

Giustizia e PNRR: risultati conseguiti e sfide per la crescita

ASSONIME - Riproduzione riservata

Note e Studi

© I ASSONIME 2024. Riproduzione riservata. I contenuti di questo documento non possono essere utilizzati per attività di scraping e/o addestramento di sistemi e modelli di intelligenza artificiale

INDICE

Executive summary

Introduzione	p. 5
1. La questione giustizia prima e dopo il PNRR	p. 6
2. Gli obiettivi PNRR, le riforme e gli investimenti	p. 7
2.1 Il Piano strutturale di bilancio di medio termine	p. 9
3. Il monitoraggio dei dati	p.10
3.1 La durata delle procedure nel settore civile: un obiettivo mancato	p.11
3.2 La durata delle procedure nel settore penale: il <i>disposition</i> torna a crescere	p.14
3.3 L'andamento dell'arretrato: aumentano pendenze e sopravvenienze	p.16
3.4 Procedure esecutive e concorsuali: gli effetti della crisi e l'efficacia dei nuovi Strumenti	p.19
3.5 Il capitale umano e la spesa per la giustizia	p.23
3.6 La digitalizzazione	p.26
3.7 L'edilizia giudiziaria	p.28
4 Un primo bilancio a fine Piano e le modifiche ancora necessarie	p.29
4.1 Le misure ancora necessarie	p.30
ALLEGATO: SINTESI DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR	p.33

Executive Summary

A pochi mesi dalla conclusione del PNRR (giugno 2026), il sistema giustizia si trova in una fase cruciale: trasformare le riforme e gli investimenti realizzati in risultati strutturali e duraturi. Il Piano ha introdotto un cambio di approccio significativo, basato su obiettivi misurabili, interventi normativi e investimenti in capitale umano, digitalizzazione e organizzazione. Tuttavia, il bilancio complessivo evidenzia progressi importanti, ma non ancora consolidati.

Nel **settore penale**, i target di riduzione dei tempi sono stati formalmente raggiunti, ma emergono segnali recenti di rallentamento che mettono in discussione la sostenibilità dei risultati. Nel **settore civile**, invece, l'obiettivo principale appare difficilmente conseguibile: la riduzione del *disposition time* si ferma al 27,8% rispetto al 2019, lontano dal target del 40%, con criticità concentrate soprattutto nei Tribunali.

Sul fronte dell'**arretrato**, i risultati sono positivi per quanto riguarda lo smaltimento delle pendenze più risalenti, ma il quadro complessivo resta problematico: dal 2024 tornano a crescere nuove iscrizioni e procedimenti pendenti, segnalando un sistema ancora incapace di assorbire stabilmente la domanda di giustizia.

Permangono criticità strutturali rilevanti: **scoperture di organico elevate**, instabilità dell'**Ufficio per il processo, digitalizzazione incompleta** e spesso inefficiente sul piano operativo, oltre a ritardi negli interventi di edilizia giudiziaria. Questi fattori incidono direttamente sulla capacità del sistema di garantire tempi certi e qualità delle decisioni.

Per il sistema economico, tuttavia, la questione centrale non è solo la durata dei procedimenti, ma anche la **prevedibilità della risposta giudiziaria**. Uniformità interpretativa, stabilità degli orientamenti e certezza del diritto rappresentano condizioni essenziali per ridurre il rischio legale, favorire gli investimenti e rafforzare la competitività del Paese.

L'esperienza del PNRR evidenzia che le riforme processuali, da sole, non sono sufficienti: è necessario un intervento strutturale e continuativo su organizzazione, risorse e qualità della giurisdizione. In questa prospettiva, il **Piano strutturale di bilancio 2025-2029** rappresenta un primo passo verso il consolidamento delle riforme, ma richiede un rafforzamento in termini di risorse, governance e continuità.








Priorità strategiche
































- rafforzare stabilmente il capitale umano e colmare le scoperture di organico;
- consolidare e ampliare l'Ufficio per il processo;
- completare e rendere effettiva la digitalizzazione, anche attraverso il passaggio al cloud;
- rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione per aumentare la prevedibilità delle decisioni;

- incentivare gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e semplificare le procedure esecutive e concorsuali.

Conclusioni

Il PNRR ha avviato un processo di modernizzazione rilevante, ma non ancora sufficiente a superare le criticità strutturali del sistema. La prosecuzione degli interventi oltre il Piano è essenziale per trasformare la giustizia in una leva stabile di crescita, fiducia e competitività per il Paese.

Ambito	Stato attuale	Target	Distanza dal target
Disposition Time – Civile	-27,80%	-40%	
Disposition Time – Penale	-37,80%	-25%	
Arretrato – Tribunali Civili	-84,30%	-90%	
Arretrato – Corti d'appello Civili	-84,20%	-90%	
Digitalizzazione fascicoli	7.555.662	7.750.000	
Attuazione sistemi Data Lake	2	6	
Edilizia giudiziaria	5	60	

	Disposition time											
	Settore Civile						Settore Penale					
	19	20	21	22	23	24	19	20	21	22	23	24
	20	21	22	23	24	25	20	21	22	23	24	25
Tribunale												
Corte d'Appello												
Corte di Cassazione												

Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) entra nella sua fase conclusiva (giugno 2026) e impone una valutazione sostanziale della capacità del sistema Paese di trasformare gli impegni assunti in risultati strutturali. Nel settore della giustizia, questa verifica assume un rilievo strategico: l'efficienza e la prevedibilità della risposta giudiziaria rappresentano condizioni qualificanti per la tutela dei diritti, la fiducia nelle istituzioni e la competitività economica.

Gli obiettivi del Piano sono chiari e misurabili: ridurre del 40% la durata dei processi civili, del 25% quella dei processi penali e abbattere l'arretrato. Tali target rispondono non solo a vincoli europei, ma a una criticità storica del sistema italiano, che incide direttamente sul funzionamento dei mercati, sul costo del credito e sulle decisioni di investimento. Il raggiungimento di questi obiettivi costituisce, pertanto, una priorità di policy.

Il PNRR ha introdotto un cambio di paradigma, basato su un approccio integrato che combina riforme normative e investimenti in capitale umano, digitalizzazione e organizzazione degli uffici giudiziari. Le riforme del processo civile e penale, della giustizia tributaria e della disciplina della crisi d'impresa, insieme al rafforzamento dell'Ufficio per il processo, hanno attivato leve rilevanti di miglioramento del sistema.

Tuttavia, l'analisi dei dati più recenti evidenzia come i risultati conseguiti siano ancora disomogenei e non pienamente consolidati. La riduzione dell'arretrato si colloca in linea con gli obiettivi e, nel settore penale, i target sui tempi risultano formalmente raggiunti. Nel settore civile, invece, la riduzione della durata dei procedimenti rimane significativamente inferiore al target previsto, con criticità concentrate nei Tribunali. Questo elemento assume particolare rilevanza in chiave economica, poiché la giustizia civile incide direttamente sulla certezza dei rapporti contrattuali, sull'efficienza del recupero crediti e sulla gestione delle crisi d'impresa.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la dinamica dei flussi: negli ultimi anni si registra una ripresa della crescita delle sopravvenienze e dei procedimenti pendenti. Tale andamento segnala un rischio di sostenibilità dei risultati raggiunti e pone un problema strutturale di capacità del sistema di assorbire la domanda di giustizia nel medio periodo.

Le evidenze disponibili indicano con chiarezza che le riforme processuali, pur necessarie, non sono sufficienti a determinare un miglioramento stabile delle performance. Permangono vincoli strutturali rilevanti: carenze di organico, elevata instabilità delle risorse a supporto degli uffici, digitalizzazione ancora incompleta sul piano operativo e assenza di una piena standardizzazione delle prassi organizzative.

In questo contesto, per il sistema produttivo assume rilievo centrale non solo la durata dei procedimenti, ma la prevedibilità della risposta giudiziaria. La certezza del diritto rappresenta un fattore determinante per ridurre il rischio legale e i costi di transazione e per orientare in modo efficiente le scelte economiche. Ne deriva l'esigenza di affiancare alle politiche di riduzione dei tempi

interventi specificamente diretti a rafforzare l'uniformità interpretativa e la stabilità degli orientamenti giurisprudenziali.

Le principali leve di policy in questa direzione riguardano: il rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte di cassazione; il consolidamento e la valorizzazione dei precedenti, possibile anche nei sistemi di *civil law* come quello italiano; lo sviluppo di strumenti organizzativi, come l'Ufficio per il processo, orientati alla sistematizzazione della giurisprudenza; il potenziamento delle banche dati e degli strumenti di analisi; il miglioramento della qualità della legislazione, al fine di ridurre l'incertezza interpretativa.

L'esperienza del PNRR evidenzia, inoltre, la necessità di superare una logica di interventi frammentati, a favore di una strategia continuativa fondata su investimenti stabili, governance efficace e monitoraggio sistematico dei risultati. In questa prospettiva, il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 rappresenta un primo tentativo di estendere l'orizzonte delle riforme, ma richiede un rafforzamento in termini di risorse, priorità e strumenti attuativi.

Per il sistema economico, la qualità della giustizia costituisce un'infrastruttura immateriale essenziale. Il consolidamento dei risultati del PNRR e la definizione di una nuova agenda di riforme rappresentano, quindi, una condizione necessaria per attrarre investimenti e sostenere la crescita.

Alla luce di tali considerazioni, il presente documento analizza lo stato di attuazione del PNRR in materia di giustizia, individua le principali criticità ancora aperte e propone alcune direttrici di intervento volte a rafforzare, in modo stabile, l'efficienza e la prevedibilità del sistema giudiziario.

1. La questione giustizia prima del PNRR

A partire dal 2009, numerosi interventi normativi sono stati indirizzati allo scopo di rafforzare l'efficienza dei Tribunali, ridurre la durata dei processi e deflazionare l'ingente carico pendente, al fine di colmare il divario tra il nostro sistema e gli altri Paesi europei. I cambiamenti hanno riguardato sia le procedure, sia alcuni aspetti organizzativi del settore giustizia, con particolare riguardo alle misure per incidere sulla domanda di giustizia e al riordino della geografia giudiziaria. Tuttavia, l'approccio non coordinato degli interventi e l'assenza di risorse hanno impedito di incidere effettivamente sui nodi strutturali del problema.

Nel 2018, l'Italia si collocava nelle ultime posizioni tra i Paesi europei nella classifica del *Cepej evaluation Report*¹ in relazione al tempo medio di definizione dei procedimenti civili e commerciali (c.d. *disposition time*), con una durata di 2.656 giorni nei tre gradi di giudizio, rispetto ai 1.223 giorni della Francia, ai 1.240 della Spagna; agli 840 della Germania. Solo la Grecia presentava una durata dei processi più elevata che in Italia per il primo grado di giudizio (610 giorni), solo Malta per il secondo grado (1.120 giorni), nessun Paese risultava più lento dell'Italia nel terzo grado di giudizio

¹ Disponibile al seguente link: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

dove la durata superava i 1.200 giorni. Nello stesso anno, il numero dei procedimenti civili pendenti ammontava all'enorme cifra di 3.426.650 cause.

In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adottato all'indomani della crisi pandemica e presentato dal Governo alle Camere il 26 aprile 2021, ha rappresentato un'occasione cruciale per avviare un processo di effettiva modernizzazione ed efficientamento del sistema giustizia. Attraverso un insieme articolato di riforme e investimenti, il Piano mira al conseguimento degli obiettivi concordati con le istituzioni europee, in particolare la riduzione dei tempi delle procedure e dell'ingente arretrato.

2. Gli obiettivi PNRR, le riforme e gli investimenti

Gli obiettivi originari del PNRR prevedevano:

- i) la riduzione del *disposition time*² 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'arretrato³ civile 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.

