

Alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

Oggetto: osservazioni dell'Associazione Nazionale Magistrati sul disegno di legge A.C. 2646 – «Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie»

1. Premessa: una controriforma priva di fondamento empirico – 2. L'evidenza empirica – 3. Gli organici: il dato che il DDL non esplicita – 4. Il ridisegno delle circoscrizioni: profili di incongruenza territoriale – 5. La situazione attuale degli uffici del distretto di Venezia – 6. La situazione degli uffici abruzzesi – 7. Le sezioni distaccate insulari – 8. Prossimità e specializzazione – 9. I costi: distinzione tra spese produttive e improduttive – 10. Profili di incoerenza tra delega e interventi immediati – 11. Conclusioni – 12. Proposte

1. Premessa: una controriforma priva di fondamento empirico

Il disegno di legge A.C. 2646 si propone di invertire il processo di razionalizzazione della geografia giudiziaria avviato con il d.lgs. n. 155 del 2012. L'Associazione Nazionale Magistrati esprime una valutazione fortemente negativa del disegno di legge, per ragioni che attengono al merito delle scelte, in contrasto con le evidenze empiriche più accreditate.

Si tratta, a tutti gli effetti, di una controriforma: non corregge la riforma del 2012 sulla base di una valutazione dei suoi effetti, ma la rovescia assecondando istanze locali, senza una adeguata istruttoria sulle effettive carenze di cui soffrono i circondari interessati dall'intervento normativo e che dovrebbero essere risolte immettendo risorse umane e materiali dove servono, senza istituire nuovi tribunali o mantenere ulteriormente in vita quelli — e le sezioni distaccate — che già nel 2012 si era scelto di sopprimere.

2. L'evidenza empirica: quanto dimostrano gli studi più recenti

2.1. La giustizia civile: lo studio della Banca d'Italia (QEF n. 914, marzo 2025)

Il più recente e rigoroso studio sugli effetti della riforma della geografia giudiziaria nel settore civile — «Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia civile», di S. Mocetti, O. Pesenti e G. Roma, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 914, marzo 2025 — giunge a conclusioni che contraddicono frontalmente l'impianto del DDL in esame.

a) *Effetti sull'offerta di giustizia.* La riforma del 2012 ha aumentato la capacità di definizione dei procedimenti del 3,8% complessivo e ridotto la durata dei processi del 5%. L'effetto positivo è trainato dall'accentramento delle sezioni distaccate (+9% di procedimenti definiti).

b) *Economie di scala e specializzazione.* I benefici della riforma sono stati maggiori per i tribunali che sono passati da piccoli a medi (da meno di 20 a 20-50 magistrati) e da medi a grandi (da 20-50 a oltre 50 magistrati). Lo studio dimostra che la dimensione organizzativa conta: i guadagni di efficienza sono tanto maggiori quanto più il tribunale si avvicina a una scala dimensionale adeguata. Le materie più complesse sono quelle che hanno beneficiato di più, a conferma dell'importanza della specializzazione, possibile solo in uffici di dimensioni sufficienti.

c) *Il punto centrale.* Lo studio della Banca d'Italia conferma che i piccoli tribunali non possono garantire né specializzazione né efficienza. In un ufficio con 5 o 6 giudici — come Sulmona (6), Lanciano (7), Vasto (6), mentre nulla è dato sapere, allo stato, sul futuro tribunale di Bassano del Grappa — non è possibile alcuna seria ripartizione per materie. Il giudice unico che tratta tutto — famiglia, lavoro, fallimenti, diritti reali, contratti — è l'esatto opposto del modello di specializzazione che le evidenze empiriche indicano come condizione di efficienza.

La CEPEJ, nelle linee guida del 2013, indicava che la produttività più elevata viene raggiunta in uffici con un numero di giudici tra 40 e 80, e segnalava i rischi strutturali dei piccoli tribunali. Il DDL ignora completamente queste indicazioni.

