



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via G. Ripamonti n. 66
Milano

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

RELAZIONE PER LA COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Disegno di Legge A.C. 2646 – "Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie"

Osservazioni e proposte sull'esclusione degli uffici del Giudice di Pace dalla riforma

I. PREMESSA: IL CONTENUTO E I LIMITI DEL DDL A.C. 2646

Il disegno di legge A.C. 2646, presentato dal Ministro della Giustizia Nordio il 3 ottobre 2025, si compone di due anime: da un lato, una delega legislativa per la complessiva revisione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari (art. 1); dall'altro, disposizioni immediatamente precettive che istituiscono il Tribunale e la Procura della Repubblica di Bassano del Grappa (art. 2) e ripristinano formalmente i Tribunali abruzzesi di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto e le sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio (art. 3).

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) che accompagna il disegno di legge motiva l'intervento con la necessità di superare le criticità della riforma del 2012 (d.lgs. n. 155 e n. 156), che – ispirata a criteri prevalentemente aziendalistici di riduzione della spesa – aveva soppresso 31 tribunali, 220 sezioni distaccate e 667 uffici del giudice di pace. L'AIR riconosce espressamente che «la metodologia applicata ha tuttavia mostrato minore attenzione verso un profilo, quello del collegamento con i territori, che appare comunque imprescindibile per consentire alle istituzioni di svolgere con efficacia le proprie funzioni» (A.C. 2646, AIR, pag. 5-6).

Tuttavia, il disegno di legge presenta una lacuna significativa: **l'intervento riformatore riguarda esclusivamente i tribunali ordinari e le procure della Repubblica, senza alcuna disposizione relativa agli uffici del Giudice di Pace**, che pure costituiscono – come la stessa AIR riconosce richiamando le linee guida CEPEJ del 2013 – l'articolazione fondamentale della giustizia di prossimità.

II. LA GIUSTIZIA DI PROSSIMITÀ: IL RUOLO DEGLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE

2.1. I numeri della giustizia onoraria

Il Giudice di Pace tratta in Italia oltre un milione e duecentomila procedimenti civili all'anno, cui si aggiungono circa 250.000 procedimenti penali.

Con l'entrata in vigore della riforma della magistratura onoraria – che prevede l'innalzamento della competenza per valore da 5.000 a 30.000 euro, l'attribuzione della competenza in materia condominiale



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via G. Ripamonti n. 66

Milano

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

e, soprattutto, la competenza esclusiva per tutte le procedure esecutive mobiliari e le cause condominiali – il carico di lavoro degli uffici del giudice di pace è destinato a raddoppiare, raggiungendo volumi comparabili a quelli dei tribunali ordinari (oltre due milioni di procedimenti annui).

2.2. La situazione attuale: uffici mantenuti a spese dei Comuni

A seguito della riforma del 2012, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 156/2012 ha consentito agli enti locali di richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace destinati alla soppressione, facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia, incluso il fabbisogno di personale amministrativo.

Non esiste, allo stato, una fonte statistica ufficiale pubblica (ministeriale o ISTAT) che consolidi in un unico dato aggregato il numero preciso degli uffici attualmente attivi e di quelli a carico degli enti locali. I dati fluttuano proprio perché il meccanismo dell'art. 3 d.lgs. 156/2012 prevede verifiche biennali e continue soppressioni di uffici i cui Comuni non riescono più a sostenere i costi.

Attualmente, «secondo i dati della Confederazione Nazionale Giudici di Pace, “...gli uffici del giudice di pace mantenuti a spese dei Comuni sono **199**, più della metà dei 391 uffici complessivamente distribuiti sul territorio nazionale”».

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente confermato che l'obbligo per gli enti locali implica «la necessità di garantire un assetto strutturale, organizzativo e organico tale da consentire l'autonoma operatività dell'ufficio, con personale stabile e adeguatamente formato» (cfr. TAR Campania - Salerno, sentenza n. 685/2018; TAR Puglia - Lecce, sentenza n. 158/2018; TAR Campania - Salerno, sentenza n. 832/2018). Il mancato rispetto degli impegni relativi al personale amministrativo, protratto per oltre un anno, determina la soppressione dell'ufficio ai sensi dell'art. 3, comma 5, del medesimo decreto.

Appare opportuno richiedere l'acquisizione del dato ufficiale aggiornato dal Ministero della Giustizia, che dispone delle piante organiche e del monitoraggio biennale ex art. 3, comma 5, d.lgs. 156/2012.

III. CRITICITÀ DEL SISTEMA ATTUALE

3.1. Insostenibilità finanziaria per gli enti locali

La riforma del 2012 non ha prodotto i risparmi attesi, né ha generato incrementi di produttività. Al contrario, i costi a carico dei Comuni sono progressivamente aumentati – per manutenzioni straordinarie, adeguamenti tecnologici, sostituzione di attrezzature – e molti enti locali versano oggi in situazioni di dissesto o pre-dissesto che rendono insostenibile il mantenimento degli uffici.

