

Alla II Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

NOTE DI COMMENTO AL DISEGNO DI LEGGE A.C. 2646

«Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie»

1. IN PREMESSA

L'Associazione Italiana Giovani Avvocati (A.I.G.A.) si pregia di poter sottoporre alla cortese attenzione della II Commissione Giustizia della Camera dei Deputati le presenti note di commento al disegno di legge A.C. 2646, recante «Disposizioni in materia di circoscrizioni giudiziarie», presentato dal Governo il 3 ottobre 2025.

Le presenti osservazioni trovano fondamento nella Mozione congressuale approvata dal XXVIII Congresso Nazionale A.I.G.A., tenutosi a Bergamo dal 13 al 15 novembre 2025, con la quale l'Associazione ha espresso la propria posizione sull'assetto della riforma della geografia giudiziaria e ha conferito mandato al Presidente Nazionale e alla Giunta di porre in essere tutte le iniziative politiche e legislative volte al conseguimento degli obiettivi in essa delineati.

L'A.I.G.A., che - in rappresentanza della giovane avvocatura italiana - da sempre promuove l'effettività dell'accesso alla giustizia e la prossimità dei presidi giudiziari, accoglie con favore il DDL 2646, che segna un'importante inversione di rotta rispetto alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie del 2012 (D.Lgs. n. 155/2012) a tutela della giustizia di prossimità. Nell'ottica di garantire la piena efficienza della misura, l'Associazione sottopone di seguito alcune osservazioni critiche e le relative proposte di emendamento.

2. VALUTAZIONE GENERALE DEL DISEGNO DI LEGGE

A.I.G.A. prende atto con favore dell'impostazione complessiva del DDL A.C. 2646, che persegue una duplice finalità: da un lato, dispone in via diretta l'istituzione del Tribunale di Bassano del Grappa (e relativa Procura della Repubblica) e il ripristino definitivo dei Tribunali di Avezzano, Lanciano, Sulmona e Vasto, nonché delle sezioni distaccate insulari di Ischia, Lipari e Portoferraio; dall'altro, conferisce al Governo una delega legislativa della durata di dodici mesi per una complessiva revisione delle circoscrizioni giudiziarie secondo criteri oggettivi e omogenei (art. 1).

L'Associazione condivide la *ratio* ispiratrice del provvedimento, che - muovendo dalle criticità emerse nell'applicazione del D.Lgs. 155/2012 - riconosce il valore della giustizia di prossimità quale presidio fondamentale dello Stato di diritto e di effettiva tutela dei diritti dei cittadini, in piena armonia con le Linee guida del Consiglio d'Europa sulla revisione della geografia giudiziaria (CEPEJ, 2013) e gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 (Goal 16: accesso alla giustizia per tutti). L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) allegata al DDL dimostra efficacemente, attraverso un'analisi controfattuale, che l'accorpamento del Tribunale di Bassano del Grappa al Tribunale di Vicenza ha determinato un

decremento dell'indice di smaltimento superiore a dieci punti percentuali sia in sede civile che penale, e un incremento del *disposition time* rispettivamente di 48 e 100 giorni: dati che confermano i limiti dell'approccio tendenzialmente “aziendalistico” seguito nel 2012.

Tuttavia, l'Associazione rileva che il DDL in esame, nella sua attuale formulazione, non risolve le criticità - afferenti la rimodulazione sul territorio della geografia giudiziaria, individuate come rilevanti dall'Associazione e meritevoli di approfondimento, anche nell'ambito dell'esercizio della delega legislativa di cui all'art. 1, ovvero attraverso specifici emendamenti al testo.

3. OSSERVAZIONI SPECIFICHE E PROPOSTE EMENDATIVE

3.1 Tribunale della Pedemontana Veneta (Bassano del Grappa)

Con riferimento all'ipotesi di istituzione del Tribunale della Pedemontana Veneta con sede in Bassano del Grappa (VI), l'Associazione Italiana Giovani Avvocati, in piena aderenza e continuità con le posizioni già espresse dalle istituzioni forensi territoriali - in particolare dai Consigli degli Ordini degli Avvocati di Treviso, Padova e Vicenza - esprime forte preoccupazione rispetto all'impostazione della riforma in esame, evidenziando diversi profili di criticità, che verranno di seguito meglio esplicitati.