d) *Il fraintendimento dell'AIR governativa sullo studio Banca d'Italia*. L'Analisi di impatto della regolamentazione allegata al DDL dedica diverse pagine a contestare lo studio della Banca d'Italia, sostenendo che i risultati positivi sarebbero falsati da fattori esogeni (PCT, mediazione, riforme processuali). L'argomento è infondato: come lo studio stesso precisa, la strategia empirica adottata — differenze nelle differenze con effetti fissi materia-anno e tribunale-anno — isola proprio l'effetto della riforma depurandolo da tutti gli shock comuni a livello nazionale e da quelli specifici di singoli tribunali. L'AIR governativa sceglie di ignorare il punto metodologico decisivo e si affida a un'analisi descrittiva limitata al distretto di Venezia, tra l'altro confrontando dati di quasi 10 anni fa. Per sostenere, infatti, che l'accorpamento del Tribunale di Bassano con quello di Vicenza abbia prodotto un risultato inferiore alle attese, l'AIR confronta i dati pre-accorpamento dal 2007 al 2011 con quelli post-accorpamento dal 2014 al 2019. In realtà, un intervento normativo di questa portata dovrebbe basarsi su risultati aggiornati.

Nelle presenti osservazioni, allora, si è deciso di avvalersi dei dati che si ricavano dalle ultime relazioni per l'inaugurazione dell'anno giudiziario svolte dai Presidenti delle Corti nel cui distretto si trovano i Tribunali interessati dal presente disegno di legge.

2.2. La giustizia penale: lo studio Denti-Di Cataldo (2026)

Un secondo, recentissimo studio accademico — «Justice Efficiency and Crime Deterrence», di Daria Denti (Gran Sasso Science Institute) e Marco Di Cataldo (Università Ca' Foscari di Venezia), Working Paper n. 06/2026 del Dipartimento di Economia — ha valutato gli effetti della medesima riforma della geografia giudiziaria del 2012 sull'efficienza della giustizia penale e sul tasso di criminalità, giungendo a conclusioni che confermano e rafforzano quelle dello studio della Banca d'Italia, con implicazioni direttamente rilevanti per il DDL in esame.

Lo studio adotta una strategia empirica rigorosa (event study e differenze nelle differenze) su dati amministrativi completi relativi a tutti i tribunali italiani nel

periodo 2006-2019, distinguendo i reati in tre categorie: reati contro il patrimonio, reati di criminalità organizzata e reati violenti.

a) *Effetti sull'efficienza della giustizia penale.* La riforma ha determinato un aumento significativo e persistente dell'efficienza dei tribunali penali: il clearance rate (rapporto tra procedimenti definiti e sopravvenienze) è cresciuto in media dell'11% nei tribunali interessati dagli accorpamenti rispetto a quelli non interessati. L'effetto è stato particolarmente marcato nei tribunali che hanno saputo cogliere l'opportunità della fusione per introdurre innovazioni organizzative, inclusa la specializzazione dei giudici per materie — specializzazione che, per stessa ammissione dei Presidenti dei tribunali interessati, non era possibile prima dell'accorpamento a causa delle dimensioni troppo ridotte degli uffici. Al contrario, i tribunali che hanno incontrato difficoltà logistiche nella fusione non hanno registrato guadagni di efficienza significativi. L'efficienza è migliorata sia nella fase pre-dibattimentale (pubblico ministero e GIP) sia in quella dibattimentale.

b) *L'effetto deterrente sui reati.* L'aumento di efficienza della giustizia penale ha prodotto un effetto deterrente significativo e misurabile: i reati contro il patrimonio (furti e reati contro la proprietà) sono diminuiti del 6-8% nei territori serviti da tribunali accorpati, mentre i reati di criminalità organizzata (associazione per delinquere, estorsione, sequestro di persona, usura, riciclaggio) sono diminuiti del 7-13%. I reati violenti (rapine, incendi dolosi, atti vandalici), invece, non hanno registrato variazioni significative — un risultato coerente con la letteratura criminologica internazionale, che distingue tra reati «razionali», i cui autori internalizzano l'informazione sulla maggiore efficienza e certezza della pena, e reati impulsivi, i cui autori non modificano il proprio comportamento in risposta a incentivi istituzionali.

c) *Esclusione di spiegazioni alternative.* Lo studio ha verificato — e scartato — le possibili spiegazioni alternative della riduzione dei reati. In particolare: la riduzione non è attribuibile a un aumento dei tassi di arresto da parte delle forze di polizia (rimasti invariati); non è dovuta a uno spostamento della criminalità verso le aree limitrofe non interessate dalla riforma (le province confinanti con

quelle riformate non hanno registrato aumenti di reati); non è riconducibile a una modifica delle propensioni alla denuncia da parte delle vittime (i tassi di denuncia sono rimasti stabili); non è il risultato di un mutamento delle priorità di azione penale (i dati utilizzati misurano i reati denunciati, non quelli perseguiti).

