



Parere sul decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, recante: ‘Misure urgenti in materia di giustizia e per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024’

(delibera 8 luglio 2026)

«Il Consiglio,

visto il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 4 giugno 2026, recante “*Misure urgenti in materia di giustizia e per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024*” (decreto-legge 12 giugno 2206, n. 100).

OSSERVA

1. Il contenuto del decreto-legge: uno sguardo d’insieme e delimitazione dell’oggetto del parere.

Nelle more della discussione del disegno di legge n. 1869, recante disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024, è stato adottato, in data 12 giugno 2026, il decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, recante “*Misure urgenti in materia di giustizia e per l’attuazione del Patto dell’Unione europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024*”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.134 del 12-06-2026.

Le previsioni in esso contenute hanno parzialmente assorbito quelle di cui al capo secondo del richiamato disegno di legge.

Più nel dettaglio, il decreto-legge n. 100 del 2026 è composto da 19 articoli, suddivisi in tre capi: al Capo I sono contenute le “*Disposizioni urgenti in materia di giustizia*”; al Capo II le “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Patto dell’Unione Europea sulla migrazione e l’asilo del 14 maggio 2024*”; al Capo III le “*Disposizioni finali*”.

Nei paragrafi che seguono si darà conto delle disposizioni di interesse consiliare, illustrandone il contenuto ed evidenziando l’impatto complessivo che le stesse potranno presumibilmente avere sul funzionamento del sistema giudiziario e sul carico di lavoro degli uffici.

Nella prima parte l’attenzione si concentrerà sugli articoli da 2 a 6 del capo I; nella seconda parte verranno prese in esame alcune delle principali novità che riguardano la complessa materia della migrazione e dell’asilo.

Parte I

Le disposizioni urgenti in materia di giustizia

1. Premessa.

Nel primo Capo del decreto-legge sono contenute disposizioni di natura eterogenea, introdotte dal Governo con il dichiarato fine di “*assicurare, nel loro insieme, la piena funzionalità del sistema giustizia sotto il profilo dell’organizzazione degli uffici giudiziari e ministeriali, della tenuta degli organici e delle risorse, dell’adeguamento dei meccanismi di selezione e accesso alle professioni legali, nonché della continuità dei servizi digitali e delle infrastrutture strumentali all’esercizio della giurisdizione*” (così la Relazione illustrativa), in considerazione della imminente scadenza di una pluralità di termini, la cui inutile decorrenza –

nella valutazione del legislatore d'urgenza – avrebbe determinato *“la paralisi o il grave pregiudizio di funzioni essenziali del servizio giustizia”*.

Fra queste, risultano di specifico interesse consiliare le disposizioni contenute agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6.

In relazione agli artt. 3 e 5¹, in questa sede appare sufficiente rilevare che si tratta di disposizioni che prevedono differimenti dei termini per l'entrata a regime di talune innovazioni ordinamentali e organizzative. Si tratta di differimenti strumentali a predisporre le misure necessarie per arginare le difficoltà di funzionamento degli uffici che, in assenza di tali misure, potrebbero derivare dalle predette innovazioni, come già segnalato da questo Consiglio in precedenti delibere.

Con riferimento all'art. 4 basti evidenziare che il comma 1 prevede una proroga fino al 31 dicembre 2026 del termine massimo di permanenza dei magistrati giudicanti, qualora detto termine scada in data antecedente, *“al fine di assicurare la piena funzionalità degli uffici giudiziari e il graduale trasferimento ad altro ufficio o ad altra funzione dei magistrati che hanno raggiunto il termine massimo di permanenza individuato dal Consiglio Superiore della Magistratura in applicazione dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160”*².

È noto che con Regolamento del 13 marzo 2008 - successivamente modificato in data 11 febbraio 2015 - il CSM ha dato attuazione all'art. 19, prevedendo il termine di dieci anni come limite massimo di permanenza nella stessa posizione tabellare o nel medesimo gruppo di lavoro per i magistrati.

Con la previsione di cui all'art. 4, comma 1, dunque, si introduce una proroga dei termini massimi di permanenza così individuati, il cui ambito di operatività è limitato alle posizioni tabellari con termine di decennalità in scadenza entro il 31 dicembre 2026.

Tale proroga si pone nel solco già tracciato dalle analoghe proroghe previste dapprima dall'art. 11 del decreto-legge 215/2023 e, da ultimo, dall'art. 3, comma 1-bis, del decreto-legge 178/2024, in entrambi i casi con il dichiarato fine *“di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di smaltimento delle pendenze stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza”*.

Si tratta di previsione che, in ragione della scadenza contestuale di molte posizioni, può destare qualche perplessità in relazione all'ordinato funzionamento degli uffici, non totalmente fugata dal meccanismo, opportunamente introdotto dal secondo comma dello stesso articolo 4 come disciplina generale a regime, alla cui stregua *“Quando, per effetto del superamento del termine massimo di permanenza di cui al primo periodo, il numero dei magistrati che devono essere assegnati ad altra posizione tabellare o ad altro gruppo di lavoro ai sensi del comma 2-bis risulta superiore a un terzo dei componenti della sezione o del gruppo di lavoro di cui essi fanno parte, le assegnazioni eccedenti tale limite possono essere differite di dodici mesi. Il differimento opera per i magistrati con minore anzianità nelle funzioni svolte, nella posizione tabellare o nel gruppo di lavoro”*.

¹ Articolo 3. *“Disposizioni di proroga in materia di giudice per le indagini preliminari, sale server e Tribunale delle persone, dei minori e della famiglia”*;

Articolo 5 che al comma 1, lettera b) interviene sul regime transitorio della riforma della magistratura onoraria, modificando l'articolo 32, comma 3, del decreto-legislativo n. 116 del 2017 nel senso di differire ulteriormente il termine di efficacia delle disposizioni che attribuiscono al giudice di pace le competenze ampliate in materia civile di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 116 del 2017.

² Si tratta di una previsione che, per espressa esclusione legislativa, non si applica ai giudici assegnati, in via esclusiva o prevalente, alla trattazione dei procedimenti in materia di famiglia, in virtù del richiamo all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 178/2024, ai sensi del quale *“Fino al decorso del termine previsto dall'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, ai giudici assegnati, in via esclusiva o prevalente, alla trattazione dei procedimenti in materia di famiglia non si applica il limite di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160”* - termine è attualmente fissato al 17 ottobre 2027, come si è detto *supra*.

Ulteriore criticità può ravvisarsi nella circostanza che la suddetta proroga andrà ad intersecarsi con la scelta delle sedi da parte dei MOT che ultimeranno nei prossimi mesi il tirocinio, con ciò potendosi rendere più difficoltosa per i Dirigenti degli Uffici l'individuazione dei posti vacanti da riservare in concreto a tali magistrati.

Questo Consiglio si farà, comunque, carico di fornire indicazioni operative volte a limitare le disfunzioni organizzative sull'assetto degli uffici e sulla programmazione tabellare.

È in ogni caso auspicabile che interventi derogatori alle regole di permanenza dei magistrati nelle funzioni restino eccezionali e non diventino modalità sostanzialmente ordinarie di governo delle difficoltà organizzative. Le proroghe possono essere giustificate da esigenze contingenti, ma producono a loro volta effetti differiti, di medio e lungo termine, sull'assetto degli uffici e sulla programmazione tabellare.

Va infine segnalata l'opportunità che il legislatore dedichi una riflessione più ampia, di carattere generale, al tema della decennalità, onde meglio bilanciare le esigenze che tale istituto presidia con la necessità di preservare professionalità acquisite con l'esperienza; necessità particolarmente rilevante in un contesto ordinamentale sempre più orientato verso la specializzazione dei saperi professionali.

Una meditazione più diffusa si impone in relazione alle disposizioni in materia di tutela cautelare (art. 2) e di ufficio per il processo (art. 6).

2. Le modifiche del sistema della tutela cautelare.

La disposizione di cui all'art. 2 introduce una peculiare disciplina al sistema di tutela cautelare avuto riguardo, segnatamente, al d. lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, recante la disciplina del Codice della proprietà industriale, nonché alla legge 22 aprile 1941, n. 633, recante la disciplina della protezione del diritto di autore e di altri diritti connessi al suo esercizio.

La novella legislativa consegue alla necessità di conformare l'ordinamento nazionale alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea resa il 23 aprile 2026 nella **causa C-132/25**.

In tale sede, il giudice europeo ha dichiarato incompatibile con la Direttiva 2004/48/CE la prassi legislativa e interpretativa italiana della cosiddetta **strumentalità attenuata**, che consentiva ai provvedimenti cautelari anticipatori, come le inibitorie, di mantenere la propria efficacia a tempo indeterminato anche in assenza dell'instaurazione di un giudizio di merito.

Nel quadro tracciato dal giudice europeo, l'intervento normativo modifica il sistema processuale in relazione agli specifici ambiti della proprietà industriale e della protezione del diritto di autore.

Da un lato, si prevede che, qualora **il giudizio di merito non sia iniziato nel termine perentorio stabilito** dalla legge (ovvero venti giorni lavorativi o trentuno giorni di calendario) o si sia estinto successivamente al suo avvio, **i provvedimenti cautelari siano dichiarati inefficaci**; dall'altro, che la declaratoria di inefficacia non operi in via automatica, ma che la stessa sia **dichiarata dal giudice solo a seguito di una specifica istanza** presentata dalla parte destinataria della misura.

È stato, dunque, previsto che, nella (permanente) facoltà delle parti di iniziare il giudizio di merito, la "*parte destinataria*", cioè a dire la parte nei cui confronti la misura cautelare è stata adottata, abbia l'onere di chiedere la declaratoria di inefficacia della misura nel termine **perentorio** di trenta giorni dalla inutile scadenza di quello previsto per l'avvio del giudizio di merito ovvero dall'estinzione del giudizio.

In definitiva, la disposizione ripristina la strumentalità anche per i provvedimenti anticipatori che tornano a soggiacere alla declaratoria di inefficacia; ma lo fa in maniera che ne attenua la portata, giacché non elimina del tutto la strumentalità attenuata ma, pur garantendo che tali misure non rimangano efficaci *sine die* senza un accertamento pieno nel merito, sposta

l'onere dell'iniziativa per la rimozione del vincolo cautelare sul soggetto che ne subisce gli effetti, da esercitarsi entro un termine perentorio³.

Si tratta di intervento normativo opportuno perché allinea l'ordinamento nazionale ai principi di diritto eurounitario, come definiti dalla CGUE.

3. L'art. 6: disposizioni urgenti in materia di funzionalità dell'ufficio per il processo

L'articolo 6 del decreto-legge n. 100/2026 interviene sul d. lgs. n. 151/2022, che disciplina organicamente l'ufficio per il processo, con l'obiettivo di consolidare l'UPP quale struttura stabile di supporto alla giurisdizione; la disposizione si colloca nella fase successiva all'esperienza emergenziale legata al PNRR e mira a strutturare l'ufficio per il processo in vista della stabilizzazione del personale, ampliandone l'operatività anche ai tribunali per i minorenni e ai tribunali e uffici di sorveglianza.

La norma recepisce in fonte primaria opzioni organizzative già in buona parte maturate nella disciplina tabellare e negli atti di indirizzo consiliari.

La previsione incide sull'organizzazione degli uffici giudiziari, sulla programmazione tabellare, sull'impiego del personale amministrativo stabilizzato, sul rapporto tra dirigenza giudiziaria e dirigenza amministrativa e sulla concreta attitudine degli uffici a conseguire gli obiettivi di efficienza connessi al PNRR.

La prima modifica riguarda l'art. 1 d.lgs. n. 151/2022 e prevede che, accanto ai tribunali ordinari, vengano inseriti anche i tribunali per i minorenni; la scelta è coerente con il differimento dell'entrata in funzione del nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (T.P.M.F.), previsto dallo stesso decreto-legge: poiché il nuovo assetto ordinamentale viene rinviato, la norma evita che, nel periodo transitorio, gli uffici minorili restino privi di strumenti organizzativi già disponibili per gli altri uffici giudiziari.

L'art. 6 svolge, quindi, una funzione di continuità: non anticipa l'assetto del futuro T.P.M.F., ma rafforza l'attuale tribunale per i minorenni.

Da questo punto di vista, la disposizione in commento conferisce stabilità e forza cogente a un'opzione già propria dell'elaborazione consiliare: il CSM aveva, infatti, già previsto l'estensione agli uffici minorili con le delibere del 13 ottobre 2021, adottate in relazione al d.l. n. 80/2021 e al reclutamento degli addetti UPP per il PNRR, con le quali erano stati modificati gli artt. 10 e 11 della Circolare sulle tabelle 2020-2022, disciplinando la costituzione, la composizione e i compiti dell'UPP presso i tribunali per i minorenni e i tribunali di sorveglianza.