Nel corso del 2023, in ragione delle difficoltà riscontrate nel percorso di attuazione dei diversi interventi riformatori, il Governo ha presentato alcune proposte di modifica del Piano, che sono state approvate dalla Commissione europea. L'8 dicembre 2023, la revisione è stata adottata dal Consiglio europeo. In particolare, in ragione della difficoltà di garantire entro giugno 2026 la riduzione dell'arretrato formatosi a partire dal 2023, la riformulazione del Piano ha condotto all'individuazione di due intervalli temporali: quello precedente all'emergenza pandemica (con fascicoli che hanno generato arretrato fino al 31 dicembre 2019) e quello successivo che va dal 2020 al 2022 e comprendente le prime fasi di attuazione del PNRR. In base a tale distinzione sono stati modificati gli obiettivi iniziali prevedendo:

- i) entro dicembre 2024, la riduzione del 95% dell'arretrato al 31 dicembre 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti d'Appello (98.371);
- ii) entro giugno 2026, la riduzione 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). Un'ulteriore modifica di tale obiettivo è stata richiesta dal Governo nel corso del 2025, in base alla

² 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).

³ L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i tempi di ragionevole durata fissati dalla Legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto) in 3 anni per il Tribunale; 2 anni per la Corte d'Appello e uno per il giudizio in Corte di Cassazione.

quale, in merito al processo civile, si prevede una riduzione del 95% delle cause pendenti presso Tribunali civili (333.218) e Corti d'appello civili (97.251) al 31 gennaio 2020⁴.

Per la realizzazione di tali obiettivi sono state previste e attuate⁵:

- i) la riforma del processo civile e la riforma del processo penale;
- ii) la riforma della disciplina dell'insolvenza;
- iii) la riforma della giustizia tributaria;
- iv) la riforma dell'ordinamento giudiziario, realizzata attraverso una serie di interventi di rilievo organizzativo, misure sulla magistratura onoraria e, da ultimo, con la riforma costituzionale in tema di separazione delle carriere, giunta alle fasi finali del referendum popolare;
- v) la digitalizzazione del Ministero della Giustizia, implementata attraverso l'adozione di una serie di atti di coordinamento con le riforme del processo civile e penale, volti a consentire la gestione elettronica del processo civile e di quello penale di primo grado fino all'atto finale; nonché la digitalizzazione del Consiglio di Stato, realizzata attraverso l'accordo⁶ 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 stati, invece, articolati in tre linee di intervento:

- i) **ufficio per il processo e Capitale Umano:** € 2.268.050.053, 73⁷ 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:** € 133.203.200⁸ per investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dei dati, cui si aggiungono € 7.500.000⁹ per la digitalizzazione del Consiglio di Stato;

⁴ Su tale aspetto, unitamente ad altri, l'Italia ha presentato alla Commissione europea una richiesta di modifica del Piano in data 21 marzo 2025 ed il Consiglio dell'Unione Europea, in data 20 giugno 2025, ha provveduto ad adottare la Decisione di esecuzione 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-9587-2025-INIT/it/pdf>. Altra modifica del Piano su profili diversi è stata realizzata in data 27 novembre 2025 per cui si rinvia al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15106-2025-INIT/it/pdf>.

⁵ Per una sintesi delle riforme attuate e in corso di attuazione, v. Allegato I – Scheda delle Riforme PNRR.

⁶ 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.

⁷ Come riportato dal sito ufficiale del Ministero della Giustizia, disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_capitale_umano.

⁸ Come riportato dal sito ufficiale del Ministero della Giustizia, disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_digitalizzazione.

⁹ Come riportato dal sito ufficiale Giustizia Amministrativa, disponibile al seguente link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/digitalizzazione-del-consiglio-di-stato>.

- iii) **edilizia giudiziaria:** € 411.739.000¹⁰ per ristrutturare e riqualificare strutture inadeguate dell'amministrazione.

Allo stato attuale, la spesa prodotta per tali investimenti è pari a circa **2 miliardi e 40 milioni di euro, il 72,5% di quanto previsto a fine Piano.**

2.1 Il Piano strutturale di bilancio di medio termine

In attuazione della disciplina economica dell'Unione europea entrata in vigore ad aprile 2024¹¹, il Consiglio dei ministri ha deliberato, a settembre del medesimo anno, il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine¹² relativo al periodo 2025-2029. Tale Piano definisce la programmazione economica e di bilancio del Paese per un orizzonte, a seconda della durata ordinaria delle legislature nazionali, di quattro o cinque anni¹³.

Il Governo, nella definizione delle linee strategiche su cui impostare l'azione dei prossimi anni, non ha potuto prescindere da una valutazione approfondita dei risultati e degli impegni assunti con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cui, dunque, viene interamente dedicata una parte del PSBMT. Quest'ultimo, infatti, impone all'Italia, entro il 2026, di concentrare i propri sforzi nel conseguire la piena attuazione del PNRR e, negli anni successivi, di consolidare ed estendere la portata dei risultati raggiunti.

In particolare, dunque, al fine di potenziare gli obiettivi indicati dal PNRR in materia giustizia, il Piano strutturale di bilancio di medio termine prevede:

- i) **entro dicembre 2028, la riduzione del 90% dell'arretrato civile** pendente al 31 dicembre 2025, presso i Tribunali ordinari e le Corti d'appello, relativo alle cause aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025;
- ii) **entro dicembre 2028, la diminuzione del 12% del *disposition time* civile** rispetto alla durata dei procedimenti registrati al 31 dicembre 2026;

¹⁰ Come riportato dal sito ufficiale del Ministero della Giustizia, disponibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_edilizia_giudiziaria.

¹¹ Nello specifico, si tratta del regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2024/1263 (relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio), del regolamento UE del Consiglio n. 2024/1264 (recante modifica del regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi) e della direttiva UE n. 1265/2024 (recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri).

¹² Di seguito, anche: PSBMT o Piano.

¹³ Come previsto dall'art. 15 del regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2024/1263, al più tardi dodici mesi prima della fine del Piano in corso, uno Stato membro può richiedere di presentare un piano riveduto, se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l'attuazione. In tal caso, il piano riveduto copre il periodo che si estende per tutta la durata del piano originario. Inoltre, anche in caso di nomina di un nuovo Governo, uno Stato membro può presentare un Piano riveduto relativo a un nuovo periodo di quattro o cinque anni, sempre in base alla normale durata della legislatura.

- iii) **entro giugno 2027**, di **assicurare** e, se necessario, **rafforzare l'attuazione efficace della riforma fallimentare**, fornendo adeguato personale alle Corti in materia fallimentare e rafforzando il sistema informativo, l'efficienza ed i risultati delle procedure di insolvenza e ristrutturazioni (sia extragiudiziali che giudiziarie). Inoltre, **entro dicembre 2027**, il PSBMT chiede di **condurre una valutazione di impatto della riforma fallimentare** e adottare, se necessario, azioni correttive;
- iv) **entro il mese di dicembre di ogni anno preso in considerazione dal Piano¹⁴**, di **migliorare l'efficienza del sistema giudiziario** mantenendo 6.000 unità di personale amministrativo e tecnico e da dedicare all'UPP con i medesimi compiti previsti dal PNRR;
- v) **entro la fine del 2027**, di procedere alla **digitalizzazione di tutti i procedimenti penali**, inclusi i sistemi degli uffici del Giudice di pace e del Tribunale di sorveglianza. Inoltre, **entro il 2028**, di provvedere **alla digitalizzazione dei depositi degli atti processuali civili, penali, amministrativi, tributari e contabili** tramite la **creazione di un'unica piattaforma informatica**. Infine, **entro il 2029**, il PSBMT garantisce la **completa interoperabilità** tra sistemi e banche dati del Ministero della Giustizia e le banche dati di ministeri ed agenzie. Tali misure sono introdotte per la realizzazione del processo europeo di digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera e dell'accesso alla giustizia, che prevede che siano garantiti sia la comunicazione per via elettronica a persone fisiche o giuridiche attraverso il punto di accesso elettronico europeo, sia lo scambio di informazioni tra autorità in materia civile, commerciale e penale;
- vi) **entro marzo 2027**, la **pubblicazione di un apposito rapporto sull'analisi dell'attuale geografia giudiziaria** e sullo stato di attuazione del decentramento amministrativo per definire una proposta di razionalizzazione delle sedi e dell'assetto organizzativo delle attività di supporto. Entro il 2028, in Piano garantisce che il Governo procederà alla realizzazione degli interventi di razionalizzazione delle sedi in chiave di efficienza. Sempre in materia di edilizia giudiziaria, il PSBMT assicura, inoltre, investimenti per il triennio 2027-2029 a sostegno della riqualificazione ed efficientamento energetico.

L'idea di fondo di tale Piano è, dunque, quella di proseguire negli impegni assunti con il PNRR per il buon funzionamento della Giustizia attraverso attività di monitoraggio ed eventuali nuove riforme.

3. Il monitoraggio degli obiettivi

Il monitoraggio dell'anno giudiziario 2025 assume rilevanza centrale nel processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in quanto consente, da un lato, di verificare lo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti e, dall'altro, di elaborare proiezioni sia in ordine al

¹⁴ E, dunque, dicembre 2026, dicembre 2027, dicembre 2028 e dicembre 2029.

conseguimento degli obiettivi fissati per giugno 2026, sia con riguardo all'effettiva capacità del sistema giustizia di mantenere nel tempo i risultati raggiunti oltre la scadenza del Piano.

Il monitoraggio dell'andamento della giustizia nel corso del 2025 si fonda sui dati contenuti nella Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario del Primo Presidente della Corte di cassazione¹⁵ e nella Relazione sull'amministrazione della giustizia del Ministero della giustizia¹⁶, che sono esaminati, sia con riferimento al settore civile che a quello penale, alla luce degli obiettivi e degli investimenti contenuti nel PNRR. In particolare, l'analisi si concentra sui due obiettivi di efficienza individuati dal Piano — ossia il *disposition time* e l'andamento dell'arretrato — nonché sugli investimenti funzionali al miglioramento dell'amministrazione della giustizia, con riferimento alle risorse umane, alla digitalizzazione e all'edilizia giudiziaria.

3.1 La durata delle procedure nel settore civile: un obiettivo mancato

Il PNRR impone, entro giugno 2026, la riduzione del *disposition time* complessivo del 40% nel settore civile. 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*¹⁷), che registravano un DT, per i tre gradi di giudizio, pari a: 2.512 giorni per il settore civile (rispettivamente, 556 in Tribunale, 654 in Corte d'appello, 1.302 in Corte di cassazione).

Entro giugno 2026, dunque, il **DT** dovrebbe essere pari a **1.508 giorni**.

In base agli ultimi dati forniti dal Ministero della giustizia di monitoraggio al PNRR¹⁸, aggiornati al I semestre 2025, nel settore civile, si è registrata una riduzione, rispetto alla *baseline* del 2019, del DT complessivo a 1.814 giorni (con una variazione del 27,8%). In particolare, la diminuzione meno consistente (-17,6%) si è verificata nei Tribunali, ove la durata delle procedure è scesa dai 556 giorni del 2019 ai 458 del primo semestre 2025. In Corte d'appello e in Corte di cassazione, invece, si registrano riduzioni più importanti, rispettivamente del 28,5% (467 giorni rispetto ai 654 del 2019) e del 31,7% (889 giorni rispetto ai 1.302 del 2019).

Per conseguire, dunque, l'obiettivo fissato a giugno 2026, il DT totale **richiederebbe un ulteriore decremento del 12,2%**, pari a una riduzione di **306 giorni**. In altre parole, nei pochi mesi residui, si

¹⁵ Disponibile al seguente link:

https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Discorso_Primo_Presidente_2026.pdf.

¹⁶ Disponibile al seguente link:

https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/009/004v01/INTERO.pdf.

¹⁷ Il 2019 rappresenta l'anno di riferimento utilizzato per valutare il raggiungimento degli obiettivi imposti dal PNRR nel corso del tempo.

¹⁸ Ministero della Giustizia – Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025, disponibile al seguente link:

https://datistatistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Isem2025_Continuous_Monitoring_PNRR.pdf

dovrebbe conseguire una riduzione pari a poco meno della metà della riduzione complessiva realizzata nei 5 anni di attuazione del Piano (698 giorni).

