

OGGETTO: Pratica n. 118/VV/2023 - Interventi strutturali ed attività di supporto agli uffici giudiziari per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.
(delibera 16 luglio 2025)

Il Consiglio,

" rilevata la prossima scadenza del PNRR ed esaminati i dati messi a disposizione dal Ministero, confermati da quelli in possesso di questo Consiglio, evidenzia quanto segue.

1. Premessa

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato dall'Unione Europea prevede un programma di sovvenzioni teso alla ripresa dell'economia e delle attività strategiche dei Paesi dell'Unione dopo la pandemia da COVID-19 e prevede investimenti e riforme, con lo stazionamento di fondi per un totale di € 222,1 miliardi, di cui € 191,5 miliardi, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e € 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto Legge n. 59 del 6 maggio 2021.

La giustizia ha un ruolo significativo nell'ambito del PNRR, sia con una serie di riforme, sia con investimenti di carattere organizzativo, investimenti ottenuti per l'importo complessivo di € 2.827.776.959,91, su tre diverse linee progettuali.

Il piano come è noto subordina il consolidamento del finanziamento al raggiungimento di obiettivi concordati dallo Stato italiano con l'Unione europea. Nello specifico gli obiettivi iniziali del PNRR prevedevano, per il settore civile, la riduzione del *disposition time* (DT) ottenuto come somma del DT nei tre gradi di giudizio, del 40% entro giugno 2026. Per il *disposition time* penale la riduzione del DT complessivo, ottenuto come somma del DT nei tre gradi di giudizio, del 25% entro giugno 2026. Quanto all'arretrato civile per i Tribunali, la riduzione dell'arretrato ultra-triennale del 65% entro fine 2024 e del 90% entro giugno 2026 e, quanto alle Corti d'appello, la riduzione dell'arretrato ultra-biennale del 55% entro fine 2024 e del 90% entro giugno 2026.

All'esito della rinegoziazione dei target relativi all'arretrato civile, a far data da dicembre 2023, essi sono stati ridefiniti e, pertanto, attualmente, sono rimodulati nel senso che entro la fine del 2024 è prevista la riduzione del 95% dei procedimenti pendenti al 31.12.2019 con data di iscrizione fino al 31.12.2016 per i Tribunali e al 31.12.2017 per le Corti di appello. Entro il 30 giugno 2026 invece è prevista la riduzione in misura pari al 90% dei procedimenti pendenti al 31.12.2022 con data di iscrizione compresa tra 01.01.2017 e 31.12.2022 per i Tribunali e tra 01.01.2018 e 31.12.2022 per le Corti di appello. È, invece, rimasto invariato il target relativo al *disposition time*.

Gli obiettivi PNRR, estremamente ambiziosi nel settore giustizia, sono stati concordati già nel 2021 tra lo Stato italiano e l'UE. Il CSM e la magistratura si sono, quindi, trovati nelle condizioni di dover fronteggiare una sfida formidabile e lo sforzo profuso ha, in effetti, consentito di smaltire l'arretrato civile e ridurre la durata dei processi penali. Resta ancora da raggiungere l'obiettivo del *disposition time* civile che si è rivelato particolarmente complesso per un duplice ordine di ragioni: la prima è che l'obiettivo si pone in potenziale conflitto con lo smaltimento dell'arretrato (per sua natura complesso e risalente); la seconda deve ravvisarsi nella considerazione che la durata del giudizio civile di primo grado non può essere contratta oltre il limite di un anno e mezzo circa alla luce del nuovo rito c.d. "Cartabia".

2. Gli interventi strutturali necessari

Il CSM ha, evidenziato immediatamente come gli obiettivi del PNRR, anche successivi alla rinegoziazione del target, apparissero molto ambiziosi in assenza di riforme sostanziali e

procedurali – non più procrastinabili - idonee ad incidere sulle cause strutturali alla base della durata dei processi (civili e penali) tra le quali:

- la copertura delle significative vacanze nell'organico della magistratura. Il dato è particolarmente significativo atteso che dal 2019 al 2025 le scoperture sono passate dall'11,35% a più del 17%: nel 2019 mancavano 1.126 magistrati ordinari, mentre, ad oggi, risultano 1.817 vacanze negli organici;
- la riduzione delle critiche scoperture di organico nel personale amministrativo (attualmente assestate intorno al 40%);
- la revisione della geografia giudiziaria ed una più razionale distribuzione degli organici sul territorio con il necessario accorpamento delle sedi più piccole con quelle di più grandi dimensioni al fine di favorire una sempre maggiore specializzazione funzionale alla rapida definizione del contenzioso;
- il potenziamento degli strumenti deflattivi per il contenzioso civile anche attraverso l'ampliamento delle ipotesi di conciliazione in primo grado. L'analisi dell'andamento delle iscrizioni nel settore civile registra, al contrario, una tendenza esattamente inversa: nei tribunali si è passati dalle 866.507 iscrizioni nel 2019 alle 927.349 del 2024 con un incremento di oltre il 12% di nuovi procedimenti;
- una stabilizzazione del quadro ordinamentale e normativo idonea a consentire un'adeguata programmazione dell'attività definitoria da parte degli uffici.

Diversamente detto: proprio mentre si ponevano obiettivi più che ambiziosi alla magistratura circa la quantità di definizioni e la gestione degli arretrati, il numero complessivo dei magistrati è progressivamente diminuito (tendenza che è stata recentemente invertita nel tentativo di coprire finalmente gli organici), mentre il numero dei nuovi procedimenti aumentava in un contesto di reiterate modifiche processuali.

Le cause strutturali sopra riportate non sono state risolte e il raggiungimento degli obiettivi del PNRR è stato sostanzialmente rimesso al dispiegamento di un importante piano di assunzioni temporanee straordinarie finalizzato al potenziamento dell'ufficio del processo già previsto dall'art. 16-octies del D.L. n. 179/2012. L'ufficio del processo ha dato buona prova di sé ed è un'esperienza da preservare e consolidare; in assenza di una completa politica di stabilizzazione, però, un significativo numero di addetti è transitato nel tempo verso altre amministrazioni pubbliche.

3. L'attività del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il Consiglio si è impegnato nella verifica dell'impatto del PNRR sugli uffici giudiziari e sull'organizzazione degli stessi nella prospettiva di raggiungimento degli obiettivi. Sono stati, invero, effettuati diversi interventi:

- è stato ideato e pubblicato on line – grazie all'apporto decisivo dell'ufficio statistico del Consiglio Superiore della Magistratura - il c.d. “cruscotto PNRR” con accesso libero per cittadini e magistrati nel quale sono stati riportati tutti i risultati raggiunti nell'ambito dello stesso PNRR. Il cruscotto consente anche proiezioni sul futuro andamento degli uffici rendendo possibili scelte gestionali e programmatiche proprio nella prospettiva di raggiungimento degli obiettivi. Lo strumento informatico è stato aggiornato nel luglio del 2025;

- sono stati individuati gli uffici più efficienti dal punto di vista degli obiettivi raggiunti ed è stato condotto, in collaborazione con la STO, uno studio sui modelli organizzativi adottati nell'ottica della diffusione dei migliori modelli organizzativi sul territorio;

- sono stati organizzati molteplici incontri con tutti i capi degli uffici, anche in collaborazione con il Ministero della Giustizia, nella prospettiva di individuare i necessari sinergici interventi da parte di tutti gli attori istituzionali.

L'attività è proseguita con l'apertura di una pratica, a trattazione congiunta tra Terza, Quinta, Sesta e Settima Commissione, finalizzata ad orientare le diverse attività del Consiglio anche nella prospettiva del raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Il lavoro di monitoraggio e ricognizione delle esperienze e dei modelli organizzativi adottati dai diversi uffici giudiziari per l'ufficio del processo si è concluso con l'approvazione della delibera

plenaria 34/VV/2023 che ha proposto delle vere e proprie linee guida finalizzate a supportare e coadiuvare i dirigenti degli uffici nelle scelte organizzative.

Con la delibera 172/VV/2024 è stato affrontato il tema delle nuove competenze delle corti d'appello nella materia della protezione internazionale cercando di ridurne l'impatto sotto il profilo degli obiettivi PNRR.