Se, dunque, la scelta del legislatore deve essere accolta con favore, appare nondimeno opportuno ricordare che, con delibera plenaria datata 8 maggio 2024, il CSM aveva esonerato i tribunali per i minorenni dall'avvio delle nuove procedure tabellari, in attesa della definizione dei tempi di attuazione del T.P.M.F., e che le determinazioni ministeriali sugli organici non erano ancora definitive, essendo state oggetto di rilievi da parte della Settima Commissione, d'intesa con la Sesta Commissione, con delibera in data 23 maggio 2024.

Da un lato, quindi, si investe sull'UPP minorile presso uffici tuttora in fase di transizione; dall'altro si attende l'attuazione del futuro T.P.M.F.: occorrerà dunque prestare ogni possibile attenzione per evitare il rischio di una duplicazione dello sforzo organizzativo, prima presso i tribunali per i minorenni e poi presso il nuovo ufficio.

In tale contesto sarebbero, certo, auspicabili criteri chiari di coordinamento tra l'attuale assetto degli uffici minorili e il futuro modello ordinamentale.

L'assetto degli UPP minorili dovrà, inoltre, tener conto delle peculiarità della materia, caratterizzata da interdisciplinarietà, rilevanza della componente psico-sociale e urgenza nella trattazione di procedimenti incidenti sui diritti fondamentali dei minori.

³ Si veda Corte di giustizia Schieving-Nijstad (C-89/99).

Sotto altro profilo, particolarmente rilevante appare la modifica apportata dal decreto-legge all'art. 3 d. lgs. n. 151/2022: il progetto organizzativo dell'UPP dovrà essere redatto in coerenza con il programma annuale delle attività previsto dall'art. 4 d.lgs. n. 240/2006 e le attività dell'UPP dovranno svolgersi nel rispetto delle disposizioni di tale decreto. Il passaggio riconduce l'UPP entro la cornice della programmazione annuale dell'ufficio giudiziario: l'ufficio per il processo diviene una struttura da integrare nella gestione complessiva dell'ufficio.

La disposizione valorizza il raccordo tra due piani: per un verso, quello ordinamentale e tabellare, affidato al dirigente giudiziario e soggetto al controllo del CSM; per altro verso, quello amministrativo-gestionale, che coinvolge il dirigente amministrativo.

Si tratta di previsione di sicuro rilievo, soprattutto ove si consideri l'incidenza dell'attività svolta dal personale UPP - che ha giocato un ruolo strategico nel conseguimento degli obiettivi del PNRR e che, peraltro, ha caratterizzato in termini tutt'affatto peculiari l'organizzazione delle Sezioni immigrazione (ai cui presidenti, giova ricordare, la legge riserva, nelle materie di competenza, i poteri assegnati presidente del tribunale).

Il rinvio operato dalla norma al d.lgs. n. 240/2006 mira a evitare sovrapposizioni, dispersioni o impieghi impropri del personale UPP; esso deve tuttavia essere interpretato in modo da non comprimere le competenze ordinamentali del dirigente dell'ufficio giudiziario nella definizione dell'assetto dell'UPP.

Il coordinamento con il programma annuale delle attività, peraltro, non deve tradursi in una conformazione in senso amministrativo dell'ufficio per il processo: la programmazione amministrativa deve rimanere strumento di supporto e di coordinamento, non fonte autonoma di conformazione dell'assetto tabellare.

Il progetto organizzativo dell'UPP deve restare verificabile e coerente con gli obiettivi dell'ufficio: riduzione dell'arretrato, contenimento dei tempi di definizione, supporto alla qualità della decisione, migliore gestione dei flussi e delle attività preparatorie.

In questa direzione si collocano le linee guida approvate dal CSM con delibera del 24 giugno 2026, che raccomandano una programmazione preferibilmente annuale, definita di concerto tra il dirigente dell'ufficio giudiziario e la dirigenza amministrativa, sentiti i presidenti di sezione, e accompagnata dal monitoraggio costante dei flussi e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti⁴.

La norma in commento modifica anche l'art. 4 d.lgs. n. 151/2022, intervenendo sull'elenco delle figure professionali assegnabili all'UPP e all'ufficio spoglio, analisi e documentazione.

La nuova lettera F) richiama il personale assunto che ha prestato servizio ai sensi dell'art. 11 d.l. n. 80/2021, cioè il personale PNRR destinato alla stabilizzazione; contestualmente viene soppressa la lettera G).

La relazione illustrativa chiarisce che l'intervento mira ad armonizzare la disciplina dell'UPP con la stabilizzazione del personale in servizio, valorizzando le competenze e l'esperienza acquisite dagli addetti assunti ai sensi del decreto-legge n. 80/2021 e stabilizzati ex art. 16-bis del medesimo decreto.

L'intervento si pone in continuità con l'elaborazione consiliare sull'UPP, sviluppatasi attraverso la risoluzione del 18 giugno 2018, le linee guida del 15 maggio 2019, le delibere del 13 ottobre 2021 e le successive linee guida del 13 giugno 2024 e del 24 giugno 2026.

⁴ Cfr. la delibera consiliare del 24 giugno 2026, recante «Linee guida per l'ufficio per il processo ex art. 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 – Monitoraggio dei risultati raggiunti e delle esperienze maturate – Prospettive organizzative post 30 giugno 2026», adottata su proposta della Settima Commissione. La delibera ricorda che, ai sensi dell'art. 10 della Circolare sulle tabelle 2026-2029, l'ufficio per il processo va istituito con proposta tabellare, che deve precisare gli obiettivi da perseguire, le figure professionali assegnate e i compiti attribuiti, ivi compresa la ripartizione del lavoro tra attività a supporto della giurisdizione e attività a supporto dei servizi amministrativi.

In quest'ultima sede il Consiglio ha espressamente richiamato l'art. 6 del decreto-legge in commento quale fonte di ulteriore potenziamento dell'istituto, valorizzando il nuovo art. 5 comma 1-bis d.lgs. n. 151/2022 come conferma della destinazione ordinaria e prioritaria degli addetti stabilizzati al supporto dell'attività giurisdizionale.

La modifica più significativa sul piano funzionale riguarda gli artt. 5 e 6 d.lgs. n. 151/2022, cioè i compiti dell'UPP civile e penale.

Per entrambi i settori viene inserito un comma 1-bis, che stabilisce che il personale stabilizzato è impiegato “*in via ordinaria*” nelle attività di supporto al magistrato, salvo i casi di urgente e comprovata necessità.

La clausola ha grande rilievo: essa mira a impedire che il personale dell'UPP, una volta stabilizzato, venga stabilmente assorbito in compiti amministrativi generici, di cancelleria o di supplenza rispetto alle scoperture di organico.

La destinazione funzionale principale resta il supporto alla giurisdizione: studio dei fascicoli, predisposizione di schede, ricerche giurisprudenziali, redazione di bozze, monitoraggio dei flussi e collaborazione alla gestione del ruolo.

La formula “*salvo i casi di urgente e comprovata necessità*”, pur lasciando un margine di flessibilità, non autorizza l'assegnazione in via ordinaria del personale stabilizzato allo svolgimento di funzioni di natura esclusivamente amministrativa: il legislatore ha, così, condivisibilmente inteso evitare che le carenze strutturali che da tempo affliggono le cancellerie – e alle quali si dovrà comunque dare risposta con autonomi programmi di copertura degli organici – possano essere risolte assorbendo stabilmente nelle funzioni strettamente amministrative professionalità formate anche per il supporto qualificato alla giurisdizione.

A tale riguardo, le linee guida del 24 giugno 2026 hanno conferito contenuto operativo alla clausola, indicando, nei casi di urgente e comprovata necessità, una soglia tendenziale massima non superiore al 30% del tempo di lavoro degli addetti da destinare al supporto del settore amministrativo⁵.

L'impostazione del legislatore d'urgenza è pienamente coerente con l'orientamento consiliare; già le linee guida del 15 maggio 2019 avevano qualificato l'UPP come struttura di ausilio qualificato al magistrato e alla giurisdizione: l'UPP deve essere utilizzato per il raggiungimento di obiettivi specifici, indicati nel documento organizzativo, e non come bacino generico di risorse.

L'effettività dell'istituto dipende dalla capacità dei dirigenti degli uffici di non disperdere professionalità ormai formate: la stabilizzazione produce valore soltanto se il personale rimane in prossimità della funzione giudiziaria; diversamente, l'UPP rischia di ridursi a generica riserva amministrativa, con dispersione dell'investimento formativo e attenuazione dell'impatto sugli obiettivi PNRR.

E' fondamentale, allora, alla luce di quanto sopra esposto, evitare che la clausola “*salvo i casi di urgente e comprovata necessità*” diventi una formula elastica idonea a legittimare, nella prassi, l'impiego ordinario degli addetti UPP in compiti amministrativi.

In tale ottica sarebbe, altresì, auspicabile che le ipotesi di deroga fossero tracciabili, temporanee, e sorrette da puntuale e stringente motivazione.

⁵ Secondo il monitoraggio posto a base della delibera del 24 giugno 2026, condotto attraverso un apposito “form” diffuso presso gli uffici alla vigilia della scadenza del 30 giugno 2026, gli addetti risultano impiegati a supporto della giurisdizione in misura pari al 68,69% nel settore civile e al 61,43% nel settore penale, a fronte, rispettivamente, del 27,63% e del 33,61% a supporto del settore amministrativo. Su tale base il Consiglio ha individuato nel 30% la percentuale massima di impiego a supporto del settore amministrativo, ammissibile nei soli casi di urgente e comprovata necessità. Il dato conferma le risultanze già acquisite nei precedenti monitoraggi consiliari, secondo cui le performance positive sono state conseguite negli uffici che hanno destinato gli addetti prevalentemente al supporto della giurisdizione, mentre risultati negativi sono provenuti dagli uffici che li hanno prevalentemente impiegati in compiti di ausilio alle cancellerie.

Solo così potrà davvero preservarsi la funzione propria dell'UPP come struttura di ausilio qualificato alla giurisdizione.

Per il settore penale, l'art. 6 modifica l'art. 6 d.lgs. n. 151/2022, stabilendo che l'UPP penale opera presso i tribunali ordinari, i tribunali di sorveglianza, gli uffici di sorveglianza, i tribunali per i minorenni e le corti d'appello.

L'estensione è opportuna in quanto riguarda settori esposti a criticità strutturali: il settore della sorveglianza, in particolare, è un ambito in cui l'arretrato e la complessità dei procedimenti incidono direttamente su diritti fondamentali della persona detenuta o sottoposta a misure alternative e in cui l'UPP può offrire un supporto rilevante nella preparazione dei fascicoli, nella ricognizione degli atti e nella razionalizzazione dei flussi; analoga considerazione vale per il settore penale minorile, dove la tempestività si combina con la necessità di una lettura integrata della vicenda personale, familiare e sociale del minore.

L'estensione dell'UPP ai tribunali per i minorenni, ai tribunali di sorveglianza e agli uffici di sorveglianza richiede criteri organizzativi specifici, non la semplice replica dei modelli previsti per tribunali ordinari e corti d'appello.

La sede naturale di recepimento è la vigente Circolare sulle tabelle 2026-2029, che già contempla tra le proprie finalità l'adeguamento agli interventi legislativi sull'UPP e al conseguimento degli obiettivi PNRR.

Va inoltre rammentato che il Consiglio si è già attivato sul tema: la destinazione funzionale degli addetti all'ufficio per il processo, all'esito della loro stabilizzazione, ha costituito oggetto di specifica istruttoria della Settima Commissione – competente per l'organizzazione degli uffici giudiziari – confluita nelle linee guida del 24 giugno 2026 sopra richiamate.

Nel solco della costante attività di monitoraggio consiliare sull'istituto, tale sede rappresenta l'ambito naturalmente deputato a recepire e sviluppare i rilievi organizzativi connessi all'attuazione della disposizione in commento⁶.

L'intervento normativo merita una valutazione complessivamente favorevole, nella misura in cui consolida l'UPP come infrastruttura stabile della giurisdizione e ne preserva la funzione qualificante.

In sede di conversione, alcuni profili meriterebbero particolare attenzione, affinché il nucleo qualificante della disposizione non risulti attenuato: il coordinamento con la disciplina tabellare, la tracciabilità delle deroghe fondate sull'urgente e comprovata necessità, il raccordo con il programma annuale delle attività ex d.lgs. n. 240/2006 e l'attenzione alla fase transitoria degli uffici minorili.

Il rischio da evitare è che l'UPP divenga una struttura solo nominale, utilizzata per sopperire alle scoperture amministrative; l'obiettivo da perseguire è, per converso, quello di renderlo uno strumento stabile di miglioramento della qualità e dell'efficienza della risposta giudiziaria.

È auspicabile, pertanto, che, in sede di conversione, sia preservato il nucleo qualificante della disposizione, ossia la destinazione prioritaria del personale stabilizzato al supporto diretto alla funzione giurisdizionale; tale profilo costituisce la ragione organizzativa essenziale dell'UPP ed è coerente con i monitoraggi consiliari, dai quali è emerso che l'efficacia dell'istituto dipende proprio dalla prevalenza dell'apporto degli addetti alla giurisdizione.

