



Ministero della Giustizia

**COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL MONITORAGGIO
SULL'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE, SULLA RAGIONEVOLE
DURATA DEL PROCESSO E SULLA STATISTICA GIUDIZIARIA**

RELAZIONE ANNUALE

11/12/2024

Indice

| | |
|--|----|
| PARTE PRIMA – Istituzione, mandato e composizione del Comitato | 3 |
| PARTE SECONDA – L’Azione del Comitato | 5 |
| PARTE TERZA – Attuazione e monitoraggio della riforma civile | 7 |
| 1. Disposizioni correttive al d.lgs. n. 149 del 2022 | 7 |
| 1.1 Disposizioni correttive al Codice della crisi di impresa | 7 |
| 1.2 Disposizioni correttive al Codice di procedura civile..... | 8 |
| 2. Risultanze del Questionario per la rilevazione degli effetti e delle criticità prodotti dall’entrata in vigore delle disposizioni previste dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149..... | 10 |
| PARTE QUARTA – Il monitoraggio degli impatti della riforma sull’attività degli Uffici giudiziari..... | 17 |
| 1. Il monitoraggio statistico degli indicatori PNRR..... | 17 |
| 2. Il monitoraggio integrato quali – quantitativo sull’Ufficio per il Processo | 20 |
| PARTE QUINTA – Le ulteriori analisi in materia di giustizia civile..... | 22 |
| 1. Indagine ISTAT “ <i>Cittadini e giustizia civile</i> ” | 22 |
| 2. Paper Banca d’Italia “ <i>Gli effetti dell’Ufficio per il Processo sul funzionamento della giustizia civile</i> ” | 24 |
| PARTE SESTA – Indicazioni programmatiche | 27 |
| Allegati:..... | 27 |

PARTE PRIMA – Istituzione, mandato e composizione del Comitato

Il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia civile, sulla ragionevole durata del processo e sulla statistica giudiziaria è stato istituito con apposito decreto del Ministro della Giustizia del 29 settembre 2022, come previsto dall'art. 41 comma 1 del decreto-legge n. 36/2022 e la sua composizione è stata integrata con i d.m. del 13 ottobre 2022, 19 gennaio 2023, 2 marzo 2023, 13 luglio 2023, 15 dicembre 2023, 9 aprile 2024, 5 settembre 2024 e 9 settembre 2024. Il Comitato si configura quale organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione dei procedimenti civili, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario. Il Comitato, presieduto dal Ministro della Giustizia o da un suo delegato, è composto da giuristi, da studiosi di diritto e procedura civile e da econometristi. Di seguito si riportano gli attuali componenti del Comitato:

- Dott. Vittorio Corasaniti Vice Capo di Gabinetto
- Avv. Guido Romano Magistrato
- Dott.ssa Roberta Mastropietro Magistrato di Gabinetto
- Dott.ssa Cristina Capone Magistrato
- Dott. Antonella Ciriello Magistrato
- Prof. Avv. Filippo Danovi Professore ordinario Università degli Studi Milano Bicocca
- Avv. Alberto Del Noce Presidente Unione Nazionale Camere Civili
- Prof. Avv. Silvia Izzo Professore associato Università degli Studi di Cagliari, consulente Ufficio Studi Consiglio Nazionale Forense
- Dott.ssa Franca Mangano Magistrato
- Avv. Antonio Matonti Confindustria - direttore Area Affari legislativi
- Dott. Sauro Mocetti Vice Capo della Divisione Economia e Diritto del Dipartimento di Economia e Statistica -Banca d'Italia
- Dott.ssa Maria Giuseppina Muratore ISTAT - Direzione centrale delle statistiche demografiche e del censimento della popolazione
- Dott. Giuseppe Meliadori Presidente della Corte di Appello di Roma
- Avv. Mario Scialla Coordinatore Organismo Congressuale Forense
- Prof. Avv. Laura Salvaneschi Professore ordinario Università degli Studi di Milano
- Dott. Enzo Vincenti Consigliere presso la Corte di Cassazione
- Avv. Carlo Foglieni Presidente Associazione Italiana Giovani Avvocati

Il Capo di Gabinetto, il Capo dell'Ufficio legislativo e dell'Ispettorato generale, i Capi dei Dipartimenti del Ministero ed il Direttore dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR partecipano ai lavori del Comitato come componenti di diritto. Al Dott. Guido Romano è stato delegato il coordinamento del Comitato con decreto del Ministro della Giustizia del 19 gennaio 2023.

Le attività di consulenza e supporto del Comitato hanno ad oggetto la valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento civile, l'analisi della funzionalità degli istituti introdotti dalla riforma in un'ottica di smaltimento del contenzioso giudiziario e riallineamento dei tempi processuali. Al fine di consentire il conseguimento degli obiettivi di ragionevole durata del processo il Comitato riferisce, con cadenza annuale, in ordine all'evoluzione dei dati sullo smaltimento dell'arretrato pendente e sui tempi di definizione dei processi. Nel perseguimento di tali obiettivi, come da decreto istitutivo, il Comitato si avvale della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia, dell'Istituto nazionale di statistica, nonché dei soggetti appartenenti al Sistema Statistico Nazionale, promuovendo la riorganizzazione e l'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti la giustizia civile.

I risultati del monitoraggio sono trasmessi al Consiglio Superiore della Magistratura per le determinazioni di competenza in materia di amministrazione della giustizia e organizzazione del lavoro giudiziario e alla Scuola Superiore della Magistratura per la promozione di iniziative di formazione. Per rendere più efficiente lo svolgimento dei lavori del Comitato sono stati istituiti al suo interno due sottogruppi dedicati allo studio dell'effettivo impatto deflattivo sul contenzioso degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e alla valutazione dell'efficacia delle modifiche introdotte con riferimento al nuovo procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie.

PARTE SECONDA – L’Azione del Comitato

I primi incontri del Comitato si sono svolti in data 11 ottobre 2022 e 6 dicembre 2022. In questa prima fase, i lavori sono stati incentrati sull’analisi dei dati statistici relativi al primo semestre 2022 nonché sull’organizzazione e sull’impostazione dei lavori di competenza. Nel corso dell’anno 2023 il Comitato si è riunito in data 22 maggio 2023 per analizzare e valutare i dati del monitoraggio statistico al 31 dicembre 2022, e per sviluppare il *“Questionario per la rilevazione degli effetti e delle criticità prodotti dall’entrata in vigore delle disposizioni previste dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149”*¹ da sottoporre agli Uffici giudiziari. L’articolazione del suddetto questionario è stata finalizzata, procedendo alla sua sottoposizione ad un campione di 6 Tribunali: Catania, Castrovillari, Firenze, Milano, Padova e Roma. Gli argomenti su cui si è soffermata l’analisi sono stati selezionati prendendo a riferimento gli istituti maggiormente interessati dalle modifiche normative introdotte dalla d.lgs. n. 149 del 2022: il procedimento ordinario di cognizione, il procedimento semplificato di cognizione, il calendario del processo, la trattazione scritta delle udienze, la volontaria giurisdizione, il rito del lavoro, la digitalizzazione dei procedimenti, il rito unificato di famiglia e l’Ufficio per il Processo.

I risultati, raccolti e analizzati nella *“Relazione sulle prime attuazioni delle disposizioni introdotte dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149”*² predisposta dall’Unità di Missione per l’attuazione del PNRR del Ministero della Giustizia, sono stati discussi dal Comitato nella successiva riunione del 25 luglio 2023. Dall’analisi degli istituti processuali più rilevanti e dalle esperienze maturate nel campione di Tribunali coinvolti nelle interviste è emerso una tendenziale convergenza delle diverse esperienze oggetto di analisi sintetizzabili nelle seguenti considerazioni:

1. Il breve arco temporale di applicazione della riforma (i.e. dal 1° marzo 2023), la necessità di concedere più tempo per inferenze e considerazioni solide, nonché la necessità di acquisire evidenze lungo un arco temporale sufficientemente ampio rappresentano dei fattori cruciali di cui tenere conto nella valutazione delle risposte e delle conclusioni che possono essere tratte. Ciò risulta imprescindibile ai fini della comprensione completa e dell’analisi approfondita di un sistema complesso come quello della giustizia civile;
2. Gli organici dei magistrati e del personale amministrativo rappresentano un aspetto di rilievo che influenza le dinamiche del sistema civile. Le carenze di personale in queste aree possono avere un impatto significativo sulle prestazioni e sull’efficienza complessiva del sistema giudiziario;

¹Allegato al presente documento.

