

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

3/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

GIUSTIZIA ITALIANA, OBIETTIVI DEL PNRR E CONTESTO EUROPEO: IL PUNTO DELLA SITUAZIONE

di Carlo Maria Masieri

1. Quando mancano ormai pochi mesi alla scadenza degli ultimi termini per realizzare gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹, è possibile fare il punto della situazione sugli effetti al momento noti² – e su quelli attesi a breve – della c.d. riforma Cartabia del processo civile³ e penale⁴, nonché di altri interventi realizzati nell’ambito del predetto Piano⁵. Nel presente contributo prenderemo in particolare in considerazione gli obiettivi (*target*) del PNRR relativi allo smaltimento dell’arretrato civile e alla riduzione della durata dei procedimenti civili e penali.

¹ Quanto al PNRR, e alle sue varie versioni avvicendatesi nel tempo, si v. la documentazione caricata sull’apposita pagina del sito della Commissione europea, disponibile online su https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/italys-recovery-and-resilience-plan_en, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026.

² Per quanto riguarda gli obiettivi in materia di smaltimento dell’arretrato civile e di riduzione della durata dei procedimenti civili e penali, al momento risultano pubblicati i dati nazionali relativi al primo semestre del 2025, oltre a qualche anticipazione – su cui si v. *infra*, par. 4 – relativa al secondo semestre del medesimo anno. La pubblicazione dei dati nazionali completi relativi all’intero secondo semestre del 2025 è attesa entro la fine del mese di marzo 2026, cfr. *Monitoraggio statistico degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 1 Componente 1 (M1C1) – Nota metodologica*, aprile 2024, p. 3, disponibile online su https://dati statistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Nota_metodologica.pdf, ultima consultazione in data 4 marzo 2026.

³ Cfr. la legge delega l. 26 novembre 2021, n. 206 e il decreto delegato d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, sui quali si v. A. CARRATTA (a cura di), *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (I parte)*, in *Giur. it.*, 2023, 2, p. 446 ss.; Id. (a cura di), *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (II parte)*, in *Giur. it.*, 2023, 3, p. 697 ss. Cfr. poi i decreti correttivi d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164 e – in materia di mediazione e negoziazione assistita – d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 216, sui quali si v. A. CARRATTA, C. CONSOLO (a cura di), *Processo civile: i correttivi alla riforma Cartabia*, in *Giur. it.*, 2025, 7, p. 1663 ss. Nella prospettiva comparatistica, si v. V. VARANO, *Tutela dei diritti e metodo della comparazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 4, p. 794 ss.

⁴ Cfr. la legge delega l. 27 settembre 2021, n. 134, su cui si v. G. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’*, in *questa Rivista*, 15 ottobre 2021, disponibile online su <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/gatta-legge-2021-134-delega-riforma-giustizia-penale-cartabia>, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026; il decreto delegato d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, su cui si v. F. ALONZI, L. LUDOVICI E G. SPANGHER (a cura di), *Riforma Cartabia: modifiche strutturali al processo penale*, in *Giur. it.*, 2023, 5, p. 1178 ss. Da ultimo, cfr. il decreto correttivo d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31., su cui si v. M. GIALUZ, *Osservazioni sui correttivi alla riforma Cartabia tra rettifiche condivisibili, qualche occasione perduta e alcune sbavature*, in *questa Rivista*, 29 gennaio 2024, disponibile online su <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/gialuz-osservazioni-sui-correttivi-alla-riforma-cartabia-tra-rettifiche-condvisibili-qualche-occasione-perduta-e-alcune-sbavature>, ultima consultazione in data 20 gennaio 2026.

⁵ Ad es., in materia di ufficio per il processo, su cui si v. *infra*, par. 8.

Effettueremo quindi un breve raffronto tra i dati relativi alla giustizia italiana e quelli degli altri Paesi europei, soffermandoci su alcuni dei fattori che influiscono sulla durata dei procedimenti e che potrebbero interessare il dibattito pubblico anche oltre il breve periodo.

2. Partendo dall'analisi dei risultati del settore civile, il PNRR ha inteso conseguire – come dicevamo poc' anzi – lo smaltimento dell'arretrato e la diminuzione della durata dei procedimenti. Entrambi i concetti meritano però qualche precisazione.

Innanzitutto, va detto che inizialmente l'abbattimento dell'arretrato richiesto dal PNRR avrebbe dovuto riguardare tutti i processi che a una certa scadenza avrebbero maturato una pendenza eccessiva (c.d. arretrato dinamico)⁶. Successivamente, esso è stato invece inteso nel senso di riguardare solo alcune specifiche “coorti” di procedimenti (c.d. arretrato statico)⁷. In tal modo – come recentemente osservato da due

⁶ In tal senso, cfr. Ministero della Giustizia, *Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2023*, 11 ottobre 2023, p. 2, disponibile online su https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1699221800_relazione-monitoraggio-statistico-agg-ott2023.pdf, ultima consultazione in data 9 marzo 2026, dove si legge che «L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i termini di ragionevole durata fissati dalla legge: 3 anni in Tribunale e di 2 anni in Corte di appello. Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, le percentuali di riduzione dell'arretrato civile [...] sono misurate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd baseline)»; cfr. inoltre *ivi*, p. 4-5, dove si afferma ad esempio che «nel I semestre 2023 l'arretrato di nuova formazione è costituito dai procedimenti pendenti con data di iscrizione nel 2020, anno in cui, per effetto della pandemia, i fascicoli iscritti sono stati in numero ridotto (-21,4% rispetto al 2019)». Per il termine di ragionevole durata del processo, cfr. art. 2, co. 2-bis l. 24 marzo 2001 n. 89, c.d. legge Pinto. Al riguardo, peraltro, «complessivamente al 30/06/2025, rispetto al 2019, la riduzione risulta pari al 42,2% in Tribunale ed al 49,5% in Corte di appello», cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, 7 ottobre 2025, p. 7, disponibile online su https://dati statistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Isem2025_Continuous_Monitoring_PNRR.pdf, ultima consultazione in data 26 gennaio 2026.