In questa direzione si collocano le già menzionate linee guida approvate con delibera del 24 giugno 2026, che ribadiscono la destinazione ordinaria e prioritaria degli addetti stabilizzati al supporto dell'attività giurisdizionale e offrono agli uffici parametri operativi per la programmazione tabellare, il monitoraggio dei risultati e la delimitazione dell'impiego amministrativo ai soli casi di urgente e comprovata necessità.

⁶ La delibera del 24 giugno 2026 dà atto, fra l'altro, della criticità organizzativa connessa alla persistente incertezza, a pochi giorni dall'immissione in servizio del personale stabilizzato (prevista dal 1° luglio 2026), in ordine sia alle relative piante organiche, allo stato non comunicate, sia alla concreta ripartizione del personale all'interno degli uffici giudiziari.

A ciò si aggiunga che l'attuazione della stabilizzazione del personale PNRR, avviata nelle more della conversione del decreto-legge, consente di cogliere un ulteriore profilo di attenzione.

Con le procedure ex art. 16-bis del d.l. n. 80 del 2021 sono stati stabilizzati 6.919 addetti all'Ufficio per il processo, 712 tecnici di amministrazione e 1.488 operatori data entry, inquadrati nell'area funzionari e nell'area assistenti del Ministero della Giustizia – amministrazione giudiziaria.

La stabilizzazione costituisce un passaggio doveroso e condivisibile, in quanto consente di non disperdere professionalità formate nell'ambito dell'attuazione del PNRR e, oggi, stabilmente inserite negli uffici giudiziari.

Essa risponde all'esigenza di consolidare l'investimento compiuto sulle figure professionali acquisite e di assicurare continuità alle misure organizzative introdotte per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e dei tempi di definizione dei procedimenti.

Nondimeno, la distribuzione dei posti evidenzia un profilo problematico: a fronte di 6.919 AUPP complessivi, 6.414 unità sono state destinate agli uffici giudicanti e 505 agli uffici requirenti; quanto ai tecnici di amministrazione, 537 unità sono destinate agli uffici giudicanti e 154 agli uffici requirenti.

Il dato è rilevante, atteso che una quota del personale già AUPP risulta oggi assegnata anche alle procure ordinarie e agli altri uffici requirenti, sebbene l'ufficio per il processo, nella disciplina primaria, sia strutturato come articolazione propria degli uffici giudicanti.

Da tanto consegue un possibile disallineamento tra la matrice funzionale originaria dell'AUPP, quale risorsa formata per il supporto qualificato alla giurisdizione, e il suo successivo inquadramento stabile nell'area dei funzionari giudiziari.

La destinazione di personale già AUPP agli uffici requirenti, in assenza di una espressa copertura nella fonte primaria istitutiva dell'ufficio per il processo, sembra infatti confermare che la stabilizzazione si innesta nel più ampio sistema degli organici del personale amministrativo dell'Amministrazione giudiziaria, e non coincide integralmente con la conferma degli addetti nell'ambito dell'UPP in senso stretto.

Si tratta di un profilo non incidente sulla valutazione favorevole della stabilizzazione, che resta necessaria per preservare le competenze acquisite e garantire continuità agli uffici; esso rende, tuttavia, ancora più rilevante la clausola introdotta dall'articolo 6, secondo cui il personale stabilizzato è impiegato, in via ordinaria, nelle attività di supporto al magistrato, salvo i casi di urgente e comprovata necessità.

In questa prospettiva, la previsione dell'art. 6 assume una funzione di presidio ordinamentale in quanto mira a evitare che la stabilizzazione determini il progressivo assorbimento della figura dell'addetto all'Ufficio per il processo in un'indistinta categoria di personale amministrativo, preservandone invece la vocazione funzionale al supporto della giurisdizione.

Proprio alla luce della distribuzione del personale stabilizzato, è essenziale che, in sede di conversione, come già accennato, resti fermo il vincolo di destinazione ordinaria e prioritaria degli addetti stabilizzati alle attività di supporto al magistrato.

La rilevanza del profilo è confermata anche dall'impostazione del monitoraggio integrato PNRR, volto a verificare, presso gli uffici per il processo istituiti nelle Corti d'appello e nei Tribunali, la programmazione delle attività, gli obiettivi degli uffici giudiziari, l'assegnazione delle risorse e la struttura organizzativa realizzata.

La fase successiva alla stabilizzazione dovrà pertanto essere accompagnata da un monitoraggio non meramente quantitativo, ma anche qualitativo, volto a verificare l'effettiva destinazione degli addetti al supporto della giurisdizione e la coerenza del loro impiego con i progetti organizzativi e con la programmazione tabellare degli uffici.

Parte II

Le disposizioni attuative del Patto dell'Unione Europea sulla migrazione e l'asilo

1. Premessa

Giova, in via di estrema sintesi, osservare che le norme contenute nel D.L. 100/2026 vanno ad incidere principalmente sul decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), sul decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (riguardante le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale) e sul decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, ivi incluse le norme sul trattenimento).

In particolare, gli articoli da 10 a 13 sono volti ad adeguare il quadro normativo vigente alle disposizioni innovative recate dalla **direttiva UE 2024/1346** (relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), alle disposizioni del **regolamento (UE) 2024/1348** (sulla procedura comune di protezione internazionale), del **regolamento (UE) 2024/1356** (sugli accertamenti nei confronti di cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne), del **regolamento (UE) 2024/1349** (sulla procedura di rimpatrio alla frontiera) e del **regolamento UE 2024/1358** (sull'Eurodac per il confronto dei dati biometrici).

Il complessivo “pacchetto” di modifiche previste nel capo II sono volte ad assicurare il passaggio dal regime normativo, sostanziale e procedurale, previgente al nuovo quadro normativo derivante dall'attuazione del Patto dell'Unione Europea sulla migrazione ed asilo.

A fronte di un intervento normativo di amplissima portata, nelle pagine che seguono l'attenzione si concentrerà principalmente sulle novità che potrebbero incidere, direttamente o indirettamente, sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici giudiziari, anche al fine, ove possibile, di valutarne il concreto impatto sul sistema vigente.

2. L'art. 11 del decreto-legge: Attuazione del regolamento UE 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale e abroga la direttiva 2013/32/UE.

Il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 è stato modificato per dare attuazione a una delle principali novità del Patto, ossia **le procedure di frontiera obbligatorie**.

Le procedure di frontiera erano già previste dall'art. 43 della Direttiva Procedure 2013/32/UE.

Esercitando la discrezionalità lasciata agli Stati membri in fase di attuazione, l'Italia aveva, come noto, dato attuazione all'articolo 43 della Direttiva con il decreto-legge 20/2023, convertito con la legge 50/2023. L'attuazione delle procedure di frontiera è stata, in Italia, per lo più basata sul concetto di richiedente protezione internazionale proveniente da Paese terzo di origine sicuro⁷ ed è stata inizialmente, e fino all'agosto 2025, associata al trattenimento dei richiedenti asilo.

L'art. 11 del decreto-legge n. 100 del 2026 mira a dare attuazione agli articoli 4, 26, 27, 28, 29 e 30 del regolamento (UE) 2024/1348, apportando significative modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Con il nuovo Regolamento Procedure, che dedica ben dodici articoli alle procedure di frontiera (articoli 43-54), queste diventano obbligatorie sulla base di tre nuovi presupposti (lettere c, f e j dell'articolo 42 primo paragrafo, che non includono il Paese terzo di origine

⁷ A tale riguardo, si ricorda che nell'ambito del contesto dei procedimenti di convalida del trattenimento di richiedenti asilo avviati a procedure di frontiera, sono stati sollevati rinvii pregiudiziali in risposta ai quali alla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con sentenza del primo agosto 2025 della Grande Camera (casi riuniti 758/24 e 759/24 *Alace e Canpelli*), ha confermato la sindacabilità da parte del Giudice della designazione del Paese terzo di origine sicuro: infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=303022&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9040909

sicuro). In particolare, il presupposto della lettera j dell'art. 42⁸ è applicabile alla stragrande maggioranza delle domande d'asilo. Considerato che l'Italia nel 2025 ha ricevuto 133.520 domande di asilo⁹, le potenziali procedure di frontiera sono decine di migliaia.

Giova al riguardo ricordare che in base alla decisione della Commissione europea del 5 agosto 2024¹⁰, all'Italia è stata assegnata una "capacità adeguata" (art. 47 del Regolamento) di 8016 procedure di frontiera: ciò significa, in altre parole, che l'Italia deve essere in grado "in ogni tempo" di svolgere **8016** procedure di frontiera e quindi anche contemporaneamente, pari, in virtù dei criteri di moltiplicazione contenuti nel citato art. 47, a 16032 a decorrere dal 12 giugno 2026, a 24.048 dal 13 giugno 2027 e 32.064 dal 13 giugno 2028¹¹.

La stessa decisione ha, dunque, assegnato all'Italia un numero obbligatorio di 16.032 procedure di frontiera per il primo anno (giugno 2026 - giugno 2027), le quali diventeranno 24.048 nell'anno successivo e 32.064 a regime (da giugno 2028 in avanti). Si tratta del 26,7% per cento di tutte le procedure di frontiera dell'intera Unione europea.

Un altro 25,7% è stato attribuito all'Ungheria che, però, nel 2025 ha ricevuto 113 (centotredici) domande di asilo¹² contro le oltre 133.000 dell'Italia¹³.

Alla Francia sono state assegnate il 2,1% delle procedure; alla Germania l'1,2%.

In previsione dei gravosi impegni sopra indicati, il DL prevede il potenziamento delle Commissioni territoriali, stabilendo l'istituzione fino a un massimo di ventiquattro nuove Sezioni delle Commissioni e (nell'articolo 15) l'assunzione di 240 unità di personale con qualifica di funzionario e 77 unità di personale con qualifica di assistente. A questo potenziamento degli apparati amministrativi, evidentemente reso necessario dalle nuove competenze, non corrisponde, tuttavia, un analogo potenziamento delle Sezioni Specializzate, la cui possibilità di fronteggiare i nuovi carichi di lavoro è fortemente incerta.

Va infatti sottolineato che ogni ad ogni procedura di frontiera sono ordinariamente connesse forme di limitazione della libertà di circolazione (nella forma dell'autorizzazione a risiedere in un luogo determinato, che, al di là dell'utilizzo della parola "autorizzazione", ha la sostanza precettiva di un obbligo di dimora) o della libertà personale (nelle forme del trattenimento o, come si vedrà meglio nel paragrafo seguente, del fermo disposto per il compimento di accertamenti), con conseguente moltiplicazione dei conseguenti procedimenti di controllo giurisdizionale. È dunque evidente che ad un significativo incremento della capacità di definizione da parte dell'Amministrazione, dovuto al previsto potenziamento delle

⁸ *il richiedente ha una cittadinanza o, se apolide, una precedente dimora abituale in un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale da parte dell'autorità accertante è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'Unione, pari o inferiore al 20 %, tranne se l'autorità accertante valuti che la situazione nel paese terzo ha registrato un cambiamento significativo dalla pubblicazione dei pertinenti dati Eurostat ovvero che il richiedente appartiene a una categoria di persone le cui esigenze di protezione impediscono di considerare rappresentativa una percentuale di riconoscimento pari o inferiore al 20 %, tenendo conto, tra l'altro, delle differenze significative tra decisioni di primo grado e decisioni definitive.*

⁹ [Latest Asylum Trends: Annual Analysis 2025](#), tavola 14

¹⁰ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2024/2150 della Commissione, del 5 agosto 2024, recante modalità di applicazione del regolamento \(UE\) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la capacità adeguata degli Stati membri e il numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno](#)

¹¹ Ai sensi dell'art. 47, par. 1, del regolamento (UE) 2024/1348, «La Commissione calcola, mediante atti di esecuzione, il numero che corrisponde alla capacità adeguata di ciascuno Stato membro utilizzando la formula di cui al paragrafo 4. Fatto salvo il paragrafo 3, la Commissione fissa inoltre, mediante atti di esecuzione, il numero massimo di domande che uno Stato membro è tenuto a esaminare con procedura di frontiera ogni anno. Tale numero massimo è pari a due volte il numero ottenuto utilizzando la formula di cui al paragrafo 4 a decorrere dal 12 giugno 2026, tre volte il numero ottenuto utilizzando la formula di cui al paragrafo 4 a decorrere dal 13 giugno 2027 e quattro volte il numero ottenuto utilizzando la formula di cui al paragrafo 4 a decorrere dal 13 giugno 2028».

