

Le ispezioni ministeriali.

***Il ruolo dell'Ispettorato Generale
nell'organizzazione degli uffici giudiziari***

***L'attività ispettiva: le attività preliminari
degli uffici – le finalità dell'ispezione***

Scuola Superiore della Magistratura

Scandicci 29 ottobre 2024

A cura di Liborio Fazzi

Presidente della I sezione civile del Tribunale di Reggio Calabria

(già Vice Capo dell'Ispettorato Generale)

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

Corpo ispettivo (art.1 legge n.1311/1962):

- 19 magistrati (qualifica minima magistrato di corte di appello), oltre il capo ed il vice capo
- 21 dirigenti ispettori (su una pianta organica di 33) e 20 direttori con funzioni ispettive

Struttura amministrativa di supporto: ufficio studi – ufficio statistica – segreteria generale del Capo dell'Ispettorato – ufficio contabilità – ufficio post ispettivo – ufficio del personale -

L'attività ispettiva

Art.7 legge n.1311/1962:

- accertare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti. Nelle ispezioni è verificato altresì il rispetto delle prescrizioni di sicurezza negli accessi alle banche di dati in uso presso gli uffici giudiziari.

Art.9 legge n.1311/1962

- **I magistrati ispettori** riferiscono anche sulla entità e tempestività del lavoro eseguito dai magistrati, nonché sulla capacità, operosità e condotta dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato.

art.12 comma 1 DPR n.748/1972 *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato*

- I dirigenti con funzioni ispettive ... svolgono **opera di consulenza e orientamento** nei confronti del personale degli uffici sottoposti a visita ispettiva al fine di conseguire un migliore coordinamento ed perfezionamento dell'azione amministrativa.

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

Obiettivi ispezione:

- Verificare l'attività dei magistrati in relazione alla normativa disciplinare
- Focalizzare le carenze di risorse e mezzi da attenzionare all'amministrazione centrale
- Focalizzare le patologie a livello organizzativo tenendo conto degli obiettivi dell'ufficio
- Migliorare le *performance* degli uffici, incrementando la conoscenza della disciplina che presiede al funzionamento dell'attività degli uffici: grazie all'esperienza del corpo ispettivo è possibile fornire informazioni sulla disciplina a cui dare attuazione, sui registri informatici da attivare, su prassi virtuose da applicare per far fronte alle carenze di risorse e mezzi (art.12 comma 1 DPR n.748/1972)

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

1. Nuovo assetto organizzativo: attività ispettiva ed attività interna → accelerazione nella redazione delle relazioni.
2. Rivisitazione delle query:
 - aggiornarle ai più recenti interventi legislativi
 - ridurre il numero



Agevolare il lavoro degli uffici nella fase preispettiva
Ridurre i tempi delle ispezioni con conseguente meno aggravio degli uffici.

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

3. Rivisitazione dello schema della relazione ispettiva, eliminando parti superflue e ripetitive



- Maggiore facilità di lettura
- accelerazione nei tempi di redazione

4. Istituzione di un ufficio studi aperto all'esterno capace di rispondere ai quesiti posti dagli uffici giudiziari



Migliorare le *performance* degli uffici giudiziari e prevenire criticità o patologia rilevabili in sede ispettiva

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

Attività ispettiva da remoto

Finalizzata a ridurre i tempi delle ispezioni *in loco*, con conseguente meno aggravio degli uffici.

Fase preispettiva: compilazione delle query

Fase ispettiva da remoto: l'attività viene svolta da una postazione di lavoro esterna alla sede oggetto di verifica collegata alla RUG

Fase ispettiva *in loco*: verifica di tutto ciò che non è stato possibile verificare da remoto

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

5. Restyling del sito dell'ispettorato → più fruibile dagli uffici giudiziari



Contatti email e telefonici dell'ufficio studi
Realizzazione di bacheche che contengono:

- massime disciplinari distinte per anno ed argomenti
- principali problematiche rilevate negli uffici e distinte per materie e servizi, con le circolari di riferimento e le prescrizioni impartite in sede ispettiva (omettendo il riferimento agli uffici)
- Raccolta delle *best practices* rilevate in sede ispettiva, distinte per materie e servizi

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

6. Banca dati buone prassi:

- la diffusione delle buone prassi può offrire prospettive di un miglioramento complessivo del «Sistema Giustizia»
- la verifica ispettiva permette di accertare il risultati delle buone prassi
- la raccolta permette di elaborare modelli valutativi di sintesi: classificazione per «ambiti di destinazione di intervento» e per «classi di intervento».

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

Gli ambiti di destinazione sono i seguenti:

Ambiti	Numero segn. buone prassi	Uffici giudiziari proponenti
ORGANIZZAZIONE degli uffici giudiziari dei processi di lavoro delle procedure giudiziarie	890	188
COMUNITÀ di riferimento degli uffici giudiziari (cittadini associazioni università altre amministrazioni)	209	140
UTENZA avvocatura, altri professionisti, cittadini, vittime, rei	193	107

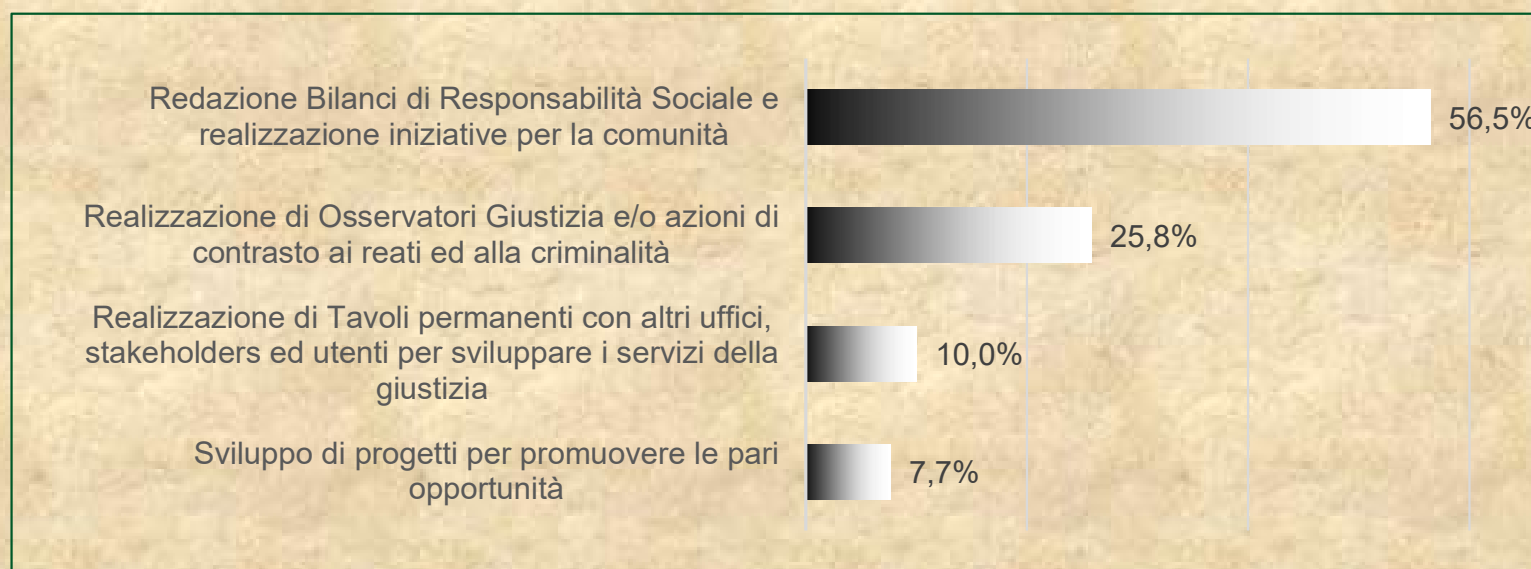
LE CLASSI DI INTERVENTO E LA LORO INCIDENZA PERCENTUALE – A) L'ORGANIZZAZIONE

Interventi tesi a migliorare la capacità di organizzazione dell'Ufficio giudiziario



LE CLASSI DI INTERVENTO E LA LORO INCIDENZA PERCENTUALE – B) LA COMUNITÀ DI RIFERIMENTO

Interventi volti alla Comunità locale di riferimento
(cittadini, Università, associazioni, altre Amministrazioni)



LE CLASSI DI INTERVENTO E LA LORO INCIDENZA PERCENTUALE – C) L'UTENZA

Interventi tesi a migliorare i servizi rivolti alle diverse tipologie di utenti (avvocatura, altri professionisti, cittadini, vittime, rei)



FOCUS SPECIFICO

IL BILANCIO SOCIALE 1/3

È un **documento di programmazione** che:

- dà conto delle **attività svolte dagli Uffici e dei risultati conseguiti** (rispetto alle linee di indirizzo prescelte e agli interessi degli *stakeholder*);
- stimola forme di **apprendimento organizzativo** (in termini di analisi e valutazione);
- realizza un **momento di trasparenza e comunicazione** per il funzionamento del «Servizio Giustizia» (permette di consolidare il rapporto di fiducia tra gli Uffici giudiziari e il territorio).

FOCUS SPECIFICO

IL BILANCIO SOCIALE 2/3

Presso gli **Uffici di secondo grado** il Bilancio di responsabilità sociale è stato adottato

- da 12 **Corti di Appello** su 29 (41% del totale)
- da 13 **Procure Generali** su 29 (45% del totale)

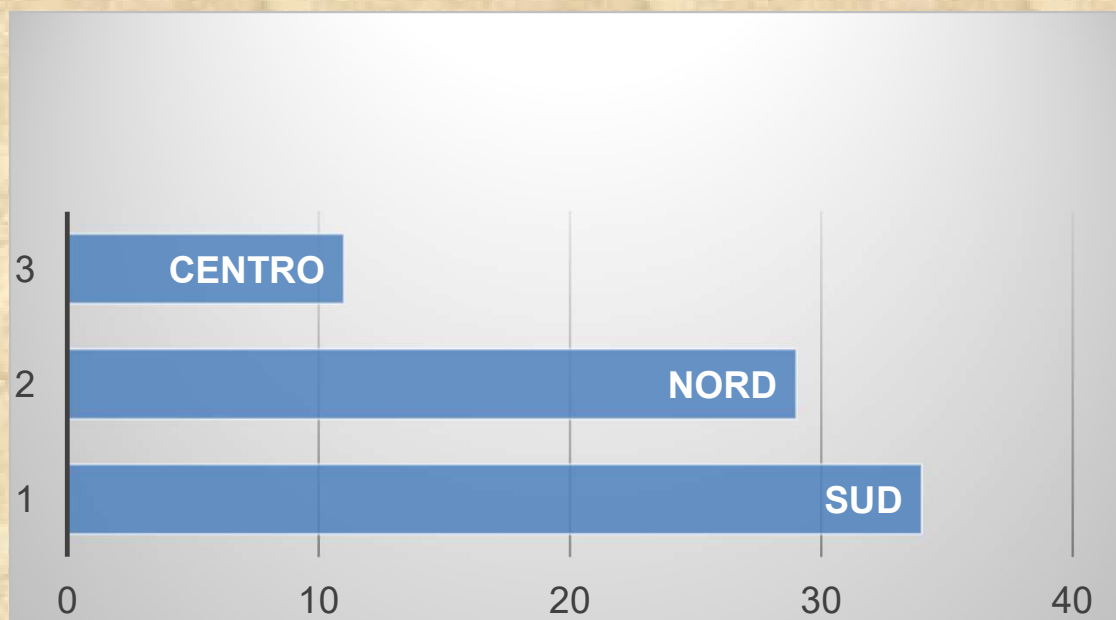


FOCUS SPECIFICO

IL BILANCIO SOCIALE 3/3

Presso gli **Uffici di primo grado** il Bilancio di responsabilità sociale è stato adottato:

- da 28 **Tribunali** su 140 (20% del totale)
- da 46 **Procure della Repubblica** su 140 (33% del totale)



L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

7. Incremento dell'acquisizione dei dati da remoto estendendo l'utilizzo del "pacchetto ispettori" a tutti i settori della giurisdizione



software in supporto alle cancellerie per l'estrazione dei dati oggetto delle richieste standardizzate mediante interrogazione dei registri informatici (per adesso solo civili SICID e SIECIC e minori) concesso in uso agli uffici giudiziari.

L'utenza si ottiene via email al "Gruppo degli Amministratori del Pacchetto Ispettori" all'indirizzo **pacchettoispettori.areacivile.dgsia@giustizia.it** o richiedendo la creazione dell'utenza ai singoli CISIA (Cosiddetti Referenti Distrettuali PI) che sono stati abilitati allo scopo.

L'Ispettorato a fianco degli uffici giudiziari

Vantaggi uso pacchetto ispettori:

- Semplificazione della estrazione dei dati
- Riduzione dei tempi per l'ispezione
- Uniformità dei criteri di estrazione dei dati a livello nazionale
- Esportazione degli stessi in vari formati per successive elaborazioni con altri programmi
- Monitoraggio del flusso e dei tempi di gestione, per trarre utilità sia per il programma di gestione che per l'estrazione dei dati in occasione della verifica ispettiva

La verifica dell'attività dei magistrati (fuori dal merito delle decisioni)

- l'immotivata concentrazione degli incarichi di consulenza;
- l'inosservanza dei criteri di nomina stabiliti dalla normativa;
- le liquidazioni di spese esorbitanti dai massimi determinati dalla normativa vigente;
- la consapevole violazione del dovere di astensione;
- i ritardi gravi e reiterati;
- le scarcerazioni tardive
- l'inosservanza dell'obbligo di residenza;

La verifica dell'attività dei capi degli uffici di immediato rilievo disciplinare

- l'omessa assegnazione di affari e la mancata redazione di provvedimenti;
- l'omessa comunicazione agli organi competenti di fatti che possono rilevare disciplinarmente per i magistrati dell'Ufficio o che possono determinare provvedimenti di cui agli artt. 2 e 3 del r.d.lgs. n. 511/46 (ex art. 2 lett. dd del d.lgs. n.109/2006).
- la violazione dei doveri di comunicazione al Consiglio Superiore della sussistenza di situazioni di incompatibilità ambientale (ex art.2 lett ee del d.lgs. n.109/2006)

La verifica dell'attività dei capi degli uffici di rilievo ispettivo

- Il mancato rispetto dei limiti della "doppia dirigenza" negli uffici giudiziari";
- la mancata adozione degli interventi necessari a prevenire o porre rimedio ai casi di ritardo nel deposito dei provvedimenti;
- la violazione dei criteri tabellari;
- la non tempestiva adozione dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal ministero della giustizia per l'organizzazione dei servizi giudiziari (*ex art.1 bis D.lgs. n.240/2006 in materia di individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari*)
- per le Corti si attenzionano anche criteri organizzativi adottati per gestire il flusso dei processi penali provenienti dal primo grado al fine di evitare accumulo ed estinzione per prescrizione.

CRITICITA' FREQUENTI

1. l'informatizzazione e la corretta tenuta dei dati e di flusso;
2. il contenimento della spesa - devoluzione somme all'erario;
3. i rapporti con l'ufficio NEP;
4. la sicurezza;
5. gli adempimenti post dibattimento;
6. le intercettazioni e la gestione del servizio nelle procure

1) L'informatizzazione – fonti normative

Il capo dell'ufficio è responsabile della tenuta dei dati

Il dirigente amministrativo è responsabile della tenuta dei registri

- D.M. 27.03.2000 n.264 art.3: I registri sono tenuti in modo informatizzato.
- D.M. 27.04.2009 art.12: possono essere utilizzati unicamente software preventivamente approvati dal responsabile SIA (sistemi informativi automatizzati)
- Circolare DGSIA DOG07.27/04/2010.0011684.U: per le procedure fallimentari ed esecuzioni civili si richiama l'obbligo di utilizzo dei software gestionali (SIECIC) messi a disposizione dall'amministrazione.
- Circolare ministeriale della DG Statistica del 4 novembre 2016 n.157846/U sulla pulizia periodica dei dati
- Circolare 11 novembre 2016 in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo del SICP

L'informatizzazione e le criticità più frequenti

1. Annotazioni lacunose o mancato utilizzo degli applicativi ministeriali sostitutivi dei registri cartacei
2. Omesso utilizzo del SICP, il registro generale penale sostitutivo del REGE



Si tratta di un sistema che consente la gestione integrata dei dati tra gli uffici (procure, ufficio dibattimento, ufficio del riesame) e lo scambio di informazioni con altri sistemi informativi come la Banca dati nazionale delle misure cautelari personali (ex art.97 disp.att.c.p.p.)

L'informatizzazione e le criticità più frequenti

1. l'omesso utilizzo di SIPPI per le misure di prevenzione, soprattutto con riguardo alla parte della “gestione” e/o “amministrazione” dei patrimoni (nomina di ausiliari, liquidazioni, relazioni periodiche, comunicazioni al FUG e a Equitalia, etc.);
2. l'omesso e/o parziale utilizzo di SIES, sostitutivo del registro md. 32 del giudice dell'esecuzione;
3. l'omesso e/o parziale utilizzo del SIAMM, registro attraverso il quale sono gestite le spese di giustizia a carico dell'erario (mod. 1/A/SG anticipazioni della spesa; mod. 2/A/SG prenotazione della spesa; 3/SG recupero crediti).

Conseguenze principali delle criticità rilevate

1. la non attendibilità delle rassegne numeriche informatiche degli affari pendenti estraibili dai registri (ora anche con il software pacchetto ispettori);
2. l'alterazione di ogni programmazione di lavoro, non corrispondendo il carico di lavoro estraibile dal registro al carico effettivo;
3. l'inutilità dell'estrazione semestrale del CISIA prevista dalla circolare 12.10.2016 e di qualsiasi monitoraggio sugli incarichi e sulle liquidazioni, anche a mezzo del software pacchetto ispettori, non traendosi un dato completo, attendibile e trasparente;
4. per il settore civile un'implementazione parziale e inattendibile dell'universo DATAWAREHOUSE, pregiudizievole per qualsiasi iniziativa di politica giudiziaria di settore.
5. per il SICP non funzionamento della consolle penale per il giudice (allert)
6. l'assenza di alcuna garanzia di attendibilità da dati tratti da registri domestici e/o di comodo, cartacei e/o in excel, di fonte modificabile e non garantita

2) Criticità sulla gestione della spesa

- Liquidazioni irregolari agli ausiliari in caso di patrocinio a spese dello Stato



questione funzionario delegato al pagamento delle spese di giustizia (servizio delle C.A: e uffici primo grado di grandi dimensioni):

DAG Affari civili in data 21.12.2017 ha chiarito che il funzionario (responsabile come il magistrato delle liquidazioni) può restituire i provvedimenti di liquidazione al magistrato; se il magistrato conferma il provvedimento deve emettere il mandato e segnalare eventualmente alla Procura Corte Conti

Criticità sulla gestione della spesa

- Tempi di custodia delle cose sequestrate non monitorati ovvero luoghi di custodia di corpi di reato saturi e inagibili

Dalla rassegna dei corpi di reato (mod.41 e42) emerge l'omissione dell'adempimento annuale di verifica e l'omesso monitoraggio sullo stato dei relativi procedimenti penali



Si rileva la presenza di corpi di reato di vecchia iscrizione relativi a procedimento definiti sui quali nulla è stato disposto o non è stata data esecuzione al provvedimento



Banca dati inattendibile – locali saturi e spesso inagibili – allungamento tempi di custodia con conseguenti spese



In questi casi si invita alla bonifica, a promuovere gli incidenti di esecuzione e in caso di impossibilità (procedimenti troppo vecchi) si adopera il capo dell'ufficio a disporre la distruzione.

Criticità sulla devoluzione delle somme all'erario

- Omesso pagamento del C.U. (cause civili): il recupero determina un aggravio del lavoro degli uffici giudiziari
- Lunghi tempi di recupero della spesa anticipata dall'erario aggravati da tali ulteriori criticità:
 - omessa formazione del foglio notizie (foglio informatico estraibile da SIAMM che costituisce una specie di memorandum delle somme prenotate a debito o anticipate dall'erario)
 - lunghi tempi di trasmissione degli atti dalle cancellerie all'ufficio recupero crediti
 - disapplicazione dell'art.146 T.U.S.G.: immediato recupero delle somme anticipate dall'erario nelle procedure concorsuali

Criticità sulla devoluzione delle somme all'erario

- Omesso versamento all'erario dei depositi giudiziari senza legittimo titolare, nonostante la decorrenza del quinquennio dalla chiusura della procedura
- Omesso controllo dei conti correnti riferiti a procedure esecutive e/o fallimentari, non annotate in SIECIC, senza richiesta di rendiconto ai delegati e/o curator.

3) Criticità UNEP

settore molto delicato che necessita di una significativa vigilanza, tenuto conto delle gravi anomalie che si sono verificate in passato.

Responsabilità  del P.C. Appello per sedi distrettuali



del Presidente del Tribunale per sedi non distrettuali

Criticità UNEP

omesso monitoraggio delle seguenti attività:

- l'invio al funzionario delegato competente dei mandati di pagamento emessi nell'anno per trasferte e spese postali;
- l'invio trimestrale al funzionario delegato competente dei dati richiesti dalla Circolare n. 22 del 5.10.2016 Min. Economia relativi ai conti bancari e/o postali accesi;
- il deposito, anche su supporto informatico, presso la cancelleria del tribunale entro il 28 febbraio di ogni anno, dei registri cronologici e del bollettario relativi all'anno precedente;
- il deposito mensile in Cancelleria dell'estratto dei registri cronologici e del verbale di riparto mensile riferito al mese precedente. Il verbale di riparto deve essere firmato da tutte le unità di personale UNEP;

Criticità UNEP

- - la destinazione delle somme presenti sul Fondo spese d'ufficio;
- -l'eventuale rapporto di collaborazione con personale esterno, segnatamente con un commercialista, vietato secondo quanto espresso dal Ministero della Giustizia nella nota prot.5/345/03-1 in data 23.4.1999;
- - l'impiego dei collaboratori, assunti per la presentazione dei titoli per il protesto, anche in altre mansioni, anch'essa iniziativa vietata.
- - l'impiego della notifica a mezzo servizio postale esclusivamente al di fuori del Comune, con possibilità di deroga solo ove strettamente necessario e comunque assicurando l'adozione di soluzioni organizzative che siano le meno gravose per l'erario e le più funzionali alle esigenze dei processi

4) La sicurezza negli uffici giudiziari

- Il Presidente del Tribunale è il datore di lavoro nell'ufficio
- Designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione ("servizio di gestione integrata sulla sicurezza dei luoghi di lavoro") ai sensi del D.Lvo n. 81/2008.

Le più frequenti criticità:

- accesso al palazzo in assenza di tornelli, sistemi di videosorveglianza, metal detector, ecc. ;
- non regolare tenuta (locali inadatti per sicurezza e salubrità) degli uffici per i corpi di reato.

5) Adempimenti post dibattimento

- Le criticità nascono spesso allorquando l'Ufficio ha messo in campo consistenti energie per smaltire l'arretrato dei processi penali pendenti ultratriennali. Blocco degli adempimenti successivi all'emanazione della sentenza



Attività esecutiva



attività recupero crediti per erario

6) Intercettazioni

Il CIT (centro per le intercettazioni telefoniche), realizzato per rispondere all'esigenza di adottare le misure previste dall'Autorità Garante della privacy a tutela della riservatezza nel trattamento degli atti contenenti dati sensibili

La corretta organizzazione del servizio presso le procure prevede:

- ✓ la centralizzazione della segreteria intercettazioni (U.C.I.) funzionale a provvedere a tutti gli adempimenti connessi alle attività istruttorie ed esecutive
- ✓ La conservazione degli atti originali che riguardano le attività istruttorie ed esecutive a tutela della riservatezza (duplicazioni subordinate a decreto di autorizzazione del magistrato titolare delle indagini)
- ✓ L'attuazione delle misure richieste dal Garante della privacy (dispositivi di rilevazione biometrica per ingresso sale server, custodia dei registri cartacei etcc.)
- ✓ La nomina dell'amministratore di sistema (terzo cpv pag.5 della circolare DGSIA 28.11.2016 n.24739.U)
- ✓ Il contenimento della spesa a mezzo protocolli

La doppia dirigenza (D.lgs. N.240/2006)

➤ competenze del magistrato capo ufficio:

- titolarità e rappresentanza dell'ufficio
- organizzazione dell'attività giudiziaria, la gestione del personale della magistratura ed il suo stato giuridico
- responsabilità dei dati

➤ competenze del dirigente amministrativo:

- gestione delle risorse umane (es.: assegnazione ai vari servizi e controllo attività lavorativa, esercita il potere disciplinare), finanziarie e strumentali dell'ufficio da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il PROGRAMMA ANNUALE (art.4) delle attività.
- responsabilità dei registri

La doppia dirigenza – segue

- gli obiettivi annuali da perseguire da parte dei dirigenti amministrativi devono essere coerenti con i relativi programmi annuali delle attività, redatti ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 240/2006 congiuntamente dal capo dell'ufficio e dal dirigente amministrativo e sono questi lo strumento della verifica periodica dei risultati e della valutazione della responsabilità dirigenziale
- I dirigenti rispondono in ordine ai risultati raggiunti sia a livello disciplinare sia in sede di valutazione da parte dell'OIV (organismo indipendente di valutazione, istituito con d.lgs. n.150/2009)

Attività post ispettiva

- Regularizzazione della criticità in corso di verifica: intervento risolutivo di ordine di servizio durante la verifica ispettiva
- «**rilievo**» in sede di relazione: disfunzione di minore rilevanza e monitora la normalizzazione la Direzione Generale del Ministero interessata dal servizio
- «**prescrizione amministrativa**» (ex art.10 legge n.1311/1962) con termine massimo di sei mesi: disfunzione grave e da risanare urgentemente – la prescrizione si adotta anche in caso di precedente rilievo o raccomandazione non ottemperata. L'esito può essere «l'archiviazione» o «l'archiviazione con esito negativo» e segnalazione agli organi competenti

Attività post ispettiva

- **«raccomandazione»:** disfunzione o criticità non grave o comunque non tale da giustificare una prescrizione (non prevista espressamente si ricava dall'art.12 DPR n.748/1972: *«i dirigenti ispettori svolgono opera di consulenza e orientamento nei confronti del personale degli uffici sottoposti a ispezione»*)
- **Accertato danno erariale:** denuncia alla Corte dei Conti e prescrizione all'ufficio per il recupero e per evitare la prosecuzione delle condotte

Il monitoraggio delle criticità nella programmazione degli accessi ispettivi

- L'attività di regolarizzazione si caratterizza per i suoi connotati di stimolo e impulso per elevare la qualità dei servizi interessati e riveste particolare importanza, oltre che per il profilo della rimozione delle singole criticità, sul più generale piano del miglioramento della funzionalità ed efficienza degli uffici giudiziari.
- Le prescrizioni e le raccomandazioni sono censite in un database per l'organizzazione dei monitoraggi (il registro delle attività post ispettive).

Il monitoraggio delle criticità nella programmazione degli accessi ispettivi

- Dal 2021, il riepilogo dei dati relativi alle criticità (prescrizioni e raccomandazioni), emerse in sede ispettiva mediante l'elaborazione di apposite schede di sintesi, è stato utilizzato per una più accorta programmazione degli accessi ispettivi per gli anni successivi.
- Tali riepiloghi hanno consentito di dare priorità nella programmazione degli accessi presso gli uffici con le maggiori criticità.

**Vi ringrazio per
l'attenzione e vi auguro
buon lavoro!!!**