⁷ Si v. Ministero della Giustizia, *Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023*, 19 aprile 2024, p. 2, disponibile online su <https://www.gnewsonline.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=127565>, ultima consultazione in data 9 marzo 2026, secondo cui: «Lo scorso 8 dicembre il Consiglio Europeo ha approvato le proposte di modifica del target di abbattimento dell'arretrato civile avanzate dal Ministero della giustizia. A seguito di tale decisione gli obiettivi PNRR sono stati così riformulati:

- Obiettivo intermedio di smaltimento da realizzarsi entro il 31.12.2024: riduzione del 95% dei procedimenti civili pendenti al 31/12/2019 (baseline) iscritti fino al 31/12/2016 per i Tribunali e fino al 31/12/2017 per le Corti di appello;

- Obiettivo finale di smaltimento da realizzarsi entro il 30.06.2026: riduzione del 90% dei procedimenti civili pendenti al 31/12/2022 (baseline), iscritti dal 01/01/2017 al 31/12/2022 presso i Tribunali e dal 01/01/2018 al 31/12/2022 presso le Corti d' Appello.

Si è passati quindi da un concetto di arretrato dinamico ad un concetto di arretrato statico, prevedendo, per l'obiettivo intermedio, lo smaltimento dei procedimenti che già nel 2019 costituivano arretrato per aver superato i termini di ragionevole durata fissati dalla legge e, per l'obiettivo finale, l'abbattimento del 90% dei procedimenti iscritti fino al 2022 e quindi suscettibili di divenire arretrato se non definiti entro la scadenza del piano».

autori⁸ – si è ristretto il bacino delle cause civili che possono venire in rilievo ai fini del raggiungimento (o meno) dei *target* previsti dal Piano. Inoltre, va precisato che – sempre con riferimento all’abbattimento dell’arretrato civile – sono stati sin dal principio individuati⁹ obiettivi intermedi¹⁰ e finali¹¹, alcuni relativi alle Corti d’appello¹², altri relativi ai Tribunali¹³.

Quanto invece alla questione della durata dei processi¹⁴ – comune anche al settore penale¹⁵ – il parametro che viene in rilievo è il *disposition time*, il quale «fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo»¹⁶.

3. Con riguardo, dunque, al profilo dell’arretrato civile, i *target* intermedi del PNRR avevano come scadenza il 31 dicembre 2024. Essi sono stati oggetto di diverse

⁸ Cfr. T. BOERI, R. PEROTTI, *An evaluation of the Italian national recovery and resilience plan*, in *IEP@BU Policy Briefs, Policy Brief* 55, 4 March 2026, p. 11-13, disponibile online su https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/PB55_An%20Evaluation%20of%20the%20Italian%20National%20Recovery%20and%20Resilience%20Plan%20.pdf?VersionId=fF1NvmaX8w0oJU.eBhJPBwY1et1kXMZ, ultima consultazione in data 9 marzo 2026.

⁹ Cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2021/0168 (NLE). Revised Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, 8 July 2021, p. 72-75, disponibile online su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-ADD-1-REV-2/en/pdf>, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026. Anche nell’ultima versione del PNRR, gli obiettivi – seppur nelle more emendati – appaiono ancora distinti, cfr. European Commission, *Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy (SWD(2026) 74 final)*, 4 March 2025, p. 30-31, disponibile online su https://reforms-investments.ec.europa.eu/document/download/2ee971d6-951d-4b90-bd29-ac6e9968bb79_en?filename=COM_2026_114_1_EN_annexe_proposition_cp_part1_v4_0.pdf&prefLang=it, ultima consultazione in data 4 marzo 2026.

¹⁰ Indicati dai *sequential numbers* M1C1-43 e M1C1-44.

¹¹ Indicati dai *sequential numbers* M1C1-47 e M1C1-48.

¹² Indicati dai *sequential numbers* M1C1-44 e M1C1-48.

¹³ Indicati dai *sequential numbers* M1C1-43 e M1C1-47.

¹⁴ Per quanto riguarda il settore civile, si v. l’obiettivo indicato dal *sequential number* M1C1-45

¹⁵ Si v. il *target* indicato dal *sequential number* M1C1-46.

¹⁶ Ministero della Giustizia, *Circolare 12 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 12 novembre 2021, disponibile online su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC354365, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026.

modifiche testuali¹⁷ nonché, come si è detto, di diverse interpretazioni¹⁸. Ad ogni modo, la formulazione vigente alla data della scadenza è stata intesa nel senso di imporre una riduzione del 95% dei procedimenti civili che avessero una duplice caratteristica: a) da un lato, essere pendenti al 31 dicembre 2019; b) dall'altro lato, essere stati iscritti fino al 31 dicembre 2016 innanzi ai Tribunali, o fino al 31 dicembre 2017 per quanto riguarda le Corti d'appello¹⁹.

¹⁷ Per la versione originale, cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2021/0168 (NLE). Revised Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, cit., p. 72-73, dove si legge che il *target* intermedio M1C1-43 relativo ai Tribunali era il seguente: «Reduce by 65% the number of pending cases in 2019 (337 740) in the Civil Ordinary Courts (first instance). The baseline shall be the number of cases pending for more than three years in front of the Civil Ordinary courts in 2019»; e quello M1C1-44 relativo alle Corti d'appello era il seguente: «Reduce by 55% the number of pending cases in 2019 (98 371) in the Civil Courts of Appeal (second instance). The baseline shall be the number; cases pending for more than two years in front the Civil Courts of Appeal (in 2019)». Cfr. poi Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2023/0442(NLE). Annex to the Council Implementing Decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, 27 November 2023, p. 36-37, disponibile online su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16051-2023-ADD-1/en/pdf>, ultima consultazione in data 9 marzo 2026, ai sensi della quale i *target* sono diventati i seguenti: «Reduce by 95% the number of pending cases in 2019 (337 740) in the Civil Ordinary Courts (first instance). The baseline shall be the number of cases pending for more than three years in front of the Civil Ordinary courts (in 2019)», e «Reduce by 95% the number of pending cases in 2019 (98 371) in the Civil Courts of Appeal (second instance). The baseline shall be the number of cases pending for more than two years in front the Civil Courts of Appeal (in 2019)». Tale era la formulazione anche alla data della scadenza degli obiettivi intermedi, cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2024/0287(NLE). Annex to the Council implementing decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, 12 November 2024, p. 35, disponibile online su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15114-2024-ADD-1-REV-1/en/pdf>, ultima consultazione in data 14 gennaio 2026. Infine, a seguito di un emendamento al PNRR del giugno 2025 – e dunque a termini intermedi già scaduti – è stato lievemente modificato il *range* temporale di calcolo, che ora ha come *baseline* le cause che pendevano in Tribunale da più di tre anni e in Corte d'appello da più di due anni al 31 gennaio 2020, non al 31 dicembre 2019. Ciò ha comportato una diminuzione del numero dei procedimenti da prendere in considerazione ai fini della *baseline*, ma poiché è stata tenuta ferma la richiesta di un taglio del 95%, si è paradossalmente reso più difficile – ed *ex post* – il conseguimento degli obiettivi. Ad esempio, con riguardo ai Tribunali, la versione del PNRR vigente all'epoca della scadenza degli obiettivi intermedi contemplava nella *baseline* 337.740 cause e richiedeva un taglio del 95%, cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2024/0287(NLE). Annex to the Council implementing decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, cit., p. 35. Di conseguenza, l'obiettivo era quello di scendere a 16.887 cause. La versione di giugno 2025 del PNRR considera invece 333.218 procedimenti, ma lascia invariata la richiesta di tagliarne il 95%, cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2025/0148 (NLE). Annex to the Council implementing decision amending Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, 17 June 2025, p. 41, disponibile online su <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9587-2025-ADD-1/en/pdf>, ultima consultazione in data 14 gennaio 2026. Ne deriva l'obiettivo di scendere a 16.661 cause.