Per tali ragioni nel corso del 2025¹⁹ e nei primi mesi del 2026²⁰ sono state varate alcune misure straordinarie ed emergenziali che incidono sulle risorse e sull'organizzazione del lavoro delle Corti, (ad esempio attraverso l'assegnazione da parte del CSM ai Tribunali più lontani dal raggiungimento degli obiettivi di un numero di magistrati cui affidare la definizione di procedimenti civili da remoto o l'utilizzo di giudici onorari di pace per colmare vacanze di organico dei giudici professionali), ma che intervengono anche nuovamente sul processo (in particolare, in tema di accertamento tecnico e ispezione giudiziale).

Appare, tuttavia, improbabile che tali misure siano sufficienti a consentire nel breve termine a disposizione il raggiungimento dell'obiettivo, senza contare che i frequenti interventi sul processo continuano a creare incertezze e conflittualità che aumentano la domanda di giustizia. Tali considerazioni, peraltro, sembrano trovare conferma nelle indicazioni del Piano strutturale di medio termine (su cui v. par. 1.3), che già nel 2024 prevedeva un orizzonte temporale più ampio (2028) per la riduzione del 12% della durata dei procedimenti civili registrati al 31 dicembre 2026.

	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%
2023	486	586	1.003	2.075	-17,4%
I sem 2024	438	528	971	1.936	-22,9%
2024	488	576	944	2.008	-20,1%
I sem 2025	458	467	889	1.814	-27,8%
<i>var% rispetto baseline</i>	<i>-17,6%</i>	<i>-28,5%</i>	<i>-31,7%</i>	<i>-27,8%</i>	
<i>var% I sem 25 vs I sem 24</i>	<i>4,5%</i>	<i>-11,5%</i>	<i>-8,4%</i>	<i>-6,3%</i>	

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa

¹⁹ V. Decreto-Legge 8 agosto 2025, n. 117, convertito con modificazioni dalla Legge 3 ottobre 2025, n. 148.

²⁰ V. Decreto-Legge 19 febbraio 2026, n. 19.

I risultati raggiunti non appaiono più incoraggianti se si guarda all'andamento del *disposition time* nei 5 anni di attuazione del Piano. Confrontando i risultati ottenuti con il primo semestre dell'anno precedente (I semestre 2024), si nota come in Corte d'appello e in Corte di cassazione si assiste ad una diminuzione della durata delle procedure, rispettivamente dell'11,5% (pari a 61 giorni) e dell'8,4% (pari a 81 giorni), e in Tribunale, invece, si ha un aumento del DT del 4,5% in più (pari a 20 giorni) rispetto al I semestre dell'anno precedente.

Durata media dei procedimenti civili presso gli uffici giudiziari - Disposition time(a) - Anni 2022-2023-2024-2025*

Uffici	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2025*	Variazione 2025* vs 2024
Corte Suprema di Cassazione	1.055	994	933	847	-9,2%
Corte di Appello	590	559	555	505	-9,0%
Tribunale ordinario	322	325	343	347	1,2%
Giudice di pace	370	341	407	409	0,5%
Tribunale per i minorenni	602	760	609	695	14,1%

* Periodo compreso tra l'1/10/2024 ed il 30/09/2025

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

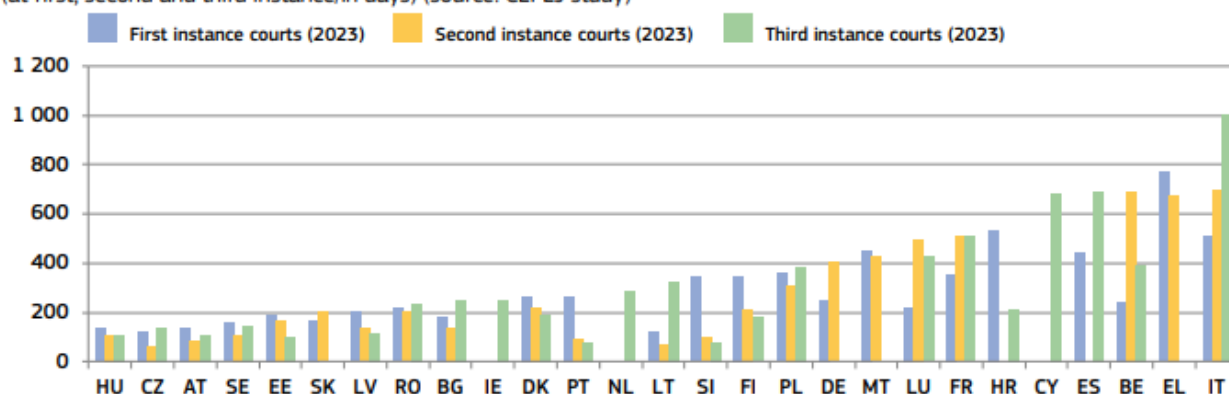
Anche i dati che emergono dalla Relazione presentata dal Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2025, che si riferisce al periodo compreso tra il 1° ottobre 2024 ed il 30 settembre 2025, mostrano un analogo andamento. Se, da un lato, essi evidenziano un generale miglioramento nel tempo, soprattutto rispetto al terzo grado di giudizio, registrandosi nel 2025 una diminuzione del DT del 9,2% in Corte di cassazione (847 giorni rispetto ai 933 del 2024) e del 9% in Corte d'appello (505 giorni rispetto ai 555 dell'anno precedente), la situazione dei Tribunali e dei giudici di pace indica, dal 2022 al 2025, un costante e progressivo peggioramento, con un aumento di 25 giorni per i Tribunali e di 39 giorni presso il giudice di pace. Tale situazione è attribuibile, secondo la Relazione, a un aumento delle nuove iscrizioni non bilanciato da un aumento delle definizioni, con un *clearance rate* di poco superiore all'unità.

Nonostante la spinta del PNRR, la lentezza delle procedure nel settore civile rimane, dunque, ancora un problema che affligge il sistema e mina la competitività del nostro ordinamento. Nel confronto europeo, si può rilevare non solo come, già nel 2021, la maggior parte dei Paesi europei registrava un *disposition time* nei tre gradi di giudizio, di gran lunga inferiore ai 1500 giorni previsti dal PNRR dall'Italia²¹, ma anche che, ancora oggi, l'Italia si colloca tra le ultime posizioni nella classifica dell'EU

²¹ V. "The 2023 EU Justice Scoreboard", pubblicato dalla Commissione Europea l'8 giugno 2023 e disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3127.

*Justice Scoreboard*²² insieme alla Grecia e a Cipro. Anche se si tratta di dati riferiti al 2023, i risultati raggiunti nell'ultimo biennio non lasciano sperare in un avanzamento significativo.

Figure 6 Estimated time needed to resolve litigious civil and commercial cases at all court instances in 2023 (*) (at first, second and third instance/in days) (source: CEPEJ study)



(*) The order of Member States in the figure 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 **CY**, **NL** and **IE**, for second instance courts in **HR** and **ES** and for third instance courts in **EL** and **SK**. There is no third instance court in **DE** and **MT**. Access to a third instance court may be limited in some Member States.

3.2 La durata delle procedure nel settore penale: il *disposition* torna a crescere

Nel settore penale il *target* a fine Piano è rappresentato dalla riduzione del **25% della durata dei processi** rispetto ai valori del 2019 che registravano un DT, per i tre gradi di giudizio, pari a 1.392 giorni (rispettivamente, 392 in Tribunale, 835 in Corte d'appello, 166 in Corte di cassazione).

Entro giugno 2026, dunque, il **DT** dovrebbe essere pari a **1.045 giorni**.

L'obiettivo è stato raggiunto nel 2023 con una ulteriore riduzione complessiva della durata sia nel 2024, sia nel 2025. Anche in questo caso, tuttavia, se si guarda all'andamento delle performance dei Tribunali e della Corte di cassazione emergono delle criticità con un aumento, rispettivamente, del 6% (pari a 18 giorni) e del 5,8% (pari a 4 giorni) della durata nel I semestre 2025 rispetto allo stesso periodo del 2024.

²² Si tratta di "The 2025 EU Justice Scoreboard", pubblicato dalla Commissione Europea il 1° luglio 2025, disponibile al seguente link: https://commission.europa.eu/document/download/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en?filename=2025%20EU%20Justice%20Scoreboard_template.pdf.

	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%
2023	286	649	110	1.045	-25,0%
I sem 2024	295	579	73	947	-32,0%
2024	316	607	81	1.003	-28,0%
I sem 2025	313	476	77	866	-37,8%
<i>var% rispetto baseline</i>	<i>-20,1%</i>	<i>-43,0%</i>	<i>-53,6%</i>		
<i>var% I sem 25 vs I sem 24</i>	<i>6,0%</i>	<i>-17,8%</i>	<i>5,8%</i>		

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

Analogo peggioramento emerge dai dati estratti dalla Relazione del Ministro della Giustizia, che evidenziano un preoccupante peggioramento del *disposition time* sia in Cassazione con un +42 % tra il 2024 e il 2025 e un +2,5% per i Tribunali nel medesimo periodo di riferimento.

La relazione del Presidente della Corte di Cassazione riporta come molte Corti d'appello evidenziano, inoltre, l'allarmante impossibilità – a causa dell'esiguità delle risorse umane a disposizione – di poter garantire, nei limiti del biennio imposto dalla riforma Cartabia²³, la trattazione dei procedimenti iscritti dopo il 1° gennaio 2025, con il rischio che molti processi saranno soggetti alla scure dell'improcedibilità dell'azione penale. L'effetto inciderebbe pesantemente sulla tutela dei diritti e

²³ V. art. 344 bis c.p.c.

sulla fiducia dei cittadini verso lo Stato, considerando che il rischio penale non rappresenterebbe più un efficace deterrente per la criminalità.

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

Ufficio	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024	Anno 2025 ⁽¹⁾	Anno 2025 ⁽¹⁾ vs Anno 2024
Corte di Cassazione	132	110	80	114	42,5%
Corte di Appello	755	649	605	524	-13,4%
Tribunale ordinario	366	286	315	323	2,5%
Procura della Repubblica	314	303	303	316	4,3%
Giudice di pace	257	238	256	254	0,8%

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 2024 ed il 30 settembre 2025.

3.3 L'andamento dell'arretrato civile: aumentano pendenze e sopravvenienze

Con riguardo allo smaltimento dell'arretrato, il Piano prevedeva in primo luogo un obiettivo intermedio da realizzare **entro dicembre 2024** consistente nella riduzione del 95% dell'arretrato al 31 dicembre 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti d'Appello (98.371).

Tale obiettivo è stato raggiunto nel mese di giugno 2025²⁴, consentendo l'erogazione della VII rata dei fondi PNRR ad agosto 2025.

Gli obiettivi da raggiungere entro il **30 giugno 2026** prevedono, invece: la riduzione 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)²⁵.

Secondo la Relazione del Ministero della Giustizia, al 31 ottobre 2025, si registrava una riduzione dell'84,3% delle pendenze nei Tribunali (1.009.734 procedimenti rispetto ai 1.197.786 della *baseline* nel 2022²⁶) e dell'84,2% nelle Corti d'appello (con 150.976 procedimenti a fronte dei 179.306 della *baseline* nel 2022).

²⁴ Con una riduzione rispetto alla baseline del 2019 per i Tribunali del 94,9% (pari a 17.392 cause) e, per le Corti d'appello, del 99,6% (pari a, circa, 363 cause).

²⁵ Su tale aspetto, v. anche ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 4/2024.

²⁶ 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.

Dai dati considerati emerge, dunque, come la gestione degli affari pendenti per anno di iscrizione (2019 per l'obiettivo intermedio e 2022 per quello finale) abbia consentito di definire l'arretrato più risalente, **lasciando intravedere la possibilità di raggiungere l'obiettivo di giugno 2026.**

Nonostante tali risultati positivi, il quadro complessivo dei procedimenti registra, già a partire dall'anno 2024, un significativo aumento delle pendenze, cui si aggiunge un contestuale aumento delle sopravvenienze che, dopo anni di calo, tornano a crescere.