In primo luogo, bisogna evidenziare come fondato e concreto sia il rischio di depauperamento degli uffici giudiziari capoluogo: l'ipotesi di scorporare dai bacini di Treviso, Padova e Vicenza ed il loro già ampio numero di Comuni per farli confluire nella nuova circoscrizione della Pedemontana Veneta comporta, di fatto, un'inevitabile sottrazione di magistrati, personale di cancelleria e risorse amministrative. Tale misura, in assenza di una contestuale, congrua e straordinaria copertura finanziaria destinata all'assunzione di nuovo personale andrebbe, quindi, unicamente a gravare su presidi giudiziari già caratterizzati da rilevanti e annose scoperture di organico, pregiudicando l'obiettivo prioritario della riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti ed in generale di efficientamento della giustizia.

In secondo luogo, occorre considerare come l'istituzione di un Tribunale di ridotte dimensioni organiche incida negativamente sul principio di specializzazione dei magistrati: ed invero, mentre i grandi uffici giudiziari consentono, per effetto della loro composizione numerica, di strutturare sezioni specializzate, un tribunale sottodimensionato costringe i magistrati ad una polivalenza forzata che, lungi dal costituire un vantaggio, si risolve in un inevitabile abbassamento della qualità media della giurisdizione. Tale profilo rappresenta un elemento di criticità aggiuntivo e distinto rispetto alla logica della prossimità: se quest'ultima valorizza la vicinanza geografica del giudice al cittadino, la specializzazione ne garantisce la competenza tecnica e la prevedibilità delle decisioni, entrambe componenti irrinunciabili del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 24 della Costituzione e dell'art. 6 della CEDU.

Per quanto precede, quindi, l'Associazione auspica una riconsiderazione dei criteri di delega previsti dal DDL A.C. 2646, volta ad orientare l'intervento legislativo al prioritario potenziamento, consolidamento ed efficientamento delle sedi giudiziarie già esistenti.

3.2 Tribunale di Rossano Calabro

La prima e più urgente criticità - segnalata - riguarda l'esclusione del Tribunale di Rossano Calabro dal novero degli uffici giudiziari oggetto di ripristino diretto. Tale esclusione appare tanto più sorprendente in quanto la riapertura del Tribunale di Rossano era già stata oggetto di valutazione positiva nei lavori preparatori del DDL, ed era da lungo tempo attesa dall'avvocatura e dalla cittadinanza locale.

Il territorio di Rossano-Corigliano Calabro (già sede del soppresso Tribunale di Rossano) presenta caratteristiche che ne rendono doverosa la riconsiderazione: l'elevato tasso di criminalità organizzata - che costituisce uno dei criteri espressamente enunciati dall'art. 1, comma 1, del citato DDL tra quelli che il Governo dovrà ponderare nell'esercizio della delega - le difficoltà logistiche e infrastrutturali del territorio calabrese, nonché il notevole volume di contenzioso storicamente radicato nella sede soppressa. Si propone pertanto di includere nell'art. 3, comma 1, del DDL il ripristino del Tribunale di Rossano Calabro (e della relativa Procura della Repubblica), attribuendogli competenza sui comuni appartenuti al circondario ante riforma del 2012. In alternativa, si chiede che i criteri direttivi della delega di cui all'art. 1 siano integrati con un espresso riferimento alla necessità di rivalutare la situazione del territorio di Rossano-Corigliano.

3.3 Presidi giudiziari nell'area di Voghera e Vigevano (Pavia)

Con la riforma del 2012, il Tribunale di Voghera e il Tribunale di Vigevano sono stati entrambi accorpati al Tribunale di Pavia, con conseguente sovraccarico del tribunale accorpante e notevoli disagi per l'utenza. Per il territorio dell'ex circondario di Voghera, caratterizzato da un rilevante carico di contenzioso e da difficoltà logistiche legate alla conformazione parzialmente montana del territorio (Oltrepò Pavese), si chiede il ripristino di un presidio giudiziario, anche in forma di sezione distaccata, del Tribunale di Pavia. Per il territorio di Vigevano, si segnala il progetto — elaborato dall'avvocatura locale e sostenuto da A.I.G.A. — di istituire un nuovo Tribunale denominato «Tribunale del Ticino», competente sui comuni del Magentino, che copra un bacino di utenza di circa 400.000 abitanti. La fondatezza di tale proposta risponde infatti pienamente ai criteri direttivi dell'art. 1 del DDL: estensione territoriale, numero degli abitanti, specificità territoriale del bacino di utenza e carichi di lavoro.

Si propone che i criteri direttivi della delega contemplino espressamente la possibilità di istituzione di nuovi presidi giudiziari nelle aree che, per numero di abitanti e volume del contenzioso, giustifichino la creazione di un circondario autonomo, pur in assenza di una pregressa sede soppressa nel 2012.