¹² [Latest Asylum Trends: Annual Analysis 2025](#), tavola 14

¹³ [Latest Asylum Trends: Annual Analysis 2025](#), tavola 14

commissioni territoriali¹⁴, seguirà un altrettanto significativo incremento del contenzioso giudiziario, il quale ultimo appare certamente destinato a richiedere un significativo, ulteriore, impegno agli Uffici Giudiziari, tanto di merito quanto di legittimità.

Si badi bene, non si tratta di mere criticità organizzative ma di un possibile squilibrio strutturale.

L'aumento della capacità amministrativa di definizione delle procedure determinerà, come sopra detto, un incremento del contenzioso giudiziario, con la conseguenza che, in assenza di risorse giudiziarie adeguate, il rischio è che l'accelerazione della fase amministrativa si traduca in un sovraccarico della giurisdizione, con effetti negativi sulla tempestività e sulla qualità del controllo giudiziale.

3. L'art. 12 del decreto-legge n. 100/2026: la disciplina in tema di fermo e di trattenimento.

Prevedibili ricadute in termini di maggiore impegno degli Uffici giudiziari sembrano avere anche le modifiche apportate dal legislatore d'urgenza all'art. 10-ter, d.lgs. n. 286 del 1998.

L'art. 12, comma 2, lett. b), decreto-legge n. 100 del 2026, infatti, ha previsto, tra l'altro, una nuova tipologia di "fermo" adottabile nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare o che non soddisfano le condizioni di ingresso di cui al Regolamento UE 2016/399.,

Più in dettaglio, il legislatore d'urgenza:

- 1) ha introdotto nell'art. 10-ter, d.lgs. 286 del 1998 un nuovo comma 2-*quater*, a mente del quale lo straniero – fermo restando l'obbligo generale di cooperare ai fini dell'accertamento dell'identità e di esibire o produrre gli elementi in suo possesso relativi all'età, all'identità e alla cittadinanza, nonché ai Paesi in cui ha soggiornato o è transitato, consentendo, quando è necessario per acquisire i predetti elementi, l'accesso ai dispositivi o supporti elettronici o digitali in suo possesso (comma 2-*bis*) – ha *"l'obbligo di esibire e consegnare il passaporto o altro documento di viaggio equipollente, ovvero un documento di identità, se disponibili"*;
- 2) ha introdotto nell'art. 10-ter, d.lgs. 286 del 1998 un nuovo comma 2-*quiquies*, nell'ambito del quale è stato previsto che:
 - siano *"compiuti senza ritardo e avviati immediatamente, a decorrere dal momento in cui lo straniero è posto a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza o di frontiera"*, la verifica di identità, il controllo di sicurezza e le consultazioni delle banche dati di altri Stati membri necessarie per identificazione e controlli di sicurezza, previste dagli articoli 14, 15 e 16 del regolamento (UE) 2024/1356 e le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico;
 - per *"le medesime finalità"* o per *"verificare che tali attività non siano già state avviate in un altro Stato membro"*, l'autorità di pubblica sicurezza o l'autorità di frontiera *"procede al fermo dello straniero"*;
 - l'*"autorità che procede dà immediata comunicazione scritta del fermo al procuratore della Repubblica"*, indicando *"sommariamente"* le *"motivazioni che rendono necessario il fermo per l'esecuzione degli adempimenti prescritti dai citati regolamenti, nonché l'ora di inizio delle operazioni"*;

¹⁴ Mette conto osservare che il DL potenzia le Commissioni territoriali, prevedendo l'istituzione fino a un massimo di ventiquattro nuove Sezioni delle Commissioni e (nell'articolo 15 del DL) l'assunzione di 240 unità di personale con qualifica di funzionario e 77 unità di personale con qualifica di assistente. A questo potenziamento del "primo grado", evidentemente reso necessario dalle nuove competenze, non corrisponde un potenziamento, altrettanto necessario, delle Sezioni Specializzate che non saranno così in grado di gestire i carichi di lavoro.

- il “*procuratore della Repubblica può **richiedere integrazioni documentali** all’autorità procedente e, se ritiene che non ricorrano le condizioni per disporre il fermo, **ordina il rilascio** della persona fermata*”;
 - l’“*autorità procedente **comunica immediatamente al procuratore della Repubblica** la data e l’ora di conclusione delle operazioni e del rilascio*” e “*entro quarantotto ore decorrenti dal momento di cui al primo periodo [inizio degli accertamenti], **chiede la convalida al giudice di pace** ai sensi dell’articolo 10-quater, salvo che la persona fermata sia rilasciata prima del decorso del predetto termine*”;
 - le “*operazioni di accertamento di cui agli articoli 14, 15 e 16 del regolamento (UE) 2024/1356, nonché quelle di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico di cui ai commi 1 e 2 e la conseguente trasmissione al sistema Eurodac si concludono comunque **entro il termine massimo di settantadue ore** decorrenti dal momento di cui al primo periodo*”;
 - “[u]ltimati gli accertamenti e comunque decorso il termine di cui al nono periodo, lo straniero è rimesso in libertà, fermo quanto previsto dal comma 3”;
- 3) ha introdotto nell’art. 10-ter, d.lgs. 286 del 1998 un nuovo comma 2-septies, ai sensi del quale se i predetti accertamenti a fini identificativi riguardano minori, “*le comunicazioni previste dal comma 2-quinquies sono **inviata alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni** e le operazioni hanno luogo alla presenza di un familiare adulto oppure, se si tratta di minore straniero non accompagnato o se non è reperibile un familiare adulto, alla presenza di un rappresentante o, se non designato, di una persona formata per salvaguardarne l’interesse superiore e il benessere generale*”; in tali casi il fermo “***non può eccedere le quarantotto ore**, senza pregiudizio del completamento degli accertamenti [...] da compiersi **previa collocazione del minore in struttura idonea** individuata ai sensi dell’articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*”.

L’art. 12, comma 2, lett. c), decreto-legge n. 100 del 2026 disciplina nel dettaglio il procedimento di convalida del fermo dinanzi al giudice di pace, introducendo nel tessuto del d.lgs. n. 286 del 1998 un nuovo art. 10-quater (*Convalida del fermo per accertamenti*).

Esso prevede, in sintesi, che:

- la richiesta di convalida sia “*immediatamente comunicata all’interessato con modalità idonee allo scopo*”: in particolare, questi viene informato dall’autorità procedente della facoltà di nominare un difensore di fiducia, al quale sarà comunicato il decreto di fissazione dell’udienza di convalida;
- la richiesta di convalida è trasmessa al giudice territorialmente competente, il quale fissa l’udienza e ne dà immediato avviso all’autorità procedente e al difensore, nominando altresì, ove necessario, un interprete, che viene immediatamente avvisato a cura della cancelleria;
- l’udienza si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria del difensore, mentre l’autorità che ha adottato il provvedimento può stare in giudizio personalmente anche avvalendosi di funzionari appositamente delegati e può collegarsi dal luogo in cui si trova;
- l’udienza può svolgersi mediante collegamento audio-visivo ai sensi dell’articolo 127-bis, comma primo, c.p.c.;
- l’interessato, se intende partecipare all’udienza, può collegarsi esclusivamente dal luogo in cui si trova il difensore, il quale ne attesta l’identità.
- quando non è disponibile un collegamento che assicura la reciproca visibilità e udibilità

il giudice decide immediatamente sulle modalità di svolgimento o prosecuzione dell'udienza, nel rispetto dei termini di 48 ore, con provvedimento comunicato senza indugio a cura della cancelleria, al difensore e all'autorità procedente con qualsiasi mezzo idoneo allo scopo;

- il giudice **provvede entro quarantotto ore** dalla richiesta di convalida con decreto motivato che, se non è pronunciato in udienza, viene comunicato al difensore e all'autorità procedente a cura della cancelleria.
- i termini per l'impugnazione decorrono dalla lettura del provvedimento in udienza oppure dalla sua comunicazione;
- la convalida comporta la **permanenza** nel luogo in cui gli accertamenti sono compiuti, per un **periodo massimo di settantadue ore** a decorrere dal momento in cui lo straniero è posto a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza o di frontiera ai sensi dell'articolo 10-ter, comma 2-*quinquies*, primo periodo.

Al di là delle incertezze interpretative che la disciplina così riassunta potrebbe porre (esatta individuazione del momento in cui lo straniero risulta in stato di fermo; la previsione del termine di 48 ore per richiedere la convalida e la sua interazione con alcune altre previsioni della disciplina di nuovo conio; definizione del perimetro "soggettivo" della competenza del giudice di pace in materia di convalida dei provvedimenti di fermo) appare indubbio che il sistema complessivamente delineato dal legislatore d'urgenza al fine di dare attuazione alle previsioni unionali che attribuiscono agli Stati membri il compito di disciplinare le modalità di permanenza a disposizione delle autorità competenti a svolgere gli accertamenti di cui al Regolamento 2024/1356 (artt. 6 e ss.) è destinato a produrre un incremento del carico di lavoro degli uffici giudiziari.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, la doverosa comunicazione scritta alla Procura della Repubblica apre una fase di valutazione di competenza dell'autorità giudiziaria che richiederà la predisposizione da parte dei rispettivi Uffici di adeguate misure organizzative, sia con riferimento alle modalità di comunicazione degli atti di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza o di frontiera sia con riferimento alla previsione di turni di reperibilità del personale amministrativo e di magistratura.

Sulle Procure della Repubblica graverà, infatti, l'onere di valutare tempestivamente la ricorrenza dei presupposti del fermo disposto dall'autorità procedente, richiedendo eventualmente integrazioni documentali e ordinando, ove necessario, il rilascio del soggetto fermato.

In sostanza, il sistema delineato presuppone una capacità di risposta estremamente rapida da parte degli Uffici ed è evidente che se tale richiesta capacità non sarà sorretta da risorse specifiche la previsione normativa rischia di gravare su strutture già fragili.

In tutte le ipotesi in cui il soggetto fermato a fini identificativi e di controllo di sicurezza di cui agli artt. 14, 15 e 16 del Regolamento 2024/1356 venga rilasciato entro le 48 ore dal fermo non saranno necessari ulteriori interventi dell'autorità giudiziaria. Laddove detto termine venga superato, l'autorità di pubblica sicurezza o di frontiera sarà invece tenuta a richiedere la convalida del provvedimento restrittivo al giudice di pace.

Per quanto concerne gli uffici giudicanti, è ragionevole prevedere che l'adozione di un numero significativo, ancorché non agevolmente quantificabile, di provvedimenti di fermo richieda corrispondentemente l'avvio delle attività di convalida delineate dai commi 2-*quinquies* e 2-*septies* dell'art. 10-ter e dal nuovo art. 10-*quater* del d.lgs. n. 286 del 1998: appare, quindi, indispensabile dotare gli uffici del giudice di pace delle dotazioni personali e strumentali adeguate ad affrontare il carico di lavoro derivante dalla nuova competenza ad essi attribuita.

Ad ogni modo, la disciplina sin qui riassuntivamente esaminata risulta strettamente collegata con quella relativa all'eventuale "trattenimento" di cui al novellato comma 3 dell'art. 10-ter, d.lgs. 286 del 1998.

Nella sua nuova formulazione il comma in parola prevede, in sintesi:

- che decorso il predetto termine di 72 ore, il *“rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi ed agli accertamenti di cui ai commi 1 e 2, configura il rischio di fuga”* e, *“non potendosi applicare efficacemente misure meno coercitive, lo straniero è trattenuto in appositi locali presso i punti di crisi o le strutture analoghe di cui ai commi 1 e 1-bis ovvero nei centri di cui all’articolo 14”*;
- il trattenimento *“è disposto caso per caso, con provvedimento del questore e conserva la sua efficacia per una durata massima di ventotto giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali è stato disposto”*;
- la richiesta di convalida è trasmessa senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall’adozione del provvedimento al giudice di pace territorialmente competente, a meno che il trattenimento non sia disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale: in tal caso, competente per la convalida è la sezione specializzata presso il Tribunale ordinario.

La novità principale della novella è rappresentata dalla ri-attribuzione ai Tribunali sede delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea della competenza a giudicare sulle convalide dei trattenimenti disposti nei confronti dei richiedenti protezione in caso di rifiuto reiterato di sottoporsi agli accertamenti volti all’identificazione.

Come noto, infatti, a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 145 del 2024, la legge n. 187 del 2024 aveva previsto la devoluzione dai predetti Tribunali alle Corti d’appello della competenza a decidere sulle richieste di convalida di questa tipologia di trattenimenti dei richiedenti protezione, oltre che sulle analoghe richieste relative ai “diversi” trattenimenti di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter d.lgs. 142 del 2015 (art. 10-ter, comma 3, d.lgs. 286 del 1998, vigente tra l’11 dicembre 2024 e l’11 giugno 2026).

