con la modalità sotto indicata); informa l'Avvocato Generale sugli obiettivi raggiunti, nonché il Segretario Generale e gli Avvocati Distrettuali ai quali comunica il punteggio assegnato alle varie strutture organizzative.

Nell'apposita tabella sono rappresentati i piani triennali e gli obiettivi operativi relativi al 2013.

6.3. Obiettivi e programmazione economico finanziaria

Ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 150/2009, gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Lo strumento attraverso il quale la programmazione strategica finalizzata alla misurazione, valutazione e rendicontazione della performance si concilia con la programmazione finanziaria e di bilancio, ai sensi dell'art. 10 del decreto, è il Piano della Performance.

La legge n. 196/2009, legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, ha introdotto la Nota integrativa al bilancio, documento che riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire, indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dal decreto legislativo n. 150/2009.

L'allineamento della programmazione di bilancio con il piano della performance, per l'Avvocatura dello Stato, è vincolato alla peculiarità che connota l'applicazione del d.lgs. n. 150 all'Istituto, limitata alle sole strutture amministrative.

Tra gli obiettivi operativi è stato, peraltro, indicato il tema dell'enunciazione degli obiettivi nell'ambito della formazione delle Note Integrative al bilancio 2014.

L'Avvocatura dello Stato, in sinergia con l'Ispettorato Generale di Bilancio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, individuerà obiettivi istituzionali cui associare le risorse di bilancio ai fini della predisposizione delle Note Integrative, con indicazione di indicatori e target, verificando la possibilità di allineare tale programmazione al Piano della performance.

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 | Eccessivo ricorso a strumenti di lavoro tradizionale |
| Formazione informatica sufficiente | Disomogeneità organizzativa tra le varie sedi; disomogeneità nella distribuzione del personale amministrativo tra le sedi |
| Possibilità di <i>benchmarking</i> interno tra le varie sedi | Assenza di esperienza di valutazione e scarsa propensione alla valorizzazione del merito |
| Attenzione alle problematiche delle pari opportunità e della sicurezza sul lavoro | Scarsa propensione alla programmazione e alla definizione di obiettivi |
| Margine di miglioramento nell'allocazione delle risorse | Carenza di programmi di formazione e di aggiornamento professionale rivolti al personale amministrativo |
| Interesse allo sviluppo delle tematiche di valutazione e merito | |
| 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 | 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 | |

**ANALISI QUALI-QUANTITATIVA DELLE RISORSE UMANE
(allegato carte di lavoro alla delibera 112/010)**

Analisi dei caratteri qualitativi/quantitativi

| INDICATORI | VALORE |
|---|---------|
| Età media del personale togato | 50,4 |
| Età media del personale amministrativo | 52,7 |
| Tasso di crescita unità di personale negli anni | - 0,07 |
| % dipendenti in possesso di laurea | 40,5% |
| Ore di formazione (media per dipendente) | 0,16 |
| Turnover del personale (2010-2012) | - 0,03 |
| Costi di formazione/spese del personale | 0,00003 |

Analisi benessere organizzativo

| INDICATORI | VALORE |
|---|-----------|
| Tasso di assenze | 1,08 |
| Tasso dimissioni premature | 0,3 |
| Tasso richieste trasferimento | 0,01 |
| Tasso di infortuni | 0,01 |
| Stipendio medio percepito dai dipendenti | 72.200,99 |
| % personale assunto a tempo indeterminato | 100% |

Analisi di genere

| INDICATORI | VALORE |
|---|--|
| % donne togate rispetto al totale togati | 36,9% |
| % donne personale amm.vo rispetto al totale personale amm.vo | 51,6% |
| Stipendio medio percepito dal personale donna (distinto personale togato e non) | togato donna: 56.831,85 amm.vo donna: 18.257,26 |
| % donne assunte a tempo indeterminato | 100% |
| Età media del personale femminile togato | 48,2 |
| Età media del personale femminile amm.vo | 52,5 |
| % donne (pers. amm.vo) laureate rispetto al totale pers. amm.vo | 8,4% |
| % donne laureate rispetto al totale del personale | 36,6% |
| Ore di formazione femminile (media per dipendente di sesso femminile) | 0,13 |