3.4 Tribunale della Pedemontana Marchigiana (Camerino-Fabriano)

La zona interna e montana delle Marche ha subito un grave isolamento a seguito della chiusura, nel 2012, di numerose sezioni distaccate. Il territorio che ricadeva nella competenza territoriale dell'ex Tribunale di Camerino e dell'ex sezione distaccata di Fabriano è rimasto privo di un adeguato presidio giudiziario, con evidenti ripercussioni negative sull'accesso alla giustizia per le popolazioni residenti nelle aree montane e periferiche.

Si sostiene la proposta di riapertura di un presidio giudiziario nella zona, denominato «Tribunale della Pedemontana Marchigiana», da realizzarsi mediante accorpamento dell'ex sezione distaccata di Fabriano all'ex Tribunale di Camerino e l'attribuzione di una più ampia competenza territoriale corrispondente alle aree interne delle Marche. La specificità morfologica e/o infrastrutturale del territorio costituisce un fattore che il Governo dovrà necessariamente valorizzare nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) del DDL, che espressamente include tra i criteri da considerare la situazione morfologica e lo stato delle infrastrutture.

3.5 Sezioni distaccate nel circondario del Tribunale di Foggia

Il Tribunale di Foggia ha assorbito, con la riforma del 2012, non solo l'ex Tribunale di Lucera, ma anche sei sezioni distaccate, in una delle province più estese e morfologicamente complesse d'Italia. L'elevato volume di contenzioso, aggravato da una significativa presenza di criminalità organizzata, ha portato il Tribunale di Foggia a operare in condizioni di grave sofferenza.

Le istanze dell'avvocatura locale, sostenute da A.I.G.A., sono le seguenti:

- riapertura della sezione distaccata di Cerignola, già soppressa nel 2012, in considerazione del rilevante bacino di utenza e del volume del contenzioso;
- istituzione di una nuova sezione distaccata denominata «Gargano Nord», in sostituzione della vecchia sezione di Rodi Garganico, per rispondere all'effettivo isolamento geografico del Gargano — territorio la cui raggiungibilità è condizionata da gravi carenze infrastrutturali — e alla forte presenza criminale.

Anche queste istanze si fondano sui criteri enunciati dall'art. 1, comma 1, lett. a) del DDL, che includono espressamente l'impatto della criminalità organizzata, la morfologia del territorio e lo stato delle infrastrutture tra i parametri che il Governo dovrà valorizzare nell'esercizio della delega.

3.6 Presidio giudiziario a Melfi (Potenza)

Il soppresso Tribunale di Melfi gestiva un contenzioso di notevole entità, anche in ragione della presenza nel territorio dello stabilimento produttivo Stellantis (già Fiat). A seguito dell'accorpamento al Tribunale di Potenza, il territorio melfitano ha subito un grave isolamento, ulteriormente aggravato dai significativi disagi logistici e infrastrutturali dell'area.

Si auspica, pertanto, la riapertura di un presidio giudiziario a Melfi, eventualmente in forma di sezione distaccata del Tribunale di Potenza, che consenta di ristabilire un adeguato accesso alla giustizia per un territorio ad elevata vocazione produttiva — ulteriore criterio direttivo espressamente contemplato dall'art. 1, comma 1, lett. a) del DDL.

3.7 Presidio giudiziario a Sala Consilina / Sapri (Salerno)

Il caso del soppresso Tribunale di Sala Consilina rappresenta un *unicum* particolarmente critico nel quadro della riforma del 2012: il territorio di Sala Consilina è stato accorpato al Tribunale di Lagonegro (provincia di Potenza), appartenente a un diverso distretto di Corte d'Appello. Tale anomalia ha generato gravi disagi logistici e istituzionali per le popolazioni di un territorio già periferico e svantaggiato.

Si propone la riapertura di un presidio giudiziario a Sala Consilina, eventualmente come sezione distaccata del Tribunale di Salerno, in modo da restituire coerenza distrettuale alla circoscrizione e garantire un'effettiva giustizia di prossimità per un'area che sconta storicamente gravi deficit infrastrutturali e di accesso ai servizi essenziali.

4. OSSERVAZIONI TRASVERSALI SUL MECCANISMO DI DELEGA

Si segnalano perplessità di carattere trasversale, relative all'impianto della delega legislativa di cui all'art. 1 del DDL, che dovranno essere tenute in debita considerazione in fase di attuazione.