² Allegata al presente documento.

3. L'eccellente rendimento degli addetti all'Ufficio per il Processo, nonché il loro ruolo fondamentale nell'attuazione della riforma e nella riduzione del carico pendente. In considerazione dell'ampio apprezzamento del contributo di tali funzionari, è stata evidenziata da più punti la necessità di consentire la permanenza degli stessi per consolidare i risultati positivi derivanti dal loro impiego nell'attività degli Uffici giudiziari;
4. La necessità di aprire un dibattito ai fini della corretta interpretazione giuridica di alcuni istituti introdotti dalla riforma.

Infine, il Comitato si è riunito in data 18 dicembre 2023 per discutere delle risultanze del processo di rinegoziazione del PNRR e per esaminare la proposta di relazione annuale del Comitato, che è stata sottoposta all'attenzione del Ministro della Giustizia come previsto dal decreto istitutivo del Comitato.

Nel corso del 2024, invece, il Comitato si è riunito il 29 febbraio per discutere dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 149 del 2022, nonché per analizzare le risultanze della seconda edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il Processo³. Durante tale riunione sono state illustrate anche le caratteristiche e le innovazioni introdotte dal Ministero in riferimento alla terza edizione di tale rilevazione, avviata il 21 febbraio 2024 e conclusasi il 24 luglio 2024⁴.

Il Comitato si è riunito il 24 giugno 2024 per approfondire ulteriormente il tema degli impatti dell'Ufficio per il Processo sul funzionamento della giustizia civile, nonché per discutere gli esiti dell'indagine "*Cittadini e giustizia civile*", svolta dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)⁵.

Nel corso dei mesi successivi, allo scopo di aggiornare il contenuto del questionario già sottoposto agli Uffici giudiziari nel corso del 2023 in considerazione del lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore della riforma, il Comitato ha svolto una consultazione interna per discutere delle modifiche da apportare, individuando altresì il campione di Uffici giudiziari coinvolti nella rilevazione.

Le risultanze dell'indagine sono state oggetto di analisi da parte del Comitato nell'ambito della riunione dell'11/12/2024.

³Circolare del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 21 dicembre 2023 allegata al presente documento

⁴Per approfondimenti sugli esiti della terza edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il Processo si rimanda alla Parte Quarta del presente documento, nonché alla Circolare del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 24 luglio 2024 allegata al presente documento.

⁵Per un approfondimento sul tema si rimanda alla Parte Quinta del presente documento, nonché all'indagine ISTAT allegata al presente documento.

PARTE TERZA – Attuazione e monitoraggio della riforma civile

1. Disposizioni correttive al d.lgs. n. 149 del 2022⁶

Negli ultimi mesi, il legislatore ha introdotto una serie di modifiche significative al Codice della crisi di impresa e al Codice di procedura civile, con l'obiettivo di rendere più efficaci e tempestive le procedure di gestione delle crisi aziendali e di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario civile.

1.1 Disposizioni correttive al Codice della crisi di impresa

I correttivi apportati dal d.lgs. n. 136 del 2024 al Codice della crisi di impresa sono stati orientati a chiarire le disposizioni che, in sede di prima applicazione, avevano dato adito a dubbi interpretativi; incentivare gli istituti in esso disciplinati, rendendoli maggiormente efficienti; correggere errori e difetti di coordinamento segnalati dagli operatori della materia concorsuale e dall'Osservatorio per l'efficienza degli strumenti di regolazione della crisi d'impresa. Più nel dettaglio i correttivi sono intervenuti nei seguenti ambiti:

- **Principi generali:** l'intervento ha apportato modifiche di tipo meramente correttivo o chiarificatore ad eccezione dell'introduzione del test pratico di risanamento divenuto ora strumento generale di analisi della situazione patrimoniale e finanziaria dell'impresa non limitato alla Composizione negoziata.
- **Composizione negoziata:** si è intervenuti per incentivarne l'utilizzo e l'efficacia. In particolare, sono stati integrati passaggi come quello della nomina dell'esperto, del suo ruolo durante le trattative e del suo compenso. Sempre rispetto alla Composizione negoziata sono stati parzialmente emendati i procedimenti relativi alle parentesi giurisdizionali che possono essere attivate nel corso delle trattative, al fine di ridurre i dubbi applicativi sorti e di renderli omogenei con gli analoghi procedimenti previsti nell'ambito delle procedure giurisdizionali. Inoltre, si è provveduto alla parziale modifica della disciplina relativa alla prosecuzione delle linee di credito e dei contratti bancari in caso di misure protettive del patrimonio ed è stata introdotta la previsione della possibilità di un accordo con l'Erario, depositato in tribunale, volto ad agevolare la ristrutturazione in ragione della entità del debito fiscale che normalmente grava sulle imprese in difficoltà. È stato altresì implementato il sistema degli incentivi richiesti dalla Commissione europea nell'anno 2022 e inseriti nell'articolo 38 del decreto-legge n. 13 del 2023 (inseriti in via definitiva all'interno del Codice con abrogazione delle corrispondenti disposizioni del citato decreto-legge n. 13 del 2023).

⁶Tale paragrafo della Relazione è stato redatto con il contributo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia. Le versioni integrali delle Relazioni illustrative ai decreti legislativi contenenti i correttivi al d.lgs. 149 del 2022 è allegata al presente documento.

- **Misure di allerta:** è stato individuato con maggiore puntualità l'obbligo di segnalazione da parte degli organi di controllo societario e sono state precisate le conseguenze che da esso derivano in termini di responsabilità dello stesso organo. L'obbligo di segnalazione, previsto prima per il solo collegio sindacale, è stato esteso anche ai revisori. È stato inoltre precisato l'ambito e il contenuto della segnalazione posta a carico degli istituti di credito.
- **Procedimento unitario:** si è intervenuti per la razionalizzazione e la puntualizzazione dei suoi passaggi procedurali
- **Strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza:** gli interventi di maggior rilievo hanno riguardato la revisione delle norme sul *cram-down* fiscale negli accordi di ristrutturazione dei debiti; la revisione della disciplina del PRO, piano di ristrutturazione soggetto ad omologazione, con esclusione della responsabilità solidale in capo al cessionario in caso di trasferimento di azienda; la complessiva risistemazione della disciplina del sovraindebitamento; l'eliminazione dei dubbi interpretativi e disallineamenti emersi in relazione al concordato preventivo; la sistemazione della disciplina procedurale del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio e quella relativa all'accesso agli strumenti da parte dei gruppi di imprese; l'inserimento di previsioni per aumentare l'efficienza della liquidazione giudiziale; la razionalizzazione della disciplina dell'esdebitazione; la formazione dello stato passivo sulle domande tardive nella liquidazione coatta amministrativa
- **Elenco dei gestori della crisi:** sono state apportate modifiche per risolvere le problematiche di accesso e iscrizione sorte al momento della sua istituzione.

1.2 Disposizioni correttive al Codice di procedura civile

I correttivi apportati dal d.lgs. n. 164 del 2024 alla riforma del processo civile, attuata con il d.lgs. n. 149 del 2022, sono scaturiti dai lavori di questo Comitato e della Task force istituita presso l'Ufficio di Gabinetto del medesimo Ministero, nonché dalle interlocuzioni avviate dall'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia con tutti i protagonisti del processo civile. L'intervento si pone in stretta continuità con quello del 2022 nel perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia del processo rilevanti anche ai fini del PNRR. Esso ha lo scopo di rendere più fluidi e chiari alcuni snodi processuali, in modo da evitare il rischio di approdi interpretativi che avrebbero potuto dare luogo a rallentamenti dell'iter processuale.