In particolare, considerando i soli procedimenti di area SICID²⁷ (al netto, dunque, delle procedure concorsuali e delle esecuzioni, che appartengono all'area SIECIC) le pendenze sono aumentate al 31 dicembre 2024 del 6,7% rispetto al 2023 e dello 0,4% al 30 settembre 2025, rispetto al 2024, giungendo a un totale di 2.552.400. Prendendo, invece, come riferimento i soli procedimenti di area SIECIC²⁸, le pendenze registrate al 31 dicembre 2024 risultano in aumento dell'1,6% rispetto al 2023, con un ulteriore aumento del 3,2% rispetto al 2024, per un totale di 359.661 procedimenti.

Anche i dati del Ministero della Giustizia sui flussi nel periodo 1° luglio 2024/30 giugno 2025, riportati dalla relazione del Presidente della Corte di Cassazione, confermano il *trend* negativo registrando un aumento delle pendenze complessive del +6,3%, e del 5,2% delle sopravvenienze rispetto all'anno precedente. L'aumento delle pendenze risulta trainato, in particolare, dalla situazione dei giudici di pace +17,2% e dei Tribunali +2,0%. Per le Corti d'appello, invece, le pendenze sono diminuite del 6,9% rispetto all'anno precedente. Secondo la Relazione, l'aumento delle pendenze, tuttavia, non si riflette sull'arretrato patologico (anche definito "a rischio Pinto") che, invece, appare diminuito del 9,4% in Corte di cassazione (con 56.447 pendenze a fronte delle 62.323 del 2024), del 9,1% in Corte d'appello (con 48.738 pendenze a fronte delle 53.591 del 2024) e del 9% Tribunale (con 190.886 pendenze a fronte delle 209.872 del 2024).

A prescindere dall'impatto sull'arretrato patologico, ciò che emerge è la fotografia di un sistema che non è in grado a regime di assorbire la domanda di giustizia e continua a generare arretrato, con l'effetto di incidere negativamente anche sulla riduzione dei tempi processuali: se gli stessi giudici,

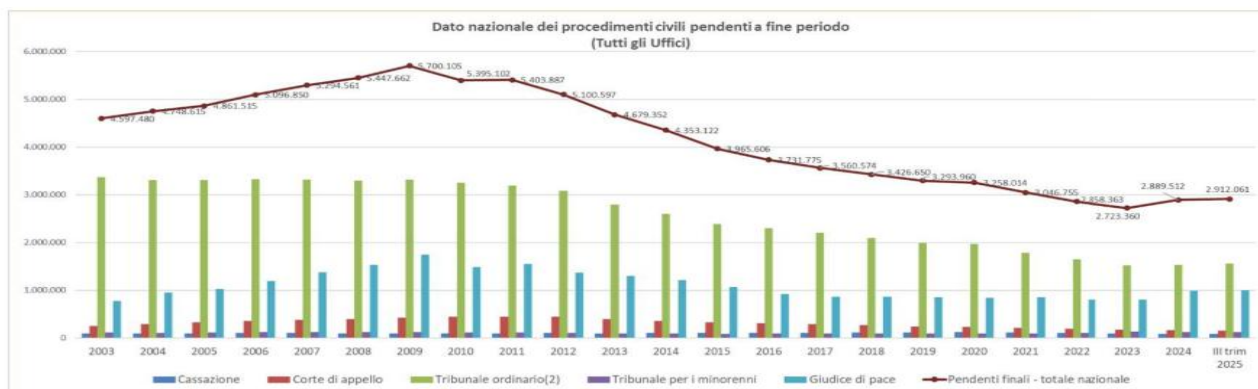
²⁷ Acronimo di Sistema Informativo Civile Distrettuale.

²⁸ Acronimo di Sistema Informativo Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali.

infatti, devono istruire ancora un numero elevato di procedimenti arretrati, maggiori saranno i tempi di definizione delle procedure complessive.

Fig. 2 Dato nazionale dei procedimenti civili pendenti a fine periodo

(tutti gli Uffici, esclusa attività del Giudice tutelare, ATP Previdenza e verbalizzazione dichiarazioni giurate. In evidenza l'incidenza di esecuzioni e fallimenti)



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

L'arretrato della Corte di cassazione

L'andamento dell'arretrato della Corte di cassazione mostra costanti e notevoli progressi in tutti gli anni di attuazione del Piano.

La Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025, in particolare, riporta che, nel settore civile, la Corte ha registrato una rilevante riduzione rispetto all'anno precedente: al 31 dicembre 2024, infatti, risultavano pendenti 87.380 ricorsi²⁹ mentre, al 31 dicembre 2025, l'arretrato era di 79.812 cause (oltre 7.500 ricorsi in meno rispetto all'anno precedente), per una diminuzione pari all'8,6%. Tali dati rappresentano un enorme risultato, soprattutto se paragonati con quelli di dicembre 2020, in cui le pendenze ammontavano a 120.473 (ridotte, dunque, di un terzo in cinque anni).

Nella medesima direzione, si pongono i dati forniti dal Ministero della Giustizia che, seppur aggiornati al III trimestre 2025, evidenziano che il numero dei procedimenti pendenti da oltre un anno in Cassazione è diminuito a 56.477 (del 9,3% rispetto ai 62.323 procedimenti di dicembre 2024). Inoltre, la Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione evidenzia che risulta notevolmente diminuito il contenzioso più risalente ultra-biennale rispetto all'anno precedente: si è passati, infatti, da 45.753 ricorsi pendenti a fine 2024 a 37.576 al 31 dicembre 2025 (con una differenza di 8.177 ricorsi, pari ad una riduzione di quasi il 18%).

²⁹ Tale risultato, già a dicembre 2024, rappresentava un importante miglioramento, in quanto la Corte di cassazione era ritornata ad una pendenza inferiore a quella registrata nel 2003. Su tale aspetto, v. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

Nonostante i buoni risultati, l'arretrato della Corte rimane ancora imponente, vero indice di anomalia del nostro sistema nel confronto internazionale. Tale anomalia è dovuta, in particolare, oltre alle importanti scoperture di organico, soprattutto alla disciplina costituzionale che consente un ricorso in ultima istanza in misura molto più larga che negli altri ordinamenti.

Ancora molto elevata risulta, inoltre, l'incidenza della materia tributaria sull'andamento dell'arretrato della Corte che integra ancora il 51% del totale, influenzando in modo negativo anche sulla durata dei procedimenti. Nel corso del 2025, inoltre, sono tornate a salire le sopravvenienze dopo il calo che si era registrato negli anni precedenti per effetto degli interventi di condono realizzati con le Leggi n. 130 e n. 197 del 2022.

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 2025

Anno	Arretrato Civile			
	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
2024	62.323	50%	53.591	209.872
III trim 25	56.477	51%	48.738	190.886

(1) Il dato sull'arretrato civile "patologico" esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle esecuzioni mobiliari ed immobiliari e dei fallimenti.

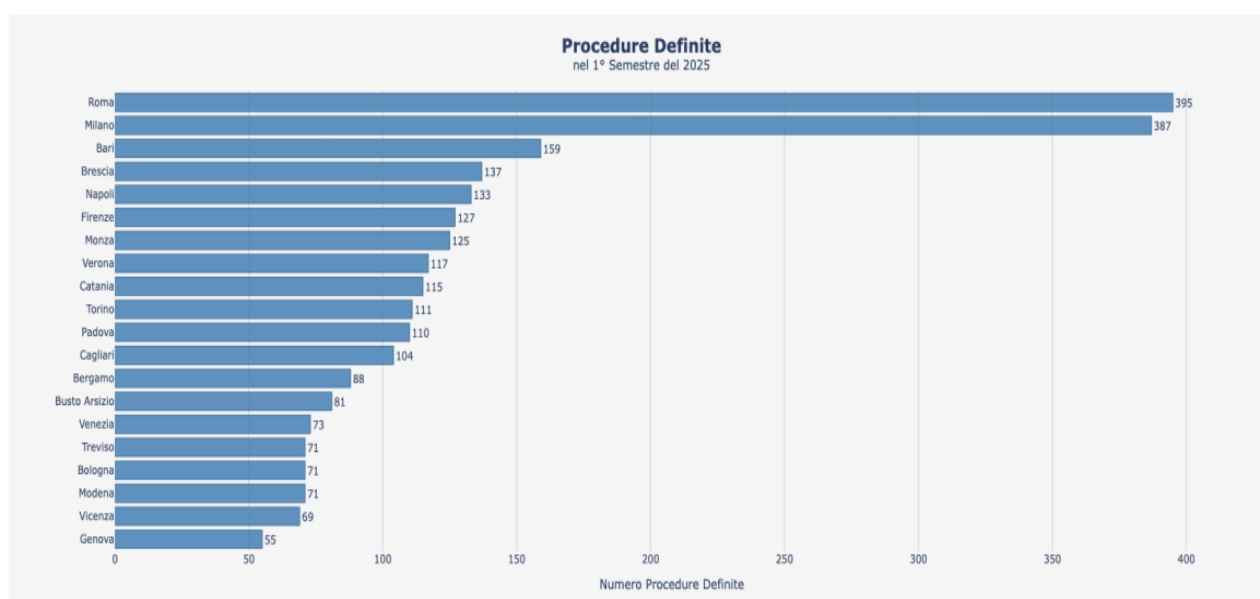
3.4 Procedure esecutive e concorsuali: gli effetti della crisi e l'efficacia dei nuovi strumenti

Per la prima volta negli ultimi anni il sistema delle procedure esecutive e concorsuali registra un forte rallentamento nello smaltimento dei procedimenti pendenti.

Secondo un'analisi³⁰, aggiornata al 30 giugno 2025 e basata sui dati estratti dai portali del Ministero della giustizia, nei Tribunali fallimentari, aumenta il numero di nuove procedure e diminuisce il numero di quelle definite.

In particolare, il numero delle iscrizioni complessive aumenta del 14% rispetto al 2024 e, al 30 giugno 2025, il numero di casi pendenti (fallimenti e liquidazioni giudiziali) è di 49.171 a fronte dei 51.392 del 30 giugno 2024. Si registra, dunque, una riduzione dell'arretrato del 4,3% più rallentata, dunque, rispetto all'anno precedente, soprattutto se si considera che, al 31 dicembre 2024, rispetto all'anno precedente, la diminuzione ammontava al 7%³¹.

Delle 49.171 pendenze al 30 giugno 2025, 30.629 sono fallimenti (a fronte dei 39.478 al 30 giugno 2024) e 18.542 sono liquidazioni giudiziali (rispetto alle 11.914 del 30 giugno 2024). Tali dati si giustificano in virtù del fatto che, con riferimento ai fallimenti, l'entrata in vigore, nel luglio 2022, del nuovo Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza, non ha consentito l'apertura di nuovi casi secondo la legge fallimentare abrogata. Rispetto, invece, alle liquidazioni concorsuali si registra un aumento delle pendenze del 55,6% rispetto al primo semestre del 2024.



Tuttavia, il tasso di smaltimento (c.d. *clearance rate*³²) rimane positivo, attestandosi, nella media nazionale, al 17% con picchi superiori al 150% in alcune sedi (Cagliari, a titolo esemplificativo, ha il miglior *clearance rate* del 154% grazie ad un importante aumento di procedure concluse). Roma è il Tribunale con il maggior numero di nuove procedure (395) e concluse (464) e, al secondo posto, con risultati leggermente diversi, vi è Milano (con 387 nuove e 423 concluse).

³⁰ Elaborata a luglio 2025 dall'Osservatorio Berry Sea e disponibile al seguente link: https://berrysrl.it/wp-content/uploads/2025/07/CS-berry_Osservatorio-Sea_Liquidazioni-giudiziali_Fallimenti2025.pdf.

³¹ V. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

³² Costituisce il rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti e numero dei procedimenti iscritti.

Secondo uno studio³³, basato sui dati estratti dal Portale delle Vendite Pubbliche (c.d. PVP), i tentativi di vendita restano ancora in storica contrazione: il secondo semestre 2025 è il periodo in cui, rispetto agli ultimi 5 anni, si registrano meno vendite. I tentativi di vendita totali scendono a 49.000, con una riduzione del 15% rispetto al 2024. Anche il valore totale di base asta risulta drasticamente diminuito ad 8 miliardi (-40% rispetto al secondo semestre del 2024).