d) *Nessun peggioramento della qualità delle decisioni.* I guadagni di efficienza non sono stati ottenuti a scapito della qualità: il tasso di appello e il tasso di conferma delle sentenze di primo grado sono rimasti invariati nei distretti interessati dalla riforma rispetto a quelli non interessati.

e) *Le implicazioni per il DDL A.C. 2646.* Le conclusioni dello studio sono di chiara evidenza. La riforma del 2012 ha migliorato l'efficienza della giustizia penale e, attraverso questo canale, ha contribuito a ridurre la criminalità in misura apprezzabile. Il DDL A.C. 2646, riaprendo tribunali piccoli e piccolissimi e mantenendo sezioni distaccate, inverte esattamente questa direzione: riduce la scala dimensionale degli uffici, impedisce la specializzazione, e così facendo rischia di ridurre l'efficienza e, con essa, l'effetto deterrente che lo studio Denti-Di Cataldo ha rigorosamente documentato. In altre parole, la controriforma non solo è contraria all'evidenza empirica sul piano dell'organizzazione giudiziaria, ma rischia di produrre conseguenze negative anche sul piano della sicurezza pubblica.

3. Gli organici: il dato che il DDL si guarda bene dal fornire

Il DDL istituisce il tribunale di Bassano del Grappa e ripristina i tribunali di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto senza mai indicare quale sarà il loro organico. L'articolo 4, comma 1, demanda a un decreto ministeriale la determinazione dell'organico del solo tribunale di Bassano, «sentito il CSM», entro 120 giorni. Per Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto, l'articolo 4 non prevede nemmeno questo: la relazione tecnica afferma che le piante organiche sarebbero già state rideterminate con D.M. 11 luglio 2017.

a) *I tribunali abruzzesi*. Dai dati disponibili, gli organici dei tribunali che il DDL si propone di «ripristinare» sono i seguenti:

Avezzano: 11 giudici + 5 pubblici ministeri = 16 magistrati

Lanciano: 7 giudici + 3 pubblici ministeri = 10 magistrati

Sulmona: 6 giudici + 3 pubblici ministeri = 9 magistrati

Vasto: 7 giudici + 3 pubblici ministeri = 10 magistrati

b) *Il tribunale di Bassano del Grappa*. Per Bassano, il DDL tace completamente. Il soppresso tribunale di Bassano, prima dell'accorpamento del 2012, aveva un organico di appena 9 giudici e 4 sostituti procuratori (13 magistrati complessivi) per un bacino di utenza di 31 comuni e circa 184.000 abitanti. Era un tribunale piccolissimo, e fu soppresso proprio in applicazione dei criteri oggettivi della riforma del 2012, che miravano a creare uffici di dimensioni adeguate. Quanto al nuovo tribunale, secondo quanto emerso in sede di interrogazione parlamentare dell'on. Zanettin del 9 gennaio 2025, un'ipotesi tecnica formulata in via provvisoria avrebbe stimato che il nuovo circondario — con un bacino di circa 523.000 abitanti su 72 comuni — richiederebbe un organico di 26 giudici e 10 pubblici ministeri (oltre a 84 unità di personale amministrativo per il tribunale e 36 per la procura). Si tratta di una stima che, se confermata, dimostrerebbe l'insostenibilità dell'operazione: per dotare Bassano del Grappa di un organico adeguato, tenuto conto della popolazione trasferita al nuovo circondario, in mancanza di dati disaggregati sui flussi per singolo comune (che non esistono), occorrerebbe sottrarre ai tribunali di Vicenza, Padova e Treviso rispettivamente il 33%, il 9% e il 20% dei magistrati giudicanti e il 29%, l'11% e il 21% dei requirenti.

Questi dati confermano che si tratta di uffici piccoli o piccolissimi, che ricadono esattamente nella categoria che gli studi della Banca d'Italia e di Denti-Di Cataldo indicano come strutturalmente inefficiente: tribunali con meno di 20 magistrati, nei quali non sono possibili né economie di scala né specializzazione.