Per quanto attiene, in particolare, al PNRR e alle misure adottate al fine di soddisfare gli impegni assunti in tale ambito in relazione al processo civile, le modifiche che apporta confermano e in alcuni casi rafforzano il soddisfacimento delle condizionalità e il conseguimento dei target di riduzione dei tempi e di abbattimento dell'arretrato innescati dal d.lgs. 149 del 2022.

In particolare, oltre a numerosi aggiornamenti di norme, conseguenti alla completata digitalizzazione del processo civile, correzioni di errori formali e difetti di coordinamento con norme modificate o non più esistenti, i correttivi sono intervenuti nei seguenti ambiti:

- **Digitalizzazione del processo:** sono stati semplificati gli adempimenti a carico delle parti e delle cancellerie ed eliminati gli adempimenti ormai anacronistici e privi di utilità. È stata migliorata la disciplina delle notificazioni a mezzo posta elettronica certificata, introducendo altresì, all'art. 149-bis c.p.c. e alla legge n. 53/1994 sulle notifiche effettuate dagli avvocati, norme che regolano l'ipotesi in cui la notifica via PEC non vada a buon fine, a seconda che ciò accada per un motivo imputabile o non imputabile al destinatario.
- **Rito di cognizione:** è stata rivista la formulazione dell'art. 171-bis c.p.c., in modo da rendere più chiara la successione degli adempimenti posti a carico del giudice nella fase introduttiva del processo per evitare possibili allungamenti dei tempi processuali.
- **Rito semplificato di cognizione:** è favorito e ampliato (nei limiti di quanto consentito dalla legge delega n. 206 del 2021) l'impiego del rito di cognizione semplificato, che consente una notevole riduzione dei tempi del processo.
- **Ordinanze anticipatorie di accoglimento delle domande:** è stata estesa anche ai procedimenti già pendenti la possibilità di emettere ordinanze anticipatorie di accoglimento delle domande manifestamente fondate o di rigetto di quelle manifestamente infondate, prevedendo che le prime siano titolo per l'iscrizione di ipoteca (art. 183-ter c.p.c.), così da agevolare e accelerare la riscossione dei crediti e consentire la definizione di un maggior numero di procedimenti.
- **Recupero dei crediti:** è agevolato il recupero dei crediti attraverso il celere strumento del decreto ingiuntivo, chiarendo la portata probatoria delle fatture elettroniche.

2. Risultanze del Questionario per la rilevazione degli effetti e delle criticità prodotti dall'entrata in vigore delle disposizioni previste dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149

La versione aggiornata del Questionario ha incentrato l'analisi sugli istituti maggiormente interessati dalle modifiche normative introdotte dalla d.lgs. n. 149 del 2022: il procedimento ordinario di cognizione, il procedimento semplificato di cognizione, il calendario del processo, la trattazione scritta delle udienze, la trattazione dell'udienza mediante collegamenti audiovisivi, la volontaria giurisdizione, il rito del lavoro, i procedimenti di appello, la digitalizzazione dei procedimenti, il rito unificato di famiglia. Inoltre, il questionario ha rappresentato anche un modo per raccogliere spunti per possibili futuri interventi normativi alla luce della concreta esperienza applicativa delle innovazioni introdotte dalla riforma maturata dagli Uffici giudiziari coinvolti nella rilevazione.

Al pari della rilevazione svolta nel corso del 2023, anche per la rilevazione del 2024 lo scopo perseguito dal Comitato è stato quello di acquisire elementi utili a comprendere le dinamiche procedurali e organizzative innescate dalla riforma civile. Al contempo, rispetto alla rilevazione del 2023, il Comitato ha ritenuto opportuno ampliare la platea degli Uffici destinatari del questionario, estendendo la rilevazione anche ad alcune Corti di Appello ed incrementando il numero di Tribunali coinvolti. Ciò ha consentito di individuare un campione di 15 Uffici giudiziari (3 Corti di Appello e 12 Tribunali), scelti tenendo in considerazione esigenze di rappresentatività geografica e dimensionale del campione. Di seguito si riporta l'elenco completo degli Uffici giudiziari coinvolti nella rilevazione:

- Corti di Appello: Ancona, Bari, Venezia
- Tribunali: Ancona, Bari, Catania, Firenze, Milano, Napoli, Napoli Nord, Roma, Padova, Palermo Palmi, Viterbo

La scelta degli Uffici da coinvolgere è avvenuta tenendo in considerazione esigenze di rappresentatività geografica e dimensionale del campione.

Dall'analisi degli istituti processuali più rilevanti e dalle esperienze maturate nel campione di tali Uffici giudiziari è emersa una tendenziale convergenza delle diverse esperienze oggetto di analisi sintetizzabili nelle seguenti considerazioni:

1. In primo luogo, in linea con le risultanze della rilevazione 2023, si evidenzia un ampio utilizzo dell'Ufficio per il Processo come strumento di supporto all'attività giurisdizionale e in particolare per l'espletamento dei controlli preliminari previsti dall'art. 171 – bis c.p.c. nell'ambito del nuovo procedimento ordinario di cognizione;
2. Emerge un più ampio utilizzo del procedimento semplificato di cognizione rispetto al procedimento sommario anteriforma;

3. Emerge una certa difficoltà da parte degli Uffici nella gestione del calendario del processo in ragione delle sopravvenienze processuali legate all'assunzione dei mezzi istruttori non documentali;
4. È possibile, inoltre, ravvisare un ampio utilizzo della trattazione scritta delle udienze, soprattutto per le udienze di discussione, mentre permangono alcuni dubbi sulla sua applicabilità per l'udienza di prima comparizione a fronte delle previsioni di cui agli artt. 127 ter e 183 c.p.c., oggetto sul punto di apposito correttivo recentemente attuato con d.lgs. n. 164 del 2024, in vigore dal 26 novembre 2024;
5. Un'ulteriore tendenza che emerge è quella della riduzione dei tempi medi di definizione dei procedimenti in materia di lavoro, grazie allo speciale procedimento previsto per l'impugnazione dei licenziamenti con richiesta di reintegrazione;
6. Per quanto riguarda la digitalizzazione, seppure emerga un complessivo giudizio positivo sugli effetti che il processo di completa trasformazione telematica di gestione dei fascicoli ha avuto sui carichi di lavoro, in linea con le risultanze della rilevazione 2023, si evidenzia che i necessari aggiornamenti degli applicativi hanno reso spesso difficoltose le attività dei magistrati, del personale amministrativo e dei legali;
7. Nell'ambito del rito unificato di famiglia emerge un'ampia varietà di approcci nelle tempistiche di fissazione delle prime udienze, nella gestione dei provvedimenti indifferibili e nell'ascolto del minore. Al contempo emerge un tendenziale aumento del numero di nomine della figura del curatore speciale, mentre non si registra una particolare diffusione del cumulo di domande di separazione e divorzio.

Dall'analisi di dettaglio sono invece emerse le seguenti osservazioni:

1. Procedimento ordinario di cognizione

La quasi totalità degli Uffici emette regolarmente il decreto ex art. 171-bis c.p.c., considerandolo necessario per garantire il diritto di difesa e l'ordinato svolgimento del processo. Molti Uffici indicano alle parti la sussistenza delle condizioni di procedibilità della domanda e l'eventuale obbligatorietà della mediazione, ma non i presupposti per il rito semplificato. Le riunioni sezionali ex art. 47 *quater* O.g. sono state comuni per discutere le modifiche della riforma, sebbene la maggior parte degli uffici interpellati non abbia ritenuto necessaria l'adozione di misure organizzative specifiche per migliorare l'efficienza dei controlli preliminari. Gli AUPP sono stati spesso impiegati per l'espletamento dei controlli preliminari. Le ordinanze ex art. 183-ter ed ex art. 183-*quater* c.p.c. sono risultate pressoché inutilizzate. Non sono stati riscontrati impatti positivi significativi sulla durata della fase decisoria, trattandosi di verifica ancora prematura considerato che sono ancora numerose le cause soggette al vecchio rito sicché verosimilmente gli effetti della riforma potranno essere apprezzati solo nel

prossimo futuro. Tuttavia, alcuni Uffici hanno riscontrato una riduzione della durata della fase decisoria.