A proposito di tale, più generale, opzione legislativa giova ricordare che la stessa Corte costituzionale, nel momento in cui ha recentemente affermato che il generalizzato spostamento di competenza realizzato nel 2024 costituiva una *“rivalutazione”* della precedente scelta legislativa *“connotata da ampia discrezionalità”* – e, in quanto non manifestamente irragionevole, esulante dal sindacato della Consulta –, ha altresì osservato come l’evocato spostamento *“sacrifica[sse] in qualche misura le esigenze di concentrazione e di uniformità interpretativa che avevano indotto il legislatore ad affidare il procedimento di convalida e quello concernente la domanda di protezione internazionale ad un unico ufficio giudiziario”* e ha precisato che la scelta (allora) compiuta *“non esclude[va], tuttavia, che lo stesso legislatore debba verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si riveli foriero di difficoltà applicative”* (sentenza n. 205 del 2025).

Proprio nell’ottica di tale rimeditazione complessiva sembra, quindi, essersi odiernamente mosso il legislatore, il quale ha condivisibilmente deciso di restituire ai Tribunali distrettuali l’intera competenza in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento, ivi compresa, quindi, quella relativa al giudizio sui trattenimenti legati al rifiuto reiterato di sottoporsi agli accertamenti di cui ai commi 1 e 2 del novellato art. 10-ter (identificazione, controlli di sicurezza, rilevamento fotodattiloscopico e gnaletico).

A ridefinire in termini generali l’area delle competenze delle Sezioni specializzate è l’art. 14 del decreto-legge n. 100 del 2026, il quale, da un lato, ha abrogato la disposizione attributiva della competenza in materia di trattenimento alla Corte d’appello (art. 5-bis del decreto-legge n. 13 del 2017, introdotto da legge n. 187 del 2024) e, d’altro lato, ha (ri)attribuito alle Sezioni specializzate il compito di pronunciarsi sulle convalide dei provvedimenti con i quale il questore *“dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale”* (nuova lettera c-bis dell’art. 3, decreto-legge n. 13 del 2017), oltre che sulle

convalide dei provvedimenti che dispongono “*misure alternative al trattenimento del richiedente protezione internazionale*” (nuova lettera c-ter dell’art. 3, decreto-legge n. 13 del 2017).

Nel contesto di questo generalizzato ritorno ai Tribunali di primo grado appare, peraltro, coerente la scelta legislativa di attribuire alle stesse Sezioni specializzate anche la competenza per i procedimenti di reclamo avverso il (nuovo) “*provvedimento con il quale il prefetto autorizza il richiedente protezione internazionale a risiedere in un luogo specifico e dispone eventuali misure di segnalazione della propria presenza*” (nuova lettera c-quater dell’art. 3, decreto-legge n. 13 del 2017).

Se, quindi, la decisione di tornare all’assetto previgente deve essere senza dubbio accolta con favore, appare utile segnalare come esigenze di coordinamento normativo suggeriscano l’opportunità di intervenire, in sede di conversione, su alcune disposizioni del d.lgs. n. 142 del 2015, alcune delle quali già ritoccate, a questo medesimo fine, dall’art. 10 del decreto-legge in esame: si tratta, in particolare, dell’art. 6, comma 5, secondo periodo e dell’art. 14, comma 6, secondo periodo del citato d.lgs. 142 del 2015, nei quali permane, rispettivamente, il riferimento alla necessità che il questore trasmetta il provvedimento di trattenimento “*alla corte d’appello di cui all’articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46*” (anziché, appunto, ai Tribunali sede delle Sezioni specializzate) e il riferimento alle medesime Corti d’appello quali soggetti competenti in materia di convalida delle misure alternative al trattenimento (essendo tali ultime misure parimenti ricondotte, ai sensi della richiamata nuova lettera c-ter dell’art. 3, decreto-legge n. 13 del 2017, nella competenza delle Sezioni specializzate).

3.1. L’impatto sulla Corte di Cassazione.

L’articolo 12, comma 2, lett. f) e g), decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100 interviene sulle disposizioni concernenti il processo di Cassazione in materia di convalida, proroga o riesame del **trattenimento** o delle misure alternative previste dal testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286).

In particolare, con la lettera f) viene abrogato il comma 6 dell’articolo 14 del suddetto testo unico immigrazione, che nell’ultima formulazione – risultante all’esito delle interpolazioni operate attraverso l’art. 18-bis, comma 1, lett. b), nn. 1) e 2), decreto-legge 11 ottobre 2024 n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187 e del successivo intervento della Corte costituzionale con sentenza 10 aprile 2025 n. 39 – disegnava un giudizio di cassazione da celebrarsi secondo le regole dettate dal codice di procedura penale e dunque, *de facto*, da ricondursi alla competenza delle sezioni penali del giudice di legittimità, seppur in assenza di una chiara attribuzione in tal senso¹⁵. Di conseguenza, la materia è confluita nelle

¹⁵ V., in proposito, la relazione dell’Ufficio del massimario e del ruolo della Corte Suprema di cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025: «In questo quadro si pone il dubbio interpretativo che ci occupa, generato (non già dalla polisemia del dato testuale bensì) dalla ambiguità del silenzio legislativo, nella misura in cui l’incompleta formulazione tecnica della modifica apportata all’art. 14, comma 6, t.u.imm. – che non specifica la Sezione della S.C. chiamata a decidere – costringe l’interprete a dover risolvere il problema di individuare la competenza “interna” civile o penale della Corte di cassazione.

Segnatamente, l’aver (ri)disciplinato tempus e quomodo dell’impugnazione dei procedimenti di convalida (o proroga) dei trattenimenti innanzi al giudice di legittimità richiamando il codice di rito penale [ricorso per cassazione «entro cinque giorni [...] solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell’art. 606 del codice di procedura penale»] in luogo di quello civile (art. 360 cod. proc. civ.) senza aver altresì indicato la sedes del giudice competente a decidere - quella civile o penale - potrebbe aver prefigurato implicitamente (ovvero avere dato per presupposta) una inedita competenza della Corte di cassazione penale; ciò, però, in una materia da sempre attribuita alla cognizione della Corte di cassazione civile (e, per essa, della Prima Sezione civile: v. da ultimo tabelle di organizzazione triennio 2020-2022, parte III – Settore civile, Cap. 2, Sezione 1, § 41 Materie di competenza della sezione: immigrazione e protezione internazionale) perché attribuita, in primo grado, al Giudice di pace civile ed alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali (civili) ovvero, prima della loro introduzione, alle Sezioni civili dei Tribunali ordinari.

Viceversa, proprio il silenzio della disposizione scrutinata potrebbe autorizzare un’opposta lettura esegetica – non del tutto implausibile – secondo la quale il (solo) “trapianto” in subiecta materia (pacificamente civile) dello speciale modulo (semplificato e accelerato) del ricorso

attribuzioni della **prima sezione penale**, secondo quanto previsto a pp. 137-138 delle tabelle di organizzazione per il quadriennio 2026-2029 approvate dalla Corte Suprema di Cassazione.

Il processo di cassazione nella materia in esame viene ora ridisegnato dall'articolo 14.1 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dalla lettera g) dell'articolo 12, comma 2. La nuova disciplina è in realtà un "ritorno al passato", nel senso che con essa il legislatore del 2026 riconduce la materia nell'ambito della competenza della Cassazione civile, all'interno delle quale era sempre stata collocata sino alla riforma del 2024.

Vengono in tal modo superati i rilievi critici che, su questo specifico aspetto, erano stati sollevati dai primi commentatori della riforma del 2024¹⁶ e recuperata una migliore coerenza sistematica e una omogeneità di rito, che torna a essere disciplinato da regole processual-civilistiche tanto nella fase di merito, quanto in quella di legittimità.

Secondo quanto chiarito dalla relazione del Senato accompagnatoria al disegno di legge n. 1939, di conversione del decreto-legge in esame, viene definito «*un procedimento speciale in ragione della peculiarità dei provvedimenti impugnati e, quindi, della necessità di ottenere la decisione del giudice di legittimità in tempi contenuti, compatibili con la natura dei diritti in questione*».

Va peraltro considerato che già il processo di cassazione disciplinato dall'ultima versione dell'articolo 14, comma 6, era stato identificato quale rimedio impugnatorio "generalizzato", applicabile a tutti i ricorsi per cassazione in materia di trattenimento, a qualunque titolo, delle persone straniere, siano esse richiedenti protezione internazionale¹⁷ oppure irregolari in attesa di espulsione o di respingimento¹⁸. In tal senso si erano espresse sia la prima sezione penale della Cassazione¹⁹, che la Corte costituzionale²⁰.

per cassazione (penale) previsto in tema di M.A.E. per le ipotesi di consenso alla consegna dell'interessato (e, con esso, i correlati adempimenti e termini introduttivi e decisori molto "cadenzati" della procedura "consensuale"), non intaccerebbe la competenza "interna" della Corte di cassazione, che resterebbe autonoma nel determinare – recte: confermare – nel proprio progetto organizzativo l'attribuzione tabellare della Prima Sezione civile, trattandosi di mera questione relativa ai criteri di distribuzione degli affari».

¹⁶ Si legga, in proposito, la già menzionata relazione dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte Suprema di cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 e lo stesso A. Natalini, *Quei vuoti di disciplina del "nuovo" processo (penale) di cassazione «contro i decreti di convalida e di proroga» in materia di trattenimento ex art. 14, comma 6, t.u. immigrazione*, in *Foro Italiano*, ove l'autore evidenzia che l'opzione era stata in origine in favore del rito civile «*in ragione della natura delle situazioni giuridiche soggettive incise dal trattenimento, giacché, come confermato dalla relazione del governo illustrativa del d.d.l. n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la l.40/98 - il cui art. 12 è confluito nell'art. 14 t.u. immigrazione -, «[t]rattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari - la cosiddetta "sospensiva". La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso contro l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici*») e per tutti e ciascuno dei vizi ivi indicati».

¹⁷ Tali trattenimenti erano, nella fase di merito, di competenza delle corti d'appello in composizione monocratica (in esito alla legge 9 dicembre 2024 n. 187) e ora (dal 12 giugno 2026) sono di nuovo attribuiti alle sezioni specializzate del tribunale, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017 n. 13, operata dall'articolo 14 del decreto-legge 11 giugno 2026 n. 100.

¹⁸ Tali trattenimenti sono attribuiti alla competenza del giudice di pace.

¹⁹ V., in proposito, Cassazione penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, che ha rigettato l'opposta tesi della procura generale della Corte di cassazione, secondo la quale il provvedimento di trattenimento dello straniero irregolare in attesa di espulsione, riconducibile al comma 4 dell'art. 14 testo unico immigrazione, sarebbe sottratto all'ambito applicativo del successivo comma 6 (conforme, Cassazione penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9557).

²⁰ V., in proposito, Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2025 n. 39, che ha precisato che la configurazione del giudizio di cassazione ex articolo 14, comma 6, riguardava la «*convalida di entrambe le figure di trattenimento, concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 d.leg. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 d.leg. n. 142 del 2015)*»; inoltre ha specificato che l'articolo 18, comma 1, lett. a), n. 2, medesimo decreto-legge 145/24, come convertito dalla l. 187/24, ha modificato l'art. 6 d. leg. 142/15, recante la disciplina del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale, inserendovi il comma 5 bis, ai sensi del quale, contro i provvedimenti di convalida del trattenimento (di cui al comma 5 dello stesso articolo), «*è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, d.leg. 25 luglio 1998 n. 286*», con la conseguenza che, per effetto di dette norme, «*l'art. 14, comma 6, è stato espressamente indicato come la fonte di disciplina del giudizio di cassazione sulla convalida per entrambe le forme di trattenimento, cioè, sia*

La nuova formulazione dell'articolo 14.1 sembra confermare detta tendenza all'unitarietà, prevedendo espressamente l'applicazione del rito ivi disciplinato con riferimento alle impugnazioni concernenti i provvedimenti che decidono su convalida del trattenimento²¹, sua proroga²² o riesame e misure alternative allo stesso²³.

Resta autonomo, invece, il rito applicabile ai ricorsi per cassazione in materia di riconoscimento della protezione internazionale (articolo 35-*bis* decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25) e protezione internazionale nella procedura di frontiera (articolo 35-*ter* decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25)²⁴.

Rispetto al rito disciplinato dall'abrogato articolo 14, comma 6, del testo unico immigrazione, il ricorso per cassazione previsto dal nuovo articolo 14.1, pur definendo un impianto inevitabilmente votato alla celerità, sembra prestare maggiore attenzione al rispetto del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, la cui eccessiva contrazione – nel processo regolato dall'articolo 14, comma 6 – era stata considerata dalla Corte costituzionale (sentenza 10 aprile 2025 n. 39) un sacrificio non giustificabile neppure in ragione dell'esigenza di spedita trattazione, collegata a una materia in cui si discute di libertà personale.

