

I tempi della giustizia civile si sono ridotti grazie al PNRR?

di Isotta Valpreda

28 giugno 2024

Dal 2010 al 2018, la durata dei processi civili che arrivano al terzo grado di giudizio è scesa da 8 anni e 2 mesi a 7 anni e 3 mesi, restando comunque più alta di quella degli altri principali Paesi europei. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si propone di ridurre, entro giugno 2026: (i) del 40% la durata media di tali processi, rispetto al 2019; e (ii) del 90% il numero dei processi pendenti a fine 2022 (se originati dopo il 2016 per i Tribunali e 2017 per le Corti d'Appello). Per raggiungere questi obiettivi, sono previste riforme quali la digitalizzazione dei processi, la promozione di metodi alternativi di risoluzione delle controversie e il miglioramento delle procedure esecutive e tributarie. Tuttavia, finora il calo nella durata osservato tra il 2019 e il 2023 è stato solo del 17% e se la riduzione procedesse allo stesso passo nel 2024-25, il calo complessivo sarebbe solo del 24%, ben al di sotto del target del 40%. Nella riduzione dei casi pendenti gli andamenti sono più favorevoli: al 2023, la riduzione per i pendenti iscritti presso i Tribunali tra il 2017 e il 2022 è stata del 50% e quella presso la Corte d'Appello tra il 2018 e il 2022 del 43,4%, un buon risultato in un anno, quando ancora ne restano due per il raggiungimento della riduzione del 90%.

* * *

Uno degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è di ridurre entro giugno 2026: (i) la durata media dei processi civili e commerciali che arrivano al terzo grado di giudizio del 40% rispetto al 2019;¹ (ii) del 90% il numero dei processi pendenti a fine 2022 (se originati dopo il 2016 per i Tribunali e 2017 per le Corti d'Appello). Le riforme previste per raggiungere tali risultati includono interventi per la promozione di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, digitalizzare i processi e migliorare l'efficienza delle procedure esecutive e tributarie. Sono anche previste risorse per oltre

¹ I tre gradi in Italia per i processi civili sono: primo grado (Corte d'Assise, Tribunale), secondo grado (Corte d'Appello) e terzo grado (Corte di Cassazione).

2,5 miliardi di euro (comprese quelle necessarie per ridurre i tempi della giustizia penale). Il PNRR fissa anche obiettivi sulla riduzione degli arretrati, ossia dei processi pendenti per più di un certo periodo di tempo. In questa nota ci concentriamo solo sui due obiettivi sopra riportati (riduzione dei tempi dei processi e riduzione dei casi pendenti) poiché, secondo i dati Ministeriali, gli obiettivi sulla riduzione degli arretrati sembrano essere già stati raggiunti (a livello di target intermedi) o in fase di raggiungimento.²

I tempi della giustizia civile italiana secondo il CEPEJ: 2010-2020

Prima di commentare il progresso fatto finora nel raggiungere gli obiettivi del PNRR, è utile osservare cosa è accaduto in passato e confrontare i tempi della giustizia italiana con quelli degli altri principali Paesi europei. Il rapporto CEPEJ, pubblicato ogni due anni, contiene stime sui tempi della giustizia di 44 Paesi a partire almeno dal 2010.³ L'indice utilizzato è il *Disposition time*, che misura il tempo medio prevedibile dei processi attraverso il rapporto tra lo stock di processi pendenti a fine anno e il flusso dei processi definiti in quell'anno (moltiplicato per 365 per esprimerlo in giorni):

$$\textit{Disposition time} = \left(\frac{\textit{Processi pendenti}}{\textit{Processi definiti}} \right) * 365$$

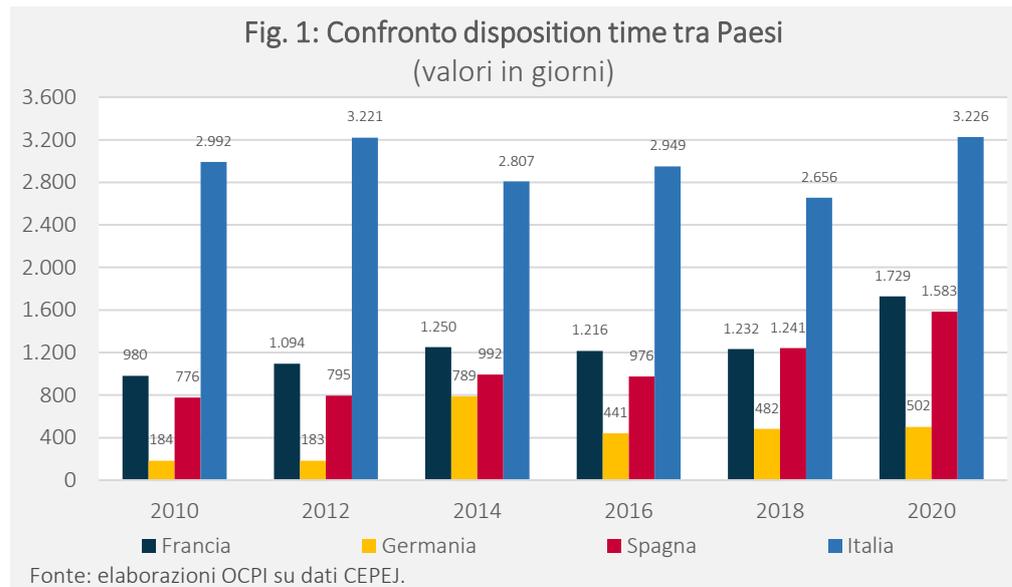
I dati CEPEJ indicano che nel 2010 i processi civili che raggiungevano il terzo grado di giudizio duravano in media 2.992 giorni, ossia 8 anni e 2 mesi (Fig. 1), il che giustificava la minaccia rivolta da Silvio Berlusconi ai giocatori del Milan, documentata in un celebre filmato: “*Se giocate così non vi pago. Mi fate causa? Un processo dura otto anni*”.⁴