Il passaggio dal rito ordinario al rito semplificato è stato segnalato come marginale dalla quasi totalità degli Uffici. Infine, non sono state riscontrate particolari variazioni negli adempimenti amministrativi correlati alla gestione delle udienze, sebbene alcuni Uffici abbiano rilevato un aggravio del lavoro delle cancellerie nella fase delle verifiche preliminari.

2. Procedimento semplificato di cognizione

Le risposte degli Uffici giudiziari coinvolti hanno restituito uno scenario eterogeneo sugli impatti del procedimento semplificato di cognizione. Metà degli Uffici ha registrato un incremento del ricorso al procedimento semplificato rispetto al sommario anteriforma, con aumenti considerevoli come il 380% del Tribunale di Ancona e il 225% del Tribunale di Milano. L'altra metà non ha riscontrato un sensibile aumento, ravvisando una sovrapposibilità con i ricorsi sommari anteriforma.

Si è riscontrata omogeneità nelle esperienze descritte dagli Uffici riguardo agli aspetti organizzativi e di valutazione degli impatti del rito semplificato. Nessun Ufficio ha ritenuto necessario implementare misure organizzative specifiche per la gestione di tali procedimenti, né sono stati adottati sistemi per valutare l'incidenza del passaggio dal rito ordinario al rito semplificato, considerato un fenomeno limitato. I casi di procedimenti introdotti con il rito semplificato per i quali venga disposta la prosecuzione con rito ordinario risultano piuttosto limitati. Ad esempio, il Tribunale di Ancona ha dichiarato che solo per il 20% dei casi introdotti con il rito semplificato è stata poi disposta la prosecuzione con rito ordinario.

3. Calendario del processo

Dall'analisi delle risposte fornite dagli Uffici giudiziari emerge che il calendario del processo è un tema complesso e problematico per la maggioranza degli Uffici. Al momento, nessuno degli Uffici che ha fornito riscontro ha ritenuto necessario introdurre linee guida o prassi specifiche per la calendarizzazione del processo. In molti casi, la gestione del calendario è rimessa alla discrezionalità del singolo magistrato o si basa sui Programmi di gestione. La principale ragione che ha indotto gli Uffici a non adottare linee guida o prassi in materia di calendarizzazione delle udienze è la difficoltà di gestione dello strumento a causa delle fisiologiche sopravvenienze che si verificano nel corso dei procedimenti di cognizione, legate soprattutto all'assunzione dei mezzi di prova testimoniali e all'espletamento degli adempimenti processuali legati alla consulenza tecnica d'ufficio. Tale difficoltà è stata segnalata dalla maggior parte degli Uffici coinvolti.

4. Trattazione scritta delle udienze e trattazione dell'udienza mediante collegamenti audiovisivi

Per quanto riguarda la trattazione scritta ex art. 127 – ter c.p.c., nel complesso emerge una valutazione positiva di tale modalità di trattazione, ritenuta dalla maggioranza degli Uffici di grande utilità. Una minoranza degli Uffici giudiziari ha segnalato delle criticità applicative dell'art. 127 – ter c.p.c., mentre maggiori criticità sono state riscontrate per la consolle del magistrato rispetto alla gestione di questo tipo di udienze: pressoché la totalità degli Uffici giudiziari ha evidenziato le difficoltà di gestione delle udienze ex art. 127 – ter c.p.c. attraverso la consolle del magistrato a causa dell'assenza di una funzione specifica dell'applicativo che consenta di tenere traccia e di distinguere le udienze a trattazione scritta da quelle in presenza. Nonostante le criticità segnalate, la trattazione scritta risulta essere una modalità ampiamente utilizzata dagli Uffici, sebbene, rispetto alle udienze di comparizione (art. 183 c.p.c.) e alle udienze di discussione della causa (art. 281- sexies c.p.c.), l'utilizzo di tale modalità non sia omogeneo e in alcuni casi siano stati registrati differenti prassi applicative sul tema all'interno dello stesso Ufficio.

In generale, la quasi totalità degli Uffici utilizza o ritiene ammissibile la trattazione scritta delle udienze di discussione ex art. 281 – sexies c.p.c., maggiori dubbi sono stati segnalati rispetto alla sostituibilità dell'udienza di prima comparizione ex art. 183 c.p.c. Una minoranza di Uffici utilizza la trattazione scritta in modo generalizzato, mentre alcuni Uffici, utilizzano la tale modalità di trattazione solo per alcuni procedimenti specifici o per specifiche udienze. Si segnala che per dirimere tali dubbi interpretativi è intervenuto apposito correttivo recentemente attuato con d.lgs. n. 164 del 2024, in vigore dal 26 novembre 2024.

Per quanto riguarda, invece, la trattazione dell'udienza mediante collegamenti audiovisivi ex art. 127 – bis c.p.c., la maggioranza degli Uffici giudiziari ne ha evidenziato uno scarso utilizzo.

5. Volontaria giurisdizione

I riscontri forniti dagli Uffici giudiziari premettono di evidenziare, innanzitutto, che l'attribuzione di competenze in materia di volontaria giurisdizione a soggetti diversi dal giudice tutelare e in particolare ai notai non ha fatto emergere particolari criticità. Una minoranza di Uffici ha segnalato modesti problemi organizzativi, in ogni caso oramai superati. La quasi totalità degli Uffici giudiziari non ha ritenuto necessario stipulare protocolli con l'Ordine dei Notai.

Per quanto riguarda, infine, gli impatti degli artt. 473 bis.58 e 739, co. 1 c.p.c. sul carico di lavoro degli Uffici, si segnala che la quasi totalità degli stessi non ha registrato particolari impatti né positivi né negativi.

6. Rito del lavoro

Dai riscontri forniti dagli Uffici giudiziari è emerso innanzitutto una pluralità di approcci per garantire la trattazione prioritaria dei procedimenti aventi ad oggetto l'impugnazione dei licenziamenti con richiesta di reintegrazione.

Alcuni degli Uffici prevedono la fissazione dell'udienza entro 60-90 giorni dall'iscrizione della causa a ruolo nell'ambito del numero di udienze già previsto tabellarmente, altri hanno istituito un registro dedicato per la trattazione prioritaria o prevedono udienze dedicate per questo tipo di procedimenti. In riferimento alle verifiche sulla durata media dei procedimenti in questione rispetto agli altri processi in materia di lavoro, emerge come pressoché la totalità degli Uffici giudiziari che hanno fornito riscontro ravvisino una sostanziale riduzione dei tempi di definizione di questo tipo di procedimenti rispetto agli altri in materia di lavoro e che la maggioranza degli stessi svolge controlli periodici su base trimestrale.

In merito all'utilizzo della trattazione scritta, emerge una certa eterogeneità di approcci tra gli Uffici. Si evidenzia comunque che nella maggior parte dei Tribunali tale modalità viene utilizzata con una certa frequenza. Va altresì evidenziato che nella quasi totalità dei casi, gli Uffici non hanno riscontrato particolari criticità tra l'utilizzo della trattazione scritta e il principio dell'oralità. Tutti gli Uffici giudiziari che utilizzano regolarmente la trattazione scritta hanno riscontrato degli effetti positivi sulla gestione del ruolo processuale. Per quanto riguarda, invece, l'utilizzo dell'udienza mediante collegamenti audiovisivi ai sensi dell'art. 127 bis c.p.c., è emerso che nella maggior parte degli Uffici tale modalità di svolgimento dell'udienza ha carattere residuale. Infine, nessuno degli Uffici ha ritenuto necessario adottare protocolli o linee guida per garantire la trattazione orale dell'udienza in caso di opposizione anche di una sola delle parti alla trattazione scritta.