Tralasciando riflessioni e approfondimenti di carattere più marcatamente accademico su un procedimento che il legislatore stesso definisce «speciale» e che, in quanto tale, presenta diverse particolarità rispetto al rito civile di legittimità, si deve in questa sede segnalare che il ritrasferimento della materia dall'area penale a quella civile implica significative ricadute sull'organizzazione complessiva della Cassazione, già affrontate dalla dirigenza dell'ufficio con tempestivi decreti di aggiornamento delle tabelle 2026-2029 e di conseguente rimodulazione delle attività della gestione dei procedimenti da parte delle cancellerie.

Sembra peraltro auspicabile una stabilizzazione *pro futuro* di detta materia nella sede civile, perché in tal modo si assicura una migliore coerenza sistematica e una omogeneità con la competenza di merito, incardinata anche essa nella sede civile (sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea), che è presumibile possa nel breve termine produrre benefici anche rispetto al delicato tema della specializzazione dei magistrati chiamati a trattare tale tipologia di processi.

4. L'istituzione dell'ufficio per il processo stralcio. La misura.

L'art. 16, comma 1, primo periodo, del decreto-legge dispone che: *“Presso ciascuna delle sezioni specializzate di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, è istituito un ufficio per il processo stralcio per la più celere definizione dei procedimenti aventi ad oggetto le materie di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, del citato decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017, ad esclusione di quelli di cui alla lettera e-bis) del medesimo comma 1, pendenti alla data dell'11 giugno 2026”*.

La norma prevede, quindi, l'istituzione, presso ciascuna sezione specializzata, di un ufficio per il processo stralcio – composto come indicato al successivo comma 3 –, al quale viene demandato la definizione del contenzioso pendente, in tema di immigrazione, protezione

per quello disciplinato dall'art. 14 d.leg. n. 286 del 1998, riguardante lo straniero in condizione di irregolarità, sia per quello regolato dall'art. 6 d.leg. n. 142 del 2015, concernente la persona straniera richiedente protezione internazionale».

²¹ Articolo 6 decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 e articolo 10-*ter* decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 [che regola in generale l'iter di identificazione dello straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera esterna o a seguito di operazioni di salvataggio in mare e individua ora, per la convalida del trattenimento, la competenza della sezione specializzata ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c-*bis*), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46)].

²² V. nota che precede.

²³ Articolo 6-*quater* decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142.

²⁴ Così come autonomo è – in ragione di quanto previsto dalle menzionate norme – anche il rito di merito concernente le controversie in detta materia.

internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

La misura sostituisce quella delle sezioni stralcio, prevista nel disegno di legge n. 1869 del 2026 presentato al Senato della Repubblica.

4.1. I procedimenti giurisdizionali attribuiti all'ufficio per il processo stralcio.

Il predetto comma 1 fissa il perimetro delle controversie assegnate all'ufficio per il processo stralcio, con riferimento ai procedimenti relativi alle materie di cui all'art. 3, commi 1 e 2, del d.l. n. 13 del 2017, di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, eccettuando le sole controversie di cui alla lettera *e-bis* del comma 1²⁵.

Le attribuzioni dell'istituendo ufficio per il processo stralcio comprendono, pertanto, un primo settore consistente nelle controversie che coinvolgono i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e i loro familiari e relative, in particolare, al mancato riconoscimento del diritto di soggiorno in Italia, con riferimento all'articolo 8 del decreto legislativo n. 30 del 2007, ai ricorsi contro i provvedimenti di allontanamento dei medesimi soggetti per motivi di pubblica sicurezza (articoli 20 e 21 del d.lg. n. 30 del 2007 citato) e ai procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del d.lg. 30 del 2007 (lettere a e b dell'art. 3, co. 1, del d.l. n. 13 del 2017).

Un settore nevralgico delle attribuzioni dell'ufficio del processo stralcio concerne, poi, l'impugnazione dei provvedimenti in materia di protezione internazionale disciplinati dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 25 del 2008, comprese quelle relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale (lettera c dell'art. 3, co. 1, cit.).

Parimenti, vengono attribuite le controversie in tema di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale (lettera d dell'art. 3, co. 1, cit.).

Sono, inoltre, devolute all'ufficio per il processo istituendo le controversie relative a tipologie di permessi di soggiorno previsti dal d.lgs. n. 286 del 1998 quali disposizioni di carattere umanitario (lettera *d-bis* dell'art. 3, co. 1, cit.), ossia per motivi di protezione sociale (art. 18), per violenza domestica (art. 18-bis), per donne in stato di gravidanza (art. 19, comma 2, lett. d), per patologie di particolare gravità non curabili adeguatamente nel Paese di origine (art. 19, comma 2, lett. *d-bis*), per calamità (art. 20-bis) o per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-quater, riferimento da intendersi all'attuale articolo 18-ter, come disposto dall'art. 5 del d.l. 145 del 2024, convertito in l. 187 del 2024, che ha inserito l'art. 18-ter e abrogato l'art. 22 citato).

²⁵ È prevista, in particolare, l'operatività dell'ufficio per il processo stralcio - con riguardo al contenzioso pendente - anzitutto con riguardo ai procedimenti che hanno ad oggetto le seguenti materie (già attribuite alle sezioni specializzate anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge in commento):

"a) per le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;

b) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30;

c) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo;

d) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25;

d-bis) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-bis, 19, comma 2, lettere d) e d-bis), 20-bis, 22, comma 12-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

e) per le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

È altresì prevista l'attribuzione delle controversie afferenti al diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, così come agli altri provvedimenti amministrativi riguardanti il diritto all'unità familiare di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (lettera e dell'art. 3, co. 1, cit.).

Sono, infine, destinate all'ufficio per il processo stralcio le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana.

Non sono, invece, attribuite le controversie di cui alla lettera e-bis del comma 1 del citato articolo 3, ossia i procedimenti relativi alla determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale (le c.d. procedure "Dublino").

Rimangono, poi, esclusi *"le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2"*, anch'essi attribuiti alla competenza delle sezioni specializzate ai sensi del comma 3 dell'art. 3 d.l. n. 13 del 2017 e non ricompresi nella previsione di cui al comma 1 dell'art. 16 del decreto-legge.

I procedimenti di cui oggi è prevista la trattazione per il tramite dell'ufficio per il processo stralcio, nel testo del disegno di legge n. 1869 del 2026 presentato al Senato della Repubblica, venivano attribuiti alle sezioni stralcio di cui era ivi prevista l'istituzione.

Il decreto-legge, all'articolo 14, incide, come ricordato *supra* sulla competenza delle sezioni specializzate, modificando l'art. 3 del d.l. n. 13 del 2017, che annovera ora anche i procedimenti di cui alle nuove lettere "c-bis" e "c-quater" del predetto articolo 3, comma 1, inserendo la competenza delle sezioni specializzate anche:

"c-bis) per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale;

c-ter) per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone misure alternative al trattenimento del richiedente protezione internazionale";

"c-quater) per i procedimenti di reclamo avverso il provvedimento con il quale il prefetto autorizza il richiedente protezione internazionale a risiedere in un luogo specifico e dispone eventuali misure di segnalazione della propria presenza".

Ai sensi della sopra riportata previsione di cui al comma 1 dell'articolo 16 del d.l. in commento, pertanto, sono attribuiti alla sezione specializzata in materia di protezione internazionale anche i procedimenti per la convalida del provvedimento del questore con cui questi dispone il trattenimento - o la proroga dello stesso - del richiedente protezione internazionale (lett. c-bis), o misure alternative al trattenimento del predetto richiedente (lett. c-ter); sono altresì attribuiti i procedimenti di reclamo avverso il provvedimento prefettizio di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico, previsto in seno alle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (lett. c-quater).

Rilevato che le controversie di cui alle lettere c-bis) e c-ter), antecedentemente all'intervento del d.l. 100/2026, erano attribuite alle Corti di appello giusta previsione dell'art. 5-bis del d.l. n. 13 del 2017 (inserito dal d.l. n. 145 del 2024 convertito con modificazioni dalla l. n. 187 del 2024), ora abrogato dal decreto-legge, le stesse non sembrano poter fondare una competenza dell'ufficio del processo stralcio, chiamato a trattare solo le domande di protezione internazionale, inequivocabilmente diverse dalle procedure *de libertate*.

Per quanto concerne, poi, i procedimenti di cui alla lettera c-quater, deve rilevarsi che il provvedimento di autorizzazione a risiedere in un luogo specifico (previsto nel contesto dell'attuazione della direttiva relativa all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), emesso dal prefetto con disposizione di eventuali misure di segnalazione della propria presenza, viene introdotto dal decreto-legge in commento, all'articolo 10.

In definitiva, il c.d. ufficio per il processo stralcio sarà chiamato a trattare, lo si ribadisce, solo le domande di protezione internazionale, inequivocabilmente diverse dalle procedure *de libertate*.

4.2. L'istituzione e la composizione dell'ufficio per il processo stralcio nel contesto delle sezioni specializzate.

Considerato tutto quanto sopra, deve subito evidenziarsi che l'ufficio per il processo stralcio - composto, come si vedrà *infra*, da giudici onorari - è destinato a svolgere la propria attività anche nel rilevante settore di procedimenti per i quali, antecedentemente alle modifiche normative disposte dal decreto-legge, era prevista (ai sensi del comma 4-bis dell'art. 3 d.l. n. 13 del 2017, abrogato dall'art. 14, lett. a), n. 3, del d.l.), in seno alle sezioni specializzate, la trattazione in composizione collegiale, con particolare riferimento alle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti delle Commissioni territoriali in tema di protezione internazionale.

Tanto premesso, con riguardo all'attribuzione delle materie dianzi indicate ad un ufficio per il processo stralcio basato sullo strumento della delega ai giudici onorari della trattazione e della definizione dei procedimenti, sembrerebbero potersi profilare alcune criticità sistematiche.

Le controversie in esame, infatti, sono attualmente attribuite dalla legge a sezioni specializzate, che trattano, esse soltanto, le materie in questione e che sono composte, ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.l. n. 13 del 2017, da giudici “scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze” e destinatari di una specifica formazione.

La norma prevede infatti, a tale proposito, che la Scuola superiore della magistratura organizza, in collaborazione con l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo e con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, corsi di formazione per i magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in materia.

La legge regola, attualmente, la selezione dei magistrati da assegnare alle sezioni specializzate dettando una serie di parametri, volti proprio a garantire la specificità delle competenze, che lungi dal rimanere una dichiarazione programmatica, assume concretezza operativa.

Si prevedono, infatti, precisi criteri preferenziali per l'assegnazione alle sezioni specializzate, con riguardo ai magistrati che, per essere stati già addetti alla trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 3 per almeno due anni, ovvero per avere partecipato ai corsi di formazione sopra detti, o per altra causa, abbiano una particolare competenza in materia.

Viene pertanto delineato un triplice ordine di criteri preferenziali: l'esperienza giurisdizionale pregressa, l'avvenuta partecipazione, anch'essa pregressa, a corsi di formazione ed infine, quale criterio aperto, la competenza, in materia, della quale il magistrato sia portatore per altra causa, da valutarsi in concreto²⁶.

In ogni caso, ciò che appare importante sottolineare è che la competenza specifica preesiste alla assegnazione ed incide sulla designazione dei magistrati.

Tanto precisato, il dettaglio della disciplina volta a garantire l'effettiva sussistenza di competenze diverse - in capo ai magistrati delle sezioni specializzate, rispetto a quelli assegnati ad altre funzioni - in quanto specificamente modulate sulla materia trattata, nonché sulla tipologia del procedimento giurisdizionale previsto, nel quale il colloquio assume specifico

²⁶ Ancora sotto tale profilo, la legge affronta la questione anche dal punto di vista delle capacità linguistiche, aggiungendo, sempre al comma 1 dell'art. 2, che è considerata positivamente, “per le finalità di cui al periodo precedente”, ossia ai fini dell'assegnazione, la conoscenza della lingua inglese o della lingua francese.

La normativa attualmente in vigore si propone inoltre di garantire la continuità e l'aggiornamento delle competenze successivamente all'assegnazione avvenuta, disponendo anzitutto che nei tre anni successivi all'assegnazione alla sezione specializzata, i giudici devono partecipare almeno una volta l'anno a sessioni di formazione professionale organizzate secondo quanto sopra riportato. Si occupa, poi, anche del periodo successivo al primo triennio, prevedendo che i medesimi giudici hanno l'obbligo di partecipare, almeno una volta ogni biennio, ad un corso di aggiornamento professionale organizzato come sopra detto.

Elemento di interesse è che la legge precisi, fra l'altro, che i corsi prevedono “specifiche sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio”.

rilievo, appare idonea a destare alcune considerazioni sulla delega della trattazione e della adozione di provvedimenti definitivi a magistrati non togati nei termini di seguito precisati.