Dal 2010 al 2018 i tempi della giustizia per i processi civili si sono ridotti (Fig. 1), soprattutto per il calo della durata dei processi d'appello: nel 2018 si era scesi a 2.656 giorni, ossia 7 anni e 3 mesi. L'aumento della durata del 2020, ultimo anno per cui i dati CEPEJ sono disponibili, era dovuto alla crisi Covid. Anche nel 2018, la durata dei processi restava comunque molto più alta di quella degli altri principali Paesi europei (Fig. 1): i processi civili in Francia e Spagna duravano 3 anni e 5 mesi, meno della metà dell'Italia. In Germania, con solo due gradi di giudizio presenti, la durata per un giudizio finale era di 1 anno e 4 mesi.

² Vedi: Ministero della Giustizia, “[Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023](#)”, 19 aprile 2024.

³ Vedi: Consiglio d'Europa, “[European judicial systems CEPEJ Evaluation Report](#)”, p. 140.

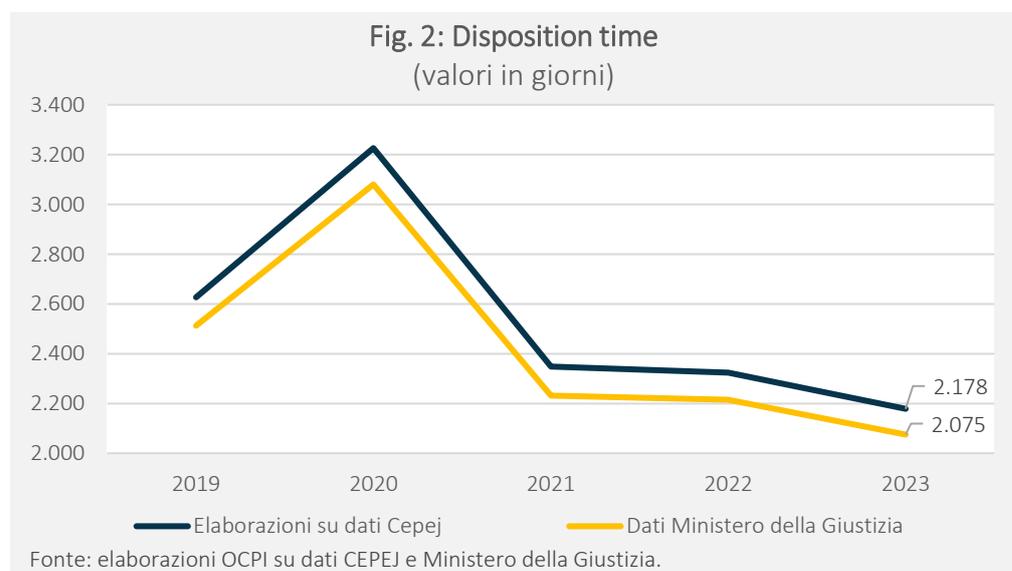
⁴ Vedi: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/05/19/milan-berlusconi-se-giocate-cosi-non-vi-pago-mi-fate-causa-un-processo-dura-8-anni/523545/>.



Gli sviluppi più recenti

Il Ministero della Giustizia, nel monitorare il progresso rispetto all'obiettivo del PNRR, riporta dati leggermente diversi da quelli del CEPEJ. Per esempio, nel 2020 la durata complessiva dei processi era di 3.226 giorni (Fig. 2), mentre era di 3.080 giorni (quasi 5 mesi in meno) per il Ministero. Questo perché le stime del *Disposition Time* utilizzate dal Ministero escludono alcuni tipi di processi, per esempio quelli del Giudice di Pace.

In ogni caso, le stime del Ministero indicano una riduzione della durata dei processi che arrivano al terzo grado di giudizio tra il 2019 e il 2023: da 2.512 giorni a 2.075 giorni.⁵ Il calo è del 17,4%, significativo ma ancora ben lontano dal 40% fissato dal PNRR per giugno 2026 (presumibilmente relativo ai dati del



⁵ Vedi: Ministero della Giustizia, "[Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023](#)", 19 aprile 2024.