7. Procedimenti di appello

Analizzando le risposte fornite dagli Uffici giudiziari, emerge anzitutto come la maggioranza degli stessi utilizza stabilmente la nomina del giudice istruttore. Per quanto riguarda la gestione delle inibitorie antecedenti l'udienza di prima comparizione, sono stati adottati approcci differenti da parte dei vari Uffici. Alcuni Uffici utilizzano sub-procedimenti gestiti dal giudice assegnatario della causa, altri affidano tale compito al Presidente dell'Ufficio. Presso le Corti di Appello coinvolte nella rilevazione, è stato altresì registrato un incremento delle istanze di sospensione dell'esecutività della sentenza ai sensi dell'art. 283 c.p.c. ed è stato registrato anche un

incremento delle pronunce di accoglimento di tali istanze. Per quanto concerne, infine, la frequenza di riproposizione delle istanze nel medesimo giudizio, sembrerebbe costituire un fenomeno residuale nella maggior parte degli Uffici analizzati.

8. Digitalizzazione dei procedimenti

Dall'analisi delle risposte fornite dagli Uffici è emerso un giudizio complessivamente positivo sugli impatti della digitalizzazione dei procedimenti sulla propria attività.

Allo stesso tempo, tuttavia, la quasi totalità degli Uffici ha evidenziato come gli aggiornamenti degli applicativi spesso non soddisfino pienamente le proprie esigenze operative, evidenziando altresì una certa rigidità dei sistemi con una conseguente difficoltà nella gestione di tutti quegli atti non espressamente previsti dal PCT. Tra le principali criticità segnalate dalla maggior parte degli Uffici, è spesso richiamata l'eccessiva frequenza degli aggiornamenti dei sistemi. Inoltre, non sempre gli Uffici dispongono di aule adeguate per gestire i collegamenti da remoto. Per quanto riguarda, infine, gli impatti delle nuove funzionalità degli applicativi sugli adempimenti amministrativi correlati alla gestione delle udienze, è possibile evidenziare come, nonostante le criticità riscontrate, gli Uffici abbiano ravvisato un generale miglioramento dell'efficienza in tale ambito.

9. Rito unificato di famiglia

In merito alla frequenza con cui vengono richiesti i provvedimenti indifferibili ex art. 473-bis 15 c.p.c. e concessi, anche inaudita altera parte, alcuni Uffici hanno riscontrato una frequente richiesta di provvedimenti indifferibili, sebbene nella maggior parte dei casi non vengano concessi senza contraddittorio. Altri Uffici, hanno segnalato una diminuzione delle richieste di tali provvedimenti.

È emerso un significativo incremento dell'intervallo temporale intercorrente tra l'iscrizione a ruolo e la prima udienza di comparizione, nonché un significativo allungamento dei tempi per la fissazione delle prime udienze presso diversi Tribunali. In generale, non sono stati riportati dati significativi sulle impugnazioni dei provvedimenti indifferibili ai sensi dell'art. 473 bis.15 c.p.c. Quanto alla disposizione contenuta all'art. 473 bis.1 c.p.c., tutti gli Uffici hanno segnalato una prassi consolidata di delega ad un componente del Collegio per la trattazione dei procedimenti allo scopo di conseguire una maggiore concentrazione nella conduzione dell'istruttoria della causa. Un aumento significativo delle nomine di curatori speciali è stato riportato dalla quasi totalità degli Uffici. In merito agli effetti sulle pendenze derivanti dalla possibilità di cumulo tra domanda di separazione e domanda di divorzio, gli Uffici hanno generalmente riscontrato un impatto limitato dello stesso.

Sulle modalità di svolgimento dell'ascolto dei minori emerge una situazione eterogenea, con alcuni Uffici dotati di spazi dedicati e tecnologie per la

videoregistrazione, mentre altri ancora privi di tali strumenti. Nella maggior parte degli Uffici l'ascolto avviene nelle stanze dei magistrati nel rispetto delle condizioni stabilite dal Codice di procedura civile. In tema di procedimenti con allegazione di violenza domestica è emersa una generale difficoltà nel censire i procedimenti, per l'assenza di uno specifico codice oggetto.

Alcuni Uffici hanno segnalato l'esigenza di migliorare i sistemi di registrazione nel senso di prevedere un codice ad hoc o introducendo la possibilità di contrassegnare i procedimenti in cui è allagata violenza o richieste d'urgenza in tema di rito unificato di famiglia.

10. Spunti per prossimi interventi normativi

Alcuni Uffici giudiziari hanno fornito degli spunti per possibili futuri interventi normativi alla luce della propria concreta esperienza applicativa delle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2022. Rinviando alla lettura dei questionari per un ulteriore approfondimento sul tema, è tuttavia possibile evidenziare alcuni degli spunti più ricorrenti. Infatti, diversi Uffici hanno suggerito di:

- Potenziare e rafforzare il processo semplificato di cognizione.
- Intervenire per chiarire alcuni aspetti normativi della trattazione scritta ex art. 127 ter c.p.c. nelle controversie di lavoro, nonché per risolvere alcune criticità applicative riguardanti le autorizzazioni per atti pubblici e scritture private aventi ad oggetto beni ereditari.
- Semplificare gli applicativi del PCT

Per gli ulteriori approfondimenti sui riscontri forniti dagli Uffici giudiziari si rimanda alla Relazione predisposta dall'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR del Ministero della Giustizia ed approvata dal Comitato nella riunione dell'11 dicembre 2024, allegata al presente documento.

PARTE QUARTA – Il monitoraggio degli impatti della riforma sull’attività degli Uffici giudiziari

1. Il monitoraggio statistico degli indicatori PNRR

Gli indicatori statistici (arretrato e *disposition time*) sono stati rilevati attraverso l’attività di monitoraggio svolta dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Ministero della Giustizia e sono stati oggetto di analisi da parte del Comitato. Prosegue il trend positivo di riduzione dei procedimenti pendenti nelle Corti di appello e nei Tribunali. L’obiettivo intermedio di smaltimento delle pendenze, in scadenza a fine 2024, è stato, infatti, già raggiunto per le Corti di appello, che sono riuscite pressoché ad azzerare l’arretrato più risalente, ed è quasi raggiunto per i Tribunali.

È quanto emerge dalla “*Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I Semestre 2024*” del 22 ottobre 2024⁷, predisposta dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Dipartimento per l’innovazione tecnologica della giustizia.

A fronte di un target previsto di -95% a fine 2024, al I semestre 2024 le percentuali di riduzione sono:

- - 98,7% dei procedimenti civili pendenti a fine 2019 con annualità sino al 2017 nelle Corti di Appello;
- - 89,4% dei procedimenti civili pendenti a fine 2019 con annualità sino al 2016 nei Tribunali

Anche la riduzione delle pendenze rilevanti per l’obiettivo finale di smaltimento è consistente. Il dato del I semestre 2024 riporta quanto segue:

- - 60,0% per i procedimenti civili pendenti a fine 2022 con annualità compresa tra il 2018 e il 2022 in Corte di Appello;
- - 64,6% per i procedimenti civili pendenti a fine 2022 con annualità compresa tra il 2017 e il 2022 in Tribunale a fronte di un target previsto di riduzione del 90%, da raggiungere entro giugno 2026.

Per il conseguimento di questo obiettivo sarà importante mantenere un ritmo sostenuto di smaltimento, tenendo conto del fatto che la pendenza residua è concentrata in materie più complesse. In alcune sedi distrettuali di Tribunale, una quota consistente è rappresentata da procedimenti in materia di protezione internazionale.

