LA GIURISDIZIONE APPARENTE. GENEALOGIA DI UNA PRASSI DEFERENTE NELLA CONVALIDA DEL TRATTENIMENTO AMMINISTRATIVO

Giulia Actis Alesina*

ABSTRACT

Il contributo muove dai risultati dell'indagine Lexilium sui fascicoli di convalida e proroga del trattenimento nel CPR «Brunelleschi» di Torino, dal 2022 fino alla chiusura del Centro nel marzo 2023. Udienze di pochi minuti, provvedimenti seriali fondati su formule di stile, sistematica pretermissione delle deduzioni difensive e ripetute censure della Corte di cassazione restituiscono l'immagine di una giurisdizione – quella del giudice di pace – ridotta a mera validazione dell'operato dell'autorità di pubblica sicurezza. Il dato empirico viene letto alla luce della genesi di quella competenza, attribuita al magistrato onorario nel 2004 per esigenze dichiaratamente deflattive, ma con una funzione latente ben diversa, e degli interventi successivi alla chiusura del Centro, sino al decreto-legge n. 100/2026. Il contributo si chiede infine se la categoria di judicial deference sia adeguata a descrivere una prassi operativa che si apprezza appieno solo entro il contesto politico e legislativo in cui è maturata, e il cui referente va cercato non solo nel giudicante, ma nel procedimento e nella cultura giuridica che vi si è consolidata.

This article presents findings from the Lexilium survey of case files concerning the validation and extension of administrative detention at the "Brunelleschi" pre-removal centre in Turin, covering the period from 2022 until the centre's closure in March 2023. Brief hearings, standardized decisions employing formulaic language, the systematic disregard of defence arguments, and repeated criticisms by the Court of Cassation collectively illustrate a jurisdiction – specifically that of the justice of the peace – reduced to the mere validation of action taken by the public security authority. The empirical data are contextualized through an examination of the origins of this jurisdiction, which was assigned to honorary magistrates in 2004 with the stated aim of reducing caseloads, yet served a rather different latent function. The article further considers legislative developments following the centre's closure, including Decree-Law No. 100/2026. Ultimately, it asks whether the concept of judicial deference adequately characterizes a practice that can be fully understood only within the political and legislative context in which it took shape, and whose referent is to be sought not only in the adjudicator but also in the proceedings and the legal culture that have consolidated around them.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Perché è quel giudice a decidere? – 3. «La giurisdizione apparente»: i risultati dell'indagine *Lexilium*. – 4. Il legislatore e le Corti dopo la chiusura temporanea del Centro. – 5. Deferenza del giudice o procedimento deferente?

* Dottoranda di ricerca in Sociologia del diritto, Università degli Studi di Torino.

1. Introduzione

Nel 2017, a commento del primo rapporto *Lexilium* sui provvedimenti del giudice di pace di Torino in materia di detenzione amministrativa degli stranieri, si parlava di «sostanziale rinuncia alla giurisdizione»[1]: assenza ordinaria di attività istruttoria, ripetitività dei provvedimenti di convalida, estrema brevità delle udienze. A sette anni dalla precedente ricerca, *Lexilium* – Osservatorio sulla giurisprudenza del giudice di pace in materia di immigrazione – ha condotto una nuova indagine sui fascicoli relativi ai trattenimenti disposti nel CPR di Torino tra il 2022 e i primi mesi del 2023, fino alla chiusura del Centro avvenuta all'inizio di marzo dello stesso anno a seguito di un incendio. La domanda di ricerca è rimasta la stessa: verificare se si sia radicata quella «accezione piena del controllo» che spetta al giudice della convalida, affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2001. È, in altri termini, la domanda su che cosa resti della riserva di giurisdizione dell'articolo 13 della Costituzione quando il suo esercizio concreto sia affidato a un procedimento a cognizione compressa, in una materia ad altissima serialità e con un contenzioso strutturalmente asimmetrico. La risposta è già nel titolo del rapporto – «giurisdizione apparente» – ed è, in larga parte, quella del 2017.