2025). Se la riduzione nella durata dei processi proseguisse nel 2024 e 2025 alla stessa velocità media dei quattro anni precedenti, nel 2025 la durata si sarebbe ridotta del 24% rispetto al 2019, ben al di sotto dell'obiettivo del PNRR.

Assumendo che la stessa tendenza osservata per la definizione utilizzata dal Ministero sia valida anche per la definizione del CEPEJ (Fig. 2), nel 2023 la durata complessiva nella definizione CEPEJ sarebbe di 2.178 giorni, ossia circa 6 anni, ancora ben al di sopra di quelle sopra riportate per Francia, Spagna e Germania.

Gli andamenti sono invece più favorevoli riguardo alla riduzione dei pendenti: per quelli iscritti in Tribunale tra il 2017 e il 2022 il calo è stato del 50% nel corso del 2023, mentre per quelli iscritti in Corte d'Appello tra il 2018 e il 2022 il calo è stato del 43,4%. Si è ancora lontani dall'obiettivo del 90%, ma il risultato ottenuto in un singolo anno è buono visto che ci sono ancora due anni per il raggiungimento dell'obiettivo.

Le misure del PNRR relative alla giustizia civile

Per raggiungere gli obiettivi quantitativi sopra descritti, erano previste varie misure dal PNRR, la maggior parte delle quali sono già state realizzate (Tav. 1).⁶

- Entro dicembre 2021 è entrata in vigore la legislazione per la riforma del processo civile e del quadro in materia di insolvenza.
- Entro dicembre 2022 sono state riformate le commissioni tributarie, con l'obiettivo di rendere più facile l'applicazione della legge tributaria e ridurre i ricorsi in Cassazione. Sono state assunte 8.764 unità di personale dell'Ufficio per il processo e sono entrati in vigore gli atti delegati per le riforme del procedimento civile e penale e del quadro in materia di insolvenza.
- Nel 2023 sono stati adottati tutti i regolamenti al fine di applicare le leggi attuative per le riforme (tutti i milestone sono stati ottenuti).⁷ In particolare, è entrata in vigore la normativa secondaria per la riforma del processo civile e penale, la riforma di digitalizzazione del sistema giudiziario e l'aggiudicazione di tutti i contratti per i lavori di riqualificazione del patrimonio immobiliare. È stata inoltre completata la digitalizzazione dei

⁶ Vedi: Ministero della Giustizia, "[Booklet Unità di Missione PNRR – Giustizia. Relazione sull'attuazione degli interventi](#)", 31 maggio 2024. Vedi anche il documento al seguente [link](#).

⁷ La differenza tra Milestones e Target è che i primi definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale e sono quindi traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR, mentre i target rappresentano risultati attesi dagli interventi, quantificati con indicatori misurabili e sono quindi i traguardi quantitativi.

fascicoli giudiziari ed è entrato in esecuzione il contratto per il Data Lake di giustizia.

- Nel marzo 2024 sono entrate in vigore le misure volte a ridurre l'arretrato.
- Nel giugno 2024 è previsto poi il completamento delle assunzioni (o proroga dei contratti già in essere) di almeno 10.000 unità di personale assunto nell'ambito delle azioni previste del PNRR.
- A marzo 2026 è previsto inoltre un target riguardante la riqualificazione (anche energetica) del patrimonio immobiliare.

Tav. 1: Misure PNRR Giustizia civile

| 2021 | 2022 | 2023 | | 2024 | | 2026 |
|---|--|--|---|--|--|---|
| | | Giugno | Dicembre | Marzo | Giugno | Marzo |
| Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del quadro in materia di insolvenza (MILESTONE) | Assumere almeno 8.764 persone per l'Ufficio per il processo (TARGET) | Entrata in vigore della riforma del processo civile (normativa secondaria) (MILESTONE) | Riforma di digitalizzazione del sistema giudiziario (MILESTONE) | Entrata in vigore delle misure volte a ridurre l'arretrato (incentivi) (MILESTONE) | Completare l'assunzione o la proroga dei contratti di almeno 10.000 unità di personale PNRR (TARGET) | Riqualificazione (anche energetica) del patrimonio immobiliare (TARGET) |
| Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo civile (MILESTONE) | Riforma completa delle commissioni tributarie di primo e secondo grado (MILESTONE) | | Aggiudicazione di tutti i contratti per i lavori di riqualificazione del patrimonio immobiliare (MILESTONE) | | | |
| | Entrata in vigore degli atti delegati per le riforme del procedimento civile e del quadro in materia di insolvenza (MILESTONE) | | Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari (TARGET) | | | |
| | | | Data Lake di Giustizia (inizio esecuzione contratto) (MILESTONE) | | | |

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero della Giustizia.