4. Il ridisegno delle circoscrizioni: profili di incongruenza territoriale

Il DDL non si limita a trascurare i dati sull'efficienza e sugli organici. Anche sul piano strettamente geografico, il ridisegno delle circoscrizioni presenta incongruenze significative, che meritano di essere segnalate perché contraddicono l'obiettivo dichiarato e, cioè, la prossimità o, comunque, la razionale distribuzione delle sedi giudiziarie nel territorio.

a) *Il nuovo circondario di Bassano del Grappa*. Contrariamente all'invocato criterio della prossimità, una parte dei comuni inclusi nel perimetro risulta di fatto meglio collegata, per distanza e tempi di percorrenza, ad altri poli giudiziari. È il caso, ad esempio, del Comune di Campo San Martino, distante circa 28 km da Bassano del Grappa (con tempi di percorrenza di circa 40 minuti), ma a soli 19 km da Padova (circa 25 minuti). Si trovano più vicini a Vicenza che a Bassano, inoltre, i Comuni di Bressanvido, Caltrano, Chiuppano, Cogollo del Cengio, Montecchio Precalcino, Sandrigo e Valdastico. Il dato evidenzia come il perimetro proposto non rifletta la reale gravitazione territoriale, risultando, al contrario, disallineato rispetto alle direttrici effettive di mobilità.

b) *Il comune di Mappano*. L'articolo 7, comma 1, dispone l'inserimento del comune di Mappano nel circondario di Torino. La scelta è incongrua: Mappano è stato istituito nel 2013 scorporando territori di quattro comuni, tre dei quali (Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini) appartengono al circondario di Ivrea. L'unico comune della zona rimasto nel circondario di Torino è Caselle Torinese, e ciò per la specifica ragione che vi ha sede l'aeroporto internazionale. Mappano non ospita alcuna infrastruttura aeroportuale e si trova interamente in un territorio che la riforma del 2013 attribuì a Ivrea: non vi è alcuna ragione per sottrarlo a quel circondario. Per converso, se si intende davvero attribuire al Tribunale di Torino la competenza sull'intera area aeroportuale, occorrerebbe coerentemente includervi anche San Maurizio Canavese e San Francesco al Campo, sui cui territori insistono materialmente le piste e le strutture di volo — come è emerso in occasione del noto incidente aereo del settembre 2023, il cui procedimento penale fu radicato presso la Procura di Ivrea perché il punto d'impatto ricadeva, per pochi metri, fuori dal circondario di Torino.

I due casi, pur geograficamente distanti, rispondono alla medesima logica: interventi puntuali sul perimetro delle circoscrizioni dettati da contingenti equilibri politici, privi di una base istruttoria che ne verifichi la coerenza con le direttrici effettive di mobilità e con la configurazione amministrativa del territorio. È un vizio di metodo che, se esteso ad altri ambiti del DDL, rischia di produrre risultati opposti a quelli dichiarati.

5. La situazione attuale degli uffici del distretto di Venezia

La relazione del Presidente della Corte d'Appello di Venezia per l'anno giudiziario 2026 delinea un quadro di diffusa e persistente sofferenza organizzativa, in particolare sotto il profilo delle risorse umane.

Il personale amministrativo risulta infatti gravemente carente, con una scopertura media di circa il 40%, che raggiunge valori prossimi al 50% presso i Tribunali di Venezia (48,5%), Vicenza (48,6%) e Belluno (44,4%), e addirittura l'80% presso gli Uffici del Giudice di Pace di Belluno.

Quanto ai magistrati, la scopertura si attesta attualmente intorno al 10%, per effetto della presa di possesso dei nuovi magistrati nel dicembre 2025 e nel giugno 2026; fino a tale momento, tuttavia, il dato medio distrettuale era pari a circa il 22%, con punte superiori al 35% presso i Tribunali di Vicenza (38,9%, con 14 vacanze su 36 giudici) e di Rovigo (37,5%, con 6 vacanze su 16 giudici).

Sul piano delle performance, i dati relativi al *disposition time* penale evidenziano un andamento disomogeneo: a significative riduzioni in alcuni uffici — in particolare Rovigo (-56%), Belluno (-43%) e Verona (-36%), che hanno già conseguito l'obiettivo PNRR del -25% — si contrappongono gli incrementi registrati al Tribunale di Vicenza (+4%) e, soprattutto, al Tribunale di Venezia, dove il *disposition time* penale è aumentato del 240%.