In primo luogo, l'Associazione esprime preoccupazione per il rischio che l'istituzione delle nuove sedi giudiziarie le nuove aperture di sedi giudiziarie disposte direttamente dal DDL (artt. 2 e 3) si traducano, in assenza di un contestuale potenziamento degli organici, in una mera redistribuzione del personale di magistratura e amministrativo già in servizio, con conseguenti trasferimenti in danno dei Tribunali esistenti, già gravati da significative scoperture.

Sul punto, il meccanismo di cui all'art. 5, fondato sulle ordinarie procedure di trasferimento e sul graduale riassorbimento del soprannumero, non appare da solo sufficiente a garantire l'invarianza funzionale delle sedi accorpanti. L'incremento di 7 magistrati e 25 unità amministrative previsto dall'art. 6 è riferito esclusivamente al Tribunale di Bassano del Grappa e non copre il fabbisogno delle sedi abruzzesi e delle sezioni distaccate insulari.

In secondo luogo, l'Associazione ribadisce la propria preferenza per l'istituzione di sezioni distaccate in luogo della creazione di nuovi Tribunali autonomi, e ciò in considerazione del più favorevole rapporto costi-benefici. Tale orientamento appare coerente con i criteri di efficienza e contenimento della spesa pubblica cui il DDL si informa e consentirebbe di dare risposta alle istanze di molti territori senza ricorrere alla creazione di strutture giudiziarie di maggiori dimensioni e costi.

In terzo luogo, si chiede che i criteri direttivi della delega siano integrati con uno esplicito riferimento alla necessità di coinvolgere i Consigli dell'Ordine degli Avvocati dei territori interessati nell'ambito del

procedimento di adozione dei decreti legislativi delegati, in aggiunta alla consultazione del CSM e delle Camere, già prevista dall'art. 1, commi 2 e 3. L'avvocatura locale è, invero, il soggetto che meglio conosce le specifiche esigenze territoriali e che dovrebbe quindi essere chiamata a contribuire al processo riformatore già in questa sede.

5. CONCLUSIONI

L'Associazione Italiana Giovani Avvocati auspica che la Commissione Giustizia voglia accogliere le presenti osservazioni nel prosieguo dell'iter parlamentare, modificando il testo del DDL A.C. 2646 nei sensi indicati, al fine di realizzare una riforma della geografia giudiziaria che sia realmente orientata all'accesso alla giustizia per tutti i cittadini, senza distinzione tra chi abita in aree metropolitane e chi risiede in territori periferici, montani o insulari.

In sintesi, le proposte emendative di A.I.G.A. sono le seguenti:

1. escludere l'istituzione della sede di Bassano del Grappa, riorientando la delega del DDL A.C. 2646 al potenziamento prioritario degli uffici giudiziari esistenti;
2. inserire nell'art. 3, comma 1, il ripristino del Tribunale di Rossano Calabro e della relativa Procura della Repubblica (o, in alternativa, integrare i criteri direttivi dell'art. 1 con esplicito riferimento alla rivalutazione di tale sede);
3. integrare i criteri direttivi dell'art. 1 con la previsione di presidi giudiziari nei territori dell'ex circondario di Voghera e Vigevano, con esplicita menzione della possibilità di istituzione di nuovi tribunali o sezioni distaccate nei bacini di utenza non coperti da sedi soppresse nel 2012;
4. includere tra i criteri direttivi dell'art. 1 la rivalutazione delle zone interne montane delle Marche (area Camerino-Fabriano), con possibilità di riapertura di un presidio unificato con competenza territoriale allargata;
5. prevedere, nelle disposizioni di delega, la valutazione dell'istituzione di nuove sezioni distaccate nel circondario di Foggia (Cerignola e «Gargano Nord»), con esplicito riferimento ai criteri della presenza della criminalità organizzata e dell'isolamento logistico del Gargano;
6. includere nei criteri direttivi dell'art. 1 la possibilità di riapertura di presidi giudiziari a Melfi (vocazione produttiva e presenza criminale) e a Sala Consilina (anomalia distrettuale e isolamento logistico);
7. prevedere, nell'art. 1 o nell'art. 4, che l'esercizio della delega legislativa sia preceduto dalla consultazione obbligatoria dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati territorialmente competenti;
8. rafforzare le previsioni sugli organici (art. 4 e art. 6) per garantire che le riaperture non si traducano in trasferimenti con pregiudizio dei Tribunali accorpanti già in sofferenza.

Si ringrazia per la considerazione che questa On.le Commissione riterrà di riservare alle osservazioni rassegnate, e si resta a disposizione per qualsiasi chiarimento che possa essere ritenuto opportuno.

L'Associazione Italiana Giovani Avvocati

Il Presidente

Luigi Bartolomeo Terzo