¹⁸ Cfr. *supra*, par. 2.

¹⁹ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2024*, 28 marzo 2025, p. 2, disponibile online su https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/pnrr_relazione_indicatori_statistici_dic_2024.pdf, ultima consultazione in data 22 gennaio 2026.

Si trattava quindi di processi che erano già “vecchi” quando è stato approvato il PNRR, e che l’Italia si impegnava a definire – quasi completamente, nel 95% dei casi appunto – negli anni successivi.

A questo riguardo, il monitoraggio statistico del Ministero della Giustizia del marzo 2025 riferisce che «Al 31 dicembre 2024 è stato raggiunto l’obiettivo di smaltimento civile intermedio», precisando tuttavia che il risultato ottenuto dai Tribunali è pari a un abbattimento del 93,2%, e che ciò rientra comunque «nei limiti di accoglimento»²⁰. Secondo la Commissione europea, infatti, tale discostamento dall’obiettivo atteso ha rappresentato una deviazione minima, e pertanto il *target* intermedio relativo ai Tribunali deve ritenersi raggiunto²¹.

Con riferimento invece alle Corti d’appello, si è registrato un abbattimento dell’arretrato in questione pari al 99,4%, senza ombra di dubbio un dato soddisfacente²².

In sintesi, quindi, come riferito anche in una più recente relazione del Ministro per gli affari europei al Parlamento, «Entrambi i target» intermedi – quello relativo ai Tribunali e quello relativo alle Corti d’appello – «con scadenza dicembre 2024, sono stati conseguiti nei tempi previsti»²³.

4. Sempre in tema di arretrato civile, il 30 giugno 2026 scadranno invece i termini entro i quali il nostro Paese è chiamato a soddisfare gli obiettivi finali, sia in relazione alle Corti d’appello²⁴, sia ai Tribunali²⁵.

Si tratta in particolare di conseguire una riduzione del 90% dei procedimenti civili aventi una duplice caratteristica: *a)* da un lato, essere pendenti al 31 dicembre 2022; *b)* dall’altro lato, essere stati iscritti a partire dal 1° gennaio 2017 presso i Tribunali, o a partire dal 1° gennaio 2018 per ciò che concerne le Corti d’appello²⁶. Questi obiettivi riguardano quindi altre due “coorti” di procedimenti, iniziati poco prima dell’avvio del PNRR o nei suoi primi anni, e che erano a rischio di divenire eccessivamente “lunghi” durante l’implementazione del Piano.

Ebbene, l’ultimo monitoraggio ministeriale, pubblicato nell’ottobre scorso, attestava che al 30 giugno 2025 si era giunti già ad una diminuzione dell’80% per quanto

²⁰ Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2024*, cit., p. 3.

²¹ Cfr. European Commission, *Commission implementing decision of 31.7.2025 on the authorisation of the disbursement of the seventh instalment of the non-repayable support and the seventh instalment of the loan support for Italy*, 31 July 2025, p. 3, disponibile online su https://commission.europa.eu/document/download/a9f94dbf-6dba-4816-8a03-0a2d475b976a_en?filename=C_2025_5440_1_EN_ACT_part1_v4.pdf, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026

²² Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2024*, cit., p. 3.

²³ Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, *Settima relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 22 dicembre 2025, p. 47, disponibile online su <https://www.strutturapnrr.gov.it/media/m2yfwnkz/settima-relazione-al-parlamento-sezione-i.pdf>, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026.

²⁴ Indicato dal *sequential number* M1C1-48.

²⁵ Indicato dal *sequential number* M1C1-47.

²⁶ Cfr. *supra*, nota 7.

riguarda le Corti d'appello, e dell'81% con riferimento ai Tribunali²⁷. Successivamente, la *Relazione sull'amministrazione della giustizia* relativa all'anno 2025, presentata dal Guardasigilli al Parlamento all'inizio del 2026, ha riferito che al 31 ottobre 2025 si è passati a -84,3% per quanto riguarda i Tribunali, e a -84,2 per le Corti d'appello²⁸. E lo stesso Ministro della Giustizia ha anche comunicato che a novembre 2025 lo smaltimento dell'arretrato in esame è giunto a -85,2% nei Tribunali e a -85,4% nelle Corti d'appello²⁹. Quanto finora fatto³⁰ con riferimento a queste "coorti" di cause – iscritte, come detto, tra il 2017 e il 2022 – fa dunque ben sperare: si ricordi che gli obiettivi finali richiedono entro la fine di giugno 2026 un taglio del 90% dell'arretrato in questione.

5. Maggiori difficoltà si riscontrano invece sul versante della durata dei procedimenti civili. In particolare, l'obiettivo in questione richiede che entro il 30 giugno 2026 il *disposition time*, cioè il tempo medio atteso di definizione delle cause³¹, venga ridotto del 40% rispetto a quello rilevato al 31 dicembre 2019.