Risultano altresì in calo anche i nuovi immobili sul mercato³⁴: nel secondo semestre 2025, sono stati svolti 16.000 tentativi di vendita (pari a -9% rispetto al secondo semestre del 2024) ed il loro valore base di asta (pari a 2,9 miliardi di euro) è il più basso negli ultimi cinque anni (ed inferiore al 60% rispetto al secondo semestre 2024).

Un ulteriore dato significativo riguarda, sia per le procedure esecutive che concorsuali, l'utilizzo delle modalità telematiche che, nel secondo semestre 2025, ha coinvolto, rispettivamente, il 91% ed il 60% dei tentativi totali. Di segno negativo, invece, le fasi *offline*³⁵ di molti Tribunali, che rimuovono temporaneamente gli immobili del mercato per molteplici mesi: nel secondo semestre, fra la chiusura di un tentativo e l'apertura del successivo passano, sia in ambito concorsuale che esecutivo, oltre 3 mesi (pari, nell'ordine, a 201 e 207 giorni).

La composizione negoziata della crisi

L'istituto della composizione negoziata della crisi, introdotto dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, trasposto all'interno del Codice della Crisi³⁶ e successivamente modificato dal c.d. decreto correttivo³⁷ mostra evidenti segnali di miglioramento.

Dai dati Unioncamere³⁸, a quattro anni dall'entrata in vigore della composizione negoziata della crisi, appare, ormai, evidente un'evoluzione positiva e costante del ricorso a tale strumento, sia in termini di istanze presentate, sia di tasso di successo del tentativo di risanamento: al 15 ottobre 2025, le istanze, infatti, ammontano a 3.483 (1.623 in più rispetto a quelle censite nel 2024), con una crescita incrementale nei primi tre trimestri 2025 rispetto al medesimo periodo nel 2024 del 75%, e con un

³³ Elaborato da Abilio S.p.A., società del gruppo Illimity, in collaborazione con Immobiliare.it, disponibile al seguente link, aggiornato al 2025: <https://www.abilio.com/wp-content/uploads/2026/01/OI-Osservatorio-Immobiliare-FULL-YEAR-2025-1.pdf>.

³⁴ Si tratta degli immobili al loro primo tentativo di vendita.

³⁵ Si riferiscono a quelle attività e procedure giudiziarie che si svolgono senza l'ausilio degli 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 aggiornata alle misure correttive del d.lgs. 13 settembre 2024*, n. 136, Guida e Saggi del 26 novembre 2024; ASSONIME, *La composizione negoziata della crisi a quattro anni dalla sua entrata in vigore*, Rassegna di Giurisprudenza n. 5/2025.

³⁷ Trattasi del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136.

³⁸ Contenuti nell'Osservatorio semestrale, VIII edizione, aggiornato al 13 novembre 2025, disponibile al seguente link:

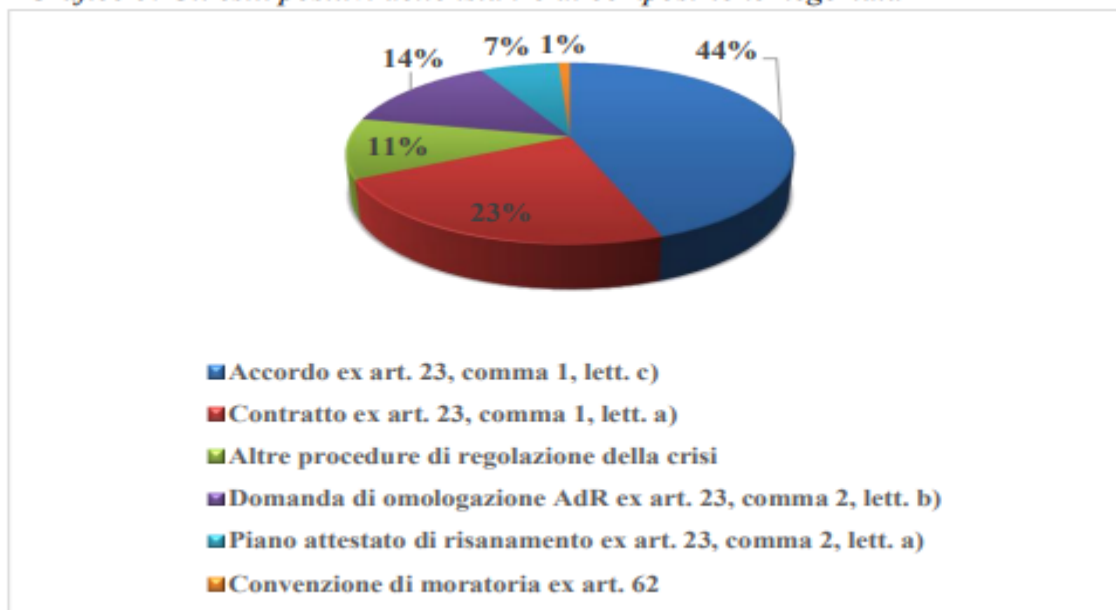
https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2025-11/Rapporto_semestrale_%20VIII%20edizione_novembre%202025_0.pdf.

numero di istanze presentate tra ottobre-novembre 2025 pari a 227, cioè un valore pari a tutte quelle presentate nel primo semestre del 2024.

In considerevole aumento anche i casi di successo che, nel corso dell'ultimo anno, sono raddoppiati, passando dai 205 di novembre 2024 ai 410 di novembre 2025. In tali casi, le trattative si sono concluse in via prevalente con accordi stragiudiziali con i creditori che hanno condotto al risanamento dell'impresa e al recupero della continuità aziendale³⁹. Dai dati forniti, pare che la principale soluzione sia stata l'accordo sottoscritto dall'imprenditore, dai creditori e dall'esperto ex art. 23, comma 1, lett. c) CCI (44%). A seguire, il contratto con uno o più creditori ex art. 23, comma 1, lett. a) CCI (23%); la domanda di omologa di un accordo di ristrutturazione dei debiti (14%); altri strumenti di regolazione della crisi previsti dal CCI (11%); il piano attestato di risanamento (7%); la convenzione di moratoria (1%).

Le imprese che hanno chiuso con successo le trattative sono ben dimensionate e strutturate, con un valore medio della produzione di circa 16 milioni di euro e 70 addetti.

Grafico 5. Gli esiti positivi delle istanze di composizione negoziata



Fonte: Unioncamere

Le istanze archiviate con esito sfavorevole ammontano a 1.633, per lo più in ragione dell'assenza di concrete prospettive di risanamento. In tali casi, 868 imprese hanno fatto ricorso ad altri strumenti

³⁹ La principale soluzione è stata l'accordo sottoscritto dall'imprenditore, dai creditori e dall'esperto ex art. 23, comma 1, lett. c) CCI (44%). A seguire, il contratto con uno o più creditori ex art. 23, comma 1, lett. a) CCI (23%); la domanda di omologa di un accordo di ristrutturazione dei debiti (14%); altri strumenti di regolazione della crisi previsti dal CCI (11%); il piano attestato di risanamento (7%); la convenzione di moratoria (1%).

di regolazione della crisi, prevalentemente di carattere liquidatorio⁴⁰, tra cui il concordato semplificato, anch'esso introdotto con il decreto-legge n. 118/2021 come possibile esito della composizione negoziata.

Emerge, dunque, che, anche in caso di insuccesso delle trattative, la composizione negoziata ha favorito un più rapido avvio verso un'ordinata liquidazione o un momento di confronto anticipato tra creditori e debitori per attivare un diverso strumento di regolazione della crisi.

3.5 Il capitale umano e la spesa per la giustizia

a) L'Ufficio per il Processo

L'Ufficio per il processo ha rappresentato nel corso dei 5 anni di attuazione del Piano una leva determinante per la riduzione dei tempi delle procedure e dell'arretrato, nonostante le criticità connesse alle esigue risorse umane ad esso assegnate e alle percentuali di abbandono del personale impiegato.

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, di cui la maggior parte addetti all'UPP⁴¹. Dopo il primo reclutamento straordinario di **8.330** funzionari al 31 dicembre 2023, il personale effettivamente in servizio, al netto di 2.443 dimissioni era di 5.887 unità. Delle 5.410 figure professionali con profili giuridico, amministrativi e tecnici a supporto delle cancellerie, a valle delle procedure concorsuali concluse a settembre 2022, sono stati reclutati 3.784 dipendenti, con un numero di personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 2023 pari a **3.038**.

Per tali ragioni, con la prima revisione del PNRR nel 2023, il target originario è stato ridotto a **10.000** unità in servizio a giugno 2024. L'obiettivo è stato raggiunto entro la data prevista con un numero di risorse pari a **11.999 unità**⁴².

Dalla relazione del Ministero della giustizia, tuttavia, continua ad emergere un tasso significativo di abbandono: al 30 settembre 2025, nonostante reclutamenti straordinari e procedure di scorrimento, il personale in servizio era di **11.755**, di cui **8.999** addetti all'Ufficio per il processo e **2.756** profili giuridico-amministrativi e tecnici.

Nello stesso senso si pone altresì la relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione che evidenzia che, nel settore civile, gli addetti all'ufficio per il processo sono solo 176 a fronte dei 200 previsti.

⁴⁰ In particolare, si registrano: 416 liquidazioni giudiziali; 304 liquidazioni volontarie o scioglimenti; 228 concordati semplificati; 52 concordati preventivi e 7 accordi di ristrutturazione dei debiti.

⁴¹ V. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 4/2024.

⁴² V. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

Per quanto riguarda lo stato della spesa per tale investimento, al 31 dicembre 2025, risultava pari a **1.697.762.426,71 euro**⁴³, corrispondente a circa il **74,9%** del finanziamento del PNRR.

L'alta percentuale di dimissioni registrata negli anni è riconducibile, da un lato, alla durata a tempo determinato dei contratti e al basso livello di retribuzione degli stessi e, dall'altro, alla competizione con le altre pubbliche amministrazioni.

Un importante passo per rimuovere tali criticità e per stabilizzare un istituto che ha dato buona prova in funzione del miglioramento della produttività dei magistrati e della qualità delle decisioni è stato realizzato con la recente approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (c.d. PIAO) relativo al triennio 2026-2028 da parte del Ministero della giustizia che mira all'assunzione a tempo indeterminato dal 1° luglio 2026 di **9.368** unità di personale PNRR rispetto agli **11.211** in servizio⁴⁴ (a gennaio 2026⁴⁵).

Il problema continua, tuttavia, ad essere l'assenza di investimenti in nuove risorse.

b) I giudici

Anche i dati sulle scoperture di organico per la magistratura e le cancellerie continua a non essere incoraggiante, giustificando in larga misura le difficoltà del nostro sistema di definire i processi in tempi ragionevoli, nel rispetto della tutela dei diritti.

La relazione del Ministro della giustizia indica che il ruolo organico della magistratura ordinaria, nel 2025, è fissato a 11.171 unità. Tuttavia, non sono riportati, a differenza degli anni precedenti, i dati relativi al numero di magistrati ordinari in servizio.

Dalla relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione emerge, tuttavia, una carenza generale di risorse negli uffici giudiziari: nella maggior parte dei casi, infatti, si segnalano scoperture di organico superiori al 20% per i magistrati e anche superiori al 30% per il personale amministrativo, con punte che in alcuni casi raggiungono il 50%, soprattutto per gli Uffici del giudice di pace.

Anche rispetto al personale della Corte di cassazione, la scoperta risulta molto rilevante. Al 31 dicembre 2025, l'organico dei magistrati assegnati alla Corte ammonta a 417 unità: tuttavia, quello effettivamente presente registra vacanze superiori al 30% rispetto a quello tabellare. Molto critica appare la situazione per i posti di consigliere e per l'Ufficio del Massimario e del Ruolo che, nell'ordine, hanno una scoperta del 16% (al 31 dicembre 2025, risultano vacanti 58 posti) e del 17%

⁴³ Come riportato dal sito del Ministero della giustizia al presente link:

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_capitale_umano.

