

Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia

INDICE

Introduzione	p. 9
1. Il PNRR nel settore giustizia	p.11
1.1 <i>Le modifiche al PNRR</i>	p.13
2. Il monitoraggio degli obiettivi	p.15
2.1 <i>La durata delle procedure</i>	p.15
2.2 <i>L'andamento dell'arretrato</i>	p.19
2.3 <i>Le procedure esecutive e concorsuali</i>	p.23
2.4 <i>Le risorse umane e la spesa per la giustizia</i>	p.27
2.5 <i>La digitalizzazione</i>	p.30
2.6 <i>L'edilizia giudiziaria</i>	p.31
3. Il riordino della geografia giudiziaria	p.32
4. Conclusioni	p.33
ALLEGATO: SINTESI DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR	p.37

EXECUTIVE SUMMARY

La riforma della giustizia, promossa fra quelle di primaria importanza nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rappresenta un passaggio fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese. Una giustizia rapida ed efficiente incentiva l'innovazione, favorisce gli investimenti e l'attrattività del *Doing Business*, migliora la qualità del credito e rinnova la fiducia dei cittadini nel funzionamento dello Stato democratico.

Dalle relazioni sull'amministrazione della Giustizia presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e dalle relazioni governative sullo stato di attuazione della riforma della giustizia emerge, tuttavia, un quadro sul funzionamento e l'efficienza del sistema giudiziario, che rende incerto il raggiungimento degli obiettivi finali del PNRR e mina la fiducia nella realizzazione di un sistema moderno ed efficiente che sia in grado di assicurare la tutela dei diritti in tempi ragionevoli.

Sul piano normativo la maggior parte delle riforme previste dal PNRR è stata compiutamente attuata, ma le risorse a disposizione non risultano ancora integralmente allocate. Allo stato attuale, la spesa prodotta per gli investimenti in capitale umano, digitalizzazione e edilizia giudiziaria corrisponde al 39% di quanto previsto a fine Piano.

A due anni dalla realizzazione delle riforme del Piano, i ritardi e le inefficienze del sistema giudiziario rimangono ancora principalmente un problema di investimenti per uomini e mezzi. La digitalizzazione, che rappresenterebbe uno strumento di grande efficienza organizzativa, non è compiuta e non è efficiente, e richiederebbe ulteriori significativi investimenti. Va, inoltre, completato l'organico di giudici e personale amministrativo, e devono essere introdotti correttivi per l'Ufficio del processo, che a fronte di una buona prova iniziale, sconta la mancanza di prospettive contrattuali e/o incentivi, nonché subisce la concorrenza nell'attrarre le necessarie competenze professionali con le altre amministrazioni. Questi problemi, insieme all'aumento della domanda di giustizia, conducono a una inversione di tendenza in termini di (i) abbattimento dell'arretrato, che risale rispetto ai dati degli ultimi due anni, (ii) durata dei processi, soprattutto nel primo grado e presso il giudice di pace, che aumentano nell'ultimo anno.

Sono invece positivi i dati che emergono dalle procedure concorsuali, soprattutto la continua crescita della composizione negoziata della crisi, non solo in termini numerici, ma anche di esiti favorevoli. Dunque, l'istituto dà buona prova nel raggiungimento

dell'obiettivo posto dal legislatore di favorire l'emersione anticipata della crisi. Il funzionamento di questo istituto/ fase stragiudiziale indurrebbe a valutare la possibilità di introdurre istituti analoghi nell'ambito delle procedure esecutive individuali per il recupero dei crediti, in una prospettiva di degiurisdizionalizzazione del processo esecutivo.

Sempre in una prospettiva di riforme ulteriori, un recente studio evidenzia i benefici, in termini di efficienza e abbattimento della domanda di giustizia, portati dal riordino della geografia giudiziaria attuata negli anni 2012-13.

La riduzione del disposition time nei tre gradi di giudizio

La durata media dei processi si è ridotta rispetto alla baseline PNRR (2019) del 22,9% nel settore civile, ma l'obiettivo al 30 giugno 2026 della riduzione del *disposition time* nei tre gradi di giudizio del 40% nel settore civile appare ancora lontano. Diversamente, quello della riduzione del 25% nel penale è stato realizzato (-32% rispetto alla baseline del 2019). Se si guarda, tuttavia, al tasso di variazione rispetto al 2023 emerge – sia per il settore civile, sia per quello penale – una riduzione molto modesta della durata delle procedure in Cassazione e in Corte d'Appello, a fronte di un aumento in Tribunale di primo grado pari al 5,5% nel civile (343 giorni rispetto ai 325 del 2023) e all'8,5% nel penale (310 giorni rispetto ai 286 del 2023). La situazione risulta, inoltre, ancora più grave con riguardo agli uffici del giudice di pace: +11,1% in ambito civile e +6,3% in quello penale.

L'andamento dell'arretrato

Quanto all'abbattimento dell'arretrato l'obiettivo di ridurre, entro la fine del 2024, il 95% delle pendenze al 2019 presso le Corti d'Appello e i Tribunali risulta conseguito solo con riferimento alle prime (con una riduzione del 99,1%). Nei Tribunali, infatti, nonostante la riduzione del 91,7% rispetto al 2019, a dicembre 2024, il numero di procedimenti pendenti è pari a 2.817.759 (+3,5% rispetto al 2023) cui si aggiunge un aumento del 6,5% dei procedimenti iscritti rispetto all'anno precedente, un segnale che indica come vi sia il rischio concreto di un nuovo accumulo di arretrato.

Con riferimento all'obiettivo finale, con scadenza a giugno 2026, che prevede l'abbattimento del 90% delle pendenze al 2022, dalla Relazione del Ministero della Giustizia, emerge che, al 31 ottobre 2024, si ha una riduzione del 70% delle pendenze

nei Tribunali e di circa il 67% nelle Corti d'Appello¹. L'obiettivo finale, dunque, potrebbe essere raggiunto solo se nei prossimi 2 anni, invece di aumentare, il numero delle sopravvenienze diminuisse e se il *clearance rate*, e cioè il rapporto tra numero di procedimenti pendenti e numero dei procedimenti iscritti, nei Tribunali tornasse a crescere.

Le procedure esecutive e concorsuali

Alcuni dati positivi emergono sul piano delle procedure concorsuali, anche grazie all'istituto della composizione negoziata della crisi. Alcuni studi, in particolare, evidenziano un miglioramento dell'efficienza dei Tribunali nella gestione di fallimenti e liquidazioni giudiziali a fronte di un aumento delle iscrizioni complessive. In particolare, si registra una diminuzione di circa il 7% del numero di casi pendenti (fallimenti e liquidazioni). Il tasso di smaltimento delle procedure (c.d. *clearance rate*) si è attestato al 46% nella media nazionale, con picchi superiori all'80% in alcune sedi. Quanto alle domande di accesso alla composizione negoziata della crisi, si continua a registrare un trend in crescita, con 1.860 domande al 14 novembre 2024 (823 in più rispetto a quelle censite nel 2023). Anche gli esiti favorevoli sono in aumento. L'analisi dei dati evidenzia risultati positivi sia con riguardo alle prospettive di risanamento delle imprese che accedono tempestivamente all'istituto, sia con riguardo all'impatto positivo che lo stesso genera sulla deflazione del carico di lavoro dei Tribunali, con effetti positivi sull'andamento generale del sistema concorsuale e della riduzione dei tempi delle procedure.

Il numero dei giudici e la scopertura negli organici

Al 31 dicembre 2024, risultano in servizio 9.708 magistrati ordinari con un differenziale di 1.791 posti vacanti e una percentuale di scopertura del 16,95%, in peggioramento rispetto all'anno precedente (16,52%). Significative carenze si riscontrano anche nel personale amministrativo. Oltre a nuovi investimenti occorrerebbe un'allocazione efficiente delle risorse. Gli organici dovrebbero essere calcolati in modo da tenere conto dei carichi pendenti e della domanda di giustizia. La revisione andrebbe effettuata guardando ai flussi in entrata e all'andamento dell'arretrato presso ciascun ufficio, sostenendo quelli che evidenziano maggiori necessità.

¹ Si precisa che, con riferimento al target da conseguire entro il primo semestre del 2026, sia per i Tribunali, sia per le Corti d'Appello, la baseline è il 2022 e non il 2019, in quanto il risultato riguarda i fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022.

L'ufficio per il Processo

L'Ufficio per il Processo continua a registrare preoccupanti tassi di abbandono in ragione sia della durata a tempo determinato dei contratti e del basso livello di retribuzione, sia della competizione con le altre amministrazioni pubbliche. A fronte dell'assunzione di 16.500 addetti disposta dal Decreto-Legge n. 80/2021, al 30 settembre 2024, ne risultano in servizio solo 8.804 (al netto di 3.299 dimissioni). Lo stesso provvedimento aveva, inoltre, statuito il reclutamento di figure professionali a supporto delle cancellerie per complessive 5.410 unità che, al 30 settembre 2024, risultano essere 3.101 (al netto di 1.646 dimissioni). A tale data, dunque, il numero complessivo degli addetti in servizio è di 11.905 unità: con un calo di ulteriori 98 unità nei soli tre mesi da giugno a settembre 2024 e 7.814 in meno rispetto alle 19.719 unità originariamente stimate necessarie dal PNRR (sebbene tale cifra sia stata ridotta a 10.000 a seguito della sua revisione per le difficoltà riscontrate nel perseguimento dell'obiettivo). A ciò si aggiunge che la spesa utilizzata per tale investimento è pari a 938.280.949,45 che corrisponde al 41,37% del finanziamento PNRR². Per garantire la piena efficacia dell'Ufficio del Processo appare, dunque, necessario uno sforzo maggiore nell'attrarre, reclutare e trattenere il capitale umano necessario, pianificando nuove assunzioni e stabilizzando le unità di personale in servizio anche oltre giugno 2026.

La digitalizzazione

Sul fronte della digitalizzazione, l'effettiva spesa di 133 milioni di euro stanziati e allocati su *Data Lake* e sulla digitalizzazione dei fascicoli, seppur in aumento rispetto all'anno precedente, resta troppo bassa (poco più di 33 milioni, pari al 25% del totale). Inoltre, si registrano notevoli ritardi nell'implementazione del processo telematico: con riferimento al processo civile, che già era stato interamente digitalizzato, si confermano le difficoltà di utilizzo di sistemi non omogenei e che generano confusione. In merito, invece, al processo penale, si sono riscontrate molteplici difficoltà nell'attuazione della prima fase (quella delle indagini preliminari) da cui sono derivati considerevoli ritardi. Si è, invece, proceduto alla digitalizzazione di più di 5 milioni di fascicoli, traguardo che rende plausibile il raggiungimento dell'obiettivo del 2026 (che prevede la digitalizzazione di 7.750.000 fascicoli). Infine, è stata completata, già alla fine del 2023, la procedura di aggiudicazione del contratto per la creazione del *Data Lake* e, quindi, risultano in corso di espletamento le relative attività progettuali per la realizzazione dei

² Secondo i dati esposti sul sito del Ministero della Giustizia la spesa al 31 dicembre 2024 ha superato il miliardo di euro (1.083.396.280,51) pari al 47,76% delle risorse stanziato dal PNRR.

sei sistemi di conoscenza, in scadenza nel primo semestre del 2026. Sono stati allocati per questa attività circa 52 milioni dei 133 milioni complessivi e la spesa ha di poco superato i 18 milioni pari al 35% del finanziamento. Con riguardo al progetto “*cloud first*”, che prevede un processo di migrazione delle infrastrutture al cloud entro fine 2025, il DIT (Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia), che coordina gli interventi in materia di digitalizzazione nel settore giustizia ha avviato e perseguirà, nel corso del 2025, la migrazione dei sistemi di pubblicazione e gestione offerte delle vendite giudiziarie (e gestione della casella massiva) verso il polo strategico nazionale, un progetto sul quale sono stati allocati al Ministero della giustizia ulteriori 33,5 milioni di euro che ancora dalle informazioni su Italia Domani non risultano spesi.

L'edilizia giudiziaria

La misura si pone l'obiettivo di intervenire entro la metà del 2026 su 60 edifici dislocati in diverse aree geografiche efficientando 289.000 mq con riduzione di consumi energetici. Tra gli interventi ammessi al finanziamento PNRR e affidati ai Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche, all'Agenzia del Demanio e al Comune di Venezia si distinguono 52 interventi di grandi manutenzioni e 10 interventi relativi a cittadelle della giustizia.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, è stato conseguito, in ritardo, l'obiettivo che aveva come scadenza dicembre 2023, relativo all'aggiudicazione di tutte le procedure per la riqualificazione ed efficientamento energetico previsti dal PNRR. A fine 2024 13 progetti risultano in collaudo, 42 in esecuzione e solo 5 risultano ancora in aggiudicazione. Anche in tal caso, la spesa realizzata è ancora limitata. Secondo i dati desumibili dal sito del Ministero della Giustizia si tratta al 31 dicembre 2024 di poco meno di 115 milioni pari al 28% delle risorse stanziare, che ammontano a circa 411 milioni.

Il riordino della geografia giudiziaria

Un recente studio di Banca d'Italia sugli effetti della riforma della geografia giudiziaria realizzata nel biennio 2012-2013, evidenzia che, nell'arco temporale 2010-2019, si è registrata da un lato, una riduzione nella domanda di giustizia, presumibilmente per i maggiori costi connessi con l'aumento della distanza dai tribunali e, dall'altro, un aumento del numero dei processi chiusi e una riduzione della loro durata. I miglioramenti hanno riguardato soprattutto le materie più complesse e i tribunali inizialmente meno efficienti, che hanno beneficiato in misura maggiore dei rendimenti di scala e specializzazione. Sebbene sia difficile individuare un equilibrio ottimale per l'erogazione del servizio giustizia, che sia in grado di migliorare l'efficienza del sistema

senza pregiudicare la tutela dei diritti, i dati suindicati suggeriscono di valutare la possibilità di un ulteriore sforzo di riordino della geografia giudiziaria.

Introduzione

La riforma della giustizia, promossa nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rappresenta un passaggio fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese. Una giustizia rapida ed efficiente incentiva l'innovazione, favorisce gli investimenti e l'attrattività del *Doing Business*, migliora la qualità del credito e rinnova la fiducia dei cittadini nel funzionamento dello Stato democratico.

Gli obiettivi del PNRR mirano a colmare il grave divario che separa l'Italia dagli altri ordinamenti europei in termini di tempi processuali. L'obiettivo finale cui le riforme e gli investimenti previsti dal Piano dovrebbero tendere è, tuttavia, quello della realizzazione di un sistema giudiziario moderno ed efficiente che, una volta a regime, sia in grado di assicurare in tempi ragionevoli un'efficace tutela dei diritti e garantire la solidità e prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

L'impegno assunto originariamente con le istituzioni europee prevedeva – entro giugno 2026 – una riduzione del 40% della durata media del processo civile e del 25% della durata media del processo penale, nonché l'abbattimento del 90% dell'arretrato. I primi segnali di difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi portarono, nel 2024, a una rimodulazione del Piano e alla fissazione di un target intermedio: i) entro dicembre 2024, la riduzione del 95% dell'arretrato al 31 dicembre 2019 per i Tribunali e le Corti d'Appello; ii) entro giugno 2026, l'abbattimento del 90% presso i Tribunali dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1 gennaio 2017 e, presso le Corti d'appello, dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1 gennaio 2018.

Per realizzare tali obiettivi il Piano stanziava circa 3 miliardi di euro e delinea molteplici interventi processuali, organizzativi e ordinamentali, tra cui: i) la riforma del processo civile; ii) la riforma del processo penale; iii) la riforma della giustizia tributaria; iv) la riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza; v) la riforma dell'ordinamento giudiziario; vi) il rafforzamento dell'Ufficio per il processo (UPP); vii) la digitalizzazione del sistema giustizia; viii) la ristrutturazione dell'edilizia giudiziaria.

Dal 2022 ad oggi, il complesso delle riforme è stato attuato, ma le risorse non risultano ancora integralmente allocate. Allo stato attuale, la spesa prodotta per gli investimenti in risorse umane, digitalizzazione e edilizia giudiziaria corrisponde al 39% di quanto previsto a fine Piano. Il bilancio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi è solo parzialmente positivo, e l'andamento complessivo del sistema giudiziario registra preoccupanti segnali di peggioramento che rischiano di incidere sulla realizzazione degli obiettivi finali.

Assonime, con il presente documento continua il monitoraggio sui dati riportati nelle relazioni sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 del Primo Presidente della Corte di cassazione e del Ministro della giustizia, nonché sugli atti governativi e parlamentari per il monitoraggio del PNRR, al fine di fornire il quadro dello stato di attuazione delle riforme sulla giustizia. Ad una prima parte illustrativa degli obiettivi e delle modifiche del Piano, segue l'esame dei dati sugli obiettivi conseguiti e sulla spesa sostenuta al 2024, in particolare con riferimento a: i) la durata delle procedure; ii) l'andamento dell'arretrato; iii) le risorse umane e la spesa per la giustizia; iv) la digitalizzazione; v) l'edilizia giudiziaria.

Da ultimo, si allega una sintesi degli interventi normativi volti a favorire l'attuazione del PNRR, con particolare attenzione alle misure introdotte nel 2024.

1. Il PNRR nel settore giustizia

La riforma della giustizia rappresenta uno dei pilastri fondamentali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e si pone due obiettivi principali:

- i) la riduzione del disposition time³ complessivo, dato dalla somma del disposition time nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026;
- ii) la riduzione dell'arretrato⁴ che mira, entro dicembre 2024, alla riduzione del 95% delle pendenze al 31 dicembre 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti d'Appello (98.371) e all'abbattimento, entro giugno 2026, del 90% presso i Tribunali dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1° gennaio 2017 (1.197.786) e, presso le Corti d'Appello, dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1° gennaio 2018 (179.306)⁵.

Per la realizzazione di tali obiettivi, il PNRR delinea un piano di riforme e di importanti investimenti. Le riforme, in particolare, riguardano⁶:

- i) la **riforma del processo civile**, implementata attraverso il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, e successivamente modificata dal d.lgs 31 ottobre 2024, n. 164 che ha previsto misure integrative e correttive nel segno della razionalizzazione e semplificazione del processo. Ulteriori modifiche sono state introdotte nel corso del 2024 dal Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56;
- ii) la **riforma del processo penale**, implementata dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 134, con i relativi decreti attuativi. Ulteriori modifiche, volte a garantire una maggiore efficienza del processo e ad assicurarne la ragionevole durata, sono state introdotte dal

³ Tale indice si ottiene calcolando il rapporto tra i procedimenti pendenti e quelli definiti alla fine di un determinato anno e moltiplicando tale dato per 365 (i giorni di un anno).

⁴ L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i tempi di ragionevole durata fissati dalla Legge 24 marzo 2011, n. 89 (c.d. Legge Pinto) in 3 anni per il Tribunale; 2 anni per la Corte d'Appello e 1 anno per il giudizio in Corte di cassazione.

⁵ Si precisa che il PNRR originariamente prevedeva, con riferimento all'arretrato, una riduzione del 65% in Tribunale e del 55% in Corte d'Appello entro la fine del 2024 e del 90% in Tribunale e in Corte d'appello entro giugno 2026. Tale obiettivo era stato, però, oggetto di modifica con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE dell'8 dicembre 2023. Su cui, v. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e studi n. 4/2024.

⁶ Per una sintesi delle riforme attuate e in corso di attuazione, v. allegato.

decreto legislativo correttivo 19 marzo 2024, n. 19 e dalla Legge 9 agosto 2024, n. 114;

- iii) la **riforma della disciplina dell'insolvenza** , implementata attraverso il d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83⁷ e successivamente modificata dal decreto legislativo correttivo del 13 settembre 2024, n. 136, con lo scopo di superare le incertezze interpretative e le lacune della riforma;
- iv) la **riforma della giustizia tributaria** , implementata dalla legge 31 agosto 2022, n. 130 e dai relativi decreti attuativi, tra cui i decreti legislativi 5 novembre 2024, n. 173 e 14 novembre 2024, n. 175 volti a garantire una maggiore efficienza del contenzioso tributario e a riordinare l'organizzazione e il funzionamento delle Corti. Ulteriori modifiche sono state introdotte dal decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 19 per rafforzarne l'organico;
- v) la **riforma dell'ordinamento giudiziario** , implementata dalla legge delega 17 giugno 2022, n. 71 e dai due decreti legislativi 28 marzo 2024, nn. 44 e 45. Ulteriori misure organizzative sono state introdotte dal Decreto-legge 28 novembre 2024, n. 178, convertito con la Legge 23 gennaio 2025, n. 4. È, infine, attualmente pendente in Parlamento un disegno di legge per la separazione delle carriere⁸;
- vi) la **digitalizzazione del Ministero della Giustizia** , implementata attraverso l'adozione di una serie di atti in coordinamento con le riforme del processo civile e penale, volti a consentire la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e l'attuazione del processo telematico nel processo civile, nonché la digitalizzazione della fase delle indagini preliminari nel processo penale;
- vii) la **digitalizzazione del Consiglio di Stato** , implementata attraverso l'accordo⁹ tra la Presidenza del Consiglio dei ministri (in particolare, del Dipartimento per la trasformazione digitale) e il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.

Gli investimenti sono, invece, articolati in tre linee di intervento:

⁷ Che ha modificato il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi e dell'insolvenza)

⁸ Trattasi del Disegno di legge costituzionale "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" – Disegno di legge S1353.

⁹ Tale accordo è stato adottato ai sensi del d.lgs. n. 50/2016 per la realizzazione del sub-investimento relativo alla digitalizzazione del Consiglio di Stato.

- i) **Ufficio per il processo e Capitale Umano:** € 2.268.050.053,73¹⁰ per rafforzare la struttura dell'Ufficio per il processo e superare le disparità tra gli uffici giudiziari, migliorarne la performance e accompagnare il processo di transizione digitale del sistema giudiziario;
- ii) **Digitalizzazione:** € 133.203.200¹¹ per investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dei dati, a cui si aggiungono € 7.500.000¹² per la digitalizzazione del Consiglio di Stato;
- iii) **Edilizia giudiziaria:** € 411.739.000 per ristrutturare e riqualificare strutture inadeguate dell'amministrazione.

Allo stato attuale, la spesa prodotta per tali investimenti è pari a circa 1 miliardo e 100 milioni, il 39% di quanto previsto a fine Piano.

1.1 Le modifiche al PNRR

Nel corso del 2024, a causa di alcune difficoltà riscontrate nell'attuazione delle riforme, il Governo italiano ha nuovamente proposto di modificare parte del PNRR¹³. A seguito dell'approvazione da parte della Commissione europea, il Consiglio europeo ha provveduto alla revisione del Piano in data 14 maggio 2024¹⁴ e, da ultimo, il 12 novembre 2024¹⁵.

¹⁰ Come riportato dal sito del Ministero della Giustizia, disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_capitale_umano, aggiornato al 13 febbraio 2025.

¹¹ Come riportato dal sito del Ministero della Giustizia, disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_11_2.wp, aggiornato al 13 febbraio 2025.

¹² Come riportato dalla Fondazione Open Polis, disponibile al seguente link: <https://openpnrr.it/misure/16/>.

¹³ La prima modifica del PNRR fu approvata dal Consiglio europeo l'8 dicembre 2023. Per un esame delle relative modifiche si rinvia a ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme della Giustizia*, Note e studi n. 4/2024.

¹⁴ Nello specifico, l'Italia ha presentato alla Commissione europea richiesta motivata di modifica del PNRR in data 4 marzo 2024 ed il Consiglio dell'Unione Europea, in data 14 maggio, ha provveduto ad adottare la Decisione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, disponibile al seguente link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9399-2024-INIT/it/pdf>.

¹⁵ Nello specifico, l'Italia ha presentato alla Commissione europea richiesta motivata di modifica del PNRR in data 10 ottobre 2024 ed il Consiglio dell'Unione Europea, in data 12 novembre 2024, ha provveduto ad adottare la Decisione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, disponibile al seguente link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15114-2024-INIT/it/pdf>.

Le modifiche che intervengono maggiormente nel settore della giustizia sono contenute nella prima revisione al PNRR di maggio 2024 che, tra gli altri interventi, sopprime l'investimento di 200 milioni di euro¹⁶ volto a sostenere, nell'ambito del programma *Horizon Europe*¹⁷, progetti di ricerca, sviluppo e innovazione individuati con specifici bandi per la partecipazione a partenariati. Tale investimento è stato soppresso a seguito della richiesta da parte del Governo italiano, perché ritenuto irrealizzabile a fronte di una domanda insufficiente del mercato¹⁸. Tali risorse sono state destinate a una nuova misura¹⁹ finalizzata a finanziare le imprese tramite progetti di ricerca, sviluppo e innovazione (detti "accordi di Innovazione") per sostenere la creazione di nuovi prodotti, processi o servizi o il miglioramento di quelli esistenti, grazie allo sviluppo di tecnologie abilitanti fondamentali (c.d. *Key Enabling Technologies*), in settori coerenti con il pilastro del programma Orizzonte Europa²⁰. In secondo luogo, parte delle risorse è stata orientata a favore della missione relativa alla **digitalizzazione della giustizia**²¹. A fronte del rafforzamento delle risorse in tale

¹⁶ Trattasi dell'investimento 2.2 – Partenariato per la ricerca e l'innovazione Orizzonte Europa nell'ambito della componente 2 della missione 4 (M4C2-2I2.2), che ammontava a 200 milioni di euro, come riportato da ITALIADOMANIOPENDATA_PNRR, Quadro finanziario, database versione 5, del 13 giugno 2023, disponibile al seguente link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>.

¹⁷ In particolare, tale misura sostiene, dando continuità a iniziative realizzate attraverso il Fondo per la crescita sostenibile (FCS), progetti di ricerca, sviluppo e innovazione individuati con specifici bandi per la partecipazione a partenariati nell'ambito del programma Horizon Europe. Quest'ultimo rappresenta il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027 e finanzia attività di ricerca e innovazione.

¹⁸ Come riportato nella Decisione di esecuzione del Consiglio di cui alla nota n. 14 del presente documento.

¹⁹ Trattasi della misura M4C2-2 *bis* nell'ambito dell'investimento 2.2 - Accordi di Innovazione nell'ambito della componente 2 della missione 4, i cui beneficiari sono: imprese, associazioni di imprese o organizzazioni di ricerca che portano avanti un accordo di Innovazione in una delle seguenti aree di intervento: tecnologie di fabbricazione; tecnologie digitali fondamentali, comprese le tecnologie quantistiche; tecnologie abilitanti emergenti; materiali avanzati; intelligenza artificiale e robotica; industrie circolari; industria pulita a basse emissioni di carbonio; malattie non trasmissibili e rare; malattie infettive, comprese le malattie trascurate e legate alla povertà strumenti, tecnologie e soluzioni digitali per la salute e l'assistenza, compresa la medicina personalizzata; impianti industriali nella transizione energetica; competitività industriale nel settore dei trasporti; mobilità e trasporti puliti, sicuri e accessibili; mobilità intelligente; stoccaggio dell'energia; sistemi alimentari; sistemi di bioinnovazione nella bioeconomia dell'Unione; sistemi circolari. A tale misura sono destinati 164 milioni, come riportato da ITALIADOMANIOPENDATA_PNRR, Quadro finanziario, database versione 8, del 25 luglio 2024, disponibile al seguente link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>.

²⁰ Su cui, v. <https://www.mimit.gov.it/it/pnrr/progetti-pnrr/pnrr-accordi-di-innovazione>.

²¹ Trattasi della misura M1C1- 38 *bis*, inserita nella riforma 1.8 – Digitalizzazione della giustizia, cui vengono destinati 36 milioni, come riportato da ITALIADOMANIOPENDATA_PNRR, Quadro finanziario,

direzione è stato introdotto un nuovo obiettivo che impone – entro il 2025 – la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado fino all’atto conclusivo attraverso il “portale delle notizia di reato” (PNR), il “portale dei depositi penali” (PDP) e l’“applicativo processo penale” (APP), rendendo le piattaforme interoperabili tra loro.

2. Il monitoraggio degli obiettivi

Il 2024 ha rappresentato un anno di fondamentale importanza per l’attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, poiché è stato caratterizzato dalla scadenza di 106²² traguardi intermedi.

Di seguito, si analizzano i dati relativi a 5 macrocategorie: i) durata delle procedure; ii) arretrato; iii) risorse umane; iv) digitalizzazione; v) edilizia giudiziaria.

2.1 La durata delle procedure

La durata delle procedure²³ è un indicatore fondamentale di valutazione dell’efficienza del sistema giudiziario e rappresenta elemento imprescindibile di garanzia del rispetto del giusto processo.

Il PNRR impone, entro il 30 giugno 2026, la riduzione del *Disposition time* complessivo del 40% nel settore civile e del 25% in quello penale. Al fine di valutare il raggiungimento di tali obiettivi, le percentuali di riduzione devono essere misurate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (c.d. *baseline*²⁴), che registravano un DT, per i tre gradi di giudizi, pari a: i) 2.512 giorni per il settore civile (rispettivamente, 556 Tribunale, 654 Corte d’Appello, 1.302 Corte di Cassazione); ii) 1.392 giorni per il settore penale (rispettivamente, 392 Tribunale, 835 Corte d’Appello, 166 Corte di Cassazione).

database versione 8, del 25 luglio 2024, disponibile al seguente link: <https://www.italiadomani.gov.it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>.

²² Come riportato dal sito ufficiale della Camera dei deputati, disponibile al seguente link: <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitraguardi.html>. I 106 traguardi sono il risultato della somma degli obiettivi raggiunti nel primo semestre 2024 (39) e nel secondo (67).

²³ La durata delle procedure (*disposition time*, c.d. DT) è l’indicatore di durata utilizzato a livello europeo ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione per l’efficienza della giustizia (Cepej evaluation) e del Justice Scoreboard elaborato dalla stessa Commissione europea. Tale indicatore misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, confrontando lo stock delle pendenze alla fine dell’anno, con il flusso dei procedimenti definiti dell’anno.

²⁴ Il 2019 rappresenta l’anno di riferimento utilizzato per valutare il raggiungimento degli obiettivi imposti dal PNRR nel corso del tempo.

Entro il 2026, quindi, il DT dovrebbe essere pari a 1508 giorni per il settore civile e 1.045 per quello penale.

Alla luce degli ultimi dati forniti dal Ministero della giustizia di monitoraggio al PNRR²⁵, aggiornati al I semestre del 2024, nel settore civile, si è registrata una riduzione, rispetto alla *baseline* del 2019, del DT complessivo a 1.936 giorni (con una variazione del 22,9%). Per un confronto maggiormente rappresentativo, inoltre, il Ministero pubblica anche la variazione rispetto al I semestre del 2023, che appare contenuta in Tribunale (-3,3%, pari a 15 giorni) e in Corte d'Appello (-1%, pari a 5 giorni) ed elevata, invece, in Corte di cassazione (-7,1%, pari a 74 giorni) ove, per la prima volta dal 2019, viene raggiunta una durata media inferiore ai 1.000 giorni.

	Tribunale	Corte d'Appello	Cassazione	TOTALE	var% rispetto baseline
baseline 2019	556	654	1.302	2.512	
2020	719	836	1.525	3.080	22,6%
2021	567	663	1.002	2.233	-11,1%
2022	532	620	1.063	2.215	-11,8%
I sem 2023	453	533	1.045	2.031	-19,2%
2023	486	586	1.003	2.075	-17,4%
I sem2024	438	528	971	1.936	-22,9%
<i>var% rispetto baseline</i>	<i>-21,2%</i>	<i>-19,3%</i>	<i>-25,5%</i>		
<i>var% Isem24 vs Isem23</i>	<i>-3,3%</i>	<i>-1,0%</i>	<i>-7,1%</i>		

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa e Ufficio statistico delle Corte di Cassazione

Nello stesso periodo, nel settore penale, il DT si è ridotto a 947 giorni (-32% rispetto alla *baseline*). Anche in tal caso, rispetto al I semestre 2023, si assiste, con riferimento alla Corte di Cassazione e Corte d'Appello, ad una diminuzione della durata delle procedure, rispettivamente, del 28,1% e del 5,6%. Guardando, invece, il *disposition time* in Tribunale si ravvisa un incremento di 20 giorni, pari ad un aumento del 7,3%.

²⁵ Ministero della Giustizia, Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2024, disponibile sul sito: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_monitoraggio_obiettivi.

	Tribunale	Corte d'Appello	Cassazione	TOTALE	var% rispetto baseline
baseline 2019	392	835	166	1.392	
2020	516	1.188	238	1.942	39,5%
2021	414	906	184	1.504	8,0%
2022	366	755	132	1.253	-10,0%
I sem 2023	275	613	101	989	-29,0%
2023	286	649	110	1.045	-25,0%
I sem2024	295	579	73	947	-32,0%
var% rispetto baseline	-24,6%	-30,7%	-56,2%		
var% Isem24 vs Isem23	7,3%	-5,6%	-28,1%		

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa e Ufficio statistico delle Corte di Cassazione

Dai dati riportati nella Relazione del Ministero sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2024, che guarda a un diverso arco temporale di riferimento (1° ottobre 2023/30 settembre 2024) emerge, tuttavia, una situazione più allarmante sulla durata dei processi sia nel settore civile, sia in quello penale.

In entrambi i settori, infatti, se la Corte di Cassazione e la Corte d'Appello registrano una riduzione, seppur molto modesta del disposition time rispetto al 2023, i Tribunali evidenziano un aumento pari al 5,5% nel civile (343 giorni rispetto ai 325 del 2023) e all'8,5% nel penale (310 giorni rispetto ai 286 del 2023). La situazione risulta, inoltre, ancora più grave con riguardo agli uffici del giudice di pace: +11,1% in ambito civile e +6,3% in quello penale.

Durata media dei procedimenti civili presso gli uffici giudiziari - *Disposition time*(a) - Anni 2021-2022-2023-2024*

<i>Uffici</i>	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024*	Variazione 2024* vs 2023
<i>Corte Suprema di Cassazione</i>	996	1.055	994	973	-2,1%
<i>Corte di Appello</i>	631	590	559	556	-0,5%
<i>Tribunale ordinario</i>	344	322	323	343	5,5%
<i>Giudice di pace</i>	364	370	341	379	11,1%
<i>Tribunale per i minorenni</i>	578	602	760	637	-16,2%

* Periodo compreso tra l'1/10/2023 ed il 30/09/2024

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Tav. 1 - *Disposition time* - Settore PENALE (registro noti)

Ufficio	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024 ⁽¹⁾	Anno 2024 ⁽¹⁾ vs Anno 2023
Corte di Cassazione	184	132	110	100	-9,4%
Corte di Appello	906	755	649	633	-2,5%
Tribunale ordinario	414	366	286	310	8,5%
Procura della Repubblica	326	314	303	306	1,0%
Giudice di pace	282	257	238	253	6,3%

Fonte: Ministero della giustizia -Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa e Corte Suprema di Cassazione

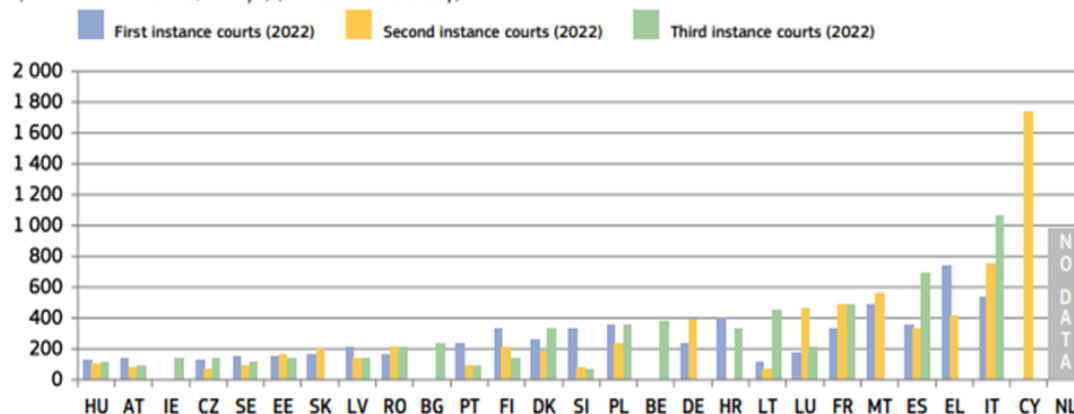
⁽¹⁾ Periodo compreso tra il 1 ottobre 2023 ed il 30 settembre 2024.

Il complesso di tali dati evidenzia, dunque, non solo la lontananza per il settore civile dagli obiettivi finali del PNRR, ma anche un preoccupante peggioramento complessivo del sistema giudiziario che rischia di riproporre a scadenza del Piano le stesse inefficienze iniziali.

I risultati raggiunti, inoltre, appaiono ancora più scoraggianti se confrontati con quelli degli altri Paesi dell'Unione Europea. Dall'ultimo EU *Justice Scoreboard* disponibile emerge, infatti, con chiarezza come, nel settore civile, il *disposition time* italiano nei tre

gradi di giudizio sia nettamente superiore rispetto agli altri²⁶: l'unico Paese con una durata delle procedure superiore all'Italia è Cipro.

Figure 7 Estimated time needed to resolve litigious civil and commercial cases at all court instances in 2022 (*) (1st, 2nd and 3rd instance/in days) (source: CEPEJ study)



(*) The order is determined by the court instance with the longest proceedings in each Member State. No data are available for first and second instance courts in **BE** and **BG**, for second instance courts in **NL**, for second and third instance courts in **AT** or for third instance courts in **DE** and **HR**. There is no third instance court in **DE** and **MT**. Access to a third instance court may be limited in some Member States.

Fonte: The 2024 EU Justice Scoreboard

2.2 L'andamento dell'arretrato

L'andamento dell'arretrato²⁷ rappresenta un indicatore dell'efficienza del sistema giustizia in Italia: la sua diminuzione corrisponde, infatti, alla capacità del sistema di esaurire un numero di cause maggiore di quelle nuove in entrata. Il raggiungimento degli obiettivi richiesti dal PNRR aveva riscontrato, già nel 2023, alcune criticità, che avevano spinto il Governo italiano a chiedere una revisione del Piano, all'esito della quale sono stati imposti i nuovi *target* approvati dalla Commissione: i) entro il 31 dicembre 2024, la riduzione del 95% delle cause pendenti da più di tre anni nel 2019 (337.740) presso i Tribunali ordinari civili, nonché di quelle pendenti da più di due anni nel 2019 (98.731) presso le Corti d'Appello civili; ii) entro il 30 giugno 2026, la riduzione del 90%, presso i Tribunali dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1

²⁶ Si tratta del 2024 *EU Justice Scoreboard*, dell'11 giugno 2024, disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf.

²⁷ L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i termini di durata ragionevole fissati dalla legge del 24 marzo 2001, n. 89 "Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile" (c.d. legge Pinto), fissati in 3 anni per il Tribunale, 2 anni in Corte d'Appello e 1 in Corte di Cassazione.

gennaio 2017 (1.197.786) e presso le Corti d'Appello dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1 gennaio 2018 (179.306)²⁸.

Dalle statistiche del Ministero della Giustizia, nel mese di ottobre 2024, si registra, rispetto alla *baseline* del 2019, una riduzione, per i tribunali, del 91.7% (pari a, circa, 28.117 cause) e, per le Corti d'Appello, del 99.1% (pari a, circa, 903 cause). Se, dunque, le Corti d'Appello hanno raggiunto e superato l'obiettivo per il 2024, lo stesso non può essere detto con riferimento ai Tribunali. Nonostante il Ministro della Giustizia abbia rassicurato sul prossimo raggiungimento dell'obiettivo e imputato il ritardo alla complessità delle materie oggetto dei procedimenti pendenti, il quadro non appare confortante. Al terzo trimestre 2024, presso il Tribunale ordinario, residuano, infatti, 1.523.791 pendenze, a fronte delle 1.518.877 del 2023 (con un aumento di più del 0,3%).

La situazione è ancora più grave se si guarda alla fine del 2024, con un numero di procedimenti nei Tribunali pendenti pari a 2.817.759 (+3,5% rispetto al 2023) cui si aggiunge un aumento del 6,5% dei procedimenti iscritti rispetto all'anno precedente.

L'obiettivo intermedio riguardo all'arretrato dei Tribunali è stato mancato.

Ne emerge un quadro in cui il sistema non è in grado di assorbire la domanda di giustizia, con effetti che inevitabilmente sono destinati a incidere sia sulla realizzazione degli obiettivi finali relativi all'arretrato, sia sulla riduzione dei tempi processuali: se, infatti, gli stessi giudici devono instaurare un numero di procedimenti pendenti ancora molto elevato, a fronte di un aumento delle sopravvenienze, maggiori saranno i tempi di definizione delle procedure complessive.

Con riferimento all'obiettivo finale, con scadenza a giugno 2026, dalla Relazione del Ministero della Giustizia emerge che, al 31 ottobre 2024, si ha una riduzione del 70% delle pendenze nei Tribunali (355.433 procedimenti rispetto ai 1.197.786 della *baseline* nel 2022) e di circa il 67% nelle Corti d'Appello (con 59.549 procedimenti a fronte dei 179.306 della *baseline* 2022)²⁹.

Dal complesso dei dati emerge, dunque, come l'obiettivo potrebbe essere raggiunto solo se nei prossimi 2 anni il numero delle sopravvenienze diminuisse, invece di

²⁸ Su tale aspetto, v. anche ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e studi n. 4/2024.

²⁹ Si precisa che, con riferimento al target da conseguire entro il primo semestre del 2026, sia per i Tribunali, sia per le Corti d'Appello, la *baseline* è il 2022 e non il 2019, in quanto il risultato riguarda i fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022.

umentare, e se il *clearance rate*, e cioè il rapporto tra numero di procedimenti pendenti e numero dei procedimenti iscritti, nei Tribunali superasse il 100%.

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo ⁽¹⁾.

Dato nazionale comprensivo di tutti gli uffici. Anni 2003 - III trimestre 2024

Anno	Cassazione	Corte di appello	Tribunale ordinario*	Tribunale per i minorenni	Giudice di pace	Pendenti finali - totale nazionale	di cui: Area SEICIC [Esecuzioni e procedure concorsuali]	di cui: Area SICID (*) [Contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione]	Variazione vs anno precedente	Area SEICIC Variazione vs periodo precedente	Area SICID Variazione vs periodo precedente
2003	91.963	253.429	3.363.937	110.477	777.674	4.597.480	743.240	3.854.240			
2004	93.726	289.608	3.307.625	109.100	948.556	4.748.615	722.539	4.026.076	3,3%	-2,8%	4,5%
2005	95.081	323.916	3.307.007	112.057	1.023.454	4.861.515	700.907	4.160.608	2,4%	-3,0%	3,3%
2006	100.805	359.011	3.326.263	119.886	1.190.885	5.096.850	675.517	4.421.333	4,8%	-3,6%	6,3%
2007	102.588	376.519	3.318.876	124.906	1.371.672	5.294.561	650.229	4.644.332	3,9%	-3,7%	5,0%
2008	99.066	398.242	3.295.604	122.105	1.532.645	5.447.662	613.039	4.834.623	2,9%	-5,7%	4,1%
2009	96.233	421.825	3.317.758	119.889	1.744.400	5.700.105	618.195	5.081.910	4,6%	0,8%	5,1%
2010	97.653	443.435	3.251.720	116.769	1.485.525	5.395.102	643.945	4.751.157	-5,4%	4,2%	-6,5%
2011	95.593	448.810	3.194.233	110.806	1.554.445	5.403.887	659.384	4.744.503	0,2%	2,4%	-0,1%
2012	99.792	439.848	3.086.899	106.428	1.367.630	5.100.597	664.745	4.435.852	-5,6%	0,8%	-6,5%
2013	98.692	398.315	2.789.436	96.834	1.296.075	4.679.352	672.492	4.006.860	-8,3%	1,2%	-9,7%
2014	100.778	356.016	2.596.290	92.749	1.207.289	4.353.122	672.777	3.680.345	-7,0%	0,0%	-8,1%
2015	104.561	327.080	2.381.929	89.634	1.062.402	3.965.606	596.884	3.368.722	-8,9%	-11,3%	-8,5%
2016	106.860	312.316	2.294.460	94.930	923.209	3.731.775	573.549	3.158.226	-5,9%	-3,9%	-6,2%
2017	106.922	290.616	2.201.452	96.651	864.933	3.560.574	567.553	2.993.021	-4,6%	-1,0%	-5,2%
2018	111.353	269.367	2.089.412	92.812	863.706	3.426.650	524.358	2.902.292	-3,8%	-7,6%	-3,0%
2019	117.033	241.695	1.990.044	95.633	849.555	3.293.960	487.616	2.806.344	-3,9%	-7,0%	-3,3%
2020	120.473	229.150	1.970.034	97.186	841.171	3.258.014	470.743	2.787.271	-1,1%	-3,5%	-0,7%
2021	111.241	209.815	1.780.826	97.711	847.162	3.046.755	419.690	2.627.065	-6,5%	-10,8%	-5,7%
2022	104.872	189.691	1.649.052	107.121	807.627	2.858.363	368.681	2.489.682	-6,2%	-12,2%	-5,2%
2023	94.759	171.842	1.518.877	132.683	805.199	2.723.360	342.909	2.380.451	-4,7%	-7,0%	-4,4%
III trim 2024	89.437	162.471	1.523.791	117.932	907.126	2.800.777	354.809	2.445.968	2,8%	3,5%	2,8%

Fonte: Ministero della Giustizia – Monitoraggio della giustizia civile anni 2003/III trim. 2024

L'arretrato della Corte di cassazione

L'operato della Corte di Cassazione è fondamentale per definire l'arretrato e raggiungere gli obiettivi fissati dal PNRR. In merito, la Relazione del Primo Presidente

della Corte di Cassazione³⁰ precisa che lo sforzo profuso³¹ nel corso del 2024 è stato massimo e ha contribuito a registrare, in via generale, notevoli miglioramenti.

La Relazione, infatti, riporta che, nel settore civile, la Corte è ritornata ad una pendenza inferiore a quella registrata nel 2003 riducendo, in un solo biennio, le pendenze di oltre 17.000 unità. Si assiste, in particolare, ad una diminuzione del 7,8%, dai 94.759 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2023 ai 87.380 del 31 dicembre 2024. Allo stesso modo, anche nel settore penale, si ha un abbattimento dell'arretrato con una riduzione del 30,3% delle pendenze (dalle 15.038 del 31 dicembre 2023 alle 10.488 del 31 dicembre 2024).

Nella medesima direzione, si pongono i dati forniti dal Ministero della Giustizia che, seppur aggiornati al III trimestre 2024, evidenziano che il numero dei procedimenti pendenti da oltre un anno in Cassazione è diminuito a 64.696: tale risultato rappresenta la riduzione più imponente dal 2019, segno di una netta accelerazione nella risoluzione dei procedimenti. La Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione evidenzia, inoltre, che risulta notevolmente diminuito il contenzioso più risalente ultra-biennale rispetto all'anno precedente: si è passati, infatti, da 49.633 ricorsi pendenti a fine 2023 a 45.753 al 31 dicembre 2024 (una differenza di 3.880 ricorsi, pari ad una riduzione di quasi l'8%).

Tuttavia, è evidente il peso della materia tributaria sull'arretrato che oscilla, negli anni, tra il 40% e il 56%: nel III trimestre 2024, la percentuale, come nel 2023, è sempre del 50%. Deve, però, essere considerato che, nel corso dell'anno, sono state adottate ed attuate più riforme in materia di giustizia tributaria finalizzate allo smaltimento dell'arretrato, i cui risultati saranno visibili solo nei prossimi anni.

³⁰ La Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2024 del Primo Presidente della Corte di Cassazione è disponibile al seguente link: https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Relazione_Corte_di_Cassazione_2025.pdf.

³¹ Il settore civile della Corte è stato, infatti, interessato, negli ultimi anni, da profonde innovazioni: i) l'istituzione dell'Ufficio per il processo come struttura a supporto della giurisdizione; ii) la soppressione della Sesta Sezione civile; iii) la maggior valorizzazione della specializzazione per ambiti di materie; iv) avviamento del percorso per la realizzazione di un effettivo processo telematico che ha visto, entro dicembre 2024, l'immediata pubblicazione delle sentenze e ordinanze depositate dal presidente del collegio. Anche con riferimento al settore penale, le riforme introdotte dal d.lgs. n. 150/2022, su cui v. allegato, hanno richiesto alla Corte un importante sforzo di adattamento, sia nell'interpretazione delle nuove disposizioni che nell'affrontare le sfide organizzative derivanti dalle modifiche strutturali al sistema.

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo - Arretrato civile
 Dato nazionale relativo a Corte di Cassazione, Corte di appello e Tribunale ordinario. Anni 2013 - III trimestre 2024

Arretrato Civile

Anno	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
2019	78.687	55%	98.371	337.740
2020	88.310	50%	97.966	344.083
2021	80.287	47%	86.952	325.012
2022	75.918	46%	70.531	306.227
2023	71.492	49%	61.245	254.158
III trim 2024	64.696	50%	55.238	223.312

Fonte: Ministero della Giustizia – Monitoraggio della giustizia civile anni 2003/III trim. 2024

2.3 Procedure esecutive e concorsuali

Alcuni dati incoraggianti riguardano il sistema delle procedure esecutive e concorsuali.

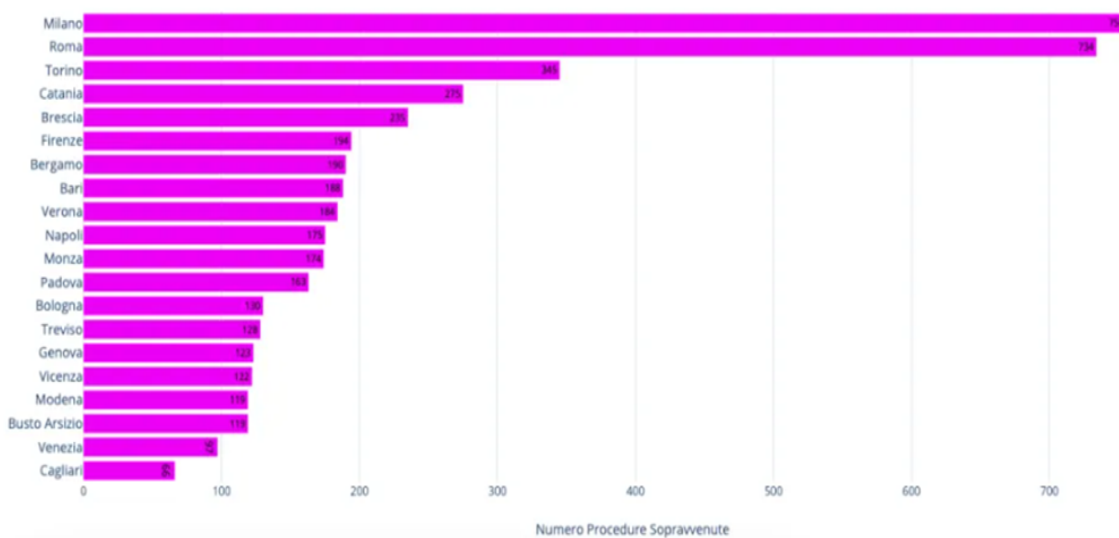
Secondo un'analisi³² basata sui dati estratti dai portali del Ministero della giustizia, i Tribunali fallimentari vedono migliorare la propria efficienza nella gestione di fallimenti e liquidazioni giudiziali a fronte di un aumento delle iscrizioni complessive. In particolare, si registra una diminuzione di circa il 7% del numero di casi pendenti (fallimenti e liquidazioni): 50.107 a fine 2024 a fronte dei 54.169 del 31 dicembre 2023, e ad un aumento delle nuove pratiche del 15%. Con riferimento ai fallimenti, si assiste ad una riduzione significativa del 24% rispetto al 2023 (35.784 procedimenti rispetto ai 47.143): ciò deriva dal fatto che, con l'entrata in vigore, nel luglio 2022, del nuovo Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza non sono stati aperti nuovi casi secondo la legge fallimentare abrogata. Rispetto, invece, alle liquidazioni concorsuali, si registra

³² Elaborata a gennaio 2025 dall'Osservatorio Berry Sea e disponibile al seguente link: <https://berrysrl.it/press-releases/osservatorio-berry-sea-il-2024-registra-un-aumento-del-15-nelle-iscrizioni-ai-tribunali-fallimentari-e-un-calo-dell8-nelle-procedure-definite/>.

un aumento delle pendenze del 104% (pari a 14.323 al 31 dicembre 2024 procedimenti a fronte dei 7.026 dell'anno precedente).

Il tasso di smaltimento delle procedure³³ da parte dei Tribunali (c.d. *clearance rate*) si è attestato al 46% nella media nazionale, con picchi superiori all'80% in alcune sedi (Venezia, a titolo esemplificativo, ha il miglior *clearance rate* del 120% grazie ad un importante aumento di procedure concluse). Milano è il Tribunale con il maggior numero di procedure nuove (756) e concluse (1094) e, al secondo posto, con risultati nettamente diversi, vi è Roma (con 734 nuove e 827 concluse).

Liquidazioni giudiziali sopravvenute in tutto il 2024



Fonte: Osservatorio Berry Sea

Nonostante il significativo miglioramento dell'efficienza dei Tribunali fallimentari, sulla durata delle procedure continua ad incidere l'andamento del mercato. Secondo uno studio³⁴, basato sui dati estratti dal Portale delle Vendite Pubbliche, in media, occorrono ancora più di 4 anni dalla data di apertura della procedura concorsuale liquidatoria alla messa in vendita degli immobili, sebbene, per le modalità telematiche, tali tempi risultino ridotti sotto i tre anni. Un ulteriore dato significativo riguarda, sia per

³³ Tale tasso rappresenta il rapporto tra i procedimenti conclusi nell'anno e quelli aperti.

³⁴ Elaborato da Abilio S.p.A., società del gruppo Illimity, in collaborazione con Immobiliare.it, disponibile al seguente link, aggiornato al 2024: <https://www.abilio.com/wp-content/uploads/2025/01/OI-Osservatorio-Immobiliare-Vendite-Giudiziarie-Abilio-2024H2-rev1-hands-on.pdf>.

le procedure esecutive che concorsuali, fasi offline³⁵ dei Tribunali molto lunghe, che rimuovono temporaneamente dal mercato gli immobili per molteplici mesi. La media di tentativi di vendita per lo stesso immobile, nel secondo semestre 2024, in ambito esecutivo, ammonta a 1,9 e, in ambito concorsuale, a 1,8, con un periodo, in entrambi i casi, di circa 3 mesi fra la chiusura di un tentativo e l'apertura del successivo.

La composizione negoziata della crisi

Anche l'istituto della composizione negoziata della crisi, introdotto dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 e, successivamente, trasposto all'interno del Codice della Crisi³⁶, mostra evidenti segnali di miglioramento.

Secondo i dati Unioncamere³⁷, a tre anni dall'entrata in vigore dell'istituto, si registra un *trend* notevolmente in crescita del suo utilizzo: al 14 novembre 2024, infatti, le istanze sono pari a 1.860 (823 in più rispetto a quelle censite nel 2023)³⁸. Le imprese che accedono all'istituto hanno una dimensione media superiore a quella delle imprese che utilizzano le altre procedure sia in termini di occupazione, sia di fatturato. Anche il numero delle piccole aziende che vi ricorrono risulta, tuttavia, in crescita. Nella maggior parte dei casi, contestualmente alla domanda di accesso alla procedura è presentata istanza al Tribunale per l'applicazione delle misure protettive del patrimonio (77%) o sospensive degli obblighi di ricapitalizzazione (51%), determinando il coinvolgimento di quest'ultimo nella procedura.

Con riguardo ai risultati della composizione negoziata, sono 1.097 quelle archiviate di cui il 19% con esito favorevole. Le istanze attualmente in gestione presso vari esperti incaricati sul territorio nazionale sono pari a 659.

Le composizioni con esito favorevole conducono, nella maggior parte dei casi, a soluzioni interamente stragiudiziali (44% accordi ex art. 23, comma 1, lett. c) e 27%

³⁵ Si riferiscono a quelle attività e procedure giudiziarie che si svolgono senza l'ausilio di strumenti digitali o telematici.

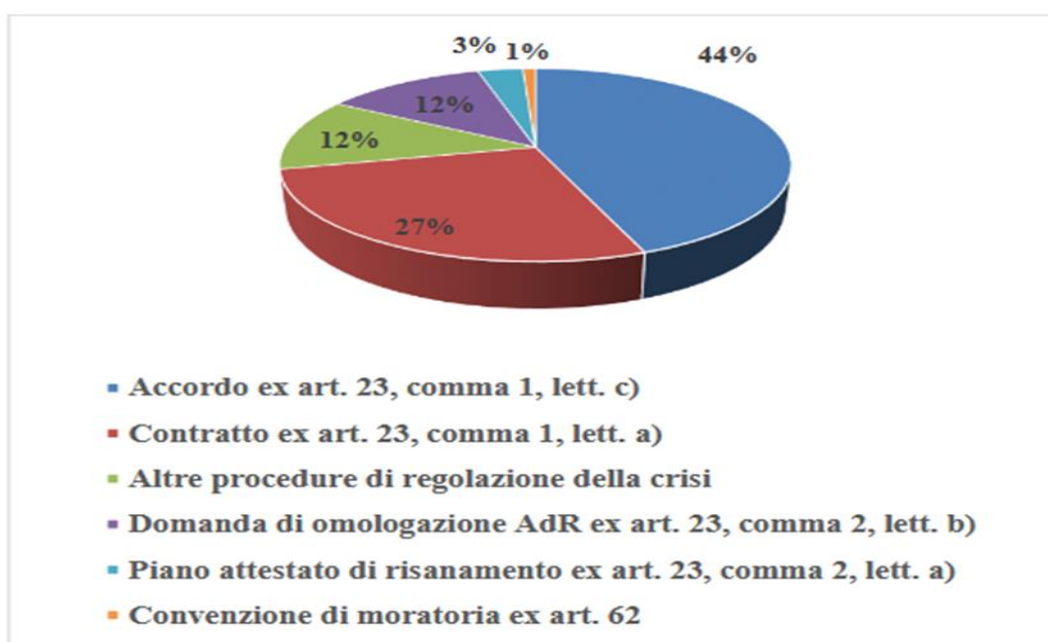
³⁶ Sull'evoluzione dell'istituto e sulle sue principali caratteristiche, v. ASSONIME, *Le misure del decreto crisi per il risanamento dell'impresa*, Circolare n. 34/2021; ASSONIME, *Guida al Codice della crisi*, del 14 dicembre 2022.

³⁷ Contenuti nell'Osservatorio semestrale, V edizione, aggiornato al 17 maggio 2024, disponibile al seguente link: https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2024-05/Osservatorio%20semestrale%20CN_V%5Edizione%20maggio%202024_0.pdf.

³⁸ Secondo dati Unioncamere più recenti soltanto nel corso del 2024 sono state presentate 1.089 istanze, superando per la prima volta le domande di concordato preventivo ferme a 762. Su cui, v. MARCELLO POLLIO, *Assesti organizzativi anticrisi solo nel 3,5% delle imprese*, in *ItaliaOggi*, 19 marzo 2025.

contratti, ex art. 23 comma 1, lett. a); 3% piani attestati di risanamento, 1% convenzione di moratoria).

Grafico 5. Gli esiti positivi delle istanze di composizione negoziata



Fonte: Unioncamere

Le 421 istanze archiviate con esito negativo hanno invece, condotto 189 imprese ad una procedura liquidatoria, 113 a liquidazione volontaria, 26 al concordato preventivo, 3 ad un accordo di ristrutturazione dei debiti e 109 al concordato semplificato. Sul punto, è da evidenziare che anche un esito sfavorevole della procedura può essere considerato come un dato positivo nel senso di aver fatto, comunque, emergere una grave difficoltà dell'impresa e l'impossibilità di trattative con i creditori che dovrebbero rendere più rapide le eventuali procedure concorsuali successivamente aperte.

Dall'analisi dei dati relativi alla composizione negoziata emergono, dunque, risultati incoraggianti sia con riguardo alle prospettive di risanamento delle imprese che accedono tempestivamente all'istituto, sia con riguardo all'impatto positivo che lo stesso può generare sulla deflazione del carico di lavoro dei Tribunali, con effetti positivi sull'andamento generale del sistema concorsuale e della riduzione dei tempi delle procedure. Si potrebbe, in tale ottica, valutare la possibilità di introdurre istituti

analoghi nell'ambito delle procedure esecutive individuali per il recupero dei crediti, degiurisdizionalizzando integralmente il processo esecutivo.

2.3 Le risorse umane per la spesa per la giustizia

a) l'Ufficio per il Processo

Dati non confortanti emergono anche in relazione all'Ufficio per il processo (UPP), elemento centrale nella riforma della giustizia e indispensabile per aumentare la produttività dei giudici in funzione della riduzione dei tempi del processo e della stabilità delle decisioni.

Al riguardo, l'obiettivo originario del PNRR prevedeva l'assunzione a tempo determinato di 19.719 unità di personale a supporto dei Tribunali e delle Corti d'Appello civili e penali. A seguito della revisione del PNRR, adottata dal Consiglio UE l'8 dicembre 2023, i nuovi *target*, da raggiungere entro giugno 2024, prevedono: i) la proroga dei contratti del personale PNRR in servizio al 30 giugno 2026; ii) la possibilità di allocare il personale tecnico-amministrativo in attività di supporto all'attuazione del PNRR presso gli Uffici e le articolazioni territoriali del Ministero; iii) la riduzione a 10.000 del numero complessivo di unità di personale PNRR in servizio a giugno 2024.

Il Ministro della Giustizia riporta che, al 30 giugno 2024, risultano in servizio 11.999 unità di PNRR. Il conseguimento dell'obiettivo è frutto dell'espletamento di 23 procedure di scorrimento, a valle delle tre procedure di reclutamento bandite, per l'Ufficio per il processo, il 6 agosto 2021 (per 8.171 unità) e il 5 aprile 2024 (per 3.946 unità) e, per il personale amministrativo, il 1° aprile 2022 (per 5.410 unità).

Il raggiungimento di tale obiettivo, tuttavia, non conforta se si guarda agli altri dati riportati nella Relazione che evidenziano una scarsa permanenza degli addetti all'interno degli uffici. Infatti, il d.l. n. 80/2021 aveva previsto l'assunzione di 16.500 addetti all'UPP ma, al 30 settembre 2024, ne risultano in servizio solo 8.804 (al netto di 3.299 dimissioni). Lo stesso provvedimento aveva, inoltre, statuito il reclutamento di figure professionali con diversi profili giuridico-amministrativi e tecnici a supporto delle cancellerie e delle altre linee di progetto in tema di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria per complessive 5.410 unità che, al 30 settembre 2024, risultano essere 3.101 (al netto di 1.646 dimissioni). A tale data, dunque, il numero complessivo degli addetti in servizio è di 11.905 unità: con un calo di ulteriori 98 unità nei soli tre mesi da giugno a settembre 2024 e 7.814 in meno rispetto alle 19.719 unità originariamente stimate necessarie.

A ciò si aggiunge che la spesa utilizzata per tale investimento è pari a 938.280.949,45 che corrisponde al 41,37% del finanziamento PNRR. I dati continuano, dunque, a evidenziare il ridotto numero di assunzioni e le difficoltà di mantenere in servizio il personale impiegato, in ragione sia della durata a tempo determinato dei contratti e del basso livello di retribuzione, sia della competizione con le altre amministrazioni pubbliche, a fronte di una spesa non utilizzata ancora molto elevata.

Per garantire la piena efficacia dell'Ufficio del Processo appare, dunque, necessario uno sforzo maggiore nel capitale umano, non solo prorogando il personale in servizio, come è stato fatto, a titolo esemplificativo, con il provvedimento del 25 marzo 2024³⁹ della Direzione generale del personale e della formazione, ma soprattutto pianificando nuove assunzioni e stabilizzando le unità di personale in servizio anche oltre giugno 2026.

b) I giudici

La Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione indica che, al 31 dicembre 2024, risultano in servizio 9.708 magistrati ordinari: tra questi, 8.863 presso gli uffici giudiziari, 610 magistrati in tirocinio e 235 collocati fuori ruolo, a fronte di un organico complessivo pari a 10.654 unità, con un differenziale di 1.791 posti vacanti e una percentuale di copertura del 16,95%⁴⁰. Tali dati segnano un peggioramento rispetto all'anno precedente, quando il tasso di copertura era pari al 16,52%. La situazione dell'organico della Corte di Cassazione appare ancora più grave persistendo, come lo scorso anno, notevoli scoperture (a titolo esemplificativo, risultano scoperti il 22% dei posti dei presidenti di sezione e il 19% dei posti riservati ai consiglieri).

Al fine di far fronte a tali carenze, nel corso del 2024, è stata dedicata particolare attenzione al celere espletamento delle procedure per il reclutamento dei magistrati ordinari, con l'avvio e il completamento di 4 concorsi:

- i) per 500 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 1° dicembre 2021), portata a compimento il 20 settembre 2024;
- ii) per 400 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 18 ottobre 2022). La correzione si è conclusa a maggio 2024 e, dei 3.147 che hanno consegnato tutti

³⁹ La Direzione generale del personale e della formazione ha prorogato al 30 settembre 2026 tutti i contratti di lavoro già sottoscritti dal personale PNRR in servizio in quel momento e che prevedevano una scadenza anteriore.

⁴⁰ I dati si riferiscono sia al sistema civile che penale.

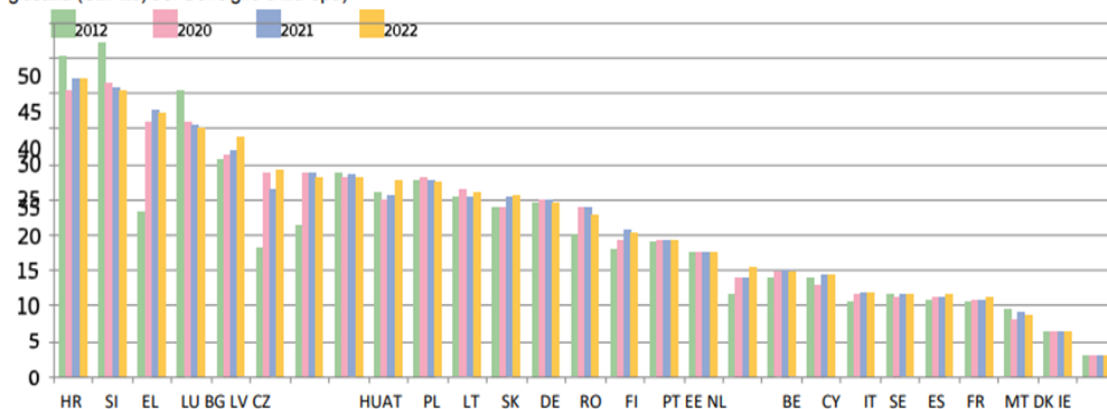
e tre gli elaborati scritti, sono stati ammessi alle prove orali, iniziate a luglio 2024 e attualmente in corso, 549 candidati;

- iii) per 400 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 9 ottobre 2023), svoltosi a gennaio 2024. Già nel mese di novembre, si sono concluse le correzioni delle prove scritte all'esito delle quali sono risultati idonei 469 candidati;
- iv) per 400 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 8 aprile 2024) di cui, essendosi svolta nel mese di settembre 2024, si attende la correzione.

A ciò, si deve aggiungere che, in virtù dell'ampliamento della pianta organica della magistratura, di 250 unità, da destinare alle funzioni di primo grado⁴¹, nel corso del 2025, è in programma lo svolgimento di un'altra procedura concorsuale.

Guardando, inoltre, al confronto con gli altri Paesi, la situazione appare ancor più deficitaria. Secondo i dati CEPEJ (sebbene risalenti al 2022), il numero di giudici per 100.000 abitanti nei vari paesi europei, in Italia, è molto basso rispetto agli altri.

Figura 37 Numero di giudici, 2012, 2020 - 2022 (*) (per 100 000 abitanti) (fonte: Studio della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa)



(*) Questa categoria comprende i giudici che lavorano a tempo pieno, secondo la metodologia CEPEJ. Non comprende i cancellieri che esistono in alcuni Stati membri. **AT**: i dati sulla giustizia amministrativa fanno parte dei dati dal 2016. **EL**: dal 2016, i dati sul numero di giudici professionisti comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile e i giudici amministrativi. **IT**: Le commissioni regionali di controllo, le commissioni tributarie locali e i tribunali militari non sono presi in considerazione. La giustizia amministrativa è presa in considerazione dal 2018.

Fonte: The 2024 EU Justice Scoreboard

Anche con riferimento al personale amministrativo della Corte di Cassazione, la scopertura risulta molto rilevante. Secondo la Relazione del Primo Presidente, la dotazione organica dovrebbe ammontare a 756 unità, cui andrebbero aggiunti 200

⁴¹ Come stabilito dall'art. 5 della legge 9 agosto 2024, n. 114.

addetti all'Ufficio del Processo e 49 impiegati a tempo determinato per il supporto alle linee progettuali per la giustizia del PNRR (a titolo esemplificativo, operatori *data entry*, tecnici di contabilità, tecnici di edilizia). Allo stato attuale, invece, risultano impiegate soltanto 509 unità di personale amministrativo, cui si aggiungono 168 addetti all'Ufficio del Processo.

2.4 La digitalizzazione

Sul tema della digitalizzazione, la Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione evidenzia, con riferimento al processo civile telematico (c.d. p.c.t.), che, nel corso del 2024, si è assistito a numerosi interventi normativi non sempre coordinati con le fonti preesistenti e con le regole di procedura civile. Ciò ha reso di difficile lettura la normativa sul p.c.t., che rimane stratificata ed affidata a fonti gerarchicamente di diverso livello (norma primaria, regole tecniche contenute nei regolamenti, specifiche tecniche inserite in decreti dirigenziali che integrano la norma primaria), ponendo l'interprete nella condizione di dover ricostruire un complesso quadro normativo.

In merito, invece, al processo penale telematico (c.d. p.p.t.), in ambito di revisione del PNRR, nel corso del primo semestre 2024, sono stati assunti dei nuovi impegni che prevedono, entro dicembre 2025, la completa digitalizzazione del procedimento penale di primo grado fino all'atto conclusivo attraverso il "portale delle notizia di reato" (PNR), il "portale dei depositi penali" (PDP) e l'"applicativo processo penale" (APP), rendendo le piattaforme interoperabili tra loro. A tal fine, sono state riconosciute al Ministero della Giustizia risorse finanziarie incrementali pari a 36.000.000 euro.

Su tali aspetti, tuttavia, la Relazione del Presidente della Corte di Cassazione evidenzia numerose difficoltà e ritardi nell'attuazione della prima fase della digitalizzazione delle indagini preliminari. Al riguardo, infatti, il 1° gennaio 2025 si sarebbe dovuto realizzare compiutamente il passaggio dal doppio binario analogico/digitale al deposito integralmente telematico degli atti attraverso l'applicativo APP. Nei primi giorni dello stesso mese, tuttavia, diversi Tribunali (tra cui Milano, Roma, Torino, Catania, Lecce, Siracusa) hanno sospeso con decreto l'impiego di tale applicativo fino al 31 marzo 2025, continuando ad ammettere il deposito cartaceo degli atti. Le ragioni alla base del rinvio sono riconducibili a una insufficiente sperimentazione dell'applicativo, alla inadeguatezza infrastrutturale degli uffici e alla mancanza di competenze professionali idonee a gestire il passaggio. Criticità destinate a ripercuotersi sull'attività processuale e sul lavoro dei magistrati e del personale, accumulando, in una sorta di eterogenesi dei fini, ritardi sulla durata delle procedure.

Anche in questo caso preoccupa il dato sulla spesa che ammonta al 25% (circa 33 milioni di euro) del totale.

Risultati più incoraggianti si riscontrano, invece, in relazione alla digitalizzazione dei fascicoli. Come riportato dal Ministero della giustizia, dopo aver conseguito il *target* intermedio, scaduto il 31 dicembre 2023, che prevedeva la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli, al 15 ottobre 2024, ne risultano completati 5.793.933: ciò rende plausibile il raggiungimento dell'obiettivo finale, entro giugno 2026, che impone la digitalizzazione di 7.750.000 fascicoli giudiziari relativi ai procedimenti civili e penali.

Rispetto, invece, alla creazione del *Data Lake*⁴², l'obiettivo risulta raggiunto già alla scadenza del 31 dicembre 2023, in quanto è stata aggiudicata la fornitura di servizi informatici per i sei sistemi inclusi nella linea di intervento: i) anonimizzazione sentenze civili e penali; ii) sistema monitoraggio lavoro uffici giudiziari; iii) sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito civile; iv) sistema analisi orientamenti giurisprudenziali per ambito penale; v) sistema di statistiche avanzate su processi civili e penali; vi) sistema automatizzato identificazione rapporto vittima-autore. Sono stati allocati per questa attività circa 52 milioni dei 133 milioni complessivi e la spesa ha di poco superato i 18 milioni pari al 35% del finanziamento.

Con riguardo al progetto “*cloud first*”, che prevede un processo di migrazione delle infrastrutture al cloud entro fine 2025, il DIT (Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia), che coordina gli interventi in materia di digitalizzazione nel settore giustizia, come riportato nella Relazione del Ministro della Giustizia, ha avviato e perseguirà, nel corso del 2025⁴³, la migrazione dei sistemi di pubblicazione e gestione offerte delle vendite giudiziarie (e gestione della casella massiva) verso il polo strategico nazionale, un progetto sul quale sono stati allocati al Ministero della giustizia ulteriori 33,5 milioni di euro che ancora dalle informazioni su Italia Domani non risultano spesi. Nel corso del 2024, intanto, è stata ultimata la migrazione al cloud presso il Polo Strategico Nazionale (PSN) del Portale delle Vendite Pubbliche (PVP).

2.5 L'edilizia giudiziaria

⁴² Si tratta di un archivio digitale degli atti giudiziari, composto da sei sistemi di conoscenza, che dovrebbe consentire di supportare i magistrati nella fase di cognizione ed effettuare analisi statistiche avanzate sull'efficienza ed efficacia del sistema giudiziario.

⁴³ Come riportato dal Ministero della Giustizia nell'Atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2025, aggiornato a dicembre 2024 e disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/atto_indirizzo_politico_istituzionale_del_ministro.

L'intervento relativo all'edilizia giudiziaria è dedicato alla manutenzione, tutela, valorizzazione e restauro degli edifici giudiziari. A tal fine sono, dunque, destinati 411 milioni, di cui, al 31 dicembre 2024, ne risultano spesi solo 115.

La misura si pone l'obiettivo di intervenire in diverse aree geografiche ed efficientare, entro il primo trimestre del 2026, 289.000 mq. Tra gli interventi ammessi al finanziamento PNRR e affidati ai Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche, all'Agenzia del Demanio e al Comune di Venezia si distinguono 52 interventi di grandi manutenzioni e 10 interventi relativi a cittadelle della giustizia.

Già entro dicembre 2023, i soggetti attuatori (ossia i Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Venezia), impegnati nella realizzazione di 61 interventi di efficientamento energetico, riqualificazione e rafforzamento dei beni immobili, hanno aggiudicato tutte le procedure di gara lavori o appalto integrato: al 30 novembre 2024, risultano iniziati i lavori per 58 interventi (oltre, quindi, 300.000 mq), mentre per i restanti 3 interventi, coerentemente alle scadenze previste dal PNRR, è previsto l'avvio entro marzo 2025.

Nel mese di luglio 2024 è stato, in aggiunta, conseguito, in ritardo, l'obiettivo, che aveva scadenza entro dicembre 2023, relativo all'aggiudicazione di tutte le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori: ciò ha consentito l'erogazione della V rata nel mese di agosto 2024.

A fine 2024, inoltre, 13 progetti risultano in collaudo, 42 in esecuzione e solo 5 ancora in aggiudicazione.

3. Il riordino della geografia giudiziaria

Tra misure del PNRR in materia di giustizia non è prevista nessuna modifica dell'attuale geografia giudiziaria.

L'ultima riforma in tale direzione è stata realizzata nel biennio 2012-2013⁴⁴ con l'obiettivo di aumentare la produttività degli uffici giudiziari, grazie alla possibilità di sfruttare economie di scala e migliorare la specializzazione dei giudici. Tale riforma ha comportato la chiusura di 25 tribunali e di 220 sezioni distaccate con l'accorpamento

⁴⁴ V. decreto legislativo n. 155/2012 che in attuazione della legge delega n. 148 2011. La riforma è entrata in vigore nel 2013.

delle loro attività nei 140 tribunali rimanenti. Ne è derivato un aumento della distanza tra alcuni comuni e l'ufficio giudiziario di riferimento⁴⁵.

Secondo un recentissimo studio di Banca d'Italia⁴⁶ condotto sui procedimenti iscritti, definiti e pendenti in primo grado, in un arco temporale compreso tra il 2010 e il 2019, il riordino della geografia giudiziaria avrebbe determinato una riduzione del 30% dei procedimenti pendenti (anche in ragione di un significativo calo dei procedimenti iscritti, a causa dei maggiori costi indotti dall'aumento della distanza dagli uffici giudiziari), nonché una diminuzione del 26% del *disposition time*. L'effetto della riforma è stato, inoltre, più marcato nei tribunali, che ex-ante erano meno produttivi, che hanno beneficiato di maggiori economie di scala e dell'aumento della specializzazione indotta dalla riorganizzazione degli uffici.

Sebbene sia difficile individuare un equilibrio ottimale per l'erogazione del servizio giustizia che sia in grado di migliorare l'efficienza del sistema senza pregiudicare la tutela dei diritti, i dati suindicati suggeriscono di valutare la possibilità di un ulteriore sforzo di riordino della geografia giudiziaria.

4. Conclusioni

Dalle relazioni sull'amministrazione della Giustizia presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e dalle relazioni governative e parlamentari sullo stato di attuazione della riforma della giustizia emerge un quadro preoccupante sul funzionamento e sull'efficienza del sistema giudiziario, che rende incerto il raggiungimento degli obiettivi finali del PNRR e mina la fiducia nella realizzazione di un sistema moderno ed efficiente che sia in grado di assicurare la tutela dei diritti in tempi ragionevoli.

La durata media dei processi si è ridotta rispetto alla baseline PNRR (2019) del 22,9% nel settore civile, ma l'obiettivo al 30 giugno 2026 della riduzione del *disposition time* nei tre gradi di giudizio del 40% nel settore civile appare ancora lontano. Diversamente, quello della riduzione del 25% nel penale è stato realizzato (-32% rispetto alla baseline del 2019). Se si guarda, tuttavia, al tasso di variazione rispetto al 2023 emerge – sia per il settore civile, sia per quello penale – una riduzione molto modesta della durata

⁴⁵ In media, prima della riforma, le sezioni distavano 8 chilometri dai comuni di loro competenza (ponderando tali distanze per la popolazione di ciascun comune) e i tribunali 13 chilometri; con la riforma, la distanza dai tribunali è aumentata a 14 chilometri.

⁴⁶ V. S. MOCETTI, O. PESENTI, G. ROMA, *Gli effetti della riforma geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia civile*, in Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 914, marzo 2025.

delle procedure in Cassazione e in Corte d'Appello, a fronte di un aumento in Tribunale pari al 5,5% nel civile (343 giorni rispetto ai 325 del 2023) e all'8,5% nel penale (310 giorni rispetto ai 286 del 2023). La situazione risulta, inoltre, ancora più grave con riguardo agli uffici del giudice di pace: +11,1% in ambito civile e +6,3% in quello penale.

Quanto all'abbattimento dell'arretrato, l'obiettivo di ridurre entro la fine del 2024 il 95% delle pendenze al 2019 presso Corti d'Appello e Tribunali risulta conseguito solo con riferimento alle prime (con una riduzione del 99,1%). Nei Tribunali, infatti, nonostante la riduzione del 91,7% rispetto al 2019, a dicembre 2024, il numero di procedimenti pendenti è pari a 2.817.759 (+3,5% rispetto al 2023) cui si aggiunge un aumento del 6,5% dei procedimenti iscritti rispetto all'anno precedente.

Con riferimento all'obiettivo finale, con scadenza a giugno 2026, che prevede l'abbattimento del 90% delle pendenze al 2022, dalla Relazione del Ministero della Giustizia emerge che, al 31 ottobre 2024, si ha una riduzione del 70% delle pendenze nei Tribunali e di circa il 67% nelle Corti d'Appello⁴⁷. L'obiettivo finale, tuttavia, potrebbe essere raggiunto solo se nei prossimi 2 anni il numero delle sopravvenienze diminuisse, invece, di aumentare e se il *clearance rate*, e cioè il rapporto tra numero di procedimenti pendenti e numero dei procedimenti iscritti, nei Tribunali tornasse a crescere.

Alcuni dati positivi emergono sul piano delle procedure concorsuali, anche grazie all'istituto della composizione negoziata della crisi. Alcuni studi, in particolare, evidenziano un miglioramento dell'efficienza dei Tribunali nella gestione di fallimenti e liquidazioni giudiziali a fronte di un aumento delle iscrizioni complessive. In particolare, si registra una diminuzione di circa il 7% del numero di casi pendenti (fallimenti e liquidazioni). Il tasso di smaltimento delle procedure (c.d. *clearance rate*) si è attestato al 46% nella media nazionale, con picchi superiori all'80% in alcune sedi. Quanto alle domande di accesso alla composizione negoziata della crisi, si continua a registrare un trend in crescita, con 1.860 domande al 14 novembre 2024 (823 in più rispetto a quelle censite nel 2023). Anche gli esiti favorevoli sono in aumento. L'analisi dei dati evidenzia risultati positivi sia con riguardo alle prospettive di risanamento delle imprese che accedono tempestivamente all'istituto, sia con riguardo all'impatto positivo che lo stesso genera sulla deflazione del carico di lavoro dei Tribunali, con effetti positivi

⁴⁷ Si precisa che, con riferimento al target da conseguire entro il primo semestre del 2026, sia per i Tribunali, sia per le Corti d'Appello, la baseline è il 2022 e non il 2019, in quanto il risultato riguarda i fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022.

sull'andamento generale del sistema concorsuale e della riduzione dei tempi delle procedure. Si potrebbe, in tale ottica, valutare la possibilità di introdurre istituti analoghi nell'ambito delle procedure esecutive individuali per il recupero dei crediti, degiurisdizionalizzando integralmente il processo esecutivo.