Il costo medio di mantenimento di un ufficio del giudice di pace a carico dei Comuni – calcolando quattro unità di personale e le spese di gestione – varia da 200.000 a 300.000 euro annui. Il costo complessivo a carico dei Comuni «virtuosi» è stimabile in circa 40-60 milioni di euro annui.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via G. Ripamonti n. 66
Milano*

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

Nel contempo, lo Stato incassa per ogni procedimento civile davanti al giudice di pace il contributo unificato (43, 98 o 237 euro in relazione al valore della causa), i diritti di cancelleria (27 euro per le cause superiori a 1.000 euro) e i diritti di copia. Per gli uffici mantenuti a spese dei Comuni, si stima un introito erariale di circa **50 milioni di euro di contributi unificati e 20 milioni di diritti** all'anno. Con l'aumento di competenza, tali introiti sono destinati a raddoppiare.

Si configura così una **palese disparità di trattamento**: i cittadini dei Comuni che mantengono l'ufficio a proprie spese pagano le tasse come tutti gli altri, ma devono farsi carico – attraverso le finanze comunali – di un servizio che, al pari della salute e della sicurezza, dovrebbe essere garantito dallo Stato. Lo Stato, per contro, incassa i proventi del servizio senza sostenerne i costi.

3.2. Rischio di chiusura massiva

È ragionevole prevedere che, in assenza di un intervento correttivo, almeno la metà degli uffici attualmente mantenuti a spese dei Comuni – circa 100 sedi – sarà costretta alla chiusura. I costi conseguenti (aumento del personale ministeriale, ampliamento degli uffici accorpanti, attrezzature, arredi, spese di gestione) ricadrebbero nuovamente sullo Stato, per un importo stimabile in almeno 25 milioni di euro annui, vanificando i risparmi che la riforma del 2012 intendeva conseguire.

3.3. Profili di illegittimità costituzionale

Il sistema che pone le spese di funzionamento degli uffici del giudice di pace a carico degli enti locali presenta rilevanti profili di frizione con il dettato costituzionale:

a) **Violazione dell'art. 24 Cost.**: il diritto di ciascuno di agire in giudizio per la tutela delle proprie posizioni giuridiche soggettive ([art. 24, comma 1, Cost.](#)) è assicurato anche attraverso la predisposizione di un adeguato sistema di accesso alla giustizia. L'allontanamento della giustizia dal cittadino – in particolare dal cittadino più povero, che ha minori risorse per spostarsi – rischia di pregiudicare l'effettività del diritto di azione. La stessa [Corte Costituzionale, con la sentenza n. 59 del 2016](#), pur dichiarando non fondata la questione relativa alla soppressione del Tribunale di Orvieto, ha riconosciuto che l'art. 24 Cost. impone di «compensare i limitati sacrifici degli utenti con il guadagno di efficienza del sistema» – bilanciamento che, nel caso degli uffici del giudice di pace posti a carico dei Comuni, appare ormai irrimediabilmente compromesso.

b) **Violazione dell'art. 3 Cost.**: la disparità di trattamento tra cittadini di Comuni che possono permettersi di mantenere l'ufficio e cittadini di Comuni che non possono farlo – e che vedono così allontanato l'accesso alla giustizia – integra una violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

c) **Violazione dell'art. 116, comma 3, Cost.**: l'articolo prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata». Tale disposizione – rimasta inattuata per oltre vent'anni – potrebbe costituire la base per un regionalismo differenziato che restituisca agli enti territoriali le risorse necessarie a gestire



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via G. Ripamonti n. 66

Milano

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

gli uffici, ma il trasferimento di funzioni deve accompagnarsi al trasferimento delle relative risorse finanziarie, non già gravare sugli enti locali senza adeguata copertura.

3.4. Profili di incompatibilità con il diritto europeo

L'art. 10 del Trattato dell'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, sancisce il principio di prossimità nell'amministrazione della giustizia. Le linee guida CEPEJ del 2013 sulla revisione della geografia giudiziaria – richiamate dalla stessa AIR del DDL A.C. 2646 – affermano che «lo stato di diritto esige come valore fondamentale la giustizia di prossimità» e segnalano il problema dell'inefficienza dei grandi tribunali, auspicando sedi giudiziarie di medie dimensioni.

L'accentramento degli uffici giudiziari è dunque in antitesi con i principi ispiratori del diritto europeo e, come dimostrato dall'esperienza del Tribunale di Vicenza post-accorpamento – analiticamente documentata nell'AIR del DDL A.C. 2646 – non produce neppure risultati in termini di efficienza.