Anzitutto, l'importanza della formazione è avvertita dal Legislatore dell'urgenza che, non a caso al comma 5 dell'art. 16 prevede che ai giudici onorari sia assicurata adeguata formazione nelle materie di cui al comma 1, "estendendo" loro l'obbligo di partecipazione ai corsi di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017

Il principio della specializzazione, del resto, da un lato risponde all'esigenza che i giudici si confrontino con il Sistema comune europeo dell'asilo, dall'altro è idoneo a garantire una risposta più efficace da un punto di vista qualitativo e quantitativo, con incidenza sulla celerità dei procedimenti e sulla prevedibilità ed omogeneità degli orientamenti, come ricordato dal Consiglio Superiore nella "Risoluzione sulle linee guida in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea", adottata con delibera del 13 ottobre 2021.

A ciò si aggiunga che, a differenza di quanto previsto per le sezioni stralcio, i giudici onorari sono comunque destinati ad operare all'interno dell'ufficio del processo stralcio, agendo sulla base di una delega (e dei relativi criteri).

Il ruolo del magistrato assegnatario del procedimento nel momento dell'esercizio di quest'ultima risulta allora evidentemente nevralgico.

4.3. La decisione in composizione monocratica.

L'art. 16, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge dispone che *"I procedimenti di cui al primo periodo sono definiti in composizione monocratica ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017"*.

La norma prevede la definizione dei procedimenti in composizione monocratica rinviando alla previsione di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 13 del 2017, che, nella versione vigente all'esito dell'intervento modificativo dell'art. 14 del d.l. in commento, prevede che le sezioni specializzate giudicano in composizione monocratica²⁷.

Si verifica, dunque, l'assegnazione ai giudici onorari, tra gli altri, di procedimenti per i quali era prevista, secondo la normativa antecedente al d.l. 100/2026, la trattazione in forma collegiale.

Appare potersi rinvenire una criticità nel fatto che il decreto-legge preveda che sia demandata ai magistrati onorari (in deroga all'art. 10, comma 12, d.l.g. n. 116 del 2017), in composizione monocratica, sia pure mediante l'istituto della delega (su cui v., *infra*), l'adozione di provvedimenti decisori anche nell'ambito di controversie di considerevole delicatezza, caratterizzate – secondo, come sopra visto, la normativa antecedente al d.l. in commento – dall'apporto del confronto che consegue alla collegialità.

4.4. La composizione dell'ufficio per il processo stralcio e il provvedimento di assegnazione.

Il comma 3, primo periodo, dell'art. 16 del d.l. prevede che *"All'ufficio per il processo di cui al comma 1 sono assegnati, ai sensi dell'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, almeno tre giudici onorari di pace (...)"*.

²⁷ Il decreto-legge modifica, quindi, all'art. 14 ora menzionato, la composizione dell'organo giudicante con riguardo, in particolare, ai procedimenti di protezione internazionale, aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

L'art. 16, comma 1, del decreto-legge in commento prevede l'operatività dell'ufficio per il processo su tali procedimenti, modulandosi sulla - contestualmente disposta in via generale - composizione monocratica dell'organo giudicante.

La disposizione ribadisce - al pari di quanto avvenuto, ad esempio, in occasione dell'istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari *ex lege* n. 276 del 1997 (cfr., sul punto, l'art. 11) - la necessità del procedimento di adozione e di variazione delle tabelle per l'introduzione della illustrata modifica ordinamentale.

La lettera della norma, facendo riferimento ad un numero di assegnazioni variabili (i.e.: da tre in su), sembra deporre nel senso che con il predetto procedimento si pervenga anche alla distribuzione dei giudici onorari di pace presso ciascun ufficio per il processo stralcio.

Sarebbe tuttavia opportuno, in sede di conversione, un miglior coordinamento tra tale disposizione ed il quarto comma dell'art. 16, nella parte in cui è previsto che il decreto del Ministro della giustizia con il quale sono aggiornate le piante organiche dei magistrati onorari assegnati a ciascun tribunale tiene conto del numero dei procedimenti pendenti presso le sezioni specializzate *“ai fini della ripartizione dei giudici onorari di pace presso gli uffici per il processo stralcio”*.

Infine, nell'ultima parte del comma 3 dell'articolo 16 viene disposto che *“Il provvedimento di assegnazione di cui al primo periodo stabilisce i criteri da seguire per la delega ai giudici onorari di pace dei procedimenti di cui al comma 1 ed è immediatamente esecutivo”*.

Tale ultima disposizione, pertanto, riserva al sistema di governo autonomo della magistratura - sulla base delle proposte e pareri di cui all'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario - il compito di stabilire i criteri da seguire per la delega, eventualmente procedendo alla elaborazione di un indirizzo unitario, sui profili comuni, all'interno del quale, poi, calibrare le scelte in cui i criteri in questione si articolano.

La locuzione “criteri da seguire per la delega” dovrebbe in primo luogo comprendere, per come testé evidenziato, la possibilità di una assegnazione diversificata per blocchi di materie, al fine di favorire lo sviluppo di una più rapida specializzazione nelle materie in questione, e quella di selezionare, in casi predeterminati (da stabilirsi, appunto, dal C.S.M. in sede di predisposizione dei criteri in questione), tipologie di affari in relazione ai quali il giudice assegnatario possa non esercitare il suo potere di delega, così gestendo in proprio il procedimento.

4.5. I giudici onorari.

La norma sembrerebbe individuare nei “giudici di pace”, con incarico a tempo determinato²⁸, la categoria di giudici onorari cui debba attingersi per l'assegnazione all'ufficio per il processo stralcio, restandone esclusi i giudici di pace “confermati” *ex art.* 30 del d.lgs. n. 116 del 2017, sia in regime di esclusività che di non esclusività²⁹.

²⁸ Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 116 del 2017, ove è previsto che “1. Il <<giudice onorario di pace>> è il magistrato onorario addetto all'ufficio del giudice di pace. Al giudice di onorario di pace sono assegnati i compiti e le funzioni di cui all'art. 9 (...). 3. L'incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego. Al fine di assicurare tale compatibilità, a ciascun magistrato onorario non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana. Ai magistrati onorari sono assegnati affari, compiti e attività, da svolgere sia in udienza che fuori udienza, in misura tale da assicurare il rispetto di quanto previsto dal presente comma”.

²⁹ V., in particolare, l'art. 29-bis del citato d.lgs. n. 116 del 2017: “1. I magistrati onorari che hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, svolgono la loro attività secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale (...) in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura (...). In ogni caso, fermo restando il rispetto del programma lavorativo di cui al primo periodo, la durata dell'orario di lavoro non è superiore a trentasei ore per ogni settimana. 2. I magistrati onorari che non hanno esercitato l'opzione per il regime di cui all'articolo 29, comma 6, assicurano la loro disponibilità secondo il programma lavorativo definito, rispettivamente, dal presidente del tribunale (...) in conformità alle indicazioni elaborate dal Consiglio superiore della magistratura (...). In ogni caso, fermo restando il rispetto del programma lavorativo di cui al primo periodo, la durata dell'orario di lavoro non è superiore a sedici ore per ogni settimana (...)”.

A conferma della sopra esposta conclusione vi sarebbe l'elemento, di valenza lessicale, costituito dall'assenza, subito dopo la locuzione "giudici onorari di pace", dell'aggettivo "confermati", che risulta, invece, caratterizzante - in quanto immancabile nel corpo normativo di cui al capo XI del predetto d.lgs. - la nuova figura del magistrato onorario "stabilizzato".

Una tale conclusione, tuttavia, lascerebbe fuori dall'assegnazione un numero cospicuo di giudici onorari, già operativi - a quanto consta - presso l'ufficio del processo a sostegno delle sezioni specializzate, per di più dotati di più elevata esperienza, frutto della maggiore anzianità dai medesimi posseduta.

La rilevanza dei procedimenti assegnati, che induce ad una definizione dell'arretrato in tempi celeri, sembrerebbe dunque condurre verso una opzione interpretativa che consenta l'utilizzo di magistrati confermati a tempo pieno, maggiormente idonei a garantire un flusso di lavoro più consistente e costante nel tempo.

In sede di conversione, pertanto, potrebbe valutarsi l'opportunità di precisare espressamente che tra i giudici di pace "assegnabili" all'ufficio vi sono anche quelli "confermati", dovendosi, al contempo, ricordare che il limite della trattazione della materia da parte dei giudici onorari confermati è frutto di una scelta di norma secondaria, la quale è stata oggetto di deroga, peraltro, di recente ulteriormente prorogata, con due distinte delibere del Consiglio Superiore della Magistratura³⁰.

Inoltre, sembra innegabile l'utilità di una valorizzazione, ai fini della designazione dei singoli magistrati da destinare agli uffici mediante il procedimento tabellare, di criteri attitudinali, anche previsti per l'accesso alle sezioni specializzate³¹, quali, ad esempio, la conoscenza della lingua inglese o francese.

4.6. L'aggiornamento delle piante organiche e la ripartizione dei giudici onorari presso gli uffici per il processo stralcio.

Il comma 4 del menzionato art. 16 prevede, in primo luogo, che *"Con decreto del Ministro della giustizia adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, sono aggiornate le piante organiche dei magistrati onorari assegnati a ciascun tribunale"*.

La disposizione, pur inserita nell'articolo in esame, ha carattere generale, poiché stabilisce l'aggiornamento delle piante organiche dell'intera magistratura onoraria.

Il che è evidentemente anche strumentale a determinare, in concreto, il fabbisogno suscettibile di essere soddisfatto presso gli uffici per il processo stralcio, al fine di rendere realistico l'abbattimento dell'arretrato nei tempi previsti dallo stesso d.l., tenuto conto dei dati statistici e della capacità di smaltimento di ogni singolo magistrato.

In proposito si evidenzia - per come risulta da una analisi compiuta dall'Ufficio statistico del C.S.M. in merito ai flussi delle sopravvenienze e delle definizioni, nonché delle pendenze in materia di Protezione internazionale presso i tribunali italiani nel periodo 2019-2025 - che a fronte di definizioni che si sono mantenute pressoché stabili, nel periodo considerato, intorno al valore medio di circa 35.000 procedimenti annui, le sopravvenienze hanno subito invece un notevole incremento, passando dalle circa 38.000 del 2023 alle circa 80.000 del 2025.

Tali andamenti hanno avuto inevitabili ripercussioni sulle pendenze, anch'esse raddoppiate nello stesso periodo (dalle circa 67.000 del 2023 alle circa 133.000 del 2025).

Dall'analisi in questione emerge che, al ritmo dei circa 40.000 procedimenti definiti nel 2025, occorrerebbero più di 3 anni per smaltire l'intero arretrato accumulato al 31 dicembre 2025.

³⁰ Si vedano delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 22 ottobre 2025 e del 24 giugno 2026

³¹ Cfr. l'art. 2, comma 1, del più volte citato d.l. n. 13 del 2017, su cui v. il precedente § 3.

La misura da adottarsi dovrà pertanto interessare un numero di magistrati onorari il cui impiego consenta, in concreto, di rimanere almeno entro la soglia compatibile con le date fissate dal d.l.

Nel secondo periodo del comma in esame è stabilito che *“Il decreto di cui al primo periodo, ai fini della ripartizione dei giudici onorari di pace presso gli uffici per il processo stralcio, tiene conto del numero di procedimenti pendenti presso le sezioni specializzate di cui all’articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 13 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46 del 2017, alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

La locuzione *“ai fini della ripartizione dei giudici onorari di pace presso gli uffici per il processo stralcio”* potrebbe lasciare intendere che la stessa ripartizione numerica dei magistrati (da tre unità in su) nei vari uffici costituisca prerogativa del Ministro.

Potrebbe però sul punto rilevarsi che la locuzione *“ai fini della ripartizione dei giudici onorari di pace presso gli uffici per il processo stralcio”* indica, nell’impianto del d.l., solo lo scopo dell’operazione di aggiornamento di pianta organica, alla quale farà seguito in concreto la distribuzione dei magistrati onorari presso i vari uffici mediante il procedimento tabellare ai sensi del comma 3 dell’articolo.

In tal senso i commi 3 e 4 troverebbero una linea di coerenza.

Come già accennato nel paragrafo precedente, sarebbe opportuno un chiarimento in sede di conversione.

Può aggiungersi che il criterio normativo delle pendenze dovrebbe, ai fini di una scelta mirata, essere combinato con quelli della dimensione dell’ufficio e della consistenza effettiva di personale al momento della distribuzione delle risorse.

4.7. La destinazione “in via esclusiva” dei giudici onorari alla trattazione dei procedimenti di competenza dell’ufficio per il processo stralcio.

Il comma 5 dell’art. 16 dispone che *“I giudici onorari assegnati agli uffici per il processo stralcio sono destinati, in via esclusiva, per un periodo non inferiore a dodici mesi, alla trattazione dei procedimenti previsti dal presente articolo”*.

La norma potrebbe, nella sua prima parte, apparire superflua.

Ed infatti l’istituzione di un ufficio per il processo stralcio, deputato a smaltire in tempi accettabili l’arretrato, postula, logicamente, che i magistrati ivi addetti siano destinati esclusivamente alla trattazione dei procedimenti di relativa competenza; ove, infatti, essi fossero distolti dall’esercizio di quella specifica funzione, ne risentirebbe in negativo, per ovvie ragioni, l’attività complessiva dell’ufficio stralcio.