Non è chiaro però se la diminuzione percentuale in questione debba necessariamente essere ottenuta in ciascun grado di giudizio³², oppure se possa essere conseguita anche solo nel complesso³³. Sotto questo profilo, va dato atto che i

²⁷ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 3, dove si spiega che per centrare i *target* finali era necessario definire ancora circa 108.000 procedimenti incardinati presso i Tribunali e circa 18.000 nelle Corti d'appello.

²⁸ Cfr. Atti Parlamentari, XIX Legislatura, *Relazione sull'amministrazione della giustizia (Anno 2025)*, Doc. IX n. 4, p. 148, disponibile online su https://documenti.camera.it/dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/009/004v02/INTER_O.pdf, ultima consultazione in data 27 febbraio 2026.

²⁹ Cfr. *Comunicazioni del Ministro della Giustizia Onorevole Carlo Nordio sull'Amministrazione della Giustizia*, 21 gennaio 2026, p. 3, disponibile online su <https://www.gnewsonline.it/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=146150>, ultima consultazione in data 27 febbraio 2026.

³⁰ Oltre ai dati relativi al 2025 di cui si è appena detto, si consideri che, secondo quanto riferito in Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 4, nei Tribunali le cause in questione si sono dimezzate nel 2023, e nel 2024 sono diminuite di un ulteriore 20%; risultati analoghi si sono ottenuti anche nelle Corti d'Appello.

³¹ Cfr. *supra*, par. 2.

³² Sembrano esprimersi in questo senso, rispetto ad analoga previsione per i processi penali, G. GATTA, M. GIALUZ, *Riforma Cartabia e durata media del processo penale: -29% nel primo semestre del 2023. Raggiunto (al momento) il target del PNRR. I dati del monitoraggio statistico del ministero della giustizia, in questa Rivista*, 2023, 11, p. 71, disponibile online su <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/gatta-gialuz-riforma-cartabia-e-durata-media-del-processo-penale-29-nel-primo-semestre-del-2023-i-dati-del-monitoraggio-statistico-del-ministero-della-giustizia>, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026.

³³ Per il testo attuale del *target* si v. European Commission, *Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy (SWD(2026) 74 final)*, cit., p. 31, dove in corrispondenza del *sequential number* M1C1-45 si richiede di «Reduce the disposition time by 40% of all instances of civil and commercial litigious cases compared to 31 December 2019 (2 512 days)». In origine, la formulazione era invece la seguente: «Reduce the disposition time by 40% of all instances of civil and commercial litigious cases compared to 2019», cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2021/0168 (NLE). Revised Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, cit., p. 73-74.

monitoraggi ministeriali sono parametrati sulla «riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio»³⁴.

Le due interpretazioni appena menzionate conducono ad esiti ben diversi, se si considera che i risultati al momento provenienti dai Tribunali civili – i quali a fine giugno 2025 segnavano solo -17,6%³⁵ – non sono affatto incoraggianti, a fronte invece del -28,5% e del -31,7% ottenuti rispettivamente dalle Corti d’appello e dalla Cassazione.

Anche a voler seguire l’impostazione dei monitoraggi ministeriali, occorre osservare che al termine del 2024 il *disposition time* complessivo era diminuito solo del 20,1% rispetto al dato del 2019; il valore è sceso ancora nel primo semestre del 2025, fino a raggiungere il -27,8%; ma resta difficile fare previsioni rispetto all’«ulteriore decremento del 12,2%»³⁶ che deve essere rilevato alla data del 30 giugno 2026 per poter “centrare” l’obiettivo in questione (-40%, come detto). Infatti, il *disposition time* dipende da molti fattori, quali ad esempio il numero dei procedimenti pendenti³⁷ – nel complesso diminuiti tra il 2022 e il 2024³⁸ – ma anche il numero di nuove iscrizioni, le quali sono indipendenti dalle “prestazioni” delle Corti³⁹ e presentano andamenti non “lineari”⁴⁰.

6. Con riferimento invece all’ambito penale, è bene ricordare che l’obiettivo relativo alla durata dei processi, con scadenza al 30 giugno 2026, richiede la diminuzione del 25% rispetto al *disposition time* rilevato al 31 dicembre 2019. A questo riguardo, mentre nel 2023 si segnalavano dati molto positivi in tutti i gradi di giudizio⁴¹, il *disposition time* relativo ai soli procedimenti penali di primo grado è risultato negli ultimi tempi insoddisfacente, attestandosi al -19,4% nel 2024⁴² e al -20,1% nel primo semestre del 2025⁴³.

Anche relativamente a questo *target*, all’interpretazione che richiede la diminuzione della durata attesa in ciascun grado di giudizio si contrappone la lettura data dai monitoraggi ministeriali, che si riferiscono invece al *disposition*

³⁴ Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2024*, cit., p. 2, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 2.

³⁵ Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 8.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. G. GATTA, M. GIALUZ, *op. cit.*, p. 73.

³⁸ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio della giustizia civile - anni 2003 – 2025*, 30 ottobre 2025, disponibile online https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132, ultima consultazione in data 15 gennaio 2026.

³⁹ Secondo T. BOERI, R. PEROTTI, *op. cit.*, p. 14, «Only the number of resolved cases depends on court efficiency (and therefore on the NRRP); the number of new filings is largely independent of NRRP measures», ossia le nuove iscrizioni sono in larga parte indipendenti dalle misure adottate nell’ambito del National Recovery and Resilience Plan, e cioè del PNRR.

⁴⁰ Ad esempio, nel 2024 le nuove iscrizioni sono cresciute rispetto al 2023, in tutti gli ordini di corti, cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 9.

⁴¹ Cfr. G. GATTA, M. GIALUZ, *op. cit.*, *passim*.

⁴² Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2024*, cit., p. 15.

⁴³ Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 17.

time complessivo⁴⁴. Se si adottasse quest'ultima impostazione, il -20,1% ottenuto dai Tribunali apparirebbe al momento "compensato" dai risultati molto positivi registrati nelle Corti d'appello e in Cassazione, dove la diminuzione è rispettivamente pari a -43% e a -53,6%⁴⁵. Ma va ricordato che ciò che rileva ai fini del *target* in esame è il *disposition time* al 30 giugno 2026, e su di esso è comunque difficile fare delle previsioni, per le ragioni esposte poco sopra⁴⁶.