⁷ In allegato la versione integrale della “*Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I Semestre 2024*” del 22 ottobre 2024 elaborata dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa dell’19 aprile 2024. Per completezza si allega altresì la “*Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023*” del 19 aprile 2024 oggetto di esame da parte del Comitato Tecnici Scientifico.

Continua anche la riduzione dell'arretrato cd Pinto, che rispetto al 2019 è pari al - 31,8% in Tribunale ed al - 43,2% in Corte di appello.

Relativamente al *disposition time*, l'indicatore di durata che misura il rapporto tra i processi pendenti e quelli definiti, i dati del I semestre 2024 indicano una riduzione, rispetto al 2019 (anno base di riferimento del PNRR), pari a:

- - 22,9% nel settore civile;
- - 32,0% in quello penale.

Nel settore penale la variazione è, quindi, oltre quella richiesta dal target PNRR (-25% entro giugno 2026).

Più contenuto è il calo in ambito civile, rispetto all'obiettivo di riduzione del 40% entro giugno 2026. La Relazione segnala come fattore di attenzione l'aumento delle iscrizioni, concentrato soprattutto in alcune materie, che, unitamente al calo delle definizioni, ha contribuito al rallentamento del trend di riduzione del *disposition time* civile osservato nell'ultimo anno.

Smaltimento pendenze civili – target 2024

| | Tribunale (iscritti fino al 2016) | var% rispetto baseline | Corte di Appello (iscritti fino al 2017) | var% rispetto baseline |
|------------------------|---|---------------------------|--|---------------------------|
| baseline 2019 | 337.740 | | 98.371 | |
| pendenza 2023 | 50.657 | -85,0% | 2.877 | -97,1% |
| I sem2024 | 35.826 | -89,4% | 1.312 | -98,7% |
| var% rispetto baseline | -89,4% | | -98,7% | |

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa

Smaltimento pendenze civili – target 2026

| | Tribunale (iscritti 2017- 2022) | var% rispetto baseline | Corte di Appello (iscritti 2018- 2022) | var% rispetto baseline |
|------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| baseline 2022 | 1.197.786 | | 179.306 | |
| pendenza 2023 | 597.574 | -50,1% | 101.410 | -43,4% |
| I sem2024 | 423.477 | -64,6% | 71.762 | -60,0% |
| var% rispetto baseline | -64,6% | | -60,0% | |

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa

Disposition time Civile

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

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

2. Il monitoraggio integrato quali – quantitativo sull’Ufficio per il Processo

I dati raccolti dal Ministero nell’ambito della seconda e terza edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo hanno permesso di individuare alcune tendenze oramai consolidate e alcune innovazioni che stanno caratterizzando il ruolo dell’Ufficio per il Processo all’interno degli Uffici giudiziari.

In particolare, entrambe le rilevazioni hanno dimostrato che l’Ufficio per il Processo (UPP) si configura ormai come una struttura organizzativa stabilmente inserita negli Uffici giudiziari, con oltre il 90% dei giudici togati supportati da almeno un UPP.

Per quanto riguarda la distribuzione del personale, entrambe le rilevazioni hanno confermato l’assegnazione prevalente del personale presso i Tribunali (circa l’80% del personale PNRR è assegnato ai Tribunali, mentre il restante il 22% è assegnato alle Corti di Appello). Altro aspetto che accomuna i risultati di entrambe le rilevazioni riguarda le percentuali di distribuzione del personale PNRR tra settore civile e settore penale e la tipologia di attività svolta: il 50% del personale, infatti, risulta assegnato al settore civile e nel complesso oltre il 60% dello stesso svolge attività di supporto alla giurisdizione.

La terza edizione del monitoraggio integrato ha evidenziato anche alcune innovazioni sotto il profilo organizzativo. Infatti, se al 30 giugno 2022 (II Monitoraggio) il modello organizzativo prevalente era ancora il “*One to One*”, ossia l’assegnazione esclusiva e continuativa di un addetto a un singolo magistrato, al 31 dicembre 2023 (III Monitoraggio) si è registrata una crescente ricerca, soprattutto da parte degli Uffici giudiziari di maggiori dimensioni, di modelli organizzativi innovativi, alternativi al più tradizionale modello “*One to One*”. Inoltre, al 31 dicembre 2023, si è registrato un incremento del coinvolgimento del personale PNRR e dell’Ufficio per il Processo nei processi organizzativi attinenti alla digitalizzazione, anche grazie all’assunzione del personale tecnico- amministrativo. In particolare, anche grazie al personale PNRR, è stato registrato come oramai la stragrande maggioranza degli Uffici giudiziari (circa il 70%) utilizzi stabilmente strumenti informatici di collaborazione (e.g. *SharePoint, OneDrive, Teams*, ecc.) nello svolgimento delle proprie attività, a conferma della diffusione di un nuovo approccio al lavoro, caratterizzato dalla presenza di gruppi di lavoro e di staff a supporto dei magistrati. La crescente rilevanza dell’UPP e del personale PNRR all’interno degli Uffici giudiziari è stata confermata anche dall’incremento, rispetto al 30 giugno 2022, del numero di Uffici giudiziari che forniscono al personale PNRR formazione integrativa rispetto a quella del Ministero della Giustizia, con focus su materie specifiche come le modifiche processuali introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2022.

Confrontando, quindi, gli esiti della seconda edizione del monitoraggio integrato con quelli della terza, è possibile ravvisare un quadro positivo circa il ruolo e gli impatti dell’Ufficio per il Processo sull’attività degli Uffici giudiziari, confermato da un incremento delle valutazioni positive fornite da questi ultimi riguardo all’UPP e al personale PNRR in generale.

Al contempo, la terza edizione del monitoraggio ha anche confermato, tra gli elementi di criticità che connotano l'Ufficio per il Processo e il personale PNRR, una tendenza alla riduzione del numero delle unità in servizio. Infatti, confrontando la consistenza dei contingenti di personale PNRR registrata al 30 giugno 2022 (II Monitoraggio) con quella registrata al 31 dicembre 2023 (III Monitoraggio), emerge come le unità di personale PNRR in servizio siano passate da 9.032 a giugno 2022⁸ a 7.942 a dicembre 2023⁹. Al fine di mitigare gli effetti negativi di tale fenomeno sull'attività degli Uffici giudiziari e allo scopo di rafforzare l'Ufficio per il Processo, il Ministero ha realizzato una serie di interventi.

Anzitutto, nella prima metà del 2024, il Ministero ha avviato e concluso, con la collaborazione di RIPAM – FormezPA, la procedura di reclutamento di ulteriori 3.946 AUPP e ha effettuato svariati scorrimenti delle graduatorie di merito ancora capienti (n. 9 scorrimenti nel corso del 2024 e n. 22 dall'inizio del PNRR). Ciò ha consentito di immettere in servizio nuove unità di personale PNRR che al 30 settembre 2024 erano pari 11.905.

Inoltre, coerentemente alla strategia di reclutamento del personale, il Ministero della Giustizia ha anche adottato il decreto il 6 marzo 2024 per aumentare il numero di addetti all'Ufficio per il Processo (AUPP) a 9.560 unità, con un incremento di 1.310 rispetto al precedente decreto del 2021. Ciò ha consentito di aumentare il rapporto medio nazionale tra addetti e magistrati da 1,2 a 1,4.

Infine, su impulso del Ministero della Giustizia, sono stati introdotti una serie di incentivi volti anche alla riduzione del tasso di *turnover* del personale PNRR:

- è stata introdotta la proroga al 30 giugno 2026 della durata dei contratti del personale PNRR in servizio, oltre a riconoscere a tale personale una serie di incentivi non economici, come titoli di preferenza nei concorsi pubblici banditi dalle Amministrazioni dello Stato;
- è stata introdotta la possibilità di stabilizzare le unità di personale PNRR a decorrere dal 1° luglio 2026 alle condizioni previste dall'art. 22 co. 1, lett. c) del d.l. 19/2024;
- è stato introdotto un sistema di incentivi per gli Uffici giudiziari: l'art. 23 del d.l. 19/2024 prevede la possibilità di corrispondere, mediante il Fondo risorse decentrate, risorse aggiuntive anche al personale PNRR, in caso di riduzione delle cause civili pendenti secondo gli obiettivi annuali fissati dal Ministero.