Sul piano degli investimenti in capitale umano e digitalizzazione i risultati non sono incoraggianti. A due anni dalla compiuta realizzazione del Piano l'inefficienza della Giustizia rimane ancora un problema di risorse per uomini e mezzi.

Al 31 dicembre 2024, risultano in servizio 9.708 magistrati ordinari con un differenziale di 1.791 posti vacanti e una percentuale di scopertura del 16,95%, in peggioramento rispetto all'anno precedente (16,52%) Significative carenze si riscontrano anche nel personale amministrativo. Oltre a nuovi investimenti occorrerebbe un'allocazione efficiente delle risorse. Gli organici dovrebbero essere calcolati in modo da tenere conto dei carichi pendenti e della domanda di giustizia. La revisione andrebbe effettuata guardando ai flussi in entrata e all'andamento dell'arretrato presso ciascun ufficio, sostenendo quelli che evidenziano maggiori necessità. Un'attenta valutazione della domanda e dell'offerta di giustizia dovrebbe, inoltre, guidare un ulteriore sforzo di riordino della geografia giudiziaria.

L'Ufficio per il Processo, elemento centrale nella riforma della giustizia e indispensabile per aumentare la produttività dei giudici in funzione della riduzione dei tempi del processo e della stabilità delle decisioni, continua a registrare preoccupanti tassi di abbandono in ragione sia della durata a tempo determinato dei contratti e del basso livello di retribuzione, sia della competizione con le altre amministrazioni pubbliche. A fronte dell'assunzione di 16.500 addetti disposta dal Decreto-Legge n. 80/2021 al 30 settembre 2024, ne risultano in servizio solo 8.804 (al netto di 3.299 dimissioni). Lo stesso provvedimento aveva, inoltre, statuito il reclutamento di figure professionali a supporto delle cancellerie per complessive 5.410 unità che, al 30 settembre 2024, risultano essere 3.101 (al netto di 1.646 dimissioni). A tale data, dunque, il numero complessivo degli addetti in servizio è di 11.905 unità: con un calo di ulteriori 98 unità nei soli tre mesi da giugno a settembre 2024 e 7.814 in meno rispetto alle 19.719 unità originariamente stimate necessarie dal Pnrr (sebbene tale cifra sia stata ridotta a 10.000 a seguito della sua revisione per le difficoltà riscontrate nel perseguimento dell'obiettivo). A ciò si aggiunge che la spesa utilizzata per tale investimento è pari a 938.280.949,45 che corrisponde al 41, 37% del finanziamento PNRR. Per garantire la piena efficacia dell'Ufficio del Processo appare, dunque, necessario uno sforzo

maggiore nel capitale umano, pianificando nuove assunzioni e stabilizzando le unità di personale in servizio anche oltre giugno 2026.

Sul fronte della digitalizzazione, l'effettiva spesa di 133 milioni di euro stanziati, seppur in aumento rispetto all'anno precedente, resta bassa (poco più di 33 milioni, per il 25% del totale). Inoltre, si registrano notevoli ritardi nell'implementazione del processo telematico: con riferimento al processo civile, che già era stato interamente digitalizzato, si confermano le difficoltà di utilizzo di sistemi non omogenei e che generano confusione. In merito, invece, al processo penale, si sono riscontrate molteplici difficoltà nell'attuazione della prima fase (quella delle indagini preliminari) da cui sono derivati considerevoli ritardi. Si è, invece, proceduto alla digitalizzazione di più di 5 milioni di fascicoli, traguardo che rende plausibile il raggiungimento dell'obiettivo del 2026 (che prevede la digitalizzazione di 7.750.000 fascicoli). Infine, è stata completata, già alla fine del 2023, la procedura di aggiudicazione del contratto per la creazione del *Data Lake* e, quindi, risultano in corso di espletamento le relative attività progettuali per la realizzazione dei sei sistemi di conoscenza, in scadenza nel primo semestre del 2026. Sono stati allocati per questa attività circa 52 milioni dei 133 milioni complessivi e la spesa ha di poco superato i 18 milioni pari al 35% del finanziamento. Con riguardo al progetto "*cloud first*", che prevede un processo di migrazione delle infrastrutture al cloud entro fine 2025, il DIT (Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia), che coordina gli interventi in materia di digitalizzazione nel settore giustizia ha avviato e perseguirà, nel corso del 2025, la migrazione dei sistemi di pubblicazione e gestione offerte delle vendite giudiziarie (e gestione della casella massiva) verso il polo strategico nazionale, un progetto sul quale sono stati allocati al Ministero della giustizia ulteriori 33,5 milioni di euro che ancora dalle informazioni su Italia Domani non risultano spesi.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, è stato conseguito, in ritardo, l'obiettivo che aveva come scadenza dicembre 2023, relativo all'aggiudicazione di tutte le procedure per la riqualificazione ed efficientamento energetico previsti dal PNRR. Entro la metà del 2026, la misura richiede di intervenire su 60 edifici dislocati in diverse aree geografiche efficientando 289.000 mq con riduzione di consumi energetici. Tra gli interventi ammessi al finanziamento PNRR e affidati ai Provveditorati Interregionali per le Opere Pubbliche, all'Agenzia del Demanio e al Comune di Venezia si distinguono 52 interventi di grandi manutenzioni e 10 interventi relativi a cittadelle della giustizia. A fine 2024, 13 progetti risultano in collaudo, 42 in esecuzione e solo 5 ancora in aggiudicazione. Anche in tal caso, la spesa realizzata è molto limitata (circa il 28% delle risorse stanziato, che ammontano a circa 411 milioni).

ALLEGATO: SINTESI DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR**1. Le riforme*****La riforma della giustizia civile***

La riforma della giustizia civile rappresenta uno degli interventi maggiormente importanti in materia giustizia inclusi nel PNRR. In particolare, il d.lgs. n. 149/2022⁴⁸, in attuazione della l. n. 206/2021⁴⁹, ha delineato un riassetto formale e sostanziale delle regole processuali in tutti e tre i gradi di giudizio. Il decreto è, inoltre, intervenuto sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali, rafforzando altresì gli strumenti di giustizia alternativi.

Nel corso del 2024, sono stati adottati ulteriori provvedimenti volti a favorire il perseguimento degli obiettivi del PNRR. In particolare, il d.l. n. 19/2024⁵⁰, da un lato, ha introdotto un sistema di incentivi economici, da distribuire in relazione al grado di produttività, per incoraggiare il personale degli uffici giudiziari al conseguimento degli obiettivi fissati nel Piano. Dall'altro, ha previsto importanti misure di semplificazione anche rispetto al processo esecutivo, con preciso riferimento al recupero delle somme dovute ai creditori. In tale direzione, in particolare, si muovono le disposizioni che prevedono che: i) se il creditore notifica al terzo pignorato l'ordinanza del giudice delle somme dovute, è tenuto altresì ad allegare una dichiarazione contenente tutti i dati relativi al pagamento, così da velocizzarlo; ii) se l'ordinanza di assegnazione non è notificata al terzo entro 90 giorni dalla sua pronuncia o comunicazione, i crediti assegnati cessano di produrre interessi nei confronti del debitore e del terzo, che riprenderanno a decorrere dalla data della notifica e della dichiarazione; iii) se l'ordinanza di assegnazione non viene notificata entro 6 mesi, è inefficace; iv) il

⁴⁸ Trattasi del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 "Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

⁴⁹ Trattasi della legge 26 novembre 2021, n. 206 "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

⁵⁰ Trattasi del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)". Di seguito: d.l. n. 19/2024.

pignoramento perde efficacia se notificato oltre 10 anni, con conseguente liberazione del terzo da ogni obbligo, salvo intervenuta ordinanza di assegnazione di somme

Al fine di risolvere le difficoltà applicative e i contrasti interpretativi sorti nella prima fase di applicazione della riforma del processo civile, nel secondo semestre del 2024, è stato adottato il d.lgs. n. 164/2024⁵¹ che contiene alcune disposizioni correttive e di coordinamento del d.lgs. n. 149/2022 (c.d. Riforma Cartabia). Tale intervento, pur non apportando cambiamenti sostanziali rispetto alla riforma Cartabia, ha introdotto alcune ulteriori modifiche nel segno delle stesse esigenze di semplificazione e razionalizzazione del processo civile. A tal fine, tra le altre cose, il decreto è intervenuto, in particolare, sulle verifiche preliminari da parte del giudice nella fase introduttiva del processo, chiarendo che il controllo sulla regolarità del contraddittorio deve avvenire, d'ufficio, entro i 15 giorni successivi alla scadenza del termine per la costituzione del convenuto e che l'udienza di prima comparizione deve essere rinviata, in caso di vizi degli atti introduttivi o della notifica dell'atto di citazione o se deve essere integrato il contraddittorio nei confronti dei terzi, per concedere alle parti i termini necessari per provvedere a tali adempimenti.

Per ridurre i tempi del processo è stato, inoltre, esteso e favorito il ricorso al rito di cognizione semplificato che, salvo alcune eccezioni, è previsto come modalità ordinaria di trattazione dinanzi al giudice monocratico.

Da ultimo, il d.lgs. n. 164/2024 è intervenuto in materia di esecuzione forzata con l'obiettivo di razionalizzare e rendere più efficienti le procedure. Tra le principali novità si segnalano: i) l'obbligo di indicare il giudice competente per l'esecuzione nell'atto di precetto; ii) il dover dichiarare la residenza o eleggere il domicilio nel comune del giudice competente, oltre ad un indirizzo PEC o un domicilio digitale speciale, se il precetto viene sottoscritto direttamente dalla parte; iii) la possibilità di utilizzare il duplicato informatico del titolo esecutivo, semplificando le procedure in un contesto sempre più digitalizzato; iv) l'obbligo di depositare la nota di trascrizione del pignoramento, in materia di esecuzione immobiliare, garantendo maggiore trasparenza e pubblicità delle procedure esecutive.

⁵¹ Trattasi del decreto legislativo del 31 ottobre 2024, n. 164 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

La riforma della giustizia penale

Al fine di conseguire gli obiettivi fissati dal PNRR, il Governo italiano ha adottato, nel 2024, una serie di provvedimenti attuativi delle riforme anche in ambito penale⁵².

Anzitutto, per garantire una maggiore efficienza del processo penale e assicurarne la ragionevole durata, il d.lgs. n. 31/2024⁵³, apportando delle modifiche al d.lgs. n. 150/2022⁵⁴ (c.d. Riforma Cartabia): i) ha semplificato la fase delle indagini preliminari introducendo un meccanismo che facilita l'avocazione delle indagini da parte del procuratore generale presso la Corte d'Appello nei casi in cui l'attività investigativa risulti bloccata; ii) ha ridotto, nei casi di urgenza, il termine intercorrente tra la notifica del decreto che dispone la partecipazione all'udienza a distanza e la data fissata per il suo svolgimento; iii) ha introdotto la c.d. udienza filtro, nei procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica, per valutare preliminarmente le questioni processuali e probatorie ; iv) ha specificato quali sono gli elementi necessari al giudice per procedere alla sostituzione della pena; v) ha accelerato il processo decisionale del giudice quando non vi sono i presupposti per procedere alla sostituzione della pena detentiva.

Il decreto legislativo, dunque, prevede che, in pendenza di procedimento penale, l'imputato possa richiedere al giudice la sospensione del processo per un periodo non superiore a 180 giorni, nel corso dei quali il giudice, in contraddittorio, può acquisire le prove che non sono rinviabili. Il giudice, per le medesime finalità, è altresì tenuto a valutare se disporre la sospensione del procedimento prima dell'esercizio dell'azione penale, al momento della verifica dell'avviso di chiusura delle indagini preliminari, sentito il pubblico ministero.

Di particolare rilievo è, inoltre, la l. 114/2024⁵⁵ (c.d. Legge Nordio) che interviene soprattutto a tutela dei diritti costituzionali riconosciuti ai soggetti coinvolti nel processo: a tal fine, infatti, viene espresso il divieto di acquisizione, da parte dell'autorità

⁵² Si precisa che la prima riforma è stata attuata con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150. Su cui, v. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e studi n. 4/2024.