7. Un fattore su cui sembra invece possibile esercitare una qualche influenza nell'ottica di diminuire il *disposition time* è quello della quantità di procedimenti definiti⁴⁷, che potrebbe essere forse incrementata nel breve periodo aumentando il numero dei giudicanti⁴⁸.

A meno di un anno dalla scadenza del PNRR, il d.l. 8 agosto 2025, n. 117, conv. con modif. in l. 3 ottobre 2025, n. 148⁴⁹ ha previsto alcuni interventi in tale direzione. *In primis*, esso ha autorizzato l'applicazione di 50 magistrati dell'ufficio del Massimario della Cassazione alle sezioni giurisdizionali civili della medesima Suprema Corte⁵⁰. Inoltre, lo stesso d.l. n. 117/2025 ha modificato le disposizioni in materia di tirocinio dei magistrati ordinari, prevedendo la loro partecipazione per sei mesi all'attività giurisdizionale nella materia civile in Corte d'appello⁵¹, «affinché anch'essi possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano nazionale di ripresa e resilienza»⁵².

Al fine di definire altri «procedimenti civili maturi per la decisione» nelle materie di interesse del Piano, il d.l. n. 117/2025 ha poi previsto anche incentivi al trasferimento di venti magistrati verso alcune Corti d'appello che non avevano ancora conseguito i *target* richiesti dal PNRR⁵³.

⁴⁴ Cfr. *supra*, par. 5; per il testo attuale del *target*, si v. European Commission, *Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending the Implementing Decision of 13 July 2021 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy* (SWD(2026) 74 final), cit., p. 31, dove in corrispondenza del *sequential number* M1C1-46 si richiede di «Reduce the disposition time by 25% of all instances of criminal cases compared to 31 December 2019 (1 392 days)». In origine, la formulazione era invece la seguente: «Reduce the disposition time by 25% of all instances of criminal cases compared to 2019», cfr. Council of the European Union, *Interinstitutional File: 2021/0168 (NLE). Revised Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy*, cit., p. 74.

⁴⁵ Cfr. Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2025*, cit., p. 17.

⁴⁶ Cfr. *supra*, par. 5.

⁴⁷ Cfr. T. BOERI, R. PEROTTI, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁸ Ma cfr. T. DI CANDIA, *Esiste una correlazione tra il numero dei giudici e la durata del processo penale? Una risposta dai dati giudiziari europei*, in *Cass. pen.*, 2025, 2, p. 587 ss., secondo cui il numero dei giudici penali influenza debolmente la durata dei processi.

⁴⁹ Su cui si v. A. CISTERNA, *Un tentativo per ricomporre la forbice tra sistema giudiziario e piano del Pnrr*, in *Guida al diritto*, 2025, 41, nella banca dati MyDesk24; S. L. Gentile, *Pnrr: ancora misure straordinarie per l'organizzazione giudiziaria e la giustizia civile*, in *Foro it.*, 2025, 10, V, c. 431 ss.

⁵⁰ Cfr. art. 1 d.l. n. 117/2025.

⁵¹ Cfr. art. 5, lett. b, n. 1 d.l. n. 117/2025.

⁵² Così si legge nelle premesse al d.l. n. 117/2025.

⁵³ Cfr. art. 2 d.l. n. 117/2025.

Va ricordato inoltre che nel 2024 il legislatore aveva adottato «un piano straordinario di applicazione di magistrati al di fuori del distretto in cui prestano servizio», che avrebbe potuto riguardare fino a 60 giudici⁵⁴ e 34 Uffici giudiziari, ma da cui era poi derivata nei fatti solo «l'applicazione extra-distrettuale di 19 magistrati presso 16 Uffici giudiziari»⁵⁵. Nel d.l. n. 117/2025 è stata invece prevista l'«applicazione straordinaria a distanza, su base volontaria, di magistrati, anche fuori ruolo, fino a un numero massimo di cinquecento, presso gli uffici giudiziari di primo grado», di modo da «definire, da remoto, i procedimenti civili» pendenti in 48 Tribunali maggiormente in difficoltà⁵⁶. Questa iniziativa sembra aver riscontrato un'adesione più elevata rispetto a quella del 2024, seppur sempre limitata in termini percentuali, dato che alla data odierna è stata effettuata meno della metà delle applicazioni straordinarie a distanza previste⁵⁷.

Infine, sempre in vista dello smaltimento dell'arretrato e della diminuzione dei tempi di definizione processuale, il d.l. n. 117/2025 ha conferito ai capi degli uffici giudiziari che non erano ancora in linea con gli obiettivi del PNRR poteri straordinari in materia di assegnazione degli affari⁵⁸.

8. Se questi sono i risultati al momento noti⁵⁹ con riguardo all'Italia, il confronto con altri Paesi europei offre spunti interessanti, sia per comprendere meglio la situazione attuale, sia per riflettere sugli aspetti del nostro sistema giudiziario che vanno al di là del PNRR e che quindi andranno affrontati successivamente.

Secondo l'ultima rilevazione della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), pubblicata nel 2024 e relativa a dati del 2022⁶⁰, il *disposition time* in tutti i gradi di giudizio civili e penali italiani risultava (molto) superiore alla mediana dei Paesi membri del Consiglio d'Europa⁶¹.

⁵⁴ Cfr. art. 1, co. 1, l. 29 aprile 2024, n. 56, che ha introdotto in sede di conversione l'art. 23-bis d.l. 2 marzo 2024, n. 19.

⁵⁵ Cfr. Ministero della Giustizia, *Booklet Unità di Missione PNRR – Giustizia. Relazione sull'attuazione degli interventi*, 31 gennaio 2026, p. 4, disponibile online su https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/pnrr_relazione_su_attuazione_interventi_gen2026_1.pdf, ultima consultazione in data 4 marzo 2026.

⁵⁶ Cfr. art. 3 d.l. n. 117/2025; S. L. Gentile, *op. cit.*, c. 433; Ministero della Giustizia, *Booklet Unità di Missione PNRR – Giustizia. Relazione sull'attuazione degli interventi*, cit., p. 4; in generale, sulle differenze tra i diversi uffici quanto a durata dei procedimenti e arretrato, si v. M. FABRI, *La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2022, 3, p. 927 ss.