⁴⁴ Come si evince dal Quotidiano del Ministero della giustizia, disponibile al seguente link: <https://www.gnewsonline.it/via-libera-al-piao-2026-2028-ok-alla-stabilizzazione-di-9-368-precari-pnrr/>. Il 16 marzo 2026 il Ministero della Giustizia ha pubblicato gli avvisi di assunzione, disponibili sul sito: Ministero della giustizia | ADDETTI UPP - TECNICI di AMMINISTRAZIONE - OPERATORI DATA ENTRY - Procedure di stabilizzazione personale P.N.R.R. - 16 marzo 2026 - Scheda di sintesi.

⁴⁵ Da tale dato emerge, dunque, che, a gennaio 2026, ci sono state più di 400 dimissioni, rispetto ai 11.650 di ottobre 2025, nel giro di nemmeno due mesi.

(con una scopertura di 12 posti). Tale divario tra dotazione organica teorica ed effettiva si riscontra anche rispetto al personale amministrativo della Corte, cui dovrebbero essere destinate 756 unità, più 200 addetti previsti per l'Ufficio per il processo (dei quali solo 167, come anticipato, risultano in servizio) e 45 impiegati con contratto a tempo determinato per il supporto alle linee progettuali per la giustizia del PNRR⁴⁶, ma le unità effettivamente presenti sono 475.

Al fine di far fronte a tali carenze, nel 2025, il Ministero della giustizia, si è particolarmente dedicato al celere espletamento delle procedure per il reclutamento dei magistrati ordinari, con l'avvio e il completamento di 5 procedure concorsuali:

- i) 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 e tre gli elaborati scritti, sono stati ammessi alle prove orali, iniziate a luglio 2024 e attualmente in corso, 549 candidati⁴⁷;
- ii) per 400 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 9 ottobre 2023), svoltosi a gennaio 2024. La correzione si è conclusa a novembre 2024 e, dei 2.237 candidati che hanno consegnato tutti e tre gli elaborati scritti, sono stati ammessi alle prove orali, iniziate a gennaio 2025 e attualmente in corso, 469 candidati⁴⁸;
- iii) per 400 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 8 aprile 2024), svoltosi a settembre 2024. La correzione si è conclusa a giugno 2025 e, dei 2.634 che hanno consegnato tutti e tre gli elaborati scritti, sono stati ammessi alle prove orali, iniziate a settembre 2025, 567 candidati⁴⁹;
- iv) per 350 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 10 dicembre 2024), svoltosi a luglio 2025 e di cui si attende la correzione. Al 31 gennaio 2026, la Commissione esaminatrice comunica che di 1.495 buste corrette risultano idonei 165 candidati⁵⁰;
- v) per 450 posti di magistrato ordinario (indetta con D.M. 22 ottobre 2025) per la quale è stato possibile inviare la domanda di partecipazione alle prove scritte fino a novembre 2025⁵¹.

⁴⁶ Si tratta di tecnici di contabilità *senior*, tecnici di edilizia *senior*, tecnici di amministrazione, analisti di organizzazione ed operatori di *data entry*.

⁴⁷ Tali informazioni sono rese disponibili dal Ministero della Giustizia al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_6_1.page?contentId=SCE399999.

⁴⁸ Tali informazioni sono rese disponibili dal Ministero della Giustizia al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_6_1.page?contentId=SCE447083.

⁴⁹ Tali informazioni sono rese disponibili dal Ministero della Giustizia al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_6_1.page?contentId=SCE467393.

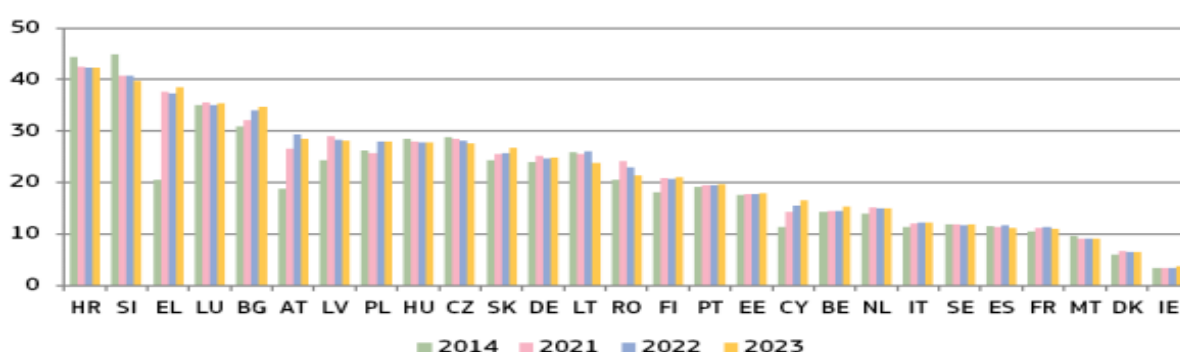
⁵⁰ Tali informazioni sono rese disponibili dal Ministero della Giustizia al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_6_1.page?contentId=SCE1435175.

⁵¹ Tali informazioni sono rese disponibili dal Ministero della Giustizia al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_6_1.page?contentId=SCE1476556.

Le procedure per l'espletamento dei concorsi sono, tuttavia, lunghe e il numero dei magistrati potrebbe non colmare i rilevanti tassi di scopertura, destinati a crescere anche in ragione dei pensionamenti già certi.

Guardando, inoltre, al confronto con gli altri Paesi, la situazione appare ancora più deficitaria. Secondo i dati CEPEJ, sebbene risalenti al 2023, il numero di giudici per 100.000 abitanti nei vari Paesi europei, in Italia, è molto più basso rispetto agli altri

Grafico 37: numero di giudici, 2014, 2021-2023(*) (per 100 000 abitanti) (fonte: studio della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa)



(*) Conformemente alla metodologia della CEPEJ, questa categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i *Rechtspfleger/ausiliari di giustizia*, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. **EL**: dal 2016 i dati relativi al numero di giudici togati comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi. **IT**: le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e gli organi giurisdizionali militari non sono presi in considerazione. Dal 2018 si tiene conto della giustizia amministrativa. **AT**: i dati sulla giustizia amministrativa sono parte integrante dei dati dal 2016.

Fonte: The 2025 EU Justice Scoreboard

Queste carenze hanno già inciso negativamente sul pieno raggiungimento degli obiettivi PNRR e rischiano di impedire per il futuro un efficace ed efficiente funzionamento della giustizia, riproducendo a fine Piano le stesse criticità di partenza, come i dati sull'andamento dell'arretrato e sul *disposition time* sembrano già confermare.

3.6 La digitalizzazione

In relazione alla digitalizzazione della giustizia gli obiettivi intermedi del PNRR sono stati raggiunti e quelli finali sono in via di conseguimento.

Il Piano prevedeva, infatti, la digitalizzazione, entro dicembre 2023, di 3,5 milioni di fascicoli (*target* correttamente realizzato) e, entro giugno 2026, di 7.750.000 fascicoli. Al 16 ottobre 2025, risultano digitalizzati 7.555.662 fascicoli (pari al 97% del totale). Si presume, dunque, che il risultato con scadenza giugno 2026 sarà raggiunto con largo anticipo rispetto al termine indicato.

Anche rispetto alla creazione del *Data Lake*⁵², l'obiettivo intermedio è stato raggiunto al 31 dicembre 2023⁵³, con l'aggiudicazione della fornitura di servizi informativi per i sei sistemi inclusi nella linea di intervento (i) anonimizzazione delle sentenze civili e penali; ii) sistema di monitoraggio del lavoro degli uffici giudiziari; iii) sistema di analisi degli orientamenti giurisprudenziali per ambito civile; iv) sistema di analisi degli orientamenti giurisprudenziali per ambito penale; v) sistema di statistiche avanzate su processi civili e penali; vi) sistema automatizzato per l'identificazione del rapporto vittima-autore del reato). Il traguardo finale relativo alla piena attuazione di tali sistemi è in corso di attuazione con, due dei sei sistemi già interamente realizzati a giugno 2025. Per tale attività, sono stati allocati circa 55 milioni dei 133 milioni complessivi e la spesa, al 14 ottobre 2025⁵⁴, ammonta a 31 milioni.

Il processo civile telematico è a regime in tutte le sue fasi e gradi, con una ormai totalità del flusso processuale sul canale digitale. Per il processo penale telematico (c.d. p.c.t.), a dicembre 2025, è stato conseguito l'obiettivo della completa digitalizzazione del procedimento penale di primo grado, attraverso il "Portale della Notizia di Reato" (c.d. PNR)⁵⁵, il "Portale dei Depositi Penali" (c.d. PDP)⁵⁶ e l' "Applicativo Processo Penale" (c.d. APP)⁵⁷.

La realtà degli uffici giudiziari appare, tuttavia, ben diversa, dove emerge che la digitalizzazione, strumento principe di una seria modernizzazione della Giustizia, stenta a decollare, producendo di fatto un rallentamento dei tempi processuali. La stessa Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione, nel riconoscere come il processo di automazione abbia consentito di raggiungere indubbi risultati in termini di efficienza delle procedure di ultima istanza, segnala le importanti criticità che ancora rimangono e i malfunzionamenti, non infrequenti, che richiedono un continuo supporto per chi li utilizza: appare urgente secondo il Presidente una reingegnerizzazione del sistema civile della Corte con tecnologie più moderne.

Quanto al penale, unanimi sono le segnalazioni di difficoltà da parte degli uffici nell'avvio del processo penale telematico. Nonostante l'incremento nel percorso di utilizzo dell'applicativo TIAP

⁵² 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.

⁵³ Che prevedeva l'inizio dell'esecuzione del contratto per la realizzazione dei sei nuovi sistemi di conoscenza.

⁵⁴ ITALIADOMANIOPENDATA_PNRR, Pagamenti di progetto, versione 4.0, del 14 ottobre 2024, disponibile al seguente link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc&fulltext=pagamenti>.

⁵⁵ Trattasi di uno strumento unico di gestione degli atti di polizia che costituiscono la base di partenza del processo penale.

⁵⁶ Trattasi di un applicativo che consente ai difensori la trasmissione telematica agli uffici giudiziari di atti, documenti e istanze.

⁵⁷ Trattasi di un applicativo che permette di gestire il processo penale telematico, attraverso la gestione dei flussi procedurali e documentali interni ed esterni agli uffici giudiziari; è un sistema collaborativo informatico che consente a tutti i soggetti abilitati la redazione, la firma digitale e il deposito telematico dei provvedimenti penali, rendendo telematici tutti i flussi procedurali in maniera integrata con le piattaforme del processo penale telematico.

(trattamento informatico dei dati processuali) emergono le distonie derivanti dall'utilizzazione di un sistema ancora ibrido, diviso tra cartaceo e digitale. Anche l'applicativo ministeriale APP registra difficoltà di funzionamento che, talvolta, hanno determinato l'aggravio dei tempi di definizione, con ricorso a provvedimenti di sospensione da parte dei dirigenti degli uffici. Emerge, infine, una grave carenza di personale qualificato in materia informatica e una scarsa attenzione a un'effettiva attività di formazione.

Per realizzare una piena digitalizzazione del lavoro delle Corti occorre intervenire sull'adeguatezza infrastrutturale, sulla dotazione di mezzi sufficienti e sulla qualificazione del personale.

In questo quadro sorprende che la spesa per gli investimenti è ancora molto bassa: circa il 50,4% (circa 77 milioni di euro) del totale.

Infine, il progetto *cloud first* tace. Tale progetto prevedeva che il DIT (Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica) realizzasse un processo di migrazione delle infrastrutture al *cloud* entro fine 2025. Non vi sono dati aggiornati e tale obiettivo non trova nemmeno uno spazio dedicato nell'atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2026⁵⁸, da cui emerge, in linea generale, che il Ministero della giustizia si impegnerà a migrare verso soluzioni *cloud*. La relazione del Ministero della giustizia evidenzia unicamente che, nel corso del 2024, era stata già conclusa la migrazione al *cloud* presso il Polo Strategico Nazionale (c.d. PSN) del PVP.

3.7 L'edilizia giudiziaria

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 2025, ne risultano spesi circa 275 (pari a circa il 67%).