La disposizione potrebbe, nondimeno, ritenersi conservare autonoma portata precettiva nella misura in cui segnala ai dirigenti degli Uffici giudiziari che i magistrati onorari assegnati all’UPP stralcio non possono essere contestualmente assegnati ad altre tipologie di uffici per il processo, a differenza di quanto può avvenire in relazione ai magistrati onorari assegnati, appunto, ad altri uffici per il processo.

La norma, poi, ove ammette una predeterminazione temporale della destinazione esclusiva, desta qualche dubbio interpretativo.

Non sembra immediatamente apprezzabile, infatti, la ragione per cui il magistrato onorario, pur incardinato nell’ufficio, possa, dal dodicesimo mese in poi, trattare procedimenti, addirittura in via esclusiva (non escludendolo la norma), non rientranti nelle materie di competenza del predetto ufficio.

Un principio di ragionevolezza esigerebbe che - ai fini di garantire la continuità di esercizio di funzioni specializzate, senza disperdere l’esperienza maturata - i giudici assegnati all’ufficio lo rimangano per tutto il periodo di sua “vitalità”, determinato ai sensi del comma 8 della disposizione.

Né potrebbe obiettarsi che la *ratio* della legge sia nel senso che dopo i dodici mesi i giudici onorari possano occuparsi delle cause “nuove”, aventi ad oggetto sempre le stesse materie, poiché per far ciò essi dovrebbero fuoriuscire dall’ufficio per il processo stralcio (e in tal caso non potrebbero definire i procedimenti su delega, perché tornerebbe ad essere operativo il comma 12 dell’art. 10 del d.lgs. n. 116 del 2017).

Non è poi chiara la differenza tra atto di “assegnazione” all’ufficio e atto di “destinazione” alla trattazione degli affari; né la norma indica l’autore di un tale atto di destinazione.

Un chiarimento sul punto, in sede di conversione del decreto, potrebbe essere opportuno.

4.8. La portata dell’applicabilità dell’art. 10 del d.lgs. n. 116 del 2017.

Il comma 6 dell’art. 16 prevede che *“Si applicano le disposizioni dettate dagli articoli 10 e 22 del decreto legislativo n. 116 del 2017, per quanto non derogato dal presente articolo”*.

Per quanto in questa sede di più diretto interesse, quanto all’art. 10, i primi tre commi³², nonché il successivo comma 7³³, concernenti la destinazione dei giudici onorari di pace all’ufficio del processo, sembrano incompatibili con le modalità di assegnazione prefigurate dal decreto-legge, avuto riguardo alla non sovrapponibilità tra “ufficio del processo” ed “ufficio per il processo stralcio”, i quali sono autonomi l’uno dall’altro.

Nulla osta, invece, alla parziale operatività dei commi 4 e 5 (ai sensi dei quali *“4. Il presidente, nel caso in cui vi siano più aspiranti, tenute presenti le esigenze di efficienza del tribunale e dell’ufficio del giudice di pace interessato, individua i magistrati da assegnare sulla base, nell’ordine, dei seguenti criteri di valutazione: a) attitudine all’esercizio dei compiti e delle attività da svolgere, desunta dalla pregressa attività del magistrato onorario, dalla tipologia di affari trattati dal medesimo, dalle esperienze professionali anche non giurisdizionali pregresse comprovanti le specifiche competenze in relazione all’incarico da assegnare, con preferenza per i magistrati che hanno maturato esperienze relative ad aree o materie uguali o omogenee; b) tempo trascorso nello svolgimento dei compiti e delle attività inerenti all’ufficio; c) collocazione nella graduatoria di ammissione al tirocinio. 5 In assenza di aspiranti, la scelta deve cadere su coloro ai quali è stato conferito l’incarico di magistrato onorario da minor tempo, anche se operanti in settori diversi da quello di destinazione, salvo che non vi ostino, sotto il profilo attitudinale od organizzativo, specifiche ragioni da indicare espressamente nella proposta di assegnazione”*), che fissano criteri di valutazione compatibili, ad eccezione di quello di cui alla lett. b) del comma 4, con l’interpello concernente l’assegnazione all’ufficio per il processo stralcio.

Anche il comma 6 del predetto art. 10 (ove è previsto che *“L’assegnazione dei giudici onorari di pace all’ufficio per il processo del tribunale è disposta con il procedimento di cui all’articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12; la proposta è trasmessa al consiglio giudiziario, che, sentita la sezione autonoma per i magistrati onorari di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, formula il proprio parere e inoltra gli atti al Consiglio superiore della magistratura per l’approvazione”*), pur in parte riproduttivo del comma 3

³² Ove è previsto che: “1. La proposta di assegnazione dei giudici onorari di pace all’ufficio per il processo del tribunale, nei limiti del numero dei giudici onorari di pace destinati all’ufficio per il processo in base al decreto di cui all’articolo 3, comma 1, secondo periodo, è formulata dal presidente del tribunale secondo quanto previsto dal presente articolo e in conformità ai criteri obiettivi indicati in via generale con delibera del Consiglio superiore della magistratura, avendo riguardo, in particolare, alla funzionalità degli uffici giudiziari. 2. Il presidente del tribunale individua, almeno due volte l’anno, le posizioni da coprire nell’ufficio per il processo, tenuto conto anche delle assegnazioni in scadenza nei successivi sei mesi, e propone l’assegnazione d’ufficio a tale struttura organizzativa dei giudici onorari di pace che si trovano nelle condizioni di cui all’articolo 9, comma 4. 3. Il presidente del tribunale determina altresì le posizioni residue da pubblicare e dispone che se ne dia comunicazione a tutti i giudici onorari di pace del circondario ai fini della formulazione della domanda di assegnazione”.

³³ Il quale dispone che “L’assegnazione d’ufficio disposta a norma del comma 2 cessa di produrre effetti alla scadenza del biennio di cui all’articolo 9, comma 4”.

dell'articolo in esame, si rileva utile nel richiamo alla partecipazione, nell'ambito del procedimento, della sezione autonoma per i magistrati onorari.

Non pare invece applicabile il comma 8³⁴, già sol perché l'ufficio per il processo stralcio non è sovrapponibile all'ufficio del processo.

Pertanto, il giudice onorario di pace non può essere inserito, a domanda, in un ufficio per il processo del medesimo tribunale, neppure se siano decorsi due anni dal giorno in cui ha effettivamente iniziato a svolgere l'attività presso l'ufficio per il procedimento stralcio.

Del resto, è ragionevole ritenere che la finalità perseguita con l'impianto normativo esiga, per come anticipato, una permanenza del magistrato onorario nell'ufficio per tutto il tempo di vitalità dello stesso, onde evitare continui avvicendamenti che, verosimilmente potrebbero rallentare la definizione dei procedimenti.

La questione è comunque opinabile, onde sarebbe di ausilio un chiarimento, in proposito, in sede di conversione del decreto-legge.

Sembra, invece, compatibile con la disciplina del decreto-legge il comma 9 del più volte menzionato art. 10, ai sensi del quale *“L'assegnazione del giudice onorario di pace all'ufficio per il processo del tribunale può essere revocata per sopravvenute esigenze di funzionalità dell'ufficio del giudice di pace al quale il giudice onorario è addetto. Quando sono assegnati all'ufficio per il processo più giudici onorari di pace addetti all'ufficio del giudice di pace in relazione al quale sono sopravvenute le esigenze di cui al primo periodo, alla revoca dell'assegnazione si provvede sulla base dei criteri di cui al comma 4 ovvero, in mancanza di domande, dei criteri previsti dal comma 5. Alla revoca si provvede con le modalità di cui al comma 6”*.

Le esigenze di funzionalità dell'ufficio del giudice di pace al quale il giudice onorario è addetto possono, infatti, rilevare anche rispetto all'assegnazione del predetto giudice all'ufficio per il processo stralcio.

Non sembra ancora applicabile il comma 10 dell'art. 10³⁵, poiché il giudice di pace assegnato all'ufficio per il processo stralcio può solo procedere, per come sopra visto, alla trattazione e definizione di procedimenti delegati.

L'applicabilità parziale del successivo comma 11 - ove è previsto che *“Il giudice professionale, con riferimento a ciascun procedimento civile e al fine di assicurarne la ragionevole durata, può delegare al giudice onorario di pace, inserito nell'ufficio per il processo, compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l'assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dagli articoli 186-bis e 423, primo comma, del codice di procedura civile, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive”* -, dipende dall'accoglimento della tesi incentrata sulla facoltatività della delega; la norma non si applicherebbe comunque nella parte in cui prevede limiti per l'assegnazione, in quanto il d.l. ha riguardo alla trattazione di tutti i procedimenti di cui al comma 1 dell'art. 16.

³⁴ Il quale dispone che *“Il giudice onorario di pace non può essere inserito, a domanda, in altro ufficio per il processo del medesimo tribunale se non siano decorsi due anni dal giorno in cui ha effettivamente iniziato a svolgere l'attività presso l'ufficio per il processo al quale è assegnato. Nel caso in cui sia stato assegnato d'ufficio il termine è ridotto ad un anno”*.

³⁵ Ove è previsto che *“Il giudice onorario di pace coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compie, anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio”*.

Il comma 12³⁶ non è applicabile, in virtù della espressa deroga contenuta nel comma 3 dell'art. 16 del d.l.

Sembrano infine applicabili, non emergendo ragioni ostative, i commi 13, 14 e 15 dell'art. 10, ove è disposto che *“13. Il giudice onorario di pace svolge le attività delegate attenendosi alle direttive concordate con il giudice professionale titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni di cui all'articolo 22. Il Consiglio superiore della magistratura individua le modalità con cui le direttive concordate sono formalmente documentate e trasmesse al capo dell'ufficio. 14. Il giudice onorario di pace, quando ritiene, in considerazione delle specificità del caso concreto, di non poter provvedere in conformità alle direttive ed ai criteri di cui al comma 13, riferisce al giudice professionale, il quale compie le attività già oggetto di delega. 15. Il giudice professionale esercita la vigilanza sull'attività svolta dal giudice onorario e, in presenza di giustificati motivi, dispone la revoca della delega a quest'ultimo conferita e ne dà comunicazione al presidente del tribunale”*.

In particolare, sembra plausibile ritenere che, a seguito di revoca della delega, il giudice professionale debba delegare il procedimento ad altro magistrato onorario.

4.9. La proroga dei contratti a tempo determinato in scadenza.

Il comma 9 dell'art. 16 prevede che *“Al fine di supportare il funzionamento degli uffici per il processo stralcio istituiti dal presente articolo il Ministero della giustizia procede, nel limite di milleseicento unità, alla proroga di tre mesi dei contratti di lavoro a tempo determinato, in scadenza al 30 giugno 2026, del personale assunto ai sensi degli articoli 11 e 13 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, in deroga all'articolo 19 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. La proroga di cui al primo periodo è disposta limitatamente al personale che, alla data del 30 settembre 2026, avrà prestato servizio per un periodo inferiore a trentasei mesi. I criteri di individuazione delle unità di cui al primo periodo sono stabiliti con decreto del Ministro della giustizia da adottarsi entro quindici giorni dall'entrata in vigore del presente decreto”*.

Trattasi di intervento destinato a supportare, almeno all'inizio, il funzionamento degli uffici, nei limiti della durata massima di utilizzo dei contratti a tempo determinato. La brevità della proroga, limitata a tre mesi, non consente, tuttavia, di prevedere che il medesimo possa produrre effetti concreti ai fini dell'indispensabile adeguamento della capacità delle Sezioni specializzate di fronteggiare le imponenti sopravvenienze attese. Sarebbe pertanto opportuno valutare la possibilità di stabilizzare definitivamente tale personale nelle Sezioni specializzate per la protezione internazionale.

Tutto ciò premesso,

delibera

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministero della Giustizia.»

³⁶ Il quale dispone che *“Al giudice onorario di pace non può essere delegata la pronuncia di provvedimenti definitivi, fatta eccezione: a) per i provvedimenti che definiscono procedimenti di volontaria giurisdizione, in materie diverse dalla famiglia, inclusi gli affari di competenza del giudice tutelare; b) per i provvedimenti che definiscono procedimenti in materia di previdenza e assistenza obbligatoria; c) per i provvedimenti che definiscono procedimenti di impugnazione o di opposizione avverso provvedimenti amministrativi; d) per i provvedimenti che definiscono cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro 50.000, nonché relative al pagamento a qualsiasi titolo di somme di denaro non eccedenti il medesimo valore; e) per i provvedimenti che definiscono cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, purché il valore della controversia non superi euro 100.000; f) per i provvedimenti di assegnazione di crediti che definiscono procedimenti di espropriazione presso terzi, purché il valore del credito pignorato non superi euro 50.000”*.