GIUSTIZIA INSIEME

Processo Penale

Le modifiche urgenti per il miglioramento del comparto giustizia dopo il Referendum

di Massimo Orlando

17 luglio 2026

Sommario: 1. Premessa – 2. Personale di magistratura – 2.1. Formazione del dirigente mediante affiancamento a equipe ispettiva – 2.2. Creazione di una sezione riservata nei software che gestiscono albi o elenchi degli ausiliari del giudice – 2.3. Ampliamento dell'ambito di operatività della ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare (art. 492bis cpc) – 2.4. Completamento dell'uso degli applicativi informatici ministeriali – 2.5. Copertura dei posti di magistrato onorario – 2.6. Adeguamento dei compensi per i consulenti tecnici – 3. Personale amministrativo – 3.1. Supporto del dirigente amministrativo – 3.2. Fondo risorse decentrate e incentivi – 3.3. Applicazione temporanea – 4. Procedimenti giudiziari e amministrativi – 4.1. Peso delle procedure giudiziarie e amministrative – 4.2. Controllo di gestione – 4.3. Sinergia e comunicazione tra Ministero, Ispettorato e uffici giudiziari – 4.4. Snellimento della procedura di autorizzazione delle convenzioni con altri enti pubblici – 4.5. Registrazione e trascrizione dell'udienza penale – 4.6. Trasmissione dei provvedimenti del giudice dell'impugnazione – 5. Gestione delle risorse materiali – 5.1. Uffici periferici – 5.2. Incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche – 6. Interventi legislativi – 6.1. Costituzione di una Agenzia per l'informatica e per le risorse materiali, strumentali e tecnologiche – 6.2. Registrazione e trascrizione

dell'udienza penale – 7. Copertura finanziaria degli interventi proposti – 8. La metamorfosi dell'ufficio giudiziario

1. Premessa

Chiuse le urne del referendum, è ora arrivato il tempo di parlare dei reali problemi in cui si dibatte la giustizia nel nostro Paese.

Problemi che riguardano l'attività giudiziaria nel suo complesso e, cioè, non solo quella svolta dai magistrati (giudicanti e requirenti) ma anche quella della cancelleria e della segreteria, anelli indispensabili per garantire effettività alle decisioni adottate.

Molte proposte sono state già formulate in queste settimane ed attengono al funzionamento del sistema di governo autonomo della magistratura, alla copertura delle piante organiche degli uffici giudiziari e del personale amministrativo, previa ridefinizione delle stesse, alla valorizzazione dell'Ufficio del processo ed alla stabilizzazione del personale addetto, ad ipotesi di intervento sui codici di rito ed anche su norme di diritto sostanziale.

Ma a fianco di tali proposte si può tuttavia cercare di utilizzare l'esperienza di un lungo e articolato percorso professionale per provare a formulare qualche ulteriore proposta, alcune di dettaglio, altre più generali, allo scopo di migliorare il "servizio giustizia" ed a rispondere alle richieste di efficienza del sistema, emerse nel corso della campagna referendaria.

Si tratta di proposte che, pur nella loro eterogeneità, sono ispirate al massimo pragmatismo e nascono da un'analisi dei problemi concreti affrontati nel corso degli anni.

Ciascuna proposta sarà esposta nei suoi caratteri essenziali (contenuto e finalità): i dettagli sono importantissimi, ma dovranno essere esaminati da gruppi di lavoro *ad hoc* costituiti in sede ministeriale o consiliare.

Nella loro illustrazione le proposte saranno suddivise in due gruppi.

Il primo riguarderà quelle (le più numerose) che possono essere realizzate a normativa vigente, quindi con uno sforzo, più o meno intenso, dell'amministrazione attiva.

Il secondo, invece, includerà quelle che richiedono una modifica del quadro legislativo.

2. Personale di magistratura

Il raggio di azione relativo ai magistrati è limitatissimo, perché il perimetro è delimitato dal principio costituzionale di autonomia e indipendenza.

Relativamente più facile è l'intervento sull'attività dei magistrati che ricoprono incarichi direttivi (e semidirettivi) perché i compiti organizzativi, di cui essi sono investiti, si prestano ad azioni di miglioramento che possono dare, in poco tempo e con investimento di risorse assai limitate, risultati molto rilevanti.

Un primo gruppo di proposte riguarda la formazione dei magistrati nominati ad incarichi direttivi, l'utilizzo degli applicativi telematici da parte dei giudici, del personale amministrativo e dell'Unep, la copertura delle piante organiche dei giudici onorari di pace e, infine, l'incremento della qualità delle prestazioni professionali rese dai consulenti tecnici.

2.1. Formazione del dirigente mediante affiancamento a equipe ispettiva

La prima proposta concreta è la seguente: **affiancare il magistrato, a cui è stato conferito un incarico direttivo, ad una equipe ispettiva, come "osservatore"**, prima che assuma le funzioni direttive. Ovviamente, l'equipe a cui egli viene affiancato deve occuparsi di un ufficio che, per funzioni e dimensioni, è analogo a quello che il magistrato neo-direttivo e osservatore dovrà, da lì a poco, dirigere.

Risultato atteso: l'affiancamento proposto consentirà al magistrato neo-direttivo di rendersi conto immediatamente e in poco tempo (le ispezioni durano nella sede ispezionata dagli 8 ai 12 giorni al massimo) di quali siano le criticità più ricorrenti, le patologie oppure i punti di forza che caratterizzano gli uffici.

Ad esempio, sul lato giudiziario si annoverano: la frequenza di ritardi nel deposito delle sentenze e nello scioglimento delle ordinanze; procedure concorsuali, procedure esecutive, procedimenti tutelari e di amministrazioni di sostegno dormienti, cioè non movimentate da anni; decreti di liquidazione non emessi; mancata pronuncia in sentenza sulla destinazione dei corpi di reato (omissione che comporta incidenti di esecuzione sui quali provvedere).

Sul lato amministrativo, si possono citare: false pendenze, ritardi nella dichiarazione di irrevocabilità delle sentenze penali, ritardi nelle annotazioni sul casellario giudiziale, tardiva chiusura del foglio delle notizie, mancato monitoraggio dei conti correnti bancari nelle procedure concorsuali ed esecutive.

Attualmente, accade che il magistrato nominato dirigente sia del tutto all'oscuro della reale situazione in cui versa l'ufficio. L'ispezione verrà effettuata, magari, 1 o 2 anni dopo la sua presa di possesso. L'attività di regolarizzazione viene avviata dopo qualche tempo dalla conclusione dell'ispezione e capita frequentemente che, nel frattempo, il magistrato dirigente lasci l'ufficio per andare a ricoprire un altro incarico o per andare in pensione.

L'affiancamento proposto, illustrato in termini generali, consentirebbe a tutti i neo-direttivi di associare alla formazione teorica (di cui si occupa la SSM) anche quella pratica.

Ovviamente, è indispensabile coinvolgere non solo il Csm ma in primo luogo il Ministero e la Scuola Superiore della Magistratura.

2.2. Creazione di una sezione riservata nei software che gestiscono albi o elenchi degli ausiliari del giudice

Ulteriore proposta: imporre al magistrato che si avvale di un ausiliario (perito, consulente tecnico, curatore, tutore, amministratore di sostegno, professionista delegato, ecc.), di annotare, in una sezione riservata dei software ministeriali che gestiscono gli albi o elenchi**[1]**, un giudizio sulle modalità di svolgimento dello specifico incarico al professionista.

La sezione riservata dovrebbe essere consultabile solo da tutti i magistrati dell'ufficio in cui è iscritto il professionista.

La proposta tende a far cessare un fenomeno molto diffuso e, cioè, che un professionista scarsamente diligente o inadeguato, riceva incarichi da diversi magistrati, che ignorano che egli ha già dimostrato di non essere in grado di assolvere il compito in modo soddisfacente.

Occorre, cioè, migliorare la qualità delle prestazioni di natura (in senso lato) consulenziale, con indubbie ricadute positive sulla tempestività, qualità e persuasività delle decisioni che sulle relazioni del ctu si fondano.

2.3. Ampliamento dell'ambito di operatività della ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare (art. 492bis cpc)

La norma di cui all'art. 492 bis cpc, che risale al 2014, è stata attuata con colpevole ritardo e in misura solo parziale.

In particolare, attualmente l'ufficiale giudiziario può interrogare (ricevendo risposta differita, sia pure di qualche ora) solo l'archivio dei rapporti finanziari.

La realizzazione dell'obiettivo della effettiva tutela del creditore, invece, richiede che l'ufficiale giudiziario possa accedere a tutte le "banche dati delle pubbliche amministrazioni" che custodiscono informazioni da cui può desumersi l'esistenza di un credito del debitore, aggredibile dal suo creditore.

A titolo esemplificativo:

banca dati prevista dall'art. 7 DL 35/2013 (piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni), che è stata istituita presso il MEF per consentire la «certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali»;
banca dati NOIPA che – come è noto – contiene le informazioni reddituali relative a tutti i pubblici dipendenti statali;
banca dati INPS (Archivio Pensioni – GAPE), da cui sono desumibili le prestazioni previdenziali e assistenziali;
banca dati delle pensioni di guerra, gestita dal MEF;
banca dati UNILAV, disciplinata dall'art. 4 bis del d.lgs. 181/2000 e che contiene le informazioni relative ai rapporti di lavoro di una persona fisica con un datore di lavoro privato o con un ente pubblico economico;
banca dati dell'Agenzia delle Entrate (SDI – Sistema di Interscambio) che contiene le fatture elettroniche;
banca dati, gestita dall'Agenzia delle Dogane, che contiene gli elenchi riepilogativi delle cessioni e degli acquisti[2];
il Sistema Informativo Agricolo Nazionale: banca dati gestita dall'AGEA tramite la società SIN (società mista istituita con delibera Agea del 25.11.2005 a norma dell'art. 4 DL 182/2005).

La completa attuazione della norma di cui all'art. 492bis cpc, oltre a rafforzare la tutela del creditore e, conseguentemente, aumentare la fiducia degli operatori economici nel sistema giudiziario, consentirebbe una riduzione delle procedure esecutive immobiliari, più costose per il procedente e più impegnative per il giudice.

2.4. Completamento dell'uso degli applicativi informatici ministeriali

In linea generale, tutti gli uffici giudiziari utilizzano gli applicativi ministeriali, anche perché l'art. 2, comma 1, lett. n) prevede come illecito disciplinare «la reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici adottate dagli organi competenti».

Rimangono alcune sacche di resistenza, con riguardo ai sistemi di assegnazione automatica, sia nel settore civile che in quello penale.

L'adozione generalizzata di questi software, ampiamente collaudati, oltre ad incrementare la trasparenza delle assegnazioni, abbatte del tutto i tempi necessari perché il fascicolo arrivi sulla scrivania del giudice che se ne deve occupare.

Sarebbe quindi opportuno che il Csm, nella circolare sulle tabelle, richieda al dirigente di motivare le ragioni per cui non ne prevede l'adozione.

2.5. Copertura dei posti di magistrato onorario

A fronte di una dotazione organica di 6.000 magistrati onorari**[3]**, vi è una scopertura del 65%.

Questa situazione rende impossibile attuare il sensibile aumento di competenza previsto, in materia civile, dall'art. 27 d.lgs. 116/2017.

La copertura, totale e immediata, dei posti è essenziale per consentire agli uffici del giudice di pace di affrontare le nuove competenze attribuite loro e per mettere i tribunali nelle condizioni di evitare che, in breve tempo, si ricrei l'arretrato che è stato smaltito negli ultimi anni, secondo quanto previsto dal PNRR.

2.6. Adeguamento dei compensi per i consulenti tecnici

Il compenso per i consulenti tecnici nominati dal giudice è, in alcuni casi, del tutto irrisorio**[4]**.

Può sembrare argomento di scarsa rilevanza ed inconferente col tema degli interventi necessari per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

Tuttavia, compensi non adeguati all'impegno richiesto per svolgere le attività consulenziali, comporta spesso serie difficoltà a reperire professionisti esperti e motivati.

La proposta è, quindi, quello di modificare il decreto del Ministro della Giustizia 30 maggio 2002, adeguandolo "*alle tariffe professionali esistenti*" (come recita l'art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30.5.2002).

3. Personale amministrativo

Un secondo gruppo di proposte riguarda il personale amministrativo.

3.1. Supporto del dirigente amministrativo

La dotazione organica complessiva di dirigenti amministrativi è di 395 unità (di cui 40 presso il Ministero).

Gli uffici giudiziari sono 551.

Quindi, anche qualora tutti i posti fossero coperti, rimarrebbe comunque un congruo numero di uffici giudiziari, di dimensioni più o meno piccole, destinati a rimanere privi di dirigente amministrativo.

Vi è inoltre un'ulteriore stortura: il Ministero tende a inserire gli uffici giudiziari in una fascia retributiva più o meno conveniente, sul piano del trattamento retributivo del dirigente amministrativo, senza soppesare adeguatamente il grado di impegno richiesto. In altri termini, gli uffici di secondo grado sono più appetibili, rispetto alla maggior parte di quelli di primo grado, perché consentono al dirigente amministrativo di percepire una retribuzione più elevata.

Ma, in generale, le unità di personale di Tribunali e Procure della Repubblica sono molto più numerose, rispetto a quelle dei rispettivi uffici di secondo grado.

Ai due problemi su accennati (dotazione organica inferiore al numero complessivo di uffici giudiziari e tendenziale scopertura degli uffici di primo grado) si può ovviare prevedendo **che il dirigente amministrativo possa occuparsi, in contemporanea, di due o più uffici**.

La specializzazione del dirigente amministrativo nella gestione delle risorse umane, infatti, è talmente elevata che egli può, con un impegno relativamente contenuto, fornire un validissimo contributo al dirigente giudiziario dell'ufficio, la cui pianta organica non prevede questa figura. In particolare, il dirigente amministrativo potrebbe coadiuvarlo nella distribuzione dei carichi di lavoro delle varie unità organizzative, nella predisposizione degli ordini di servizio, nella distribuzione del Fondo risorse decentrate, nella gestione degli infortuni sul lavoro, nel procedimento disciplinare, ecc.

Si tratterebbe, in sostanza, di una consulenza molto qualificata e da attivare su richiesta del dirigente giudiziario.

3.2. Fondo risorse decentrate e incentivi

A favore del personale amministrativo, l'ordinamento prevede un'unica tipologia di incentivo economico: il Fondo risorse decentrate**[5]**, che costituisce il "paniere" da cui attingere per erogare il trattamento accessorio.

Il Fondo è, generalmente, ripartito in due porzioni.

Quella più consistente (80%) è assegnata in considerazione dell'effettiva realizzazione dei miglioramenti di produttività misurabili. Deve essere rispettato il principio di correlazione dei

premi di produttività all'effettivo incremento della produttività e non è consentito erogare somme al personale per l'ordinaria attività lavorativa. Va del pari esclusa la c.d. erogazione a pioggia dei compensi, fondata su motivazioni generiche e non riscontrabili.

Invece, la restante parte è devoluta ai dipendenti che hanno prestato un apporto particolarmente significativo e che ha consentito, conferendo un impulso decisivo debitamente documentato e motivato, al conseguimento delle performance dell'ufficio, incluse le attività particolari svolte dai singoli nell'affrontare le novità normative e predisporre gli strumenti organizzativi per renderle attuali ed operative.

Tanto premesso, ciò che rileva è la obiettiva considerazione che, rispetto ai dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni centrali, la somma che è annualmente assegnata a titolo di trattamento accessorio, a ciascun dipendente degli uffici giudiziari, è enormemente più bassa dell'importo erogato dagli altri enti pubblici (Ministeri e Agenzie). Il rapporto è, approssimativamente, da 1 a 5.

Questo divario induce le nuove leve a privilegiare gli altri Ministeri; le persone già assunte dalla Amministrazione della Giustizia, invece, sono talvolta (e comprensibilmente) demotivate.

Va poi aggiunto che mancano fattori incentivanti, quali la progressione in carriera e le posizioni organizzative.

Aumentando sensibilmente la capienza del Fondo risorse decentrate, si attribuirebbe al dirigente (giudiziario e/o amministrativo) una formidabile leva motivazionale, che premierebbe adeguatamente i tanti dipendenti che si impegnano quotidianamente per migliorare il funzionamento del sistema giudiziario.

C'è, ovviamente, un problema di reperimento delle risorse, su cui infra (cfr. § 6).

3.3. Applicazione temporanea

L'accordo di mobilità del 15.7.2020, all'art. 20, comma 6, prevede che, in mancanza di dichiarazioni di disponibilità all'applicazione temporanea, può essere applicato «il personale in servizio presso un altro Ufficio della medesima sede».

Solo «qualora ciò non fosse possibile in ragione delle percentuali di scopertura in tali Uffici, pari o superiori a quelle dell'Ufficio di destinazione, si verificherà la possibilità, secondo il medesimo criterio della comparazione delle scoperture nella qualifica, di applicare personale in servizio presso altre sedi del medesimo Distretto, a partire da quelle più vicine».

Ma il problema principale consiste nel fatto che l'applicazione ha durata semestrale e può essere prorogata «solo con il consenso espresso dell'interessato» (art. 20, comma 9), con ineliminabili diseconomie organizzative e conseguenti disfunzioni operative, perché il nuovo applicato dovrà imparare un'attività diversa dalla propria.

Il problema della scopertura potrebbe essere risolto apportando i seguenti **correttivi all'Accordo di mobilità**.

Per l'applicazione temporanea di un dipendente in servizio **presso la medesima sede** (cioè, presso lo stesso Comune: cfr. art. 1, comma 1, Accordo), sarebbe sufficiente eliminare la disposizione (art. 20, comma 9) che richiede il consenso dell'interessato alla proroga di 6 mesi, dopo la prima applicazione. Questa modifica sembra ragionevole, perché il dipendente, ad esempio, dell'Ufficio del giudice di pace non subisce alcun concreto disagio, se è applicato presso il Tribunale avente sede nello stesso Comune.

Invece, nel caso di applicazione di un dipendente che presta servizio "**presso altre sedi** del medesimo Distretto", l'incentivo a prestare la disponibilità (per periodi anche successivi al secondo semestre) dovrebbe consistere in un (non simbolico) **emolumento aggiuntivo**.

Questa modifica all'Accordo di mobilità si giustificherebbe con l'obiettivo disagio e le inevitabili spese aggiuntive che deve affrontare il dipendente che viene applicato presso un ufficio avente sede diversa rispetto a quella dell'ufficio di provenienza.

4. Procedimenti giudiziari e amministrativi

Un terzo gruppo di proposte riguarda gli interventi necessari a migliorare tempi e qualità dei procedimenti giudiziari e amministrativi.

4.1. Peso delle procedure giudiziarie e amministrative

L'intero sistema organizzativo della giustizia in Italia si basa sul (falso) assioma che "uno vale uno"**[6]**.

Le dotazioni organiche (del personale di magistratura e del personale amministrativo), la ripartizione dell'organico tra i vari uffici, la produttività del singolo e dell'ufficio, la distribuzione di magistrati e cancellieri tra settore civile e settore penale e tra diverse sezioni dello stesso settore, non sono il frutto di decisioni razionali, assunte sulla base di dati statistici affidabili e che

tengano conto delle specificità della tipologia di processi giurisdizionali e di procedimenti amministrativi.

L'assetto di ciascun ufficio è, in genere, "ereditato" e su di esso il dirigente si barcamena, cercando di "tamponare" le emergenze che di volta in volta si presentano.

Occorre, invece, una analisi lucida e obiettiva del peso dei processi e dei procedimenti (*case weighting*), che consegni a chi ha la responsabilità di decidere (Ministero, Csm, presidente di Corte di appello, procuratore generale, presidente di Tribunale, procuratore della Repubblica, dirigente amministrativo) le informazioni utili per assumere le determinazioni necessarie per una equa distribuzione delle risorse.

Le tecniche di pesatura dei processi sono varie.

La tecnologia (sistemi informatici ministeriali e Intelligenza Artificiale) rende agevole o meno difficoltosa una siffatta operazione, che avrebbe una straordinaria ricaduta in termini di efficienza e trasparenza**[7]**.

L'analisi diretta alla valutazione ponderale potrebbe, inoltre, essere l'occasione per far emergere procedure inefficienti perché eseguite sulla base di prassi da superare.

La proposta consiste nel costituire un gruppo di lavoro che coinvolga Università e tecnici informatici che elaborino un software per la pesatura dei processi e dei procedimenti amministrativi.

4.2. Controllo di gestione

L'esperienza quotidiana dimostra che ogni ufficio giudiziario è investito di molteplici compiti, a carattere sia giudiziario che amministrativo. Nel corso del loro svolgimento, tali compiti prestano il fianco a ritardi o omissioni che generano inefficienze e, a volte, anche discredito sulla struttura giudiziaria.

La proposta di istituire un controllo di gestione è diretta ad attuare, in modo organizzato e sistematico, un processo di pianificazione e monitoraggio ritenuto essenziale in ogni struttura complessa (impresa privata o ufficio pubblico) per gestire in modo razionale le risorse (umane, strumentali e finanziarie).

Pianificazione e monitoraggio costituiscono le due fasi di un classico sistema direzionale; la pianificazione ha il compito di individuare priorità e obiettivi; il monitoraggio costituisce, invece, la modalità per effettuare un'analisi in itinere e retrospettiva così da verificare il progresso verso

gli obiettivi e per individuare gli eventuali gap tra programmato e realizzato.

Uno strumento che nel corso degli anni si è rivelato particolarmente utile per far prendere coscienza, da parte dei magistrati, della necessità di gestire il proprio ruolo di cause in modo più consapevole ed efficiente, è la rilevazione, generalmente su base trimestrale, dei **flussi dei procedimenti** (pendenze iniziali, sopravvenienze, definizioni, pendenze finali). Questi dati costituiscono la base per la costruzione di specifici indici (di ricambio, di smaltimento e di durata dei procedimenti), che permettono di sintetizzare una serie di informazioni rilevanti sulla capacità realizzativa di un ufficio.

Queste rilevazioni periodiche, proprio perché efficaci, potrebbero essere riprese nel programma del controllo di gestione.

Il controllo di gestione dell'attività giurisdizionale va operato attraverso un costante monitoraggio dell'attività principale dell'ufficio (quella giurisdizionale) al fine di cogliere per tempo ogni momento di difficoltà in cui possono versare (per problemi di varia natura) il singolo magistrato o una o più sezioni del Tribunale.

Lo stesso approccio utilizzato per l'analisi dei flussi procedimentali è replicabile anche per la parte del controllo di gestione che riguarda l'attività della **cancelleria**.

In particolare, vanno individuati alcuni microsettori (o segmenti) dell'attività amministrativa posta in essere dalla cancelleria e che sono particolarmente e obiettivamente delicati, perché incidono sull'effettività della risposta alla domanda di giustizia o sulle risorse erariali.

A titolo esemplificativo: corpi di reato, somme dovute dalle procedure concorsuali all'Erario perché prenotate a debito o anticipate dallo Stato, irrevocabilità delle sentenze penali, trascrizione delle sentenze civili e dei verbali di conciliazione presso la Conservatoria dei registri immobiliari, recupero del doppio contributo unificato, omesso rendiconto nei procedimenti di volontaria giurisdizione.

In pratica, sono meritevoli di specifica attenzione e rilevazione, alcuni servizi la cui inefficiente o scorretta gestione incidono negativamente sulla reputazione dell'ufficio giudiziario, o che espongono l'amministrazione a responsabilità di natura contabile, o – ancora – che compromettono gravemente la stessa concreta utilità dell'attività giurisdizionale.

La proposta è duplice.

A livello minimale, consiste nell'invito ai dirigenti giudiziari di predisporre un'organizzazione in grado di monitorare, periodicamente, sia l'attività giurisdizionale che quella di cancelleria.

Ideale, però, sarebbe la realizzazione da parte del Ministero, di concerto con il Consiglio Superiore della Magistratura, di un sistema informatico flessibile e trasversale, che raccolga e analizzi tutti i dati (sia del civile che del penale; sia di tipo giudiziario che amministrativo) ed evidenzi al dirigente tutte le criticità, non appena si manifestano (evitandone, cioè, la recrudescenza).

Anche in questo caso, l'infrastruttura informatica del Ministero (che dispone di un *data lake*) rende l'obiettivo del controllo di gestione non solo fattibile ma ineludibile. È però indispensabile che il software sia realizzato col coinvolgimento delle professionalità che dovranno utilizzarlo (magistrati, dirigenti amministrativi, cancellieri) e che si preveda un efficace sistema di aggiornamenti evolutivi.

4.3. Sinergia e comunicazione tra Ministero, Ispettorato e uffici giudiziari

Sono frequenti i difetti di comunicazione tra Ministero, Ispettorato generale e uffici giudiziari, che provocano la reiterazione di errori e inosservanze, del tutto inconsapevoli, di disposizioni che attengono al corretto svolgimento delle procedure amministrative.

Si propone, quindi, di prevedere la diffusione a tutti gli uffici giudiziari di tutte le risposte a quesiti che possono essere di interesse generale.

Verrebbero così eliminate prassi errate e, magari, foriere di danno erariale.

4.4. Snellimento della procedura di autorizzazione delle convenzioni con altri enti pubblici

Come è noto, per l'efficacia di una convenzione che l'ufficio giudiziario stipula con una pubblica Amministrazione, è necessario che essa sia autorizzata dal Ministero**[8]**.

Invece, analogo provvedimento autorizzatorio non è previsto per le convenzioni sottoscritte con privati**[9]**.

Si propone, per evitare che i tempi ministeriali di definizione dell'iter di approvazione compromettano o rallentino l'obiettivo di efficienza perseguito con l'accordo tra l'ufficio giudiziario e l'ente pubblico, che l'autorizzazione di questo tipo di convenzioni sia rilasciata mediante il meccanismo del silenzio-assenso, decorso un congruo periodo di tempo.

4.5. Registrazione e trascrizione dell'udienza penale

La verbalizzazione delle udienze penali si svolge, a distanza di quasi 40 anni dall'entrata in vigore del Codice Vassalli, con le stesse modalità previste dall'art. 51 disp. att. cpp, cioè con

fonoregistrazione e successiva trascrizione integrale.

La trascrizione è effettuata manualmente.

Il costo di siffatte prestazioni è pari a oltre 30 milioni l'anno.

L'impegno per avviare e concludere una gara di queste proporzioni è enorme, tant'è che la durata contrattuale non è mai rispettata e il contratto è sempre, necessariamente, prorogato per vari anni, in attesa della definizione della successiva procedura di evidenza pubblica.

È giunto il momento di porre fine a questo enorme spreco di risorse pubbliche. Esistono sistemi informatici, ampiamente collaudati, che – avvalendosi dell'Intelligenza Artificiale – registrano e trascrivono perfettamente i dialoghi che avvengono durante riunioni istituzionali (consigli comunali, riunioni di giunta) o tra soggetti privati (riunioni di consiglio di amministrazione, riunioni di gruppi di lavoro).

Si propone, quindi, che il Ministero rediga il capitolato della prossima gara, che dovrà essere avviata per individuare l'impresa appaltatrice del servizio di trascrizione, prevedendo la video e l'audio registrazione e la trascrizione automatica. Il sapiente uso dei prompt per impostare l'Intelligenza Artificiale consentirà al giudice di usufruire non solo della trascrizione integrale, ma anche di una versione riassuntiva, che agevoli il reperimento delle informazioni rilevanti ai fini della decisione.

Questa modifica comporterebbe un drastico abbattimento dei costi, perché eventuali aporie tra registrazione e trascrizione verrebbero risolte, su richiesta del giudice o delle parti, con un (realisticamente, raro) intervento manuale.

4.6. Trasmissione dei provvedimenti del giudice dell'impugnazione

Il Ministero ha di recente attuato l'art. 388 cpc, realizzando una modifica del software che gestisce i sistemi SICID e SIECIC, che consente la trasmissione automatica, al giudice del merto, delle sentenze della Corte di Cassazione**[10]**.

Il sistema va però completato prevedendo la trasmissione automatica dei provvedimenti del giudice dell'impugnazione civile e penale (Corte di appello, Tribunale, Tribunale del riesame) ai giudici di primo grado (rispettivamente: Tribunale, Giudice di Pace e GIP).

5. Gestione delle risorse materiali

Un quarto gruppo di proposte ha ad oggetto le problematiche relative alla gestione delle risorse materiali.

5.1. Uffici periferici

Sono trascorsi ormai più di 6 anni dall'entrata in vigore della norma[11] che ha istituito 7 uffici periferici[12], cioè articolazioni territoriali della Direzione generale delle risorse materiali e strumentali deputate all'approvvigionamento dei beni e servizi che occorrono agli uffici giudiziari per l'espletamento delle attività istituzionali, nonché per lo svolgimento delle procedure necessarie per l'esecuzione di lavori edili e impiantistici.

Il concorso per assumere 47 funzionari tecnici e 136 assistenti tecnici è giunto al termine.

Occorre costituire gli uffici periferici, destinando l'ulteriore, indispensabile, personale (amministrativi, contabili, informatici, operatori, conducenti), stabilito in complessive 150 unità [13] oltre ai dirigenti amministrativi.

5.2. Incentivi per lo svolgimento delle funzioni tecniche

Il personale tecnico (ingegneri e geometri) da assegnare agli uffici periferici espleta attività impegnative, che richiedono una preparazione specialistica e poliedrica (ingegneristica ma anche amministrativa, quando svolgono funzioni di RUP).

Pertanto, va adeguatamente motivato.

L'ordinamento da tempo prevede un sistema di incentivi economici, pari al 2% dell'importo posto a base di gara[14].

Relativamente agli incentivi il cui diritto è maturato nella vigenza del d.lgs. 50/2016, è stato approvato (a distanza di 5 anni) il regolamento ministeriale[15].

Nessun tecnico, però, risulta abbia percepito alcunché, non avendo il Ministero ancora stabilito le modalità di pagamento.

Ancora più grave è la situazione che riguarda gli incentivi previsti dal nuovo Codice degli appalti (d.lgs. 36/2023) perché la norma richiede un regolamento interno, che però non ha ancora visto la luce.

La situazione del Ministero della Giustizia è un *unicum*: tutte le altre pubbliche amministrazioni [16] che svolgono procedure pubbliche dirette ad affidare l'esecuzione di lavori (edili o impiantistici), corrispondono regolarmente gli incentivi ai loro dipendenti.

Questo enorme e colpevole ritardo della nostra amministrazione rende facilmente prevedibile che i funzionari e assistenti tecnici che hanno da poco vinto il concorso indetto dal Ministero, appena ne avranno la possibilità, rassegneranno le dimissioni per essere assunti da un'impresa privata o da un ente pubblico più efficiente e più attento alle legittime pretese dei propri dipendenti.

Non vi sono particolari iniziative da proporre, se non invocare un ordine espresso e inderogabile del Ministro affinchè i competenti dirigenti ministeriali stabiliscano le modalità per corrispondere gli incentivi (quanto a quelli maturati sotto la vigenza del d.lgs. 50/2016), previa adozione del regolamento interno (con specifico riferimento al d.lgs. 36/2023).

6. Interventi legislativi

Un quinto gruppo di proposte ha ad oggetto ipotesi di interventi di tipo legislativo.

6.1. Costituzione di una Agenzia per l'informatica e per le risorse materiali, strumentali e tecnologiche

È stato autorevolmente proposto di «creare un'agenzia (simile alla SOGEI del Ministero dell'Economia) controllata al 100 % dal Ministero della Giustizia, con un Consiglio di Amministrazione nominato di concerto dal Ministero e dal Csm e sentito il C.N.F. che possa garantire agilità e stipendi adeguati e concorrenziali con dipendenti capaci e fidelizzati». **[17]**.

L'idea è certamente ottima, ma richiede alcune fondamentali precisazioni.

La proposta su riportata è circoscritta al solo settore informatico: è stato giustamente evidenziato che «quello che il Ministero della Giustizia offre è, per i compensi, lavoro povero e fuori mercato, come il pressoché totale fallimento dei bandi di assunzione per personale tecnico a tempo determinato per il PNRR giustizia ha evidenziato».

Ma il problema della inadeguatezza delle retribuzioni corrisposte dal Ministero riguarda non soltanto gli esperti informatici, ma anche gli ingegneri, architetti e geometri.

Pertanto, in una doverosa visione complessiva e di sistema, appare logico che la costituenda Agenzia si occupi sia di informatica che di gestone delle risorse.

Non è, invece, opportuno dar vita a due distinte Agenzie, perché occorre contenere i costi di gestione di una struttura amministrativa nuova e complessa, che contempla il Direttore, il

Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori.

L'altra, importantissima, puntualizzazione è che l'Agenzia dovrà essere un **ente pubblico economico** e non una comune Agenzia.

La differenza è importantissima. Infatti, all'ente pubblico economico, e soltanto ad esso, non si applicano le disposizioni previste dal d.lgs. 165/2001 e, segnatamente, le procedure selettive (art. 35) e il Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali (art. 40).

L'ente pubblico economico, al contrario, procede con assunzione diretta, proprio come un datore di lavoro privato**[18]**.

Inoltre, applica il trattamento economico privato che risulta dalla ordinaria contrattazione collettiva tra su due livelli (nazionale e secondo livello, aziendale o territoriale).

Queste due specificità (rapidità e discrezionalità nell'assunzione e più elevati trattamenti economici) sono essenziali per competere sul mercato del lavoro di professionisti ad elevata specializzazione (informatici e tecnici edili).

Non è un caso se l'unica Agenzia ad essere stata qualificata dal legislatore come ente pubblico economico è l'Agenzia del Demanio, che – come è noto – svolge una rilevante attività in materia di appalti di lavori edili e impiantistici, a volte direttamente e in altri casi tramite il Provveditorato per le Opere Pubbliche.

La proposta è, quindi, di creare un'Agenzia per la gestione delle risorse materiali ed informatiche, qualificata come ente pubblico economico.

Vi è la massima consapevolezza che realizzare siffatto progetto richiederebbe anni di attività intensa e impegnativa. Pertanto, per tutto il tempo necessario ad attuare questa epocale innovazione, non è consentito rimanere inerti. La gestione delle risorse (sia materiali che informatiche) non può subire rallentamenti, perché l'inerzia provoca seri pericoli per l'incolumità delle persone e per la sicurezza dei sistemi informativi.

6.2. Registrazione e trascrizione dell'udienza penale

Al § 4, lett. e), è stato proposto che, **nel quadro normativo esistente**, il Ministero rediga il capitolato della prossima gara, che dovrà essere avviata per individuare l'impresa appaltatrice del sevizio di trascrizione, prevedendo la registrazione e la trascrizione automatica.

Tuttavia, qualora si ritenesse politicamente praticabile un intervento legislativo, si potrebbero apportare le seguenti modifiche.

Si propone, da un lato, di modificare l'art. 134 cpp, che prevede la necessaria presenza del cancelliere per la redazione del verbale riassuntivo. Infatti, la video e l'audio registrazione rendono del tutto superflua la presenza di un assistente che, come avviene attualmente, si limita ad attestare la costituzione delle parti e le conclusioni dalle stesse assunte. Questa semplice modifica consentirebbe di recuperare (a costo zero) un imponente numero di cancellieri, che potrebbero dedicarsi alle attività di ufficio, indispensabili per assicurare l'effettività delle decisioni giurisdizionali.

Al fine di snellire le procedure necessarie per aggiudicare il servizio di registrazione e trascrizione automatica, si propone inoltre di modificare l'art. 51 disp. att. cpp, nel senso di prevedere che il presidente della Corte di appello possa stipulare, previo esperimento della procedura prevista per gli appalti pubblici, un contratto a favore degli uffici dell'intero distretto di competenza.

7. Copertura finanziaria degli interventi proposti

Alcuni degli interventi proposti comportano, indubbiamente, un fabbisogno finanziario.

Si tratta delle seguenti proposte:

- affiancamento del magistrato neo-direttivo a una equipe ispettiva;
- copertura dei posti di magistrato onorario;
- supporto del dirigente amministrativo agli uffici giudiziari privi di dirigente
- incremento del fondo risorse decentrate;
- incentivi;
- applicazione temporanea;
- peso delle procedure giudiziarie e amministrative.

Non è possibile in questa sede neanche tentare una loro approssimativa quantificazione.

Si proverà ad articolare una proposta concreta per reperire somme aggiuntive rispetto a quelle che la legge di stabilità annualmente stanzia a favore del Ministero.

Gli uffici giudiziari possono, da subito, avviare importanti (ma anche impegnativi) interventi per razionalizzare e riqualificare le uscite.

In particolare, possono:

- dismettere le non poche locazioni di locali adibiti ad archivio, smaltendo l'enorme mole di materiale cartaceo inutilmente custodito;

ridurre i costi di energia elettrica e riscaldamento, con un più razionale impiego degli impianti, spesso mantenuti inutilmente in funzione;
condividere tra più uffici, giudicanti e requirenti, una parte delle auto di servizio, evitando che restino per lungo tempo ferme nei parcheggi;
imparare ad espletare gare di evidenza pubblica per importi di rilevanza europea, da preferire alle convenzioni stipulate da Consip spa**[19]**, che spesso sono molto più onerose;
autorizzare il personale in missione a reperire autonomamente la sistemazione alberghiera, quando ciò consente di ridurre l'esborso finanziario a carico dell'erario.

A questi interventi, che – come già detto – possono essere immediatamente realizzati dagli uffici giudiziari, si potrebbe aggiungere la sensibile contrazione della gigantesca spesa per registrazione e trascrizione dei verbali delle udienze penali, se il legislatore modificasse l'art. 134 cpp e l'art. 51 disp att. cpp.

Le somme risparmiate possono, già ora a ordinamento vigente, essere assegnate dal MEF al Ministero della Giustizia.

È sufficiente applicare l'art. 16, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, che prevede che le amministrazioni pubbliche «possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa».

I risparmi di spesa conseguiti ("economie aggiuntive", secondo il comma 5) «possono essere utilizzati annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa» **[20]**.

L'entità dei risparmi effettivamente conseguiti deve essere «certificata… dai competenti organi di controllo»**[21]**.

Non risulta che gli uffici giudiziari siano mai stati coinvolti in un piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa.

La proposta, quindi, si articola in due diverse modulazioni.

Nell'ambito del quadro normativo vigente, il Ministero potrebbe invitare ciascun ufficio giudiziario a predisporre il piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa: questa iniziativa avrebbe certamente successo, perché i dirigenti (giudiziari e/o amministrativi) ben conoscono dove si annidano gli sprechi. Spirato il triennio, i dirigenti (o, *rectius*, l'organo di vigilanza, quindi probabilmente l'Ispettorato) devono certificare l'entità dei risparmi conseguiti e il Ministero destinerebbe la metà al Fondo risorse decentrate, che a sua volta sarebbe ripartito tra tutti i dipendenti di tutti gli uffici giudiziari.

Ma si può auspicare anche una modifica normativa, che preveda che i risparmi conseguiti siano (integralmente o in misura del 50%) assegnati all'ufficio giudiziario che li ha realizzati. È evidente che questa possibilità incentiverebbe ancor di più l'adozione di misure di razionalizzazione della spesa, perché il dirigente acquisirebbe un "tesoretto" da utilizzare per finalità istituzionali (cfr. § che segue).

8. La metamorfosi dell'ufficio giudiziario

La tappa finale potrebbe essere l'attribuzione agli uffici giudiziari (a tutti o, eventualmente, agli organi di secondo grado) di una vera autonomia finanziaria e contabile, con l'assegnazione di un capitolo di spesa multiforme, che consenta cioè l'acquisto di beni e servizi di vario tipo.

La concessione di siffatta autonomia consentirebbe all'ufficio giudiziario di procurarsi tutto ciò che occorre, in tempi rapidissimi.

Ad esempio (previa, ovviamente, una apposita disposizione), il dirigente potrebbe stipulare un contratto di lavoro a tempo determinato, per sopperire alla carenza di personale (assistenti giudiziari, soprattutto), in attesa che il Ministero espleti le procedure concorsuali su base nazionale.

Potrebbe, inoltre, acquistare l'hardware occorrente, in tempi più brevi rispetto a quelli ministeriali.

Analogamente, potrebbe farsi realizzare software personalizzati, ferma restando la necessità di adoperare quelli ministeriali.

In conclusione, ciò che si propone è una vera e propria metamorfosi del sistema giudiziario che, da recettore passivo di risorse (umane e strumentali), si trasforma in ente coinvolto a pieno titolo nella gestione delle risorse, mediante varie forme di incentivi.

---

[1] Art. 24-bis disp. att. c.p.c.; art. 179-ter disp. att. c.p.c.; art. 356 d. lgs.14/2019, art. 67 disp. att. c.p.p.; ecc.

[2] Art. 101, comma 6, d.lgs. 10 del 2026;

[3] D.M. Giustizia 22 febbraio 2018 e legge 234/2021 che ha stabilito in 6.000 la dotazione organica dei magistrati onorari, senza distinguere tra giudici di pace e vice procuratori onorari.

[4] D.M. 3 maggio 2002: compenso massimo di € 970,42 per la consulenza contabile (art. 5); € 484,95 per la consulenza attuariale (art. 7); € 484,95 per la consulenza in materia di pittura o scultura (art. *9*); € 582,05 per la consulenza in materia di retribuzioni previdenziali (art. 10); € 290,77 per la consulenza medico-legale (art. 21).

[5] Art. 33 Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali triennio 2022/2024, sottoscritto da A.Ra.N. e dalle Organizzazioni e Confederazioni sindacali il 27 gennaio 2025.

[6] Cfr. Marco Fabri, *Quando uno non vale uno*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, anno LXXVII, Fasc. 3, 2023, pp. 1011-1033.

[7] Il settore bancario, grazie alla trasformazione digitale, ha avuto un vero tracollo del numero di dipendenti (da 350.000 nel 2000 a 261.000 nel 2024).

[8] Art. 1, comma 787, legge 208/2015 e circolare D.O.G. 8 novembre 2016.

[9] Circolare Ministero della Giustizia del 13.10.2017.

[10] Nota 12.3.2026 del Direttore generale per i servizi applicativi, prot. 0008218.U.

[11] Art. 6 d.lgs. 240/2006.

[12] Decreto Ministro della Giustizia 14 aprile 2022.

[13] Decreto Ministro della Giustizia 31 maggio 2023.

[14] Art. 113 d.lgs. 50/2016; art. 45 d.lgs. 36/2023.

[15] D.M. 124 del 4 agosto 2021.

[16] Agenzia del demanio, provveditorato Interregionale per le opere pubbliche.

[17] C. Castelli, ***L'agenzia: una nuova governance per i servizi informatici del Ministero***, in *Questione Giustizia*.

[18] Art. 4-bis decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181

[19] Art. 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999 n. 488: «Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del **decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101**. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto».

[20] Art. 16, comma 5, DL 98/2011.

[21] Ibidem.