⁵⁷ Cfr. Ministero della Giustizia, *Booklet Unità di Missione PNRR – Giustizia. Relazione sull'attuazione degli interventi*, cit., p. 5.

⁵⁸ Cfr. art. 4 d.l. n. 117/2025.

⁵⁹ Cfr. *supra*, nota 2.

⁶⁰ Su cui si v. E. GRISOLICH, *Efficacia e qualità della giustizia in Europa: pubblicato il rapporto 2024 CEPEJ sui sistemi giudiziari europei*, in questa *Rivista*, 23 ottobre 2024, disponibile online su <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/efficacia-e-qualita-della-giustizia-in-europa-pubblicato-il-rapporto-2024-cepej-sui-sistemi-giudiziari-europei>, ultima consultazione in data 16 gennaio 2026.

⁶¹ Cfr. European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data). Part 2. Country profiles*, p. 96, disponibile online

Va detto fin da subito che i tempi della giustizia dipendono in realtà da una pluralità di fattori⁶², intrecciati tra loro: alcuni fattori sono normativi (ad esempio, la disciplina processuale), altri sono di carattere istituzionale (l'organizzazione interna degli uffici, la ripartizione delle competenze, il meccanismo delle impugnazioni e i diversi gradi di giudizio, ecc.), altri ancora ineriscono alla cultura giuridica di un determinato sistema (ad esempio, lo stile con cui vengono redatte le sentenze). Ciascuna di queste caratteristiche è d'altra parte l'espressione di un bilanciamento tra esigenze contrastanti (ad esempio, tra giustizia ed efficienza).

Tra i fattori da prendere in considerazione c'è poi senz'altro il numero degli operatori del "sistema giustizia". La dottrina infatti già nel 2021 era consapevole che le sole riforme della disciplina processuale non erano più in grado di aumentare l'efficienza della giustizia civile, e che era quindi necessario un incremento del personale "togato" e di quello ausiliario⁶³.

Sotto questo profilo, va ricordato che – sempre secondo i dati raccolti dalla CEPEJ – nel 2022 l'Italia presentava un numero complessivo di giudici togati in rapporto alla popolazione inferiore rispetto alla media europea (12,2 giudici per 100.000 abitanti contro una media europea di 21,9 giudici per 100.000 abitanti), collocandosi al di sotto di Germania, Olanda, Austria, Belgio, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera, ma leggermente al di sopra di Spagna e Francia⁶⁴.

Va segnalato tuttavia che si tratta di un parametro rispetto al quale l'Italia ha compiuto sensibili miglioramenti già nel decennio tra il 2012 e il 2022⁶⁵. E anche alcuni recenti interventi legislativi hanno inteso accrescere ulteriormente il numero dei magistrati nel nostro Paese: in particolare, sono stati previsti alcuni aumenti dell'organico della magistratura ordinaria⁶⁶, che a decorrere dal 1° luglio 2026 contemplerà un totale di 11.171 unità, contro le 10.853 del 2022⁶⁷.

Guardando invece al personale effettivamente in servizio, se è vero che minime carenze di organico sono sempre possibili, esse tuttavia non dovrebbero mai risultare

su https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1729667293_cepej-evaluation-report-2024-country-profiles.pdf, ultima consultazione in data 16 gennaio 2026.

⁶² Cfr. T. DI CANDIA, *op. cit.*, p. 621.

⁶³ Cfr. A. GIUSSANI, *PNRR e giustizia civile*, in *Stud. Urb., A - Sc. giur., pol. ed econ.*, 2021, 3-4, p. 65, disponibile online su <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3255/2875>, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026.

⁶⁴ Cfr. European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data). Part 1. General analyses*, p. 42-44, disponibile online su https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1729667293_cepej-evaluation-report-2024-general-analyses.pdf, ultima consultazione in data 16 gennaio 2026.

⁶⁵ Cfr. *ivi*, p. 44.

⁶⁶ Cfr. da ultimo art. 5, co. 6 l. 21 febbraio 2024, n. 14; art. 5 l. 9 agosto 2024 n. 114; art. 8 d.l. n. 117/2025.

⁶⁷ Cfr. Ministero della Giustizia, *Relazione tecnica integrativa sul progetto di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali del personale di magistratura*, in *Boll. Uff. Min. Giust.*, 30 aprile 2022, n. 8, p. 62-63, disponibile online su https://www.bv.ipzs.it/bv-pdf/003/MOD_BP_22_071_082_4962_1.pdf, ultima consultazione in data 27 gennaio 2026; Atti Parlamentari, XIX Legislatura, *Relazione sull'amministrazione della giustizia (Anno 2025)*, cit., p. 301, 379.

eccessive: sul punto, va evidenziato che secondo gli ultimi dati pubblicati dal CSM, al 30 giugno 2023 erano presenti in Italia solo 8.915 magistrati⁶⁸.

Inoltre, va anche ricordata la riforma della disciplina dei magistrati fuori ruolo⁶⁹: per quanto riguarda la magistratura ordinaria, a seguito del d.lgs. 28 marzo 2024, n. 45 costoro non potranno superare le 180 unità⁷⁰.

Risorse importanti del PNRR⁷¹ sono state impiegate per rafforzare l'Ufficio per il processo⁷², allo scopo di costituire un valido ausilio all'attività dei giudicanti⁷³. Ebbene, il rafforzamento in questione è avvenuto dapprima creando migliaia di posizioni (per la precisione, 16.500 per *law clerks*⁷⁴ e 4.745 per funzionari⁷⁵) a tempo determinato⁷⁶ – che

⁶⁸ Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Distribuzione della magistratura togata in organico e presente presso gli uffici giudiziari italiani al 30 giugno per settore di attività*, 26 giugno 2025, disponibile online su https://www.csm.it/portale/web/csm-internet/w/analisi1?p_1_back_url=%2Fportale%2Fweb%2Fcsminternet%2Fanalisi-e-studi&p_1_back_url_title=Analisi+e+studi; si v. in part. la tabella, disponibile online su <https://www.csm.it/portale/documents/21768/137951/Distribuzione+della+magistratura+togata+per+settore.xlsx/2f381c59-fbb7-a2c6-b4d2-ae1d5d19e582?t=1746613399000>, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026.

⁶⁹ Cfr. art. 5 l. 17 giugno 2022, n. 71.

⁷⁰ Cfr. artt. 13 e 15 d.lgs. 28 marzo 2024, n. 45.

⁷¹ Cfr. S. L. GENTILE, *Assunzione, inquadramento e mansioni degli addetti all'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2022, 9, V, c. 230.

⁷² Sull'origine dell'Ufficio, si v. F. BAILO, *L'irragionevole durata del processo e gli strumenti legislativi per porvi rimedio: dall'implementazione del capitale umano alla digitalizzazione della giustizia*, in *Federalismi.it*, 2024, 27, p. 5-6, disponibile online su <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=51344&dpath=document&dfile=06112024140811.pdf&content=L%E2%80%99irragionevole%2Bdurata%2Bdel%2Bprocesso%2Be%2Bgli%2Bstrumenti%2Blegislativi%2Bper%2Bporvi%2Brimedio%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026; D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, p. 982-983; V. CAPUOZZO, *Capacità amministrativa ed efficienza dell'azione giurisdizionale: il nuovo ufficio per il processo* in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2024, 3, p. 8-12, disponibile online su https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Valentina_Capuozzo_-_Capacita_amministrativa_ed_efficienza_dell_azione.pdf, ultima consultazione in data 19 gennaio 2026; S. L. GENTILE, *op. ult. cit.*, c. 229-231.

⁷³ Cfr. però le osservazioni in parte critiche di R. TECCE, *PNRR e riforma della giustizia penale: prospettive e limiti*, in *Proc. pen. e giust.*, 2021, 4, p. 985-987, il quale «sottolinea l'inadeguatezza dell'idea di dotare l'ufficio del processo di personale che dovrebbe stilare una "bozza di provvedimento", sì da rendere più agevole il compito del giudice di stesura della sentenza, con il rischio che il "costo" da pagare, sia l'inquinamento dell'essenza della funzione giurisdizionale ossia dell'intimo convincimento del giudice»; D. CAVALLINI, *op. cit.*, p. 987, evidenzia invece il rischio di un eccessivo *turn over* del personale a tempo determinato; A. GIUSSANI, *op. cit., loc. cit.*, ricorda che «nelle giurisdizioni statunitensi è fisiologico che il giudice si avvalga di collaboratori anche per lo svolgimento delle attività di studio e preparazione degli atti, ma ciò accade in un contesto che assicura importanti passaggi di confronto contestuale con le parti del soggetto primariamente responsabile dell'accuratezza dell'applicazione della legge; in un contesto in cui tali modalità di interazione si riducono all'osso il rischio di una deresponsabilizzazione del magistrato non dovrebbe essere eccessivamente sottovalutato».

⁷⁴ Cfr. art. 11 d.l. 9 giugno 2021, n. 80.

⁷⁵ Cfr. art. 13 d.l. n. 80/2021.

⁷⁶ Va dato atto che l'utilizzo di rapporti a tempo determinato per i *law clerks* è la normalità nei sistemi di *common law* o in Francia, cfr. E. FERRARI, *Judicial assistant in Italy: a comparative reflection*, in *Federalismi.it*, 2024, 19, p. 169 ss., disponibile online su <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=51058&dpath=document&dfile=070820241451>

invero scadranno a breve – e successivamente anche posizioni a tempo indeterminato⁷⁷. Da ultimo, è stata prevista la stabilizzazione di 9.368 degli 11.211 lavoratori PNRR a tempo determinato attualmente in servizio⁷⁸.

Nell’ottica di guadagnare una visione complessiva del nostro “sistema giustizia”, non possiamo esimerci dal considerare anche la situazione attuale dell’avvocatura. È noto a tutti come in Italia operi un numero estremamente alto di avvocati in rapporto alla popolazione complessiva (398,7 avvocati per 100.000 abitanti)⁷⁹, maggiore rispetto a quello registrato in Portogallo, Inghilterra, Spagna, Germania, Belgio, Svizzera, Francia, Olanda e Austria⁸⁰. E, ciò nonostante, dal 2020 sia in corso nel nostro Paese un significativo calo del numero di avvocati, come si può ricavare guardando al dato degli iscritti alla Cassa Forense (233.260 nel 2024 a fronte di 245.030 nel 2020⁸¹). L’alto numero di avvocati in Italia si accompagna a condizioni economiche che paiono meno favorevoli rispetto a quelle che si riscontrano in altri Stati. Nel 2023, il volume d’affari IVA medio degli avvocati italiani era di 70.726 €, mentre il reddito IRPEF medio annuo era di 47.678 €⁸². Nello stesso anno, in Francia – secondo quanto riferito dalla relativa cassa previdenziale – il reddito medio dichiarato dagli avvocati era di 88.536 €⁸³. Per quanto riguarda invece la Germania, un sondaggio commissionato dalla federazione degli ordini degli avvocati tedeschi ha rilevato nel 2022 – considerando un campione di circa 1.200 professionisti che esercitavano individualmente – un fatturato medio di 182.000

[58.pdf&content=Judicial%2Bassistent%2Bin%2BItaly%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B](#), ultima consultazione in data 19 gennaio 2026.

⁷⁷ Come spiegato in G. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’*, cit., par. 1.

⁷⁸ Cfr. Giustizia News Online, *Via libera al PIAO 2026-2028. Ok alla stabilizzazione di 9.368 precari Pnrr*, 28 Gennaio 2026, disponibile online su <https://www.gnewsonline.it/via-libera-al-piao-2026-2028-ok-alla-stabilizzazione-di-9-368-precari-pnrr/>, ultima consultazione in data 3 febbraio 2026.

⁷⁹ Cfr. European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data). Part 1. General analyses*, cit., p. 82.