⁵³ Trattasi del decreto legislativo del 19 marzo 2024, n. 31 "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

⁵⁴ Trattasi del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

⁵⁵ Trattasi della legge del 9 agosto 2024, n. 114 "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare".

giudiziaria, salvo che quest'ultima non abbia fondato motivo di ritenere che si tratti di corpo del reato, di ogni altra forma di comunicazione, diversa dalla corrispondenza, intercorsa tra l'imputato e il proprio difensore e il contestuale obbligo, per l'autorità giudiziaria o gli organi ausiliari delegati, di interrompere le operazioni di intercettazione se la conversazione o la comunicazione rientra tra quelle vietate. Con le medesime finalità viene, inoltre, rafforzata la tutela del terzo estraneo al procedimento rispetto alla circolazione delle comunicazioni intercettate introducendo il divieto: i) di pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni in tutti i casi in cui quest'ultimo non sia riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento o utilizzato nel corso del dibattimento; ii) di rilasciare copia delle intercettazioni di cui è vietata la pubblicazione quando la richiesta è presentata da un soggetto diverso dalle parti e dai loro difensori; iii) di riportare nei verbali di trascrizione delle intercettazioni espressioni che consentano di identificare soggetti diversi dalle parti. La legge, da ultimo, apporta modifiche sostanziali in materia di misure cautelari, al fine di garantire una maggiore ponderazione nell'applicazione delle misure restrittive della libertà personale, introducendo l'interrogatorio preventivo dell'indagato e la previsione per cui l'ordinanza di custodia cautelare in carcere, adottata nel corso delle indagini preliminari, deve essere assunta con metodo collegiale

La riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza

Con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 83/2022 il 15 luglio 2022 è entrato in vigore il Codice della crisi e dell'insolvenza, segnando una riforma fondamentale per la salvaguardia delle imprese, per un'efficiente tutela dei creditori e per il sistema complesso. Per la realizzazione di tali obiettivi le nuove norme delineano tre tipi di strumenti:

- i) gli strumenti per la prevenzione della crisi, che ruotano intorno alla definizione di crisi e all'introduzione della nuova categoria della "probabilità di crisi", segnando l'anticipazione del momento a partire dal quale operano i doveri di monitoraggio e intervento posti in capo all'imprenditore. Il Codice guarda alla crisi come una disfunzione dell'attività economica programmata, che può essere intercettata tempestivamente attraverso la predisposizione di assetti organizzativi, amministrativi e contabili funzionali alla sua rilevazione e che può essere superata anche attraverso il ricorso al nuovo istituto della composizione negoziata della crisi.
- ii) gli strumenti per la ristrutturazione, ai quali viene espressamente riconosciuta priorità di trattazione rispetto alle soluzioni liquidatorie. Il Codice conserva tutte le soluzioni per la regolazione della crisi previste dalla precedente legge fallimentare

(accordi in esecuzione dei piani di risanamento, convenzione di moratoria, accordi di ristrutturazione dei debiti, concordato preventivo), modificandone in parte il contenuto e introducendone di nuove (piano di ristrutturazione omologato, accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa e agevolati), al fine di favorire la continuità, anche indiretta dell'attività d'impresa;

- iii) gli strumenti per la liquidazione e il fresh start caratterizzati dall'eliminazione del disvalore sociale del fallimento e dall'obiettivo di garantire una maggior efficienza delle procedure, sia in termini di riduzione dei tempi, sia di maggior soddisfazione dei creditori. Il Codice, in particolare, accanto ad alcune minime semplificazioni procedurali alla liquidazione giudiziale (ex fallimento) e al concordato liquidatorio, introduce il nuovo istituto del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio, una procedura rapida e snella a cui è possibile accedere solo nel caso in cui il debitore abbia fatto ricorso al percorso della composizione negoziata della crisi.

Il Codice prevede, poi, alcune importanti regole processuali, delineando un "procedimento unitario" per l'accesso a tutti gli strumenti per la regolazione della crisi e dell'insolvenza e alla liquidazione giudiziale.

In questo quadro si inserisce il decreto legislativo n. 136/2024 (cd. Correttivo ter) che interviene sulla maggior parte degli istituti e delle regole riformate dal Codice, con lo scopo di risolvere le principali questioni interpretative sorte nei primi due anni di applicazione del Codice, correggere errori materiali, nonché armonizzare disposizioni scritte in momenti storici e socioeconomici diversi: quelle di attuazione della legge della legge delega n. 155/2017 e quelle di recepimento della direttiva europea, intervallate dalla crisi sistemica generata dalla pandemia e dallo scoppio del conflitto Russo-Ucraino. Il decreto, in particolare, al fine di migliorare l'impatto della riforma in termini di efficienza, modifica la disciplina degli assetti per la rilevazione tempestiva della crisi; la composizione negoziata e il concordato semplificato, il procedimento unitario e le misure protettive; la domanda con riserva, gli accordi e il piano di ristrutturazione soggetto a omologazione, il concordato preventivo, la transazione fiscale, nonché la disciplina dedicata alla crisi e insolvenza delle società e i gruppi di società in crisi⁵⁶.

⁵⁶ Per un esame compiuto della riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza si rinvia a ASSONIME, *Guida al Codice della Crisi aggiornata alle misure correttive del d.lgs 13 settembre 2024, n. 136*, 26 novembre 2024.

La riforma della giustizia tributaria

La riforma della giustizia tributaria si pone come obiettivo la riduzione del numero di ricorsi in cassazione e una trattazione più spedita delle controversie.

A tal fine, sono intervenute molteplici riforme che hanno interessato diversi aspetti della materia. Dalla legge delega n. 111/2023⁵⁷, nel corso del 2024, sono stati adottati numerosi decreti legislativi, tra i quali, da ultimo, il d.lgs. n. 173/2024⁵⁸ e il d.lgs. n. 175/2024⁵⁹. Con il primo, infatti, viene sistematizzata la complessa materia delle sanzioni tributarie, sia amministrative che penali, ponendo le basi per una gestione maggiormente efficiente del contenzioso tributario.

Il d.lgs. n. 175/2024, invece, interviene in materia di giustizia, in particolare con riferimento a: i) composizione delle corti di giustizia tributaria; ii) requisiti per i componenti delle corti; iii) procedura di nomina delle corti; iv) durata dell'incarico e trasferimenti; v) funzionamento delle corti. Come riportato nella relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione, vi sono alcuni fattori che non garantiscono una maggiore speditezza nella risoluzione delle controversie, come il susseguirsi di provvedimenti di condono accompagnati dalla previsione legale della sospensione dei termini del contenzioso; la rateizzazione, nell'ambito delle procedure di c.d. rottamazione, del debito impositivo fino al 2018 con conseguente stato di quiescenza del processo; la mancata attuazione del nuovo modello organizzativo, che supera la precedente distinzione tra attività di accertamento e compiti di riscossione non volontaria.

Inoltre, il citato d.l. n.19/2024 interviene anche con riferimento alla giustizia tributaria. In particolare, con riguardo al reclutamento dei magistrati tributari e al fine di aumentarne e rafforzarne l'organico, il provvedimento citato autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a adottare una procedura concorsuale, in deroga a quella ordinaria, per l'assunzione e assegnazione presso le Corti di giustizia tributaria di un numero di magistrati idoneo a garantire la continuità della funzione giurisdizionale per l'anno 2024. Tale procedura semplificata mira ad assumere le unità di magistrati tributari non assunti nel 2023, aumentate di altre 68, e si articola in una prova preselettiva, una prova scritta ed una orale. In merito, in data 30 maggio 2024, è stato approvato il

⁵⁷ Trattasi della legge del 9 agosto 2023, n. 111 "*Delega al Governo per la riforma fiscale*".

⁵⁸ Trattasi del decreto-legislativo del 5 novembre 2024, n. 173 "*Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali*". Di seguito: d.lgs. n. 173/2024.

⁵⁹ Trattasi del decreto-legislativo del 14 novembre 2024, n. 175 "*Testo unico della giustizia tributaria*". Di seguito: d.lgs. n. 175/2024.

bando per il concorso per il reclutamento di 146 posti di magistrato tributario: a febbraio 2025 si è svolta la prova preselettiva, all'esito della quale sono risultati idonei 438 candidati.

La riforma dell'ordinamento giudiziario

La riforma dell'ordinamento giudiziario costituisce un tassello fondamentale della riforma complessiva della giustizia. Infatti, solo attraverso l'affermazione di una magistratura indipendente e imparziale e la previsione di un'organizzazione efficiente delle risorse, è possibile garantire la realizzazione di un sistema in grado di assicurare, in tempi ragionevoli, l'efficace tutela dei diritti.

In merito, dunque, nel mese di aprile 2024, sono stati adottati i due decreti attuativi (d.lgs. n. 44/2024 e d.lgs. n. 45/2024) della riforma dell'ordinamento giudiziario disposta dalla l. n. 71/2022⁶⁰, che intervengono sugli aspetti organizzativi e disciplinari, nonché sulla selezione e l'accesso al ruolo dei magistrati e alla strutturazione del Consiglio superiore della magistratura.

In particolare, il d.lgs. n. 44/2024⁶¹, infatti, introduce:

- i) una prova psicoattitudinale in fase di selezione dei magistrati. Il Consiglio superiore della magistratura, nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicomelia, individua i test psicoattitudinali cui devono essere sottoposti tutti i candidati ammessi alla prova orale, al fine di verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria. Tali test sono svolti dal presidente della commissione con l'ausilio dell'esperto psicologo;
- ii) un aumento del numero di consegne al concorso di magistrato ordinario, consentendo ai candidati non idonei di partecipare per 4 volte (e non più solo 3) al concorso;

⁶⁰ Trattasi della legge del 17 giugno 2022, n. 71 "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

⁶¹ Trattasi del decreto legislativo del 28 marzo 2024, n. 44 "Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, recante deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

- iii) l'estensione degli ammessi al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, offrendo la possibilità di presentare domanda anche agli studenti non laureati che, tuttavia, abbiano sostenuto determinati esami⁶²;
- iv) una valutazione di professionalità dei magistrati. Tale valutazione dovrà essere svolta, per tutti i magistrati, ogni quadriennio a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione di professionalità. A tal fine, è istituito presso il Consiglio superiore della magistratura il fascicolo personale del magistrato, tenuto in modalità telematica e contenente tutte le informazioni, gli atti e i documenti relativi al percorso professionale dei magistrati. Il decreto attribuisce, inoltre, alla componente laica del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari presso le Corti d'Appello, il diritto di partecipare alle discussioni circa le deliberazioni sulla valutazione di professionalità dei magistrati, nonché ai soli componenti avvocati, il diritto di esprimere il proprio voto conformemente all'indicazione dettata dal Consiglio nazionale forense;
- v) ulteriori criteri per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, stabilendo che debba essere valutata anche la capacità scientifica e di analisi delle norme, che viene demandata ad un'apposita commissione nominata dal Consiglio superiore della magistratura composta da 5 membri, di cui 3 scelti tra magistrati che hanno conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità e che esercitano o hanno esercitato funzioni di legittimità per almeno 2 anni, 1 professore ordinario designato dal Consiglio universitario nazionale e 1 avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori, designato dal Consiglio nazionale forense.

Con riferimento, invece, al d.lgs. n. 45/2024⁶³, l'intervento riguarda il collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili. In particolare, infatti, le nuove norme: i) individuano gli incarichi che determinano obbligatoriamente il collocamento fuori ruolo e quelli che, invece, possono essere svolti in aspettativa; ii) definiscono i requisiti per il collocamento fuori ruolo; iii) precisano che l'interesse dell'amministrazione di appartenenza deve essere oggetto di valutazione per autorizzare il collocamento fuori ruolo; iv) prevedono alcuni casi in cui il collocamento

⁶² Nello specifico, si tratta dell'esame di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto del lavoro e diritto amministrativo.

⁶³ Trattasi del decreto legislativo del 28 marzo 2024, n. 45 "Disposizioni per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 giugno 2022, n. 71".

fuori ruolo, salva diversa determinazione dell'organo di governo, non può essere autorizzato; v) indicano i criteri di priorità che devono essere seguiti per il collocamento fuori ruolo, la procedura di autorizzazione e il numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo.

In aggiunta, il d.l. n. 178/2024 introduce importanti novità in materia di ordinamento giudiziario, finalizzate a garantire una maggiore efficienza e stabilità del sistema, nonché a rispondere ad esigenze di continuità nella gestione della giustizia. Tra queste, si segnala la proroga delle elezioni dei consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione al mese di aprile 2025 e, contestualmente, la nuova disciplina sulle funzioni direttive di legittimità, che impone un requisito minimo di due anni di servizio residuo prima del collocamento a riposo e assicura maggiore stabilità e continuità nella direzione della giurisprudenza della Corte di cassazione. Altro intervento centrale del decreto in esame è la deroga al limite di permanenza nell'incarico per i giudici assegnati in via esclusiva o prevalente ai procedimenti in materia di famiglia, fino all'entrata in vigore delle disposizioni transitorie e finali della Riforma Cartabia. A ciò si affianca, inoltre, l'obbligo di frequenza di corsi di formazione per i magistrati cui sono conferiti incarichi direttivi e semidirettivi, da completare entro sei mesi dal conferimento o dalla conferma dell'incarico.

È, infine, attualmente pendente in Parlamento un disegno di legge per la separazione delle carriere⁶⁴.

La digitalizzazione dei processi

Altro obiettivo centrale del PNRR è la spinta verso una piena digitalizzazione dei processi.

Da un punto di vista delle spese, al 31 dicembre 2024, risultano utilizzati 33 milioni di euro (circa il 25% del totale).

In merito alle riforme, nel corso del 2024, il d.lgs. n. 19/2024 ha introdotto la possibilità per gli avvocati di notificare gli atti civili, amministrativi e stragiudiziali mediante un invio postale generato con mezzi telematici. Una tale disposizione mira a semplificare il procedimento di notificazione e a favorire il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento del sistema giudiziario, funzionali all'attuazione del PNRR.

⁶⁴ Nello specifico, si tratta del Disegno di legge costituzionale "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare" – Disegno di legge S1353.

In aggiunta, il decreto prevede, sempre in linea con gli obiettivi previsti dal PNRR, alcune modifiche alle disposizioni in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

Nello specifico, infatti: i) si definisce il “casellario giudiziale” come “base dati” di interesse nazionale contenente l’insieme dei dati relativi a provvedimenti giudiziari e amministrativi riferiti a soggetti determinati; ii) in materia di certificati richiesti dalle amministrazioni pubbliche e gestori di pubblici servizi, si prevede che il certificato generale debba essere rilasciato dall’ufficio locale del casellario anche nel caso in cui l’istante non sia stato accreditato alla PDND⁶⁵; iii) si stabilisce che la consultazione del sistema da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi, ai fini dell’acquisizione dei certificati, avvenga mediante accreditamento alla PDND; iv) chiarisce che la gestione del sistema informatico è riservata alla DGSIA.

⁶⁵ È l’acronimo di Piattaforma Digitale Nazionale Dati.