La misura, che è stata oggetto di modifica con la revisione del PNRR di novembre 2025, prevede, entro marzo 2026, il rilascio di certificati di completamento dei lavori per almeno 289 000 metri quadrati di beni immobili pubblici utilizzati in tutto o in parte per l'amministrazione della giustizia. Al 31 ottobre, i 60 interventi di efficientamento energetico, riqualificazione e rafforzamento di beni immobili (i cui soggetti attuatori sono Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Venezia) risultano tutti in corso di esecuzione lavori, solo per 16 (pari al 26%) è stata ultimata la fase di esecuzione lavori e, di questi ultimi, solo 5 (pari all'8% del totale) hanno terminato il collaudo.

Pur registrandosi, dunque, dei risultati positivi, per rispettare la scadenza prevista di marzo 2026, sarà necessario incrementare i ritmi dell'esecuzione dei lavori e dei collaudi. Gli interventi, peraltro, si sono concentrati sino ad ora prevalentemente sulla manutenzione dell'edilizia esistente, senza reali investimenti nella configurazione di nuovi spazi.

⁵⁸ Disponibile al seguente link:

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/atto_indirizzo_politico_istituzionale_del_ministro.

4 Un primo bilancio a fine Piano e le modifiche ancora necessarie

Dal monitoraggio degli obiettivi sui dati disponibili – nonostante gli indubbi miglioramenti realizzati con il Piano – emerge che il sistema Giustizia non è fuori dalla crisi. Non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti e su alcuni aspetti già si intravede un peggioramento, sia in termini di durata dei processi, sia di accumulo di nuovo arretrato.

La **durata media dei processi** civili si è ridotta del 27,8% rispetto alla baseline del 2019, segnando una percentuale ben lontana dal target finale di giugno 2026 che impone la riduzione del 40% del *disposition time*. L'obiettivo della riduzione del 25% nel penale è stato invece conseguito. Se si guarda, tuttavia, ai tassi di variazione negli anni si registra sia nel civile, sia nel penale un preoccupante aumento della durata dei processi. In particolare, nel processo civile si evidenzia nel primo semestre del 2025 rispetto al corrispondente periodo del 2024 un aumento della durata dei procedimenti del 4,5% (pari a circa 20 giorni) presso i Tribunali. Anche nel settore penale, il *disposition time* è aumentato tra il 2024 e il 2025 del 2,5% presso i Tribunali e del 42% presso la Corte di Cassazione. Molte Corti d'appello evidenziano, inoltre, l'allarmante impossibilità di poter garantire, nei limiti del biennio imposto dalla riforma Cartabia, la trattazione dei procedimenti iscritti dopo il 1° gennaio 2025, con il rischio che molti processi saranno soggetti alla scure dell'improcedibilità dell'azione penale.

Con riguardo all'andamento dell'**arretrato** civile, la riduzione presso i Tribunali e Corti d'Appello dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022 è pari rispettivamente all'84,3% e all'84,2%, molto vicina alla soglia del 90% imposta dal Piano entro giugno 2026. Il quadro complessivo, tuttavia, mostra come già a partire dal 2024 le pendenze siano tornate a crescere accompagnate da un contestuale aumento delle sopravvenienze. Ne emerge, dunque, un sistema che fatica ad assorbire la domanda di giustizia e continua a generare arretrato, con effetti che si ripercuotono inevitabilmente anche sulla durata dei processi.

Anche il sistema delle **procedure esecutive e concorsuali** evidenzia un forte rallentamento nello smaltimento dei procedimenti pendenti e un aumento delle sopravvenienze, sintomo della crisi economica in atto. Alcuni studi segnalano, rispetto al 2024, un incremento dell'arretrato pari al +4,3%, anche se il tasso di smaltimento delle procedure (c.d. *clearance rate*) rimane positivo. Contestualmente risultati incoraggianti si registrano in relazione all'istituto della **composizione della crisi** sia nel numero di istanze presentante (1.623 in più rispetto al 2024) sia nel tasso di successo delle procedure di risanamento, con casi conclusi positivamente raddoppiati (410 nel 2025 rispetto ai 215 del 2024).

Il quadro che emerge può essere collegato ai dati relativi alle **risorse umane** che segnano scoperture di organico molto elevate, superiori al 20% per i magistrati e oltre il 30% per il personale amministrativo, con punte fino al 50%. Le procedure di reclutamento dei magistrati, pur avviate, risultano lente e potenzialmente insufficienti a colmare le carenze, anche alla luce dei pensionamenti programmati. L'Ufficio per il Processo registra elevati tassi di abbandono dovuti alla natura temporanea dei contratti, ai livelli retributivi e anche alla concorrenza con le altre amministrazioni

pubbliche. A giugno 2024, l'obiettivo di assumere a tempo determinato 10.000 unità di personale a supporto dei Tribunali e delle Corti d'appello civili e penali è stato raggiunto, risultando in servizio 11.999 unità. Tuttavia, a settembre 2025, il personale è sceso a 11.755 unità, di cui 8.999 addetti all'UPP e 2.756 profili tecnico-amministrativi.

La **digitalizzazione** procede con difficoltà, con frequenti malfunzionamenti per carenze infrastrutturali che richiedono un continuo supporto tecnico. Il processo penale telematico, in particolare, registra difficoltà di funzionamento degli applicativi che, talvolta, determinano l'aggravio dei tempi di definizione dei procedimenti, con ricorso a provvedimenti di sospensione da parte dei dirigenti degli uffici. Emerge, infine, una grave carenza di personale qualificato in materia informatica e una scarsa attenzione a un'effettiva attività di formazione.

Infine, la realizzazione degli **interventi di edilizia giudiziaria** deve essere ancora completata e richiede un'accelerazione dei tempi di lavoro e delle procedure di collaudo per giungere al conseguimento degli obiettivi finali. Gli interventi sino ad oggi realizzati, peraltro, si sono peraltro concentrati sull'edilizia esistente con interventi di natura manutentiva, senza investimenti in nuovi spazi.

4.1 Le misure ancora necessarie

L'esperienza del Piano ha rappresentato un momento importante per avviare un percorso di modernizzazione del sistema giustizia. Tuttavia, l'analisi dei dati mostra che i miglioramenti compiuti finora non sono consolidati e che occorre compiere ulteriori passi per restituire efficienza al sistema giudiziario. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine relativo al biennio 2025-2029, adottato dal Governo su impulso delle istituzioni europee, va nella giusta direzione e conferma l'approccio culturale basato su target e pianificazione di misure necessarie per attuarli, ma occorrono maggiori investimenti in risorse e digitalizzazione. Rimane, in particolare, fondamentale:

a) Coprire i posti vacanti, riallocare le risorse

Occorrono ancora investimenti importanti nel capitale umano, è necessario coprire i posti vacanti dei giudici e del personale amministrativo. Gli organici, inoltre, dovrebbero essere calcolati in modo da tenere conto dei carichi pendenti nei diversi ambiti 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.

b) Integrare il numero degli addetti all'UPP e stabilizzare le risorse

L'Ufficio Per il Processo ha cambiato radicalmente l'organizzazione del lavoro delle Corti, favorendo una maggiore produttività dei giudici, la riduzione dei tempi processuali e dell'arretrato. Si tratta di una realtà che deve rimanere strutturale anche dopo la scadenza del PNRR. A tal fine, si valuta con favore lo sforzo di stabilizzazione del personale ad esso addetto dal 1° luglio 2026, ma ancora non è

sufficiente. Occorre investire ulteriormente per portare il numero delle risorse al target di 19.719 originariamente previsto dal PNRR tra addetti all'UPP e ad altre unità di supporto degli uffici giudiziari. Si tratta di una misura indispensabile per aumentare la produttività del sistema ed evitare di accumulare in futuro nuovo arretrato.

c) Rafforzare gli investimenti nella digitalizzazione e realizzare il passaggio al cloud

Per un effettivo ammodernamento del sistema giudiziario è fondamentale impiegare tutte le risorse messe a disposizione dal PNRR non ancora impiegate per rafforzare la rete e le infrastrutture tecnologiche su cui poggia il processo telematico; nonché investire in strumenti tecnologici innovativi per la raccolta e l'analisi dei dati (IA) e garantire il passaggio al cloud per il trattamento in sicurezza dei dati sensibili e strategici, analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni centrali secondo il principio del "cloud first" come suggerito dalle linee guida dell'Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza. Fondamentale è la formazione nell'uso dei nuovi strumenti di IA che possono essere utilizzati non solo per supportare l'attività di studio, analisi, ricerca giurisprudenziale, ma anche per favorire una modernizzazione organizzativa, attraverso attività come la gestione dei carichi, lo smistamento, la calendarizzazione, la gestione dei registri e l'interfaccia con il processo telematico.

d) Rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione

Elemento centrale di un sistema giudiziario competitivo ed efficiente è il ruolo della Corte di Cassazione, la cui principale funzione dovrebbe essere quella di stabilire principi interpretativi chiari, che assicurino certezza applicativa delle regole e uniformità delle decisioni su tutto il territorio nazionale, evitando la formazione di indirizzi giurisprudenziali contrastanti, che alimentano il contenzioso e le disomogeneità tra uffici. Molti passi in avanti sono stati fatti anche grazie all'istituto del rinvio pregiudiziale introdotto dalla riforma Cartabia, ma la funzione di guida interpretativa della Corte dovrebbe ancora essere rafforzata, sia attraverso una più radicale circoscrizione dei casi che vengono sottoposti al suo giudizio, sia riconoscendo alla stessa ampia discrezionalità nel decidere su cosa pronunciarsi, come tutte le grandi Corti supreme. Tale riforma richiede probabilmente un ripensamento dell'attuale norma costituzionale che sinora ha consentito troppi ricorsi inutili per questioni già risolte o di minimo valore e significatività.

e) Rafforzare ulteriormente il ricorso alle misure alternative di soluzione delle controversie e semplificare le liquidazioni giudiziarie

Occorre valorizzare il ruolo della mediazione e delle misure alternative di risoluzione delle controversie (ADR). In questa direzione appare utile prevedere incentivi (ulteriori incentivi fiscali o processuali) all'utilizzo di percorsi alternativi che possano condurre alla definizione o composizione delle controversie, più rapidamente e con costi limitati.

Andrebbe, altresì, valutata la possibilità di prevedere che un accordo transattivo, che pone fine a un contenzioso in atto, sottoscritto dalle parti e dagli avvocati, costituisca titolo esecutivo.

Con riguardo al processo esecutivo sarebbe utile valutare la possibilità di introdurre modelli analoghi alla composizione negoziata della crisi. Nell'ambito delle procedure concorsuali il Codice della crisi ha rappresentato un'importante riforma per favorire l'emersione anticipata della crisi e per rafforzare gli strumenti per la ristrutturazione. Occorre intervenire, invece, sulla fase della liquidazione giudiziaria semplificando gli adempimenti procedurali e introducendo procedure preconfezionate per la vendita dei beni del debitore, al fine di ridurre i tempi delle operazioni di vendita.

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. 149/2022, in attuazione della l. n. 206/2021, 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 2025, è stato adottato un importante provvedimento⁵⁹ al fine di favorire il perseguimento degli obiettivi del PNRR con scadenza 30 giugno 2026. In particolare, il decreto-legge n. 117/2025⁶⁰ ha introdotto alcune modifiche sull'organizzazione giudiziaria che si pongono come obiettivo principale l'abbattimento della durata delle procedure e dell'arretrato in materia civile.