⁸6.035 addetti all'UPP e 2.997 profili tecnici

⁹5.610 addetti all'UPP e 2.332 profili tecnici

PARTE QUINTA – Le ulteriori analisi in materia di giustizia civile

Si riportano di seguito analisi di cui si ritiene opportuno dare conto nell'ambito della relazione. Tali analisi, realizzate da autorevoli istituzioni, forniscono spunti rilevanti in relazione all'evoluzione della giustizia civile.

1. Indagine ISTAT *“Cittadini e giustizia civile”*

L'indagine dell'ISTAT del 2023 ha esplorato il grado di soddisfazione della popolazione residente nei confronti della giustizia civile. L'analisi ha evidenziato diversi elementi positivi che contraddistinguono il sistema giudiziario civile italiano, caratterizzato, tuttavia, anche da alcuni elementi di criticità da attenzionare.

Innanzitutto, lo studio evidenzia come, nel corso del 2023, il 12% della popolazione residente con 18 anni e più (circa 6 milioni di persone) è stato coinvolto almeno una volta nel corso della sua vita in un contenzioso civile. Questa esperienza ha riguardato più spesso gli uomini (13,3%) delle donne (10,7%), mentre la fascia di età più coinvolta è quella tra i 55-64 anni (18,3%). In particolare, è stato riscontrato che il ricorso alla giustizia civile è più frequente tra i laureati (14,7%) e in generale il ricorso alla giustizia aumenta all'aumentare del titolo di studio. Emergono differenze significative nella frequenza del contenzioso civile tra le diverse regioni del Paese: il Nord e il Centro Italia vedono un maggior numero di cause (39,2%) rispetto al Sud e alle Isole (19,6%). Per quanto riguarda la tipologia di procedimenti maggiormente diffusi, quelli attinenti all'ambito del diritto di famiglia sono i più comuni (41,5%), seguiti dalle controversie in materia giuslavoristica (12%).

Tra i risultati dell'indagine emerge che il 54,2% delle persone di 18 anni e più che sono stati coinvolti in processi civili si dichiara *“molto o abbastanza soddisfatto”* del sistema giudiziario nazionale. Un dato in aumento rispetto a quello registrato nel 2015 in cui la percentuale di popolazione che si dichiarava soddisfatta si attestava attorno al 45% circa. L'indagine evidenzia al contempo un minor grado di soddisfazione tra gli uomini, tra i giovani compresi tra i 18 e i 34 anni e tra gli anziani con 65 anni e più. In generale, il livello di soddisfazione diminuisce all'aumentare del titolo di studio. Incidono negativamente sul grado di soddisfazione vari fattori, in primis, la durata dei procedimenti, che, se superiore ai due anni, tende a coincidere con un minore grado di soddisfazione¹⁰. La riduzione del grado di soddisfazione è quindi più frequente nei gradi superiori di giudizio (tre persone su quattro non sono soddisfatte della propria esperienza con la giustizia civile in Corte d'Appello).

¹⁰Solo il 28% degli intervistati ha dichiarato che la controversia si è conclusa nello stesso anno dell'avvio e il 70,4% degli stessi ha suggerito di intervenire per ridurre la durata dei procedimenti civili.

Anche l'esito del giudizio incide sul grado di soddisfazione: nell'ambito dei procedimenti conclusi con esito "del tutto sfavorevole" la quota di intervistati che si dichiara poco o per niente soddisfatto si attesta all'87,2%, mentre nell'ambito dei procedimenti che si sono conclusi con esito "completamente favorevole" la quota di intervistati che si dichiara poco o per niente soddisfatto è pari al 21%.

Rispetto alla durata dei procedimenti civili, sembrerebbe aver avuto un rilevante impatto anche la pandemia da Covid-19, che ha causato un significativo rallentamento dell'attività degli Uffici giudiziari, soprattutto nei gradi superiori di giudizio, sebbene, grazie al processo civile telematico, il sistema giudiziario abbia evitato un arresto totale. Oltre alla durata eccessiva dei procedimenti, una delle principali fonti di insoddisfazione della giustizia civile è rappresentata dai costi del procedimento, ritenuti eccessivi e poco trasparenti.

L'incidenza dei costi del procedimento sul grado di soddisfazione potrebbe essere collegata anche ad una mancanza di consapevolezza sugli stessi da parte della popolazione al momento dell'avvio del procedimento. Infatti, solo 28% di coloro che sono stati coinvolti in un processo civile era consapevole dei costi ad esso collegati al momento del suo avvio.

Ulteriore causa di insoddisfazione è rappresentata dall'elevato grado di complessità procedurale che contraddistingue il processo civile, rispetto alla quale il 58,9% degli intervistati ha suggerito una semplificazione.

Tra gli elementi positivi riscontrati dall'ISTAT si evidenzia la diminuzione, rispetto al 2015, della quota di cittadini che rinunciano ad iniziare un procedimento civile. Il timore per i costi e la durata eccessiva dei procedimenti costituiscono comunque le principali ragioni di rinuncia. Altro dato positivo è costituito dall'aumento della conoscenza e dell'uso, tra la popolazione residente, delle Misure Alternative di Risoluzione delle Controversie (ADR). In particolare, è stato evidenziato come la conoscenza delle ADR aumenti all'aumentare del titolo di studio. Tuttavia, sebbene l'utilizzo di tali strumenti risulti in aumento rispetto al 2015, in termini assoluti gli stessi risultano ancora scarsamente diffusi: nel corso del 2023 se ne è avvalso solo il 7,1% della popolazione (era il 3,6% nel 2015).

2. Paper Banca d'Italia "Gli effetti dell'Ufficio per il Processo sul funzionamento della giustizia civile"

Nel corso della riunione svoltasi in data 24 giugno 2024 la Direttrice generale della Direzione statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia ha esposto gli esiti dell'analisi svolta, in collaborazione con Banca d'Italia, sul tema degli effetti che l'Ufficio per il processo (UPP) sta avendo sul funzionamento della giustizia civile¹¹. Grazie alle risorse PNRR, infatti, tale struttura organizzativa è stata rafforzata proprio allo scopo di migliorare il sistema della giustizia civile che costituisce una priorità per migliorare la competitività e l'efficienza del sistema economico italiano.

In particolare, lo studio, sviluppato da un gruppo di cinque ricercatori, esamina l'impatto che l'investimento sta avendo sulla capacità di smaltire i procedimenti, abbattere l'arretrato e ridurre i tempi di durata dei processi negli Uffici giudiziari di primo grado. In sostanza, l'analisi ha come obiettivo quello di stimare gli effetti di breve periodo dell'investimento nei Tribunali civili sviluppando una valutazione quantitativa del fenomeno.

L'attività di valutazione è stata effettuata utilizzando i dati del Ministero della Giustizia, alcuni di origine amministrativa, altri raccolti mediante apposite rilevazioni. La misurazione dei livelli di operosità dei Tribunali è stata svolta sulla base delle variabili che seguono: i procedimenti iscritti e pendenti; il *disposition time*, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti esistenti; l'arretrato "statico" 2019, pari al numero di procedimenti che erano pendenti da più di tre anni a dicembre 2019. Le variabili si riferiscono a tutti i procedimenti civili, contenziosi e non, usate nelle statistiche ufficiali del Ministero della Giustizia. Dall'analisi svolta sono emersi i risultati che seguono. Nei Tribunali che, in rapporto al numero di procedimenti iscritti, hanno impiegato un numero di addetti all'UPP superiore alla mediana si è registrata una variazione dei procedimenti definiti di circa 4 punti percentuali più elevata rispetto agli altri. L'effetto differenziale è stato più forte (circa 10 punti percentuali) per i procedimenti nelle materie caratterizzate, in media, da una durata più elevata. L'impatto è stato, inoltre, più importante nei Tribunali che *ex-ante* risultavano maggiormente efficienti (numero di procedimenti definiti per giudice più elevata). L'alta capacità di definire i processi, e in particolare quelli più complessi, si è poi riflessa positivamente sull'abbattimento dell'arretrato e sulla durata dei procedimenti. Quanto al modello organizzativo di impiego dell'addetto all'UPP dall'analisi non emergono dati differenziali rilevanti, fenomeno che potrebbe essere ascrivibile al fatto che, nel periodo osservato, il modello prevalente è stato quello dell'assegnazione dell'addetto al singolo magistrato.