⁸⁰ Il rapporto tra avvocati e popolazione residente in Italia è invece simile a quello registrato negli Stati Uniti, dove all’inizio del 2024 c’erano 1.322.649 *active lawyers*, ossia circa 4 avvocati ogni 1000 residenti, cfr. American Bar Association, *Profile of the Legal Profession 2024. Demographics*, disponibile online su <https://www.americanbar.org/news/profile-legal-profession/demographics/>, ultima consultazione in data 18 febbraio 2026. Nel 2023, il reddito medio degli avvocati americani era però di 176.470 dollari, cfr. American Bar Association, *Profile of the Legal Profession 2024. Wages*, disponibile online su <https://www.americanbar.org/news/profile-legal-profession/wages/>, ultima consultazione in data 18 febbraio 2026.

⁸¹ Cfr. Cassa Forense – CENSIS, *Rapporto sull’avvocatura 2025*, aprile 2025, p. 11, disponibile online su <https://www.cassaforense.it/media/munf4vli/rapporto-avvocatura-2025.pdf>, ultima consultazione in data 16 gennaio 2026.

⁸² Cfr. *ivi*, p. 24-25.

⁸³ Cfr. Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF), *Rapport du directeur au Conseil d’administration – seconde version AG du 13 décembre 2025*, p. 49, disponibile online su <https://www.cnbf.fr/wp-content/uploads/2026/03/CNBF-Rapport-2024.pdf>, ultima consultazione in data 9 marzo 2026.

€⁸⁴ e – con riferimento ad un campione di 415 avvocati collaboratori di studio – un reddito lordo medio di 80.000 €⁸⁵.

Un ulteriore tema meritevole di considerazione, infine, è quello dei costi di accesso alla giustizia. Sempre secondo l'ultimo rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia, in alcuni Paesi la cifra complessiva riscossa a titolo di spese di giustizia rappresenta una percentuale importante in rapporto all'intero *budget* del sistema giudiziario: il 45% in Germania e addirittura il 114% in Austria. In Italia invece il dato si attesterebbe all'8%, in linea però con la media dei Membri del Consiglio d'Europa⁸⁶. Quanto al finanziamento della giustizia, è vero che non esiste un unico punto di equilibrio possibile tra apporto della fiscalità generale e contribuzione dell'utenza effettiva; ma va sottolineato che costi di accesso troppo bassi potrebbero incentivare un eccessivo utilizzo della giurisdizione, contribuendo alla saturazione del sistema giudiziario⁸⁷.

Sono dunque molti, speriamo di averlo adeguatamente messo in luce, i fattori – di diversa natura – che possono giocare un ruolo nel “sistema giustizia” del nostro Paese e contribuirne all'efficienza. Di essi potrà certo occuparsi il legislatore italiano, anche dopo la scadenza imminente dei termini per la realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Da questo punto di vista, giova infatti ricordare che il Governo ha adottato un *Piano strutturale di bilancio di medio termine*, con il quale sono stati fissati ulteriori obiettivi relativi – tra l'altro – alla giustizia civile, al fine di «consolidare e potenziare i risultati raggiunti in termini di [...] riduzione della durata dei procedimenti giudiziari e [...] abbattimento dell'arretrato [...]»⁸⁸. In particolare, entro la fine del 2028, si vorrebbe «Ridurre del 90% il numero delle cause pendenti aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025 e che risultino ancora pendenti al 31 dicembre 2025 presso i tribunali ordinari civili» e «presso le Corti di appello civili», nonché «Ridurre i tempi di durata del procedimento del 12% di tutti i casi di contenzioso civile e commerciale rispetto agli

⁸⁴ Cfr. Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) – Institut für Freie Berufe (IFB), *STAR 2023. Statistisches Berichtssystem für Rechtsanwälte*, Nürnberg, 2024, p. 19, 99, disponibile online su https://www.brak.de/fileadmin/04_fuer_journalisten/statistiken/2023/star2023_Bericht.pdf, ultima consultazione in data 26 gennaio 2026.

⁸⁵ Cfr. *ivi*, p. 45, 604.

⁸⁶ Cfr. European Commission for the Efficiency of Justice, *European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2024 Evaluation cycle (2022 data). Part 1. General analyses*, cit., p. 29. Va però evidenziato un utilizzo ambiguo del termine «*court fees*» da parte del documento appena richiamato: cfr. *ivi*, in nota 2, dove sembrano essere prese congiuntamente in considerazione all'interno di tale espressione sia le «*filing fees*» – a cui sarebbero in ipotesi riconducibili ad es. l'imposta di bollo e il contributo unificato – sia le «*attorney fees*», che parrebbero invece riferirsi ai compensi professionali degli avvocati.

⁸⁷ Cfr. sul punto A. DORI, V. RICHARD, *Litigation Costs and Procedural Cultures – New Avenues for Research in Procedural Law*, in X. E. KRAMER, B. HESS (eds.), *From common rules to best practices in European Civil Procedure*, Nomos, Baden-Baden (Germany), 2017, p. 307-311, 319-325, 349-351.

⁸⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Piano strutturale di bilancio di medio termine. Italia 2025-2029*, p. 11, disponibile online su https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/psb_2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf, ultima consultazione in data 5 marzo 2026.

stessi tempi registrati al 31 dicembre 2026»⁸⁹. Inoltre, nel medesimo *Piano strutturale di bilancio di medio termine*, il Governo ha dichiarato che intende definire e attuare «un Piano d’azione per l’efficienza del processo civile e penale», comprensivo della relativa «normativa», volta anche alla «semplificazione»⁹⁰, nonché operare una «riorganizzazione della distribuzione territoriale degli Uffici giudiziari», anche «in chiave di efficienza»⁹¹.

E, come è stato autorevolmente ricordato, «Il PNRR ha d’altra parte per la prima volta radicato una nuova cultura dell’efficienza nel servizio giustizia, del dato statistico e del raggiungimento di target quantitativi, che non deve essere dispersa e che sarà forse uno dei lasciti più importanti nel settore giustizia»⁹².

⁸⁹ *Ivi*, p. 208.

⁹⁰ *Ivi*, p. 102, 106.

⁹¹ *Ivi*, p. 102, 108.

⁹² G. GATTA, *Guardare oltre l’arretrato: una valutazione equa dell’impatto del PNRR sui tribunali italiani*, in *IEP@BU. Commentaries*, 11 marzo 2026, disponibile online su <https://iep.unibocconi.eu/guardare-oltre-larretrato-una-valutazione-equa-dellimpatto-del-pnrr-sui-tribunali-italiani>, ultima consultazione in data 11 marzo 2026.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**