IV. PROPOSTE DI MODIFICA

Alla luce delle criticità esposte, si sottopongono alla Commissione le seguenti proposte, ferma restando la competenza del decisore politico nella scelta tra di esse:

4.1. Ripristino del costo degli uffici del giudice di pace dallo Stato

La soluzione più coerente con i principi costituzionali – considerato che la giustizia, come la salute e la sicurezza, è un diritto fondamentale del cittadino – e con l'equilibrio economico complessivo – considerato che dalla riforma del 2012 si è già ottenuto il dimezzamento degli uffici giudiziari con un effettivo risparmio – sarebbe quella di **riportare integralmente a carico dello Stato le spese di funzionamento degli uffici del giudice di pace**, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo.

4.2. Riparto dei proventi tra Stato ed enti locali

In subordine, si potrebbe prevedere:

- a) la **restituzione ai Comuni dei diritti di cancelleria** per i servizi che gli stessi effettuano a proprie spese (circa 20 milioni di euro annui);
- b) la **distribuzione ai Comuni di una quota del contributo unificato** (ad esempio il 50%, pari a circa 25 milioni di euro annui), consentendo così di coprire le spese di mantenimento degli uffici.



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

*Via G. Ripamonti n. 66
Milano*

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

4.3. Riparto degli oneri

Un'ulteriore ipotesi potrebbe essere quella di **porre le spese del fabbisogno del personale amministrativo a carico dello Stato**, lasciando a carico dei Comuni soltanto le spese di gestione e manutenzione degli edifici.

4.4. Regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost.

Si potrebbe infine dare attuazione all'[art. 116, comma 3, Cost.](#) – che prevede la possibilità di attribuire alle Regioni, con legge dello Stato, l'organizzazione della giustizia di pace – garantendo contestualmente il trasferimento delle risorse necessarie. Tale soluzione consentirebbe una gestione più vicina al territorio, sul modello già sperimentato nelle Regioni a statuto speciale (Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta), superando le attuali criticità legate alla frammentazione delle iniziative comunali e alle disparità territoriali.

V. CHIOSA FINALE: LA "GIUSTIZIA MINORE"

Un'ultima riflessione si impone, ed è quella che riguarda la cosiddetta "giustizia minore".

Che cosa è la giustizia minore? La domanda è in realtà mal posta. Per chi chiede giustizia, la propria questione è sempre importante, e sempre importante lo è per l'effettività dell'ordinamento.

Viene in mente l'episodio evangelico dell'obolo della vedova, riferito dai Vangeli di Marco e di Luca. Nel Tempio di Gerusalemme, dopo che Gesù ha pronunciato un'invettiva contro gli scribi che amavano essere riveriti e divoravano «le case delle vedove», arriva una povera vedova che getta nel tesoro due monetine, tutto ciò che aveva. Gesù dice che la sua offerta, benché modesta, era superiore a quelle di tutti gli altri, perché gli altri avevano offerto il superfluo, mentre la vedova aveva offerto tutto ciò che aveva per vivere.

La giustizia del Giudice di Pace è l'obolo della vedova del nostro ordinamento: apparentemente modesta, trascurabile per chi misura l'importanza delle cose dal loro valore economico, ma in realtà la più preziosa, perché è quella che tocca la vita quotidiana dei cittadini, quella a cui si rivolge chi non ha mezzi per sostenere lunghe cause davanti ai tribunali, quella che – se manca – lascia intere comunità prive della presenza stessa dello Stato.

Non è un caso che la riforma del 2012, come riconosciuto dalla stessa Commissione Giustizia del Senato in sede di espressione del parere favorevole condizionato, avesse creato «una paradossale situazione per la quale da un lato si procede alla soppressione delle sezioni distaccate e alla drastica riduzione dei tribunali minori, in ragione del fatto che il ruolo del giudice di prossimità dovrebbe essere garantito dai giudici di pace, e dall'altro però si dà seguito ad una netta riduzione anche del numero degli uffici di giudici di pace dislocati sul territorio» (A.C. 2646, AIR, pag. 4).



CONFEDERAZIONE GIUDICI DI PACE

Via G. Ripamonti n. 66

Milano

www.giustiziadipace.it

e-mail: segretarionazionalecgdp@gmail.com

La prossimità della giustizia non è un lusso, né una questione che possa essere affrontata con il bilancino del ragioniere. È un presidio di legalità, un segno tangibile della presenza dello Stato, una condizione di effettività del diritto di difesa costituzionalmente garantito. E come tale, merita di essere collocata al centro – non ai margini – di qualsiasi disegno riformatore.

Roma, 3 giugno 2026

Confederazione Nazionale Giudici di Pace

Il Segretario nazionale

(Dott. Luigi Vingiani)