Prima di esporre i dati del rapporto, il contributo intende interrogarsi sulle ragioni, dichiarate e latenti, per cui è il giudice di pace a decidere. Esse risalgono alla legge del 2004 e non sono ragioni neutre: quella scelta appare strettamente legata alla volontà politica di conferire all'autorità amministrativa un ruolo di primissimo rilievo e di sterilizzare, per conseguenza, la funzione garantistica della giurisdizione. Indagare le radici di quella scelta legislativa consente, del resto, di ricostruire la genesi di un procedimento deferente. L'ipotesi su cui si vuole riflettere è che la debolezza del controllo giurisdizionale sulla libertà personale degli stranieri dipenda, più che dal contegno del singolo giudicante, dall'assetto complessivo del procedimento: dalla posizione ordinamentale del giudice di pace, dal ruolo dell'amministrazione nella formazione del materiale conoscitivo e, più in generale, da una cultura organizzativa che tende a trasformare il controllo in validazione.

Il contributo è dunque articolato come segue. Il § 2 ricostruisce la genesi della competenza del giudice di pace in materia di trattenimento e le ragioni per cui essa si pone in tensione tanto con la fisionomia ordinamentale di questo magistrato, costruita attorno a un paradigma conciliativo, quanto con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. Il § 3 presenta i risultati dell'indagine condotta nel 2023 sui fascicoli del CPR di Torino, con riguardo alle modalità di svolgimento delle udienze, al ruolo del difensore e alle decisioni assunte dal giudice. Il § 4 dà conto di quanto è accaduto dopo la chiusura del Centro: l'intervento normativo del 2024, le pronunce della Corte costituzionale che ne sono seguite e, da ultimo, il decreto-legge n. 100/2026, che ha ampliato le competenze della magistratura onoraria in materia di libertà personale. Il § 5, infine, verifica se la categoria di *judicial deference* sia adeguata

[1] C.L. Landri, M. Veglio, *Ricerca sui provvedimenti in materia di espulsione e trattenimento emessi dal Giudice di pace di Torino: anno 2015*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2017.

a descrivere ciò che i fascicoli documentano e sostiene che essa ne coglie la logica a condizione di collocarne il referente nel procedimento e non nel solo giudicante.

2. Perché è quel giudice a decidere?

Con la sentenza n. 105/2001 la Corte costituzionale riconobbe che tanto l'accompagnamento coattivo alla frontiera quanto il trattenimento nei centri incidono sulla libertà personale e sono pertanto soggetti alle garanzie dell'art. 13 Cost. Sulla base di tale premessa, la successiva sentenza n. 222/2004 dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 5-bis, TUI, nella parte in cui non prevedeva che il giudizio di convalida dell'accompagnamento si svolgesse in contraddittorio, prima della sua esecuzione e con le garanzie della difesa. L'intervento giurisdizionale – precisava la Corte – deve garantire «immediatamente e direttamente» il bene della libertà personale su cui la misura incide e deve essere articolato in modo da non violare, nel suo nucleo incomprimibile, il diritto di difesa dello straniero.

In risposta a quella pronuncia, il decreto-legge n. 241/2004, convertito nella legge n. 271/2004, attribuiva al giudice di pace la competenza sui ricorsi avverso i provvedimenti di espulsione amministrativa e sulle convalide dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e del trattenimento nei CPR.

Il giudice onorario, introdotto nel nostro ordinamento con la legge 21 novembre 1991, n. 374, presenta una serie di caratteristiche peculiari: non è reclutato mediante il concorso previsto per la magistratura professionale e svolge la funzione giurisdizionale per un periodo di tempo determinato e in via non esclusiva. La sua istituzione fu motivata da esigenze di deflazionamento della giustizia, esigenze espressamente richiamate dal legislatore del 2004 per giustificare l'attribuzione della competenza in materia di immigrazione.

La scelta di attribuire al giudice di pace la convalida dell'accompagnamento coattivo e del trattenimento è stata criticata, sotto un duplice profilo[2]: anzitutto perché nasceva in risposta alla pronuncia di incostituzionalità della Corte del 2004, con l'intento di svilirne il significato garantistico, e poi perché, più in generale, finiva per stravolgere il ruolo del giudice di pace ponendosi in radicale contrasto con la fisionomia ordinamentale di questa figura. È di tutta evidenza, infatti, l'incompatibilità di tali attribuzioni non soltanto con il tipico paradigma conciliativo della giurisdizione del giudice di pace[3], ma anche con la natura delle controversie attribuitegli dalla legge in una logica deflattiva del carico di lavoro degli uffici dei giudici professionali.

---

[2] A. CAPUTO, L. PEPINO, *Giudice di pace e habeas corpus dopo le modifiche al testo unico sull'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2004, p. 13.