Al riguardo si riportano di seguito, in corsivo, i risultati dell'analisi di cui si ravvisa una particolare rilevanza ai fini della valutazione degli impatti dell'investimento.

¹¹ Alla presente relazione è allegata la versione integrale del documento: "Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile", in *Questioni di Economia e Finanza*.

“L’applicazione del metodo delle differenze nelle differenze mediante l’equazione (1) con la variabile dipendente rappresentata dal logaritmo dei procedimenti definiti, consente di stimare attraverso il parametro β l’effetto del trattamento. La Tabella 3 riporta i risultati dell’analisi, dove le colonne divergono per l’indicatore di trattamento utilizzato. L’effetto stimato degli addetti all’UPP sulla capacità di smaltire i procedimenti è positivo e significativo dal punto di vista statistico. I coefficienti sono inoltre abbastanza stabili tra le diverse specificazioni (colonne 1, 2 e 3): i tribunali trattati (quelli che hanno avuto un numero di addetti all’UPP, previsti o effettivi, in rapporto alla domanda di giustizia superiore alla mediana) hanno registrato una variazione dei procedimenti definiti tra i 3,4 e i 4,4 punti percentuali più levata.

È possibile effettuare una stima dell’apporto degli addetti all’UPP anche considerando la diversa intensità del trattamento senza operare una netta distinzione tra i tribunali maggiormente beneficiari del trattamento e gli altri. I risultati di questo approccio sono riportati nella colonna 4. La relazione tra procedimenti definiti e numero di addetti risulta positiva e significativa e conferma quanto ricavato dall’analisi controfattuale¹².

Il coefficiente stimato rappresenta l’effetto medio del rafforzamento dell’UPP sui tribunali che hanno ricevuto maggiori addetti in rapporto alla domanda di giustizia.

Generalizzando tale risultato alla totalità dei tribunali, e astenendoci dal considerare altri meccanismi di aggiustamento, si può stimare con qualche approssimazione e sulla base di semplice algebra che ogni addetto all’UPP abbia aumentato il numero di procedimenti definiti di circa 20 unità all’anno¹³. In aggregato, sarebbero quindi attribuibili all’investimento effettuato circa 100.000 procedimenti definiti in più all’anno, concentrati (come vedremo in seguito) tra quelli più complessi e pendenti nei tribunali da più lungo tempo.

¹² Poiché la maggior parte dei tribunali trattati si trova nel Mezzogiorno (Figura A.1), indipendentemente dalla definizione adottata, nella Tabella A.2 in Appendice sono stati replicati i risultati della Tabella 3 introducendo anche effetti fissi per area geografica e trimestre, volti a catturare eventuali dinamiche differenziali per macroarea correlate sia al trattamento sia alla variabile dipendente. La Tabella A.3 in Appendice replica invece la Tabella 3, introducendo un controllo per il flusso di procedimenti iscritti, per tenere conto della correlazione esistente tra iscritti e definiti. I risultati sono qualitativamente e quantitativamente simili in entrambi i casi.

¹³ Tale risultato è stato ottenuto rapportando il differenziale, in termini di numero di procedimenti definiti, tra i tribunali trattati e quelli di controllo, al differenziale in termini di numero di addetti all’UPP.

Tabella 3: i principali risultati

| | Definiti (log) | | | |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Treated × Post | 0.0436*** (0.0114) | 0.0336*** (0.0117) | 0.0400*** (0.0116) | |
| Log addetti UPP | | | | 0.0225*** (0.00659) |
| R ² | 0.963 | 0.963 | 0.963 | 0.963 |
| N | 195636 | 195636 | 195636 | 195636 |
| Materia-periodo FE | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Tribunale-Materia FE | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Controlli | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Media | 1.996 | 1.996 | 1.996 | 1.996 |
| SD | 2.008 | 2.008 | 2.008 | 2.008 |

Note: La variabile dipendente è il logaritmo dei procedimenti definiti. L'unità di osservazione è tribunale-materia-trimestre. La variabile di trattamento utilizzata è basata sul numero di addetti all'UPP previsti in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 1), il numero di addetti all'UPP effettivi in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 2) e il numero di addetti all'UPP effettivi nel settore civile in relazione ai procedimenti iscritti (colonna 3). La colonna 4 riporta la misura continua di addetti all'UPP. Tutte le specificazioni, inoltre, includono effetti fissi per tribunale-materia e per materia-periodo, e controlli per il numero di giudici onorari e togati in relazione ai procedimenti iscritti e al complesso del personale tecnico e amministrativo presente nei tribunali, sempre in relazione ai procedimenti iscritti. Standard errors robusti nelle parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

PARTE SESTA – Indicazioni programmatiche

A conclusione della presente relazione, all'esito del secondo anno di applicazione delle disposizioni contenute nella riforma, appare opportuno fornire alcune indicazioni programmatiche per il lavoro che il Comitato dovrà svolgere nel corso dell'anno 2025.

L'entrata in vigore, a decorrere dal 26 novembre 2024, del correttivo attuato con d.lgs. n. 164 del 2024 richiederà un nuovo aggiornamento del questionario alla luce delle modifiche introdotte dal Legislatore delegato.

Il Comitato intende proseguire nell'attività di monitoraggio degli effetti della riforma che, ad oltre due anni dalla sua entrata in vigore, potrà senz'altro restituire un quadro ancor più dettagliato dell'efficacia delle innovazioni da essa apportate.

In quest'ottica, al fine di rendere più agili i lavori del Comitato si procederà alla riattivazione dei due sottogruppi dedicati allo studio dell'effettivo impatto deflattivo sul contenzioso degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e alla valutazione dell'efficacia delle modifiche introdotte con riferimento al nuovo procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie, valutandosi la costituzione di ulteriori sottogruppi per materia.

Tali sottogruppi potranno operare in autonomia e gli esiti di ciascun sottogruppo confluiranno successivamente in una relazione unitaria da sottoporre alla valutazione plenaria del Comitato.

Allegati:

- All. 1 Esiti seconda edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo: Circolare del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 21 dicembre 2023.
- All. 2 Indagine ISTAT *"Cittadini e giustizia civile"* – anno 2023.
- All. 3 *"Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023"* DGSTAT dell'19 aprile 2024.
- All. 4 Esiti terza edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo: Circolare del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 24 luglio 2024.
- All. 5 Avvio quarta edizione del monitoraggio integrato quali-quantitativo: Circolare del Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del 1° agosto 2024.
- All. 6 Relazioni illustrative al decreto legislativo contenente i correttivi al d.lgs. 149 del 2022.
- All. 7 Questionario per la rilevazione degli effetti e delle criticità prodotti dall'entrata in vigore delle disposizioni previste dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 – anno 2024.
- All. 8 *"Gli effetti dell'Ufficio per il Processo sul funzionamento della giustizia civile"* – Occasional Paper Banca d'Italia – ottobre 2024.
- All. 9 *"Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I Semestre 2024"* DGSTAT del 22 ottobre 2024.
- All. 10 *"Relazione sulle risultanze del questionario per la rilevazione degli effetti e delle criticità prodotti dall'entrata in vigore delle disposizioni previste dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149"* dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del PNRR del 18 novembre 2024.