- i) il coinvolgimento, fino ad un massimo di 50 unità, dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo presso le sezioni civili della Corte di cassazione per attività di legittimità, anche in deroga ai limiti di anzianità e di professionalità previsti dall'ordinamento giudiziario;
- ii) l'utilizzo dei giudici onorari di pace anche per colmare vacanze di organico dei giudici professionali;
- iii) la destinazione, presso le Corti d'appello che, al 30 giugno 2025, non hanno raggiunto gli obiettivi imposti dal PNRR, di un numero non superiore a 20 magistrati che abbiano conseguito almeno la prima valutazione di professionalità, riconoscendo loro apposite indennità economiche. In tale ipotesi, il capo dell'ufficio giudiziario è tenuto a predisporre un piano di smaltimento e assegnazione dei procedimenti maturi in modo tale che ne sia garantita l'utile definizione entro il 30 giugno 2026;
- iv) l'assegnazione, da parte del CSM, ai Tribunali più distanti dal raggiungimento degli obiettivi PNRR di un numero di magistrati complessivamente non superiore a 500 (individuati su base volontaria, anche tra soggetti fuori ruolo) cui affidare la definizione, da remoto o tramite deposito di note scritte, di almeno 50 procedimenti civili;
- v) la facoltà per i capi dei singoli uffici giudiziari di derogare ai limiti e alle regole ordinarie al fine di accelerare la definizione delle cause;
- vi) per i magistrati ordinari dichiarati idonei all'esito del concorso bandito con il decreto ministeriale del 9 ottobre 2023, un tirocinio di 20 mesi con una prima fase di 4 mesi alla Scuola Superiore della magistratura e una seconda di 16 mesi negli uffici giudiziari;

⁵⁹ Sul cui esame si rinvia a S. L. GENTILE, *Pnrr: ancora misure straordinarie per l'organizzazione giudiziaria e la giustizia civile*, in *Il foro Italiano*, 10, 2025, p. 431.

⁶⁰ Trattasi del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2025, n. 148.

- vii) l'incremento di 58 unità dell'organico della magistratura ordinaria, destinando i nuovi posti alla magistratura di sorveglianza, per rafforzare il controllo dell'esecuzione delle pene e la tutela dei diritti delle persone detenute o sottoposte a restrizioni della libertà personale.

Anche la legge di conversione 3 ottobre 2025, n. 148, del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117, ponendosi il medesimo obiettivo di raggiungimento dei traguardi PNRR a giugno 2026, ha introdotto alcune precisazioni. In particolare, tale legge: i) attribuisce al CSM il compito di bandire un nuovo interpello per allocare i posti ancora vacanti dei magistrati da assegnare alle sedi delle Corti d'appello che, al 30 giugno 2025, non hanno raggiunto gli obiettivi imposti dal PNRR; ii) in materia di applicazione a distanza dei magistrati, impone all'ufficio giudiziario di appartenenza di chiedere al CSM la cessazione anticipata dell'incarico nel caso in cui risulti che la produttività del magistrato sia inferiore a quella media della sezione cui è stato assegnato.

Al medesimo fine, le nuove norme, inoltre, modificano la procedura di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale e assistenziale, riducendone tempi e formalità e garantendo maggiore immediatezza nella trattazione.

Si segnala la recente pubblicazione in GU del d.l. n. 19/2026⁶¹ che ha introdotto importanti disposizioni per l'attuazione della riforma relativa alla giustizia civile. Nel merito, le disposizioni sono intervenute in materia di applicazione a distanza dei magistrati ordinari, prevedendo che al magistrato che ha terminato anticipatamente la definizione dei 50 procedimenti civili e che ha prestato la propria disponibilità, possono essere affidati altri 50 procedimenti civili che devono essere improrogabilmente chiusi entro il 30 giugno 2026. Se tale obiettivo viene raggiunto, il decreto-legge dispone che a tale magistrato deve essere corrisposta un'ulteriore indennità. Inoltre, il provvedimento prevede la possibilità, per massimo 200 magistrati ordinari a riposo che non hanno compiuto i 75 anni di età al momento della presentazione della domanda, di partecipare, in qualità di magistrati ausiliari, ai programmi di definizione dei procedimenti civili. A tali magistrati è attribuito, inoltre, a titolo di indennità un importo onnicomprensivo di 200 euro per ciascun procedimento definito, con un limite massimo di 100 procedimenti nel periodo di durata dell'incarico

Al fine di contribuire all'ulteriore abbattimento dell'arretrato, inoltre, le disposizioni apportano alcune modifiche al Codice di procedure civile, con particolare riguardo all'accertamento tecnico (art. 696 c.p.c.) e alla consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite (art. 696 *bis* c.p.c.). In merito, si prevede che il conferimento dell'incarico al consulente o, se successivo, il giuramento di quest'ultimo determina la sospensione del procedimento fino al deposito della consulenza tecnica d'ufficio (nel caso dell'accertamento tecnico) o del processo verbale della conciliazione (nel caso della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite). Rispetto alla sospensione si precisa, inoltre, per entrambe le fattispecie, che quest'ultima non può essere, in ogni caso, superiore a 6 mesi e che non impedisce l'espletamento della consulenza, consentendo, dunque, tutte le

⁶¹ Trattasi del decreto-legge 19 febbraio 2026, n.19.

eventuali interlocuzioni tra consulente e giudice qualora, nel corso delle attività peritali, insorgano difficoltà o incidenti.

La riforma della giustizia penale

La riforma della giustizia penale, invece, viene avviata tramite il d.lgs. n. 150/2022 (c.d. Riforma Cartabia) che, con i vari provvedimenti attuativi, adottati nel corso del 2024⁶², ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dal PNRR con scadenza dicembre 2024.

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

⁶² Sul cui esame si rinvia a ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforma sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

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 delega n. 155/2017 e quelle di recepimento della direttiva europea, intervallate dalla crisi sistemica generata dalla pandemia e dallo scoppio del conflitto RussoUcraino. 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 crisi⁶³.

La riforma della giustizia tributaria

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

A tal fine, sono intervenute molteplici riforme che hanno interessato diversi aspetti della materia. Dalla legge delega n. 111/2023, nel corso del 2024, sono stati adottati numerosi decreti legislativi, tra i quali si segnala il d.lgs. n. 173/2024 e il d.lgs. n. 175/2024⁶⁴.

Nel 2025, sempre in virtù della legge delega n. 111/2023, è stato adottato il d.lgs. n. 81/2025⁶⁵ che, oltre ad apportare modifiche al sistema sanzionatorio doganale e delle accise, introduce alcune disposizioni in materia di giustizia tributaria. In particolare, si prevede che la Corte di giustizia tributaria, subito dopo la discussione in pubblica udienza o, se questa non vi è stata, dopo l'esposizione del relatore, delibera la decisione in segreto nella camera di consiglio e il presidente, al termine, dà lettura immediata del dispositivo, salva la facoltà della corte di riservarne il deposito in segreteria e la sua contestuale comunicazione ai difensori delle parti costituite entro il termine perentorio dei successivi sette giorni.

Un tale intervento trova giustificazione nella volontà, da parte del legislatore, di assicurare efficienza, trasparenza ed accelerazione dei tempi del processo tributario.

⁶³ 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*, Guida e Saggi del 26 novembre 2024.

⁶⁴ Sull'esame del d.lgs. n. 173/2024 e 175/2024 si rinvia a ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

⁶⁵ Trattasi del decreto legislativo 12 giugno 2025, n. 81.

Si evidenzia, inoltre, che, in attuazione del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19⁶⁶, il 30 maggio 2024, era stato approvato il bando per il concorso per il reclutamento di 146 posti di magistrato tributario: a febbraio 2025 si è svolta la prova preselettiva e, a maggio 2025, la prova scritta a seguito della quale sono stati ammessi alla prova orale 182 candidati su 454. Si attende, allo stato attuale, l'esito delle prove orali, iniziate a novembre 2025. In attuazione di quanto disposto dalla l. n. 130/2022⁶⁷, come modificata dalla l. 30 dicembre 2024, n. 207, nel corso del 2026 dovrà essere bandito un ulteriore concorso per 68 unità.

Deve, da ultimo, essere menzionato il d.l. n. 19/2026 di recente pubblicazione in GU che, anzitutto, introduce disposizioni sul concorso per la magistratura tributaria che dovrà essere indetto nel corso del 2026 per il reclutamento di 68 unità, precisando che l'oggetto delle due prove scritte consisterà in due elaborati: il primo in diritto tributario ed il secondo in diritto civile o commerciale, con profili di carattere tributario. Inoltre, il provvedimento in questione, al fine di deflazionare il contenzioso delle Corti di giustizia tributaria di primo grado, aumenta il valore delle controversie di competenza del giudice monocratico di primo grado a 10.000 euro, sottraendo, dunque, al giudice collegiale la decisione su questioni di modico valore. Il provvedimento, inoltre,

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, alla luce delle importanti scoperture che si erano registrate nell'anno precedente⁶⁸, nel 2025 sono stati adottati molti provvedimenti per consentire il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR. Già nel mese di gennaio, infatti, è stata emanata la legge del 23 gennaio 2025, n. 4, di conversione del decreto-legge n. 178/2024 che aveva introdotto 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.

⁶⁶ Sul cui esame si rinvia a ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025.

⁶⁷ Precisamente, all'art. 1, comma 10 bis della legge.

⁶⁸ Su cui, v. ASSONIME, *Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia*, Note e Studi n. 3/2025

Nel mese successivo, è intervenuta in materia di giustizia la legge 21 febbraio 2025, n. 15, che ha convertito con modificazioni il c.d. Decreto Milleproroghe (decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202), sempre con l'obiettivo principale di facilitare il conseguimento delle misure imposte dal PNRR. Nello specifico, la legge, rispetto alla magistratura ordinaria, ha ridotto anche per coloro che sono risultati idonei nei concorsi banditi fino al 31 dicembre 2024, la durata del tirocinio da 18 a 12 mesi. Rispetto, invece, ai magistrati fuori ruolo, si è previsto che la riforma in materia di ricollocamento a seguito dell'assunzione di incarichi politico-amministrativi apicali si applica unicamente agli incarichi assunti dopo il 31 agosto 2026.

Sono stati, inoltre, apportati ulteriori interventi rispetto alla magistratura onoraria: in particolare, la legge del 15 aprile 2025, n. 51, a seguito della procedura di infrazione n. 2016/4081, avviata dalla Commissione europea, che contestava all'Italia il mancato riconoscimento dello *status* di lavoratori ai magistrati onorari, è intervenuta sul regime giuridico, economico e previdenziale loro dedicato.

Da ultimo, si segnala che, come riportato dalla GU del 30 ottobre 2025 n. 253, è stato approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, il testo di legge costituzionale che prevede la separazione delle carriere⁶⁹. In particolare, tale testo di legge modifica 7 articoli della Costituzione⁷⁰ introducendo: i) la creazione di due Consigli Superiori della Magistratura separati, uno per la carriera giudicante e l'altro per quella requirente e le modalità di elezione dei relativi componenti; ii) l'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, cui viene affidata la giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti. Con la GU del 14 gennaio 2026 n. 10 viene indetto il referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*", per il quale gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi domenica 22 e lunedì 23 marzo 2026⁷¹. Il referendum ha dato esito negativo e la relativa legge costituzionale non è stata confermata.

Deve, inoltre, menzionarsi la recente pubblicazione in GU del d.l. n. 19/2026 che mira al raggiungimento pieno degli obiettivi al 30 giugno 2026 e a quelli disposti dal Piano strutturale di bilancio di medio termine. In particolare, tale decreto modifica il d.lgs. n. 45/2024 prevedendo: i) nuove condizioni per il collocamento del magistrato fuori ruolo; ii) una deroga ai limiti di permanenza fuori ruolo, stabilendo che, fino al 31 dicembre 2029, il periodo svolto in incarichi presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Parlamento e gli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri titolari di interventi PNRR non viene computato nel limite complessivo; iii) la sospensione delle norme relative al collocamento dei magistrati fuori ruolo fino al 31 dicembre 2029. Al fine di garantire la complessiva dotazione organica si precisa, inoltre, che il limite di magistrati ordinari destinati a funzioni non giudiziarie è rideterminato nel numero di 200 fino al 31 dicembre 2029 e che

⁶⁹ Si tratta del testo di legge costituzionale "*Nome in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*".

⁷⁰ Si tratta degli artt. 87, 102, 204, 105, 106, 107 e 110 della Costituzione.

⁷¹ Di seguito, si riporta il quesito del referendum riportato dalla GU del 14 gennaio 2026, n. 10: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?».

quello dei magistrati con funzioni di merito, distrettuali e semidirettive, inclusi quelli assegnati alla procura europea e all'Eurojust, è di 9.981 fino al 30 giugno 2026 e di 10.039 fino al 31 dicembre 2029.