Nel giugno del 2024, è stata approvata in settima commissione l'applicazione straordinaria di magistrati per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR ai sensi dell'art. 23-bis della legge n. 56 del 29 aprile 2024: il piano di applicazioni è stato oggetto della delibera plenaria 55/VV/2024.

4. La situazione attuale e le criticità del DT civile. Possibili soluzioni.

L'enorme sforzo condotto dagli uffici ha consentito di raggiungere già due dei tre obiettivi fissati dal PNRR (riduzione dell'arretrato civile e del DT penale), ma non anche quello relativo al DT civile.

Ritiene il Consiglio che sia ancora possibile l'adozione di interventi urgenti e straordinari, del tutto eccezionali, sul piano della normazione primaria e secondaria e che l'importanza dell'obiettivo e le possibili conseguenze per il suo mancato raggiungimento impongano uno sforzo congiunto di tutte le istituzioni coinvolte capace di immaginare soluzioni che operino a diversi livelli e con effetti differenziati in primo grado, in appello e in cassazione.

Ed è solo in quest'ottica e con questo spirito che Il CSM ha costruito, anche nell'ambito del tavolo paritetico con il Ministero, un paniere di iniziative che – ove adottate congiuntamente – consentirebbe una riduzione decisiva del DT civile.

4.1 Interventi di natura strutturale.

a) Il parlamento UE ha chiesto alla Commissione UE una proroga dei progetti PNRR in avanzata fase di maturazione ma con obiettivi non realizzabili al 2026. La richiesta riguarda soprattutto infrastrutture e progetti finanziati dal Next generation EU (uno dei fondi del PNRR) e in questi ultimi rientra l'ufficio del processo (nella linea M1C1 del PNRR). Una seria ipotesi di intervento straordinario sull'assetto degli uffici giudiziari necessita di una rinegoziazione del DT civile (non quello penale), con riferimento alle materie comprese nel paniere in valutazione con particolare riferimento alla protezione internazionale e alla cittadinanza (materie oggetto di un significativo incremento di iscrizioni negli ultimi anni).

b) Una percentuale molto rilevante del contenzioso civile pendente vede come parte una pubblica amministrazione. In particolare, gli enti previdenziali, l'amministrazione dell'Interno e (in sede di legittimità) l'amministrazione finanziaria. Un contributo decisivo al raggiungimento degli obiettivi del PNRR può derivare da interventi deflattivi di tale contenzioso. In prima approssimazione se ne indicano tre di immediata praticabilità tecnica e di sicuro impatto sui tempi di definizione.

b1) In relazione al contenzioso pendente dinanzi alla Corte di cassazione, una previsione normativa che disponga l'estinzione dei giudizi tributari (anche pendenti in sede di legittimità) aventi ad oggetto i debiti compresi nella dichiarazione di definizione agevolata di cui all'articolo 1, comma 235, della legge n. 197 del 2022 (cd. rottamazione quater) e di cui al comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15 (riammissione in termini per i contribuenti decaduti), che si realizza e va dichiarata a seguito del versamento della prima o unica rata.

b2) In relazione al contenzioso pendente dinanzi ad alcuni uffici giudiziari (in particolare il tribunale di Venezia e altri grandi tribunali dell'Italia settentrionale), il riscontro in sede amministrativa alle domande di riconoscimento della cittadinanza provenienti da discendenti di emigrati italiani; in pochi mesi, all'esito di una istruttoria svolta d'ufficio dall'Amministrazione sulla base dei documenti già versati in giudizio dai ricorrenti, si potrebbero definire con declaratoria di cessazione della materia del contendere, decine di migliaia di giudizi nei quali l'Amministrazione non è nemmeno costituita ed il cui esito è scontato alla luce della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione 25317 del 24 agosto 2022.

b3) In relazione al contenzioso in materia di immigrazione - in assenza di rinegoziazione ai sensi della lettera a) - la rivalutazione in sede amministrativa dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale o speciale sopravvenuti in epoca successiva al provvedimento di diniego impugnato in giudizio. Un immediato effetto di alleggerimento dell'imponente contenzioso giudiziario relativo all'immigrazione deriverebbe da una disposizione che prevedesse, su istanza del ricorrente da presentare entro un termine breve, la riapertura del procedimento amministrativo di rilascio di permesso di soggiorno per protezione internazionale o speciale, onde consentire all'Amministrazione di valutare l'eventuale sopravvenienza dei relativi presupposti di legge, quali chiariti dalla consolidata giurisprudenza di legittimità.

c) Stabilizzazione definitiva (con fondi nazionali) di almeno 6000 AUPP (quelli già previsti come stanziati e quelli con previsione di stanziamento nel piano strutturale di bilancio del Mef di medio termine) e modifica del loro mansionario con ulteriore riduzione delle attività di supporto agli uffici amministrativi.

4.2 Interventi di natura provvisoria ed emergenziale.

a) Applicazione del regime di sede disagiata alle corti d'appello maggiormente esposte sul profilo del raggiungimento degli obiettivi PNRR (per avere effetto i trasferimenti dovrebbero riguardare magistrati provenienti dai Tribunali, l'effetto sarebbe nullo se i trasferimenti provenissero dalle Corti). La misura dovrà essere integrata dalla rimodulazione provvisoria della normazione secondaria per le applicazioni endodistrettuali nelle corti di appello (con monitoraggio da parte del CSM degli esiti di tali applicazioni).

b) Copertura immediata degli incarichi direttivi e semidirettivi nelle sedi critiche PNRR con una deroga temporanea al regime cronologico.

c) Utilizzo di magistrati in quiescenza e applicazioni a distanza in tribunale. Si tratta di misure da concentrare solo sugli uffici nei quali il raggiungimento del target del DT risulta critico.

c.1) Magistrati cessati Dal 2020 a oggi ci sono state 916 cessazioni, di cui circa 880 per dimissioni e collocazioni a riposo per età; di questi circa 550 magistrati erano stati assegnati al civile e potrebbero garantire un sostanziale apporto per lo smaltimento dell'arretrato.

c.2) Magistrati applicati da remoto, nei soli procedimenti giunti a decisione senza istruzione orale, fino a un massimo di 500 unità e provenienti da uffici privi di criticità (e nei quali restano in servizio), sulla base della valutazione consiliare.

d) Previsione, limitatamente ai MOT non ancora assunti (per i quali il tirocinio verrà prorogato a 20 mesi) dello svolgimento di un periodo di tirocinio anche presso le sezioni civili delle corti di appello consentendo così tanto una più completa formazione dei nuovi magistrati quanto un concreto e professionale contributo alla definizione delle pendenze.

e) Applicazione dei magistrati del Massimario ai collegi giudicanti civili della Corte di cassazione in deroga a quanto previsto dall'articolo 115, comma 3, dell'ordinamento giudiziario e dall'art. 246 circolare tabelle.

f) Giudici ausiliari attualmente in servizio nelle sezioni civili delle corti di appello.

La Corte costituzionale con sent. n. 41 del 2021 ha dichiarato incostituzionale la destinazione di giudici onorari ausiliari a svolgere stabilmente funzioni collegiali presso le corti d'appello nelle controversie civili, inserendo nella norma censurata un termine finale che legittima il loro utilizzo non oltre il 31 ottobre 2025. Il legislatore, seguendo l'espresso invito della Corte ed in osservanza dei principi contenuti nella suddetta decisione, potrà intervenire per porre rimedio alle conseguenze derivanti dalla dichiarazione di incostituzionalità.

g) Eventuale riassegnazione temporanea ai tribunali dei magistrati onorari (stabilizzati e non) transitati agli uffici del Giudice di Pace.

Nella predisposizione dei programmi di gestione per l'anno 2026, inoltre, si richiederà agli uffici di concentrarsi sull'obiettivo di smaltimento dei procedimenti PNRR garantendo – con appositi

interventi sulla circolare tabelle – maggiore elasticità organizzativa ai dirigenti degli uffici: tali interventi saranno rimessi ad apposita delibera in corso di preparazione.

Il Consiglio, quindi, alla luce di tutto quanto sopra evidenziato

delibera

di trasmettere la presente delibera al Ministero della Giustizia per quanto di competenza incaricando altresì le diverse articolazioni consiliari di operare nel senso indicato nella parte motiva."