[3] Basti considerare, a titolo esemplificativo, l'impronta marcatamente conciliativa della giurisdizione penale del giudice di pace: attraverso la predisposizione di un microcosmo punitivo caratterizzato dalla rinuncia alla pena carceraria e dal ricorso alla pena pecuniaria e a sanzioni alternative al carcere, la competenza penale del giudice di pace reca con sé la nascita di un diritto penale più leggero, dal «volto mite» e che punta dichiaratamente a valorizzare la conciliazione fra le parti come strumento privilegiato di risoluzione dei conflitti.

L'autorità giudiziaria non è, del resto, qui chiamata a ricomporre conflitti interindividuali, mostrando il cosiddetto volto mite, quanto piuttosto a esercitare un controllo effettivo sulla legittimità della misura provvisoriamente restrittiva della libertà personale disposta dall'autorità di pubblica sicurezza, secondo il meccanismo di convalida previsto dall'art. 13, terzo comma, Cost. Nella materia del trattenimento amministrativo, d'altronde, non c'è nulla da conciliare: la pubblica amministrazione dispone la misura restrittiva, la difesa la contesta, l'autorità giudiziaria convalida o rifiuta[4].

L'eccentricità di tale opzione normativa investe anche la dimensione deflattiva, coltivata dal legislatore mediante l'attribuzione al magistrato onorario di competenze qualificate come bagatellari sul piano degli interessi in gioco. Tale esigenza deflattiva[5] ha infatti comportato, in questo caso, «la degradazione a "bagatelle" dei diritti fondamentali dei migranti, ossia la negazione del significato vero della sentenza n. 222/2004 della Corte costituzionale»[6]. Parrebbe, dunque, questo il significato vero dell'attribuzione al giudice di pace della competenza sui provvedimenti in tema di espulsione: lo svilimento dei principi affermati dalla Corte, non certo la loro attuazione.

Estranea sia alla prospettiva conciliativa sia a quella deflattiva, l'attribuzione al magistrato onorario della competenza sulle convalide dell'accompagnamento coatto al confine e del trattenimento nei centri detentivi rivela, dunque, profili di tensione con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. e con le indicazioni offerte dalla Consulta. Vale la pena, in chiusura, ricordare da dove viene questa garanzia. Una delle tappe della storia dell'*habeas corpus*, del percorso che lo ha condotto ad acquistare «il significato moderno di garanzia imparziale della legalità dell'arresto di una persona»[7], fu proprio la sua estensione a tutti i casi – anche non penalistici – in cui una persona venisse impedita nella sua libertà. A distanza di qualche secolo da quella conquista, il significato sostanziale della riserva di giurisdizione viene rimesso in discussione, con il rischio di trasformare i diritti fondamentali della persona in privilegi della cittadinanza[8]. Che cosa questo abbia prodotto è stato osservato empiricamente ed è oggetto del paragrafo che segue.

3. «La giurisdizione apparente»: i risultati dell'indagine *Lexilium*

Il paragrafo intende mostrare alcuni dei risultati della ricerca quali-quantitativa, realizzata nell'ambito del progetto *Lexilium*, avente ad oggetto i fascicoli, di competenza del giudice di pace, relativi alle procedure di convalida e proroga del trattenimento all'interno del CPR

[4] M. VEGLIO, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Torino, 2020.
[5] Richiamata espressamente dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo di conversione del decreto-legge, in cui si sottolinea il «significativo aggravio del carico di lavoro, che l'introduzione della convalida dell'accompagnamento alla frontiera comporta», aggravio per evitare il quale viene attribuita al giudice di pace la competenza sui provvedimenti in questione, «liberando di tale incombenza il tribunale».
[6] CAPUTO, PEPINO, *op. cit.*, p. 20.
[7] A.M. DE CESARIS, voce *Habeas corpus*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989, p. 1.
[8] L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004, pp. 179 ss.

Brunelleschi di Torino[9]. L'osservazione è stata svolta nel 2023 e ha riguardato i trattenimenti, complessivamente 938, disposti nel 2022 e nei primi mesi del 2023, fino alla chiusura del Centro, poi riaperto nel marzo del 2025. Si passano qui in rassegna alcuni dati rilevanti, relativi in particolare alle modalità di svolgimento delle udienze di convalida e di proroga e alle decisioni assunte dal giudice di pace.

Con riguardo ai luoghi del processo, interessante è notare come tutte le udienze di convalida e proroga del trattenimento esaminate si siano svolte all'interno del CPR. Tale prassi, censurabile e censurata[10], solleva dubbi alla luce dell'art. 110 della Costituzione, che attribuisce l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia al solo Ministro della giustizia. L'impropria inversione dei ruoli, d'altronde, può compromettere l'apparenza d'imparzialità e creare condizioni suscettibili di incidere sull'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale, come denunciato anche dal Consiglio superiore della magistratura[11]. La collocazione delle udienze all'interno di strutture non liberamente accessibili accentua inoltre l'isolamento del procedimento, rendendo più difficile qualsiasi forma di osservazione esterna delle prassi, specie considerando che i centri sono soggetti al controllo invasivo e armato di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza ed Esercito. Come osservato da Veglio, «come una stanzetta all'interno di un CPR possa essere qualificata un'aula di giustizia è mistero che attraversa indenne gli ultimi 20 anni della storia italiana»[12]. Il luogo in cui si svolge l'udienza offre una prima immagine plastica dell'atteggiamento di tendenziale prossimità dei giudici onorari nei confronti della pubblica amministrazione.

Un profilo ulteriore attinente i luoghi della giurisdizione riguarda la possibilità, di recente introdotta, di celebrare l'udienza di convalida da remoto[13]: l'art. 13, co. 5-*bis*.1, TUI, inserito dal d.l. 10 marzo 2023, n. 20, prevede infatti che la partecipazione del destinatario del provvedimento avvenga, «ove possibile, a distanza mediante collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza e il centro» nel quale lo straniero è trattenuto. Sul piano delle garanzie, il ricorso al collegamento audiovisivo è suscettibile di incidere sull'effettiva partecipazione dello

[9] I risultati qui riferiti sono tratti dal rapporto *La giurisdizione apparente. Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di pace di Torino in materia di trattenimento amministrativo 2022/2023*. Lo studio analizza le modalità di svolgimento dell'udienza (tempi e luoghi del processo, tutela ed effettività del contraddittorio, garanzie della difesa), esamina le argomentazioni giuridiche (istruttoria, rilievi della difesa, motivazioni) e traccia un quadro delle condizioni socio-giuridiche dei destinatari dei provvedimenti di espulsione e trattenimento, nell'ottica di evidenziare le principali criticità che connotano l'attività giurisdizionale nella materia. Il progetto è stato condotto dagli avvocati e dalle avvocate Carolina Di Luciano, Carla Lucia Landri, Irene Pagnotta, Giovanni Papotti e Maurizio Veglio e dalla professoressa Valeria Ferraris del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino; alla raccolta dei dati hanno collaborato, oltre a chi scrive, Emanuele Massara e Arturo Valpreda, studenti del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. I risultati della ricerca, con ulteriori riflessioni, sono disponibili anche nell'ultimo capitolo della tesi di laurea di chi scrive.

[10] Negli anni 2009 e 2010, in risposta ai quesiti formulati da alcuni uffici giudiziari circa la scelta dei locali per lo svolgimento delle udienze di convalida e proroga del trattenimento, il CSM, in due delibere, ha chiarito che l'utilizzo dei locali della Questura presso i CIE – l'art. 13, co. 5-*ter*, D.lgs. 286/98 prevede che la Questura metta a disposizione «un locale idoneo» – debba essere considerato come del tutto residuale e limitato ai casi di impossibilità di procedere alle convalide accompagnando lo straniero presso l'ufficio del giudice.

[11] *Cfr.* CSM, parere del 21 ottobre 2004.

[12] VEGLIO, *op. cit.*, pp. 43-44.

[13] Si consideri che la disposizione in questione è sopravvenuta rispetto al periodo osservato dalla ricerca, che si arresta all'inizio di marzo 2023.

straniero, sulla riservatezza dei colloqui con il difensore, sull'immediatezza del rapporto con il giudice e sulla pubblicità dell'udienza, accentuando ulteriormente quella distanza – a un tempo fisica, conoscitiva e simbolica – fra giudicante e persona trattenuta. Sul piano applicativo, al momento la prassi risulta differenziata sul territorio nazionale. Da alcune relazioni di monitoraggio emerge, ad esempio, che presso il CPR di Gradisca d'Isonzo le udienze si svolgano principalmente su piattaforma Teams, con l'eccezione di un giudice di pace che si reca personalmente nel Centro; presso il centro di Torino, invece, secondo quanto si ricava da interlocuzioni informali, le udienze di convalida continuