



# **Coordinamento Nazionale FLP Giustizia**



**Ministeri e  
Polizia Penitenziaria**

**Reperibilità 3928836510 - 3206889937**

---

**Coordinamento Nazionale:** c/o Ministero della Giustizia Via Arenula, 70 – 00186 ROMA tel. 06/64760274 – telefax 06/68853024  
sito internet: [www.flpgiustizia.it](http://www.flpgiustizia.it) e-mail: [flpgiustizia@flp.it](mailto:flpgiustizia@flp.it) - [flpmingiustizia@libero.it](mailto:flpmingiustizia@libero.it)

**Informativa n. 1**

**Roma, 4 gennaio 2013**

Oggetto: Direttiva annuale del Ministero della Giustizia per l'anno 2013.

Si pubblica la direttiva annuale del 12 dicembre 2012 del Ministro della Giustizia Prof. Avv. Paola Severino, inerente l'argomento in oggetto, in attesa di Vostre osservazioni, suggerimenti e/o approfondimenti che invieremo all'attenzione del Sig. Ministro.

**Coordinamento Nazionale FLP Giustizia  
( Piero Piazza – Raimondo Castellana)**



Ogg: linee guida ministero della giustizia 2013

## Il Ministro della Giustizia

### DIRETTIVA ANNUALE DEL MINISTRO PER L'ANNO 2013

Ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs 30 luglio 1999, n. 286 e degli artt. 4 e 14 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165

La direttiva annuale del Ministro, com'è noto, costituisce il documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. In coerenza con le linee programmatiche del Governo, essa identifica i principali risultati da realizzare, in relazione anche agli indicatori stabiliti dalla documentazione di bilancio per centri di responsabilità, e costituisce la primaria fonte di esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti al Ministro.

A mezzo di essa, infatti, vengono definiti gli obiettivi, le priorità, i programmi e le direttive generali cui dovrà uniformarsi l'azione dell'intera struttura amministrativa.

E' naturale che le priorità politiche per l'anno venturo siano poste, almeno in parte, in relazione di continuità con le linee direttrici sin qui seguite nell'azione di governo. Ed è naturale, altresì, che nella definizione delle suddette priorità si tenga conto delle attuali contingenze economiche del Paese, che non consentono più di disporre - come per il passato - di risorse praticamente illimitate: tali contingenze, al contrario, impongono oggi di rivisitare profondamente i meccanismi di funzionamento della macchina amministrativa, per operare il più attento controllo della spesa pubblica e conseguire i più generali obiettivi di contenimento della stessa.

Volendo cambiare prospettiva, può anzi dirsi che la difficile situazione economica abbia costituito una delle leve più potenti per avviare molti dei processi di riforma sin qui prodotti dall'amministrazione, ed ovviamente essa dovrà servire da ulteriore stimolo al loro completamento.

E' a tutti noto, infatti, che l'efficienza del sistema giudiziario è uno dei parametri più rilevanti per valutare la credibilità di un Paese sul piano internazionale, e che essa costituisce una delle pre-condizioni essenziali per garantire un sistema economico e produttivo affidabile, capace perciò di assicurare maggiore sicurezza negli investimenti e in definitiva di creare sviluppo ed occupazione. **Ritengo che le suddette considerazioni debbano primariamente rilevare con riguardo ai temi della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario, ossia due macro-aree che hanno impegnato e continueranno ad impegnare l'amministrazione in tutte le sue articolazioni.**

Per ciascuna di esse, infatti, sono stati già previsti interventi di straordinaria portata innovativa: **quanto alla riduzione del numero delle sedi giudiziarie, basti pensare che esse -prima dell'intervento di riforma- assommavano a circa 3000, ossia un numero senza confronti con le altre realtà dei Paesi occidentali, e che la loro distribuzione sul territorio risaliva alla seconda metà dell'800.** Per gli interventi dedicati a migliorare la funzionalità del sistema giudiziario, invece, vanno ricordati i progetti di digitalizzazione degli atti processuali, di spedizione delle notifiche on-line e l'istituzione del Tribunale delle imprese, che certamente consentiranno nel prossimo futuro di offrire un servizio-justizia più rapido ed efficiente.

In questo contesto, perciò, occorre moltiplicare gli sforzi per migliorare la funzionalità degli uffici giudiziari garantendo loro l'indispensabile attività di supporto che compete al Ministero, **perseguendo obiettivi di diminuzione del flusso di entrata della domanda di giustizia**, aggredendo gli arretrati ed incoraggiando la diffusione delle migliori esperienze organizzative, con lo scopo di recuperare fondi da destinare all'innovazione tecnologica ed all'incentivazione del personale. Intendo poi porre in evidenza un altro degli obiettivi imprescindibili a cui l'amministrazione dovrà continuare a dedicarsi con ogni risorsa: si tratta del miglioramento delle condizioni detentive all'interno degli istituti penitenziari, che dovrà conseguirsi anzitutto attraverso la riduzione delle tensioni collegate allo storico sovraffollamento in cui essi si trovano.

Occorrerà dunque portare a compimento il piano di infrastrutture carcerarie e perseguire ogni soluzione che consenta di migliorare strutturalmente le condizioni di vita della popolazione detenuta, nonché il trattamento, l'accoglienza e l'assistenza dei minori soggetti a provvedimenti giudiziari; trattandosi, anche in questo caso, di fattori che devono ritenersi decisivi affinché l'Italia possa finalmente dirsi dotata di un sistema penitenziario moderno e davvero rispettoso del principio costituzionale della finalità rieducativa della pena.

**Si deve poi porre l'accento sulla necessità di proseguire con la massima intensità negli interventi volti a perfezionare il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, nonché a rendere complessivamente più trasparente l'agire dell'Amministrazione. L'evoluzione normativa degli ultimi anni, unita alle raccomandazioni degli organi internazionali ed alle deliberazioni degli organi di controllo, infatti, rendono quanto mai necessario migliorare ed affinare il sistema dei controlli interni e di valutazione del personale e dei dirigenti, con l'obiettivo di raggiungere elevati standard qualitativi ed economici dei servizi resi, di riconoscere il merito, di valorizzare le capacità ed i risultati e di incrementare l'efficienza del lavoro nell'amministrazione.**

Risultati, questi, da raggiungersi attraverso un'azione amministrativa che sia il più possibile trasparente, che favorisca quindi l'esercizio di forme diffuse di controllo circa l'effettivo rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità. Ciò, a maggior ragione, in seguito all'entrata in vigore della recentissima legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"), la cui applicazione avrà inevitabilmente un impatto significativo - sul piano culturale ed organizzativo - che interesserà l'intera amministrazione.

Occorre dunque che il sistema normativo di riferimento non costituisca più il sinonimo di onerosi e vuoti adempimenti burocratici, ma al contrario si trasformi in un fattore culturale capace di migliorare in primo luogo il rapporto della P.A. con i cittadini, di rilevarne davvero i bisogni ed il grado di soddisfazione (secondo logiche di customer satisfaction) e per questa via di consentire alla stessa di raggiungere sempre maggiori livelli di efficienza ed economicità.

A questi fini, occorrerà partire anzitutto da un diverso approccio al sistema degli obiettivi - a partire da quelli strategici, attribuiti ai dirigenti - che preveda la maggiore puntualità e "misurabilità" possibile degli stessi. Infatti, solo l'indicazione di obiettivi specifici, chiari e rilevanti rispetto ai bisogni della collettività (oltre che "misurabili" e coerenti con le priorità politiche) consente poi di verificare davvero, in sede di controllo, se essi siano stati raggiunti e in che misura, offrendo la concreta possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

Inoltre, ancora in materia, dovrà necessariamente completarsi l'infrastruttura tecnologica a supporto del sistema dei controlli strategici e di gestione, che costituisce elemento essenziale per la valutazione della reale funzionalità del sistema medesimo.

Pur nella consapevolezza che le particolari funzioni attribuite dall'ordinamento a questo Dicastero comportano l'erogazione di servizi che sovente risultano ontologicamente non misurabili con i criteri di rendimento e di performance enucleati dalla disciplina che viene qui in rilievo, dovrà tuttavia essere quanto più limitata la fissazione di obiettivi consistenti nel generico "miglioramento" dei servizi esistenti, privilegiando invece un approccio più completo e dettagliato, dunque più controllabile. Per converso, ove la riduzione delle risorse disponibili per le missioni istituzionali possa condurre a ritenerle di per sé inadeguate -secondo le serie storiche di bilancio- a soddisfare le esigenze di uno specifico settore dell'amministrazione, i predetti obiettivi potranno validamente trasformarsi in obiettivi di economia, tesi al mantenimento dei servizi esistenti facendo ricorso a modelli di organizzazione innovativi che consentano il loro soddisfacimento pur con minori risorse.

In questi casi, ovviamente, dovrà a maggior ragione assicurarsi il migliore coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità e per funzioni-obiettivo.

Si vuol dire, in altre parole, che la riduzione dei costi della pubblica amministrazione ed il perseguimento di obiettivi di efficienza ed economicità non dovranno costituire - come per il passato - solo una delle priorità politiche (nei fatti spesso impossibile da realizzare, perché del tutto confliggente con altre); al contrario, essi dovranno essere messi a fattore comune dell'intera azione dell'apparato burocratico, ed accompagnare ognuna delle scelte che esso è chiamato a compiere.

Sul piano dei rapporti internazionali, infine, preme sottolineare anzitutto l'esigenza di assicurare la migliore e più pronta collaborazione alle Autorità giudiziarie nazionali e straniere, per il rafforzamento e l'ampliamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria contro le attività criminali transnazionali. Ancora, dovrà darsi il massimo impulso alla predisposizione degli strumenti di ratifica delle Convenzioni internazionali già sottoscritte dall'Italia, per far sì che esse siano nel più breve tempo possibile recepite nell'ordinamento interno.

Date queste premesse e tenuto conto altresì dei contributi trasmessi dai Capi Dipartimento a norma dell'art.

8 comma 2 del D.Lgs 286/1999, di seguito indico dunque le priorità politiche per l'anno 2013: **1. Attuazione delle disposizioni normative in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, secondo quanto previsto dai decreti legislativi 155 e 156 del 7 settembre 2012;** 2. Cooperazione internazionale: assicurare il massimo impegno per garantire la partecipazione dell'Italia ai più importanti negoziati UE ed extra UE nella materie della cooperazione giudiziaria, del mutuo riconoscimento delle decisioni e dei diritti umani, anche in vista dell'assunzione della presidenza italiana dell'Unione nel secondo semestre del 2014; rafforzamento dello scambio di informazioni e di esperienze con altri Paesi in materia di prevenzione della devianza minorile; collaborazione con le Autorità giudiziarie nazionali e straniere per il rafforzamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria contro le attività criminali transnazionali; rafforzamento dello scambio di informazioni, conoscenze e prassi in materia penitenziaria con gli altri Paesi, anche al fine di velocizzare le procedure di rimpatrio e di espulsione di detenuti stranieri; impulso alla predisposizione degli strumenti di ratifica delle Convenzioni internazionali già sottoscritte dall'Italia; **3. Valorizzazione delle risorse umane: ricognizione, valutazione e rimodulazione dei carichi di lavoro di ciascuna unità organizzativa; sviluppo di indicatori di prestazione dell'attività amministrativa negli uffici giudiziari; sviluppo, modernizzazione e diffusione delle iniziative di formazione, anche nell'uso delle nuove tecnologie;** sviluppo della formazione specializzata del personale sanitario che opera in ambito penitenziario e di quello da impiegare nelle attività del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA; promozione di iniziative di diffusione del benessere organizzativo dei dipendenti; 4. Razionalizzazione del sistema della formazione del personale dell'amministrazione, in linea con le previsioni ed i principi espressi dall'art. 11 della legge 135/2012 (in tema di spending review), avviando processi di riorganizzazione che prevedano anche accorpamenti di strutture e funzioni, condivisione dei piani di formazione e degli insegnamenti; a tal fine i competenti settori di ciascun Dipartimento si coordineranno tra loro e sottoporranno le loro proposte agli organi di vertice dell'amministrazione, che ne riferiranno all'organo di indirizzo politico-amministrativo; **5. Prosecuzione e sviluppo dei progetti di innovazione tecnologica nella gestione dei procedimenti giudiziari, civili e penali;** 6. Risoluzione delle difficoltà logistiche ed infrastrutturali in cui versano taluni uffici, soprattutto quelli giudiziari, prestando particolare attenzione all'esigenza di assicurare le migliori condizioni di espletamento dei servizi da parte del personale di magistratura e di quello amministrativo; 7. Elaborazione di iniziative, sia di armonizzazione degli apparati normativi che regolamentari o meramente organizzative, tese alla semplificazione del funzionamento di alcuni settori particolarmente delicati (specie in materia notarile, di spese di Giustizia, di ordini professionali e di pagamento degli indennizzi per violazione del termine di durata ragionevole del processo); 8. Attuazione del programma di definizione degli standard di qualità dei servizi resi al cittadino, in linea con i risultati delle attività di studio condotte in coordinamento con la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche; in questa prospettiva, andranno organizzate migliori e più complete forme di rilevazione dei bisogni della generalità degli utenti e del grado di soddisfazione dei servizi resi dall'amministrazione; 9. Applicazione puntuale delle disposizioni in materia di trasparenza dell'azione amministrativa, al fine di favorirne il rapporto con la generalità degli utenti; 10. Semplificazione degli strumenti di accesso dei cittadini e delle altre Pubbliche Amministrazioni ai servizi resi dagli uffici e dalle strutture ministeriali, potenziando altresì l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei sistemi di certificazione e nell'interconnessione con le omologhe autorità di altri Paesi; 11. Perseguimento di migliori livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, da conseguirsi anzitutto assicurando la maggiore puntualità e "misurabilità" possibile nella fissazione degli obiettivi. Dovrà prestarsi la massima cura affinché essi siano specifici, chiari e rilevanti rispetto ai bisogni della collettività (oltre che "misurabili" e coerenti con le priorità politiche), così da favorire l'approntamento di eventuali azioni correttive e l'effettiva verifica del loro raggiungimento; agli stessi fini, dovrà essere completata e portata ad esercizio l'infrastruttura tecnologica a supporto del sistema dei controlli strategici e di gestione; 12. Tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili per ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati e riduzione dei tempi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; 13. Miglioramento delle condizioni detentive negli istituti penitenziari per adulti e minorenni, da conseguirsi anche attraverso il completamento del piano straordinario di edilizia penitenziaria e degli altri necessari interventi infrastrutturali; 14. Potenziamento e diffusione delle attività trattamentali e di osservazione; diffusione capillare delle attività di istruzione, di formazione professionale e di avviamento al lavoro all'interno degli istituti penitenziari, da conseguirsi ricercando ogni forma di collaborazione con le altre istituzioni statali e con gli enti locali; 15. Individuazione di nuovi e più moderni modelli organizzativi per la differenziazione dei diversi circuiti detentivi; 16. Nuova organizzazione nella gestione dell'esecuzione penale esterna; 17. Revisione del sistema dei Servizi minorili della Giustizia, anche in funzione di prevenzione della delinquenza minorile.

Per concludere, ritengo che il quadro delle priorità appena illustrate possa dare l'esatto conto della direzione che questa amministrazione dovrà intraprendere nel prossimo futuro. Credo che i valori, i principi e le aspirazioni che ne costituiscono il retroterra possano oggi dirsi largamente condivisi in seno alla stessa: per questo sono sicura di poter contare sull'entusiasmo, l'iniziativa e la professionalità di tutti coloro che ne

fanno parte e che sono chiamati a contribuire al loro raggiungimento. In questo modo, sono altrettanto sicura, l'impegno quotidiano che ciascuno di noi profonde nel proprio lavoro al servizio dello Stato consentirà domani di restituire al cittadino un'amministrazione più efficiente, contemporaneamente capace di erogare servizi migliori e di impiegare meno risorse: in altre parole, un'amministrazione più moderna.

Roma, 12 dicembre 2012

Paola Severino