Anche con riferimento allo smaltimento, il quadro risulta differenziato: si registra una riduzione delle pendenze nei Tribunali di Padova, Rovigo e Verona, una sostanziale stabilità a Treviso, mentre le pendenze risultano in aumento a Belluno e Vicenza, nonché in misura particolarmente rilevante a Venezia.

Nel complesso, emerge un sistema che, pur evidenziando in alcuni ambiti risultati apprezzabili, continua a operare in condizioni di significativo sottodimensionamento delle risorse, soprattutto amministrative, a fronte di un equilibrio degli organici magistratuali solo recentemente ristabilito e tuttora fragile.

In tale contesto, l'articolo 5 del DDL prevede che la copertura dell'organico del nuovo tribunale di Bassano avvenga «mediante le ordinarie procedure di trasferimento» e che il soprannumero nelle sedi di provenienza «sia riassorbito con le successive vacanze». Ne deriva che le risorse destinate alla nuova sede verrebbero sottratte agli uffici di Vicenza, Padova e Treviso, senza contestuale reintegrazione degli organici, con effetti potenzialmente negativi sugli equilibri organizzativi degli uffici interessati.

È significativo, peraltro, che proprio a seguito della riforma del 2012 gli uffici del distretto abbiano beneficiato di rilevanti rafforzamenti di organico. In particolare, il Tribunale di Vicenza ha registrato un incremento del 19% dei magistrati e del 10% del personale amministrativo (con un +47% di assistenti giudiziari), mentre la Procura della Repubblica ha beneficiato di un aumento del 21% dei magistrati e del 13% del personale amministrativo (+67% di assistenti giudiziari). Analoghi interventi hanno riguardato anche gli uffici di Padova e Treviso.

Tali investimenti, unitamente alla razionalizzazione della geografia giudiziaria, hanno determinato un sensibile miglioramento degli indicatori di performance. Il quadro che ne deriva è quello di un sistema che ha conseguito risultati significativi proprio grazie alla concentrazione delle risorse e agli interventi organizzativi realizzati, risultati suscettibili di essere compromessi dalla frammentazione degli assetti esistenti e dalla conseguente sottrazione di risorse agli uffici attualmente operativi.

6. La situazione degli uffici abruzzesi

La relazione della Presidente f.f. della Corte d'Appello dell'Aquila per l'anno giudiziario 2026 e le dichiarazioni rese dai Presidenti dei Tribunali del distretto

in occasione dell'inaugurazione evidenziano un quadro di grave e perdurante sofferenza organizzativa.

a) *Scoperture di personale*. Nel distretto si registra una scopertura media del personale amministrativo pari al 26%, con cinque posti dirigenziali vacanti su nove.

Quanto ai magistrati, la scopertura si attesta mediamente intorno al 5%, per effetto della presa di possesso dei nuovi magistrati nel dicembre 2025 e nel giugno 2026. In precedenza, sino a dicembre 2025, il dato medio era pari al 14%, con punte sensibilmente più elevate nei tribunali minori.

b) *Aumento del contenzioso*. Sul fronte dei flussi, si registra un aumento generalizzato delle pendenze nel settore lavoro e previdenza: +24% a Lanciano, +20% a Vasto, +16% a Pescara, +8,5% a Teramo, +52% a L'Aquila.

c) *La dimensione inadeguata del Tribunale distrettuale*. Il mancato accorpamento dei tribunali di Avezzano e Sulmona a L'Aquila produce un effetto distorsivo di particolare gravità: il Tribunale del capoluogo distrettuale — che dovrebbe costituire il baricentro dell'intero distretto — ha dimensioni sensibilmente inferiori rispetto a uffici non distrettuali quali Pescara e Teramo. Il Presidente Riviezzo ha dichiarato che con l'accorpamento l'organico del Tribunale dell'Aquila salirebbe a 28-30 magistrati, raggiungendo finalmente una dimensione adeguata alla funzione distrettuale; senza accorpamento, il Tribunale dell'Aquila resta un ufficio sottodimensionato, incapace di esercitare quel ruolo di guida organizzativa e giurisprudenziale che l'ordinamento gli assegna.

L'articolo 3, comma 12, del DDL prevede che alla copertura dell'organico di questi uffici «si provvede nei limiti del personale amministrativo e di magistratura già in servizio presso il Ministero della giustizia». Nessuna risorsa aggiuntiva, dunque. Il «ripristino» è puramente nominale e cristallizza una situazione di insostenibile frammentazione, impedendo quella concentrazione di risorse che sola potrebbe restituire efficienza al distretto.

7. Le sezioni distaccate insulari: i dati dai distretti competenti

Anche con riferimento alle sezioni distaccate di Ischia, Lipari e Portoferraio — per le quali il DDL dispone il definitivo ripristino (art. 3, commi 2-4) — le relazioni inaugurali dei distretti confermano un quadro di grave sofferenza organizzativa che sconsiglia la moltiplicazione e la stabilizzazione di presidi periferici.

Quanto a Lipari, il Presidente della Corte d'Appello di Messina nella relazione per l'anno giudiziario 2026, ha evidenziato che al Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto — da cui la sezione distaccata di Lipari dipende — i posti vacanti di giudice onorario sono 6 su 11, con una percentuale di scopertura del 53,33%. Più in generale, le scoperture d'organico e l'incertezza sulle date di effettiva copertura dei posti vacanti incidono pesantemente sull'organizzazione, sulla programmazione dell'attività e sulla produttività degli uffici giudiziari e nel complesso tutti i capi degli uffici lamentano l'inadeguatezza delle piante organiche rispetto al numero delle sopravvenienze.

Quanto a Ischia, il dato strutturale del distretto — caratterizzato da gravosi carichi di lavoro e scoperture — rende insostenibile la stabilizzazione di un presidio separato.

Quanto a Portoferraio, la relazione del Presidente della Corte d'Appello di Firenze ha posto l'accento sulle scoperture delle piante organiche dei magistrati e sull'analisi dei flussi di lavoro che gravano sugli uffici del distretto toscano.

In tutti e tre i casi, il DDL destina risorse al mero funzionamento di queste strutture (complessivamente € 150.000 annui, oltre agli oneri di missione per i magistrati), senza prevedere alcun incremento di organico: l'articolo 3, comma 12, rinvia infatti al «personale amministrativo e di magistratura già in servizio».

8. Prossimità e specializzazione: un'occasione mancata di approfondimento

Il dibattito sulla geografia giudiziaria ha visto confrontarsi due opposte visioni: quella che enfatizza il valore della prossimità e quella che pone al centro la specializzazione e l'efficienza. La riforma del 2012 scelse la seconda. Il DDL in esame imbocca la direzione opposta, peraltro senza un'analisi soddisfacente degli effetti della riforma che intende rovesciare.

Siamo convinti che la prossimità sia un valore. Non possiamo tuttavia ignorare che oggi, anche grazie al processo telematico e alla trattazione scritta ormai stabilmente acquisita, la prossimità può essere assicurata in forme più flessibili rispetto al passato, senza che ciò imponga la moltiplicazione di sedi giudiziarie piene. Il vero tema è come garantirla in modo selettivo, concentrando l'accesso fisico dove serve davvero.

È anzitutto prioritario affrontare la questione degli uffici del giudice di pace, che versano in condizioni drammatiche. Quegli uffici, se adeguatamente sostenuti, potrebbero costituire la rete di prossimità di cui il sistema ha bisogno. Al tempo stesso, occorre creare sui territori sportelli che facilitino l'accesso ai procedimenti di volontaria giurisdizione e le interlocuzioni con gli uffici per tutte le attività materiali e amministrative.

Non possiamo però abbandonare la strada della razionalizzazione. Non possiamo farlo perché le risorse sono limitate e la competizione tra amministrazioni per accaparrarsele è destinata ad acuirsi. Non possiamo farlo perché i risultati ottenuti fino a oggi — documentati dagli studi richiamati in queste osservazioni — sono un fatto dal quale non si può prescindere. Tanto meno possiamo abbandonare quella strada assecondando istanze localistiche che prescindono da una visione sistematica e da una seria analisi delle risorse disponibili.

Questo DDL è l'occasione mancata per porsi le domande che contano: se abbia ancora senso che ogni tribunale tratti ogni materia; se non sia giunto il momento di immaginare grandi uffici specializzati con competenza distrettuale o sovra-distrettuale per le materie ad alta specializzazione, sul modello già collaudato dei tribunali delle imprese, riservando ai presidi territoriali più leggeri — giudici di pace rilanciati, sportelli di prossimità — le funzioni che richiedono davvero vicinanza al cittadino. Il DDL non si pone nessuna di queste domande. Si limita a rivendicare la riapertura o il mantenimento di singole sedi. L'ANM non ha risposte definitive da offrire, ma è convinta che il Parlamento, prima o poi, quelle domande dovrà porsele.

9. I costi: distinguere le spese produttive da quelle improduttive

Il DDL prevede due categorie di spesa radicalmente diverse per natura ed effetti.

A) *Spese improduttive: i costi di funzionamento di strutture inefficienti.* Gli articoli 2 e 3 stanziavano risorse per il mero funzionamento di nuovi o ripristinati presidi giudiziari:

Voce di spesa	Importo annuo a regime
Funzionamento Tribunale di Bassano del Grappa (art. 2, comma 2)	€ 1.314.400
Funzionamento tribunali abruzzesi e sezioni insulari (art. 3, comma 11)	€ 1.439.000
Totale costi di funzionamento annui	€ 2.753.400

Si tratta di risorse destinate a finanziare strutture che — per dimensione, scoperture croniche e impossibilità di specializzazione — non possono funzionare in modo efficiente. È denaro speso per mantenere in vita presidi che gli studi della Banca d'Italia e di Denti-Di Cataldo e l'esperienza concreta di oltre un decennio di proroghe dimostrano essere strutturalmente inadeguati. A ciò si aggiungono le spese di investimento una tantum: € 682.464 per la realizzazione delle strutture di Bassano del Grappa e € 386.850 per le procedure concorsuali del personale amministrativo.

B) *Spese produttive: l'investimento in risorse umane.* L'articolo 6 stanziava risorse per l'assunzione di nuovo personale:

Voce di spesa	Importo annuo a regime
Oneri assunzionali 7 magistrati + 25 amministrativi (art. 6, comma 3, a regime 2036)	€ 2.189.263

Voce di spesa	Importo annuo a regime
Spese di funzionamento aggiuntive per nuovo personale (art. 6, comma 3)	€ 28.150
Totale oneri personale aggiuntivo	€ 2.217.413

Questa è l'unica componente di spesa del DDL che produce un beneficio netto e durevole per il sistema giustizia: assumere magistrati e personale amministrativo significa aumentare la capacità complessiva di risposta degli uffici.

Il confronto è illuminante: il DDL destina € 2,75 milioni all'anno al funzionamento di strutture inefficienti e solo € 2,2 milioni all'anno all'assunzione di 7 magistrati e 25 unità amministrative. In altre parole, si spendono più soldi per tenere aperti i contenitori che per riempirli di contenuto. La proposta dell'ANM: fermo restando lo stanziamento di € 2,2 milioni annui per le assunzioni — che va mantenuto e rafforzato — i € 2,75 milioni annui destinati al funzionamento di nuove o ripristinate sedi dovrebbero essere integralmente convertiti in ulteriori assunzioni di magistrati e personale amministrativo, da destinare agli uffici esistenti. Con un investimento complessivo di circa 5 milioni di euro annui in risorse umane, si potrebbero coprire almeno una piccola quota delle attuali vacanze e restituire efficienza a uffici già operativi, invece di disperdere risorse in presidi condannati alla cronica sotto-organizzazione.

10. Profili di incoerenza tra delega e interventi immediati nel disegno di legge.

L'articolo 1 del DDL conferisce al Governo una delega di 12 mesi per riorganizzare l'intera geografia giudiziaria, ma nel frattempo — con gli articoli 2 e 3 — interviene subito in via diretta su specifiche sedi. La contraddizione è evidente: se si ritiene necessaria una complessiva revisione della geografia giudiziaria, perché procedere ora con interventi puntuali che condizionano l'esito di quella revisione?

La risposta è politica, non tecnica: il DDL è stato costruito per dare immediata soddisfazione a istanze territoriali — legittime, ma non supportate da valutazioni di sistema — prima ancora che il Governo compia l'istruttoria prevista dalla delega.

Il Parlamento è chiamato ad approvare:

- l'istituzione di un tribunale (Bassano del Grappa) di cui non conosce l'organico, ma che secondo quanto dichiarato dall'on. Zanettin riguarderebbe non meno di 36 magistrati e 120 unità di personale amministrativo, tutti da sottrarre a Vicenza, Padova e Treviso;
- il ripristino di quattro tribunali abruzzesi di cui conosce l'organico ma ne occulta l'inadeguatezza;
- un aumento di 7 magistrati e 25 amministrativi manifestamente insufficiente a fronte di un fabbisogno stimato di almeno 36 magistrati per il solo tribunale di Bassano;
- una clausola di invarianza finanziaria (art. 8) che rinvia alle risorse «disponibili a legislazione vigente» tutti gli adempimenti non coperti dalle esigue autorizzazioni di spesa.

11. Conclusioni

L'ANM esprime un netto dissenso nei confronti del DDL A.C. 2646, fondato su quattro distinti ordini di considerazioni.

Sul piano dell'evidenza empirica, lo studio della Banca d'Italia (QEF n. 914/2025) e lo studio Denti-Di Cataldo (2026) dimostrano che l'accorpamento ha aumentato l'efficienza della giustizia civile e penale, producendo nel penale anche un effetto deterrente sulla criminalità. Il DDL inverte questa direzione, in contrasto con i dati, con il rischio di ridurre la sicurezza pubblica.

Sul piano dimensionale, tutti gli uffici che il DDL intende ripristinare o istituire sono lontani dalla soglia minima di efficienza e specializzazione indicata dalla CEPEJ e confermata dagli studi.

Sul piano organizzativo, il distretto di Venezia e il distretto dell'Aquila versano in condizioni di scopertura che rendono irresponsabile qualsiasi ulteriore frammentazione delle risorse. Lo stesso vale per i distretti su cui gravitano le sezioni distaccate insulari.

Sul piano finanziario, il DDL destina più risorse al funzionamento di strutture inefficienti che all'assunzione di personale. L'ANM propone di mantenere e rafforzare la componente produttiva della spesa e di convertire integralmente i costi di funzionamento in ulteriori assunzioni, per un investimento complessivo di circa 5 milioni annui in risorse umane da destinare agli uffici esistenti.

12. Proposte

L'ANM ritiene opportuno prospettare l'ipotesi di ritiro del DDL A.C. 2646 e, in via subordinata, un suo complessivo ripensamento secondo le seguenti linee:

- mantenere e portare a compimento il percorso di razionalizzazione avviato nel 2012, procedendo alla definitiva soppressione dei tribunali abruzzesi di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto, con contestuale rafforzamento degli organici dei tribunali accorpanti;
- non istituire il tribunale di Bassano del Grappa, destinando le risorse previste al potenziamento degli organici di Vicenza, Padova e Treviso e alla copertura delle vacanze di personale amministrativo;
- quanto alle sezioni distaccate insulari, ove si intenda mantenerle per le oggettive ragioni di accessibilità legate all'insularità, ciò deve avvenire con risorse dedicate e aggiuntive e con una valutazione costi-benefici che tenga conto delle scoperture che affliggono i tribunali capoluogo da cui esse dipendono;
- convertire integralmente gli stanziamenti per il funzionamento di nuove strutture in risorse per l'assunzione di magistrati e personale amministrativo;
- assicurare che ogni intervento di istituzione o mantenimento degli uffici giudiziari sia fondato sulle indicazioni della CEPEJ e sulle risultanze

della più accreditata evidenza scientifica, e che a ciascun ufficio sia garantita un'adeguata dotazione di risorse umane e materiali.

Vi è infine un punto che l'ANM sottopone alla riflessione del Parlamento. Siamo convinti che la prossimità sia un valore, e che vada assicurata: attraverso sportelli diffusi per la volontaria giurisdizione, attraverso una rete di uffici del giudice di pace finalmente sottratti all'abbandono attuale e messi in condizione di funzionare. Ma la prossimità non può costituire l'unico criterio ordinante, né può essere invocata per giustificare la riapertura di sedi strutturalmente caratterizzate da una cronica carenza di organico.

Le risorse sono limitate e i risultati della razionalizzazione sono un fatto. La sfida non è tornare indietro, ma andare avanti: chiedendosi se abbia ancora senso che ogni tribunale tratti ogni materia, o se non sia venuto il momento di immaginare grandi uffici specializzati per le materie complesse — sul modello dei tribunali delle imprese — e presidi territoriali leggeri per la giustizia di prossimità. Questo DDL non affronta nessuna di queste questioni. Il Parlamento, prima o poi, dovrà farlo.

Roma, 9 giugno 2026

Associazione Nazionale Magistrati