



**“Piano della performance” della struttura amministrativa
dell’Avvocatura dello Stato- 2014-2016**

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.

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	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	13
3. Identità	14
3.1. L'Amministrazione in cifre	14
3.2. Mandato istituzionale e Missione	16
Missione.....	17
3.3. Aree strategiche	19
Rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e degli enti autorizzati	19
Consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	19
Modernizzazione ed innovazione dei servizi.....	19
Aree strategiche delle strutture amministrative	20
Area degli affari generali e amministrativo-contabili.....	20
Area dell'attività professionale	21
Area dell'informazione e della documentazione.....	21
Area della modernizzazione ed innovazione dei servizi	21
Area delle relazioni con l'esterno	21
3.4. Albero della performance	22
4. Analisi del contesto	24
4.1. Analisi del contesto esterno	24
Gli "stakeholder chiave"	24
I "clienti"	25
Gli organi giurisdizionali.....	26

Le prospettive di sviluppo nel contesto esterno.....	27
4.2. Analisi del contesto interno.....	29
5. Obiettivi strategici.....	32
Gli obiettivi dell'attività amministrativa per il triennio 2014-2016	34
6. Raccordo tra gli obiettivi della direttiva dell'Avvocato Generale e gli obiettivi PTPC e PTTI	35
7. Gli obiettivi operativi annuali e Sistema di misurazione e valutazione della performance 2014.	36
Allegato 1.....	38
Allegato 2.....	39
Allegato 3. Tabella obiettivi operativi 2014-2016	

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.

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.

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 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 fotocopione; 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 consequenziali.

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 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 2014

	Dotazione organica	Personale in servizio *
RUOLO AVVOCATI E PROC.		
Avvocato Generale	1	1
Avvocato Generale aggiunto	1	1
Avvocati dello Stato	298	296
Procuratori dello Stato	70	31
Totale	370	329
RUOLO PERS. AMMINISTR.		
Terza area	135	124
Seconda area	612	628
Prima area	131	103
	878	855

* 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 2012):

entrate correnti pari a € 186.346.777,16

uscite correnti pari a € 184.617.698,33

Spesa per il personale pari a € 170.147.024,55

Rapporto spesa personale/spesa corrente pari a 0,92

Alcuni dati

I nuovi affari trattati, nell'anno 2013, ammontano, a livello nazionale, ad oltre 155.000 che si aggiungono alle diverse centinaia di migliaia di affari degli anni scorsi ancora pendenti. Si tratta di una mole di lavoro imponente che grava su un organico complessivo di 370 unità togate solo in parte coperto, con una media di ben 468 nuovi affari annui pro capite (nel complesso, ogni Avvocato e Procuratore dello Stato ha mediamente in carico ben 4.000 affari).

Un terzo del lavoro grava, peraltro, sull'Avvocatura Generale che ha contato nel 2013 più di 50.000 affari, con un incremento, rispetto al 2012, di quasi 3.000 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.

Dinanzi alla Corte di Cassazione il contenzioso è stato particolarmente numeroso: sono stati, infatti, proposti dall'Avvocatura Generale dello Stato 5.021 ricorsi per Cassazione rispetto ai 4.703 del 2012; di questi, 3.875 ricorsi riguardano il contenzioso tributario (con una percentuale pari al 77,18% del totale).

Anche nel 2013, è proseguita la stretta collaborazione tra la Corte di Cassazione e l'Avvocatura dello Stato (che ha interessato soprattutto la materia tributaria), finalizzata alla fissazione in tempi brevi dell'udienza di discussione in cause "pilota", su questioni che hanno dato luogo a numerose controversie nei gradi di merito, nonché alla fissazione di udienze tematiche al fine della rapida decisione di interi "filoni" di cause.

Di oltre 6.000 richieste, formulate dall'Agenzia delle Entrate, dopo attento esame, sono stati proposti poco più di 3.600 ricorsi, un numero sostanzialmente equivalente a quelli proposti dai contribuenti (pari a circa 3.600).

L'esito dei giudizi suddetti si conferma ancora nel complesso favorevole all'Erario. Gli ultimi dati disponibili indicano una percentuale di vittoria di oltre il 70%, che supera il 75% se si considera il valore economico delle controversie.

Ciò significa che su un valore annuo nel 2013 di circa un miliardo di euro, l'importo delle cause favorevoli ammonta a circa 760 milioni di euro.

Alcune considerazioni

Nonostante l'ingente mole di lavoro, ed un organico largamente insufficiente, l'efficienza dell'Istituto è rimasta costante nel tempo. I risultati dell'attività dell'Avvocatura dello Stato sono stati anche nel 2013 molto proficui, con esiti positivi del contenzioso intorno ai 2/3 dello stesso. Il che porta a concludere per un buon rapporto costi-benefici, ove si consideri che ogni causa – nel complesso – costa in media allo Stato circa 800 euro.

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. 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.

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 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 ha carattere generale e si concreta non solo nell'assistenza legale per le controversie in atto, ma anche di prevenzione di quelle meramente potenziali, ed è, evidentemente, di particolare importanza, perchè opera in via preventiva su richiesta delle P.A. 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.

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 pubblicistico di natura professionale 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.

Area 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

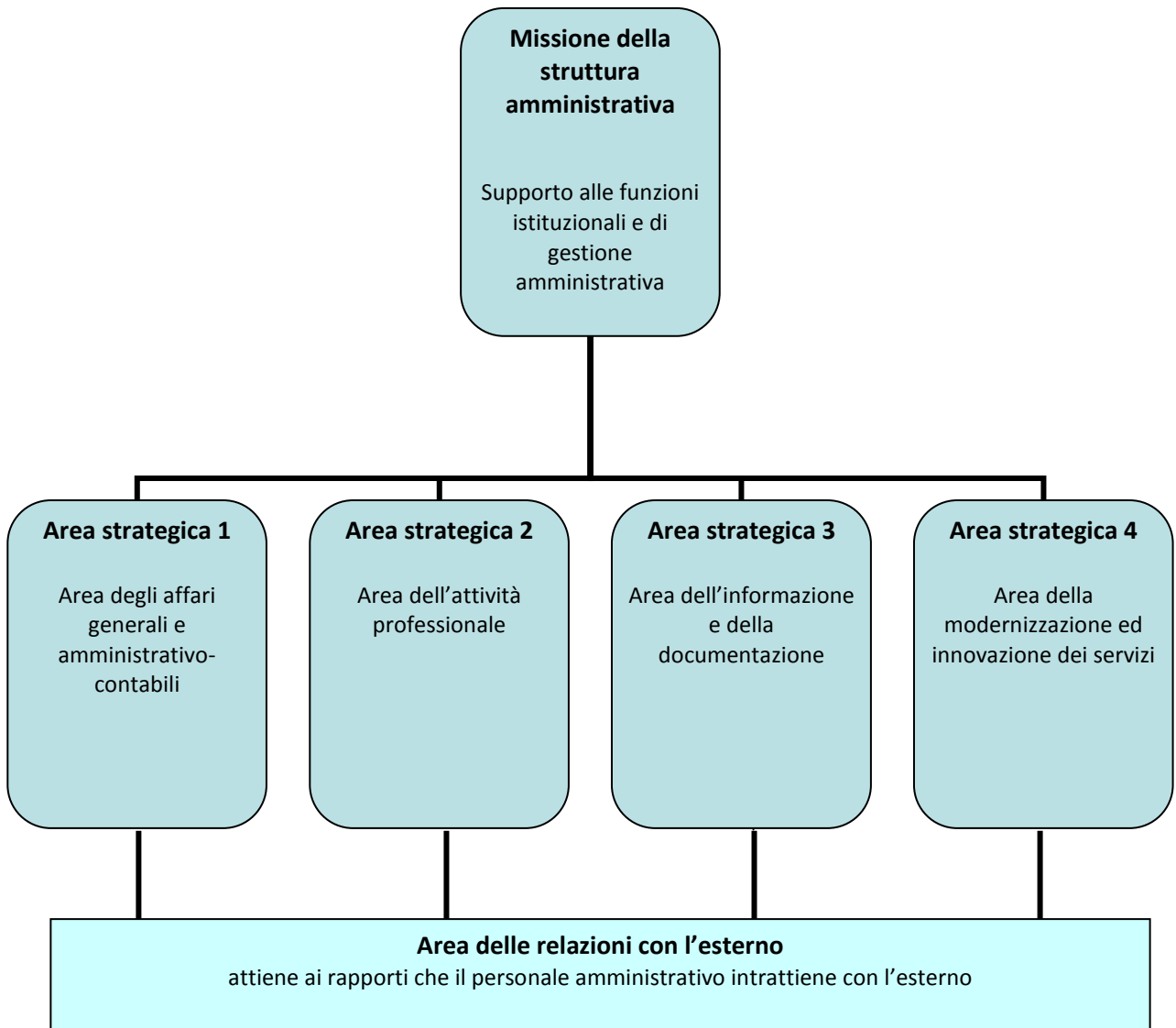
Trasversale a tutte le aree, è l'area strategica che attiene ai rapporti che il personale amministrativo intrattiene con l'esterno, nelle relazioni con l'autorità giudiziaria, con le amministrazioni patrocinate, con le altre amministrazioni e soggetti pubblici e privati con i quali si interagisce per 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, che si esplica nell'attività professionale prima descritta, 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: 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 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" che richiede una trasformazione nel modo di lavorare e nell'organizzazione del lavoro nel suo complesso, di non facile e tempestiva realizzazione.

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 72 amministrazioni che ne hanno fatto richiesta).

Nell'anno 2013 è stato dato notevole impulso al progetto di realizzazione del fascicolo elettronico e alla ricezione/trasmissione telematica dei documenti, in coerenza con le disposizioni del codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs.

82/2005) e con le disposizioni date dall'Avvocato Generale con la direttiva annuale per l'azione amministrativa.

Si è riusciti, con gli attuali sistemi di protocollo e di organizzazione professionale del lavoro, a convertire in digitale il 58% dei documenti cartacei.

La scansione riguarda in gran parte ciò che arriva su carta, ma si è anche riusciti a fare in modo che larga parte dei documenti in uscita sia trasmessa in formato digitale.

La creazione del fascicolo elettronico associato ed integrato al sistema della Avvocatura dello Stato è un traguardo molto ambizioso ma indispensabile se si vuole assicurare la gestione della crescente mole di lavoro (tra il 1976 e il 2010 si è avuto un incremento di oltre il 400% del contenzioso, passando da 41.000 a 190.000 nuovi procedimenti l'anno, con picchi fino a 240.000 nuovi affari legali annui), al quale purtroppo non corrisponde un proporzionale aumento del personale, cui si aggiunge la difficoltà di realizzare un concreto e continuo piano di formazione (anche considerata l'elevata età media del personale applicato nelle attività di gestione documentale).

Ad integrazione di questo progetto, è stato realizzato un progetto di cooperazione telematica con la giustizia amministrativa attivando un canale di Posta Elettronica Certificata (PEC) tra i due sistemi ed aggiornando le basi dati in tempo reale, in modo da eliminare così ogni passaggio cartaceo.

Anche con la giustizia civile si sta mettendo in atto una serie di interventi telematici per rendere sempre più automatizzato il flusso di lavoro.

Di recente è stato firmato un protocollo d'intesa per la costituzione della "Intermagistratura Telematica", un importante tavolo congiunto di tutte le magistrature (civile, amministrativa, tributaria e contabile) e dell'Avvocatura dello Stato per l'analisi e la risoluzione di problemi comuni in materia informatica.

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

L'obiettivo ambizioso è quello della dematerializzazione completa, al momento non ancora perseguibile per il permanere dell'obbligo dei depositi cartacei ai fini della ammissibilità dei ricorsi.

L'Istituto è in un punto nevralgico del mondo dell'Amministrazione Pubblica e la digitalizzazione di tutta la documentazione per la difesa in giudizio consentirà progressivamente l'abbandono della corrispondenza cartacea a favore di quella digitale nei rapporti con le Amministrazioni patrocinate.

Al fianco del progetto descritto è stata predisposta una consolle informatica ad uso dell'avvocato nella quale sono integrate tutte le consultazioni, le spedizioni e i depositi per rendere l'attività professionale più semplice e trasparente, grazie alle immagini documentali acquisite nel fascicolo elettronico.

E' peraltro in progettazione un'analogo consolle, ad uso del personale amministrativo, per le lavorazioni di supporto all'attività legale.

A partire dal 30 giugno 2014 il deposito degli atti processuali nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, sarà solo telematico (lo dispone l'art. 16 bis del decreto legge 179/2012, modificato dalla legge di stabilità del 2013) e l'Istituto grazie agli interventi informatici realizzati, ed in progressivo affinamento, sarà in grado di ottemperare agli obblighi di legge.

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 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 al disposto di cui all'art. 1 co. 34 della L. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità anno 2013) che ha previsto la possibilità per l'Avvocatura dello Stato di procedere a nuove assunzioni di Avvocati dello Stato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste alla normativa vigente, è stato possibile, attingendo da un apposito fondo di riserva, procedere nel 2013 alla assunzione di 3 togati; ciò nonostante non si raggiunge la completa copertura dell'organico, sul quale gravano anche posizioni di esonero, che rendono indisponibili i posti fino al definitivo pensionamento dei beneficiari. La completa copertura dell'organico è da ritenersi necessaria e urgente per un efficace ed efficiente svolgimento dell'attività istituzionale.

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

Area Terza - Funzionari	Dotazione organica
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 100 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.

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

Gli obiettivi dell'attività amministrativa per il triennio 2014-2016

Alle strutture amministrative dell'Avvocatura dello Stato, per il triennio 2014-2016, sono assegnati obiettivi che riguardano i seguenti ambiti:

1) Obiettivi della direttiva annuale 2014

- 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 della direttiva annuale 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 della direttiva dell'Avvocato Generale e gli obiettivi PTPC e PTTI

Con direttiva del 24 dicembre 2013, l'Avvocato Generale, facendo seguito alla preventiva consultazione del Segretario Generale e degli Avvocati distrettuali in ordine agli obiettivi prioritari da conseguire nel 2014 e nel triennio 2014-2016, ed ai suggerimenti e alle osservazioni pervenuti, ha indicato gli obiettivi per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 2014.

Con provvedimento del 30 gennaio 2014 L'Avvocato Generale ha adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione e l'annesso Programma triennale di trasparenza ed integrità per il triennio 2014-2016, 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, è stato definito il Piano della Performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato per il triennio 2014-2016.

Il Piano è adottato previa informazione alle Organizzazioni Sindacali e al Comitato Unico di Garanzia, che ha formulato alcune osservazioni.

7. Gli obiettivi operativi annuali e Sistema di misurazione e valutazione della performance 2014.

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 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"

Gli anni 2013-2014 sono, per il ciclo della performance della Avvocatura dello Stato, anni sperimentali, costituendo il primo anno la fase di impianto dell'intero sistema e l'anno successivo una fase di collaudo della metodologia.

Pertanto si conferma per l'anno 2014 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 15/10/2014 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 10/1/2015 i dati definitivi relativi allo stato di realizzazione degli obiettivi 2014; 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	Assenza di esperienza di valutazione e scarsa propensione alla valorizzazione del merito
Interesse allo sviluppo delle tematiche di valutazione e merito	Scarsa propensione alla programmazione e alla definizione di obiettivi
	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	

**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	51,21
Età media del personale amministrativo	53,47
Tasso di crescita unità di personale negli anni	- 0,02
% dipendenti in possesso di laurea	41%
Ore di formazione (media per dipendente)	0,16
Turnover del personale (2010-2012)	- 0,02
Costi di formazione/spese del personale	0,00008

Analisi benessere organizzativo

INDICATORI	VALORE
Tasso di assenze	1,18
Tasso dimissioni premature	0,5
Tasso richieste trasferimento	0,09
Tasso di infortuni	0,01
Stipendio medio percepito dai dipendenti	75.047,51
% personale assunto a tempo indeterminato	100%

Analisi di genere

INDICATORI	VALORE
% donne togate rispetto al totale togati	37%
% donne personale amm.vo rispetto al totale personale amm.vo	52%
Stipendio medio percepito dal personale donna (distinto personale togato e non)	togato donna: 65.195,76 amm.vo donna: 20.529,46
% donne assunte a tempo indeterminato	100%
Età media del personale femminile togato	49
Età media del personale femminile amm.vo	53
% donne (pers. amm.vo) laureate rispetto al totale pers. amm.vo	9%
% donne laureate rispetto al totale del personale	39%
Ore di formazione femminile (media per dipendente di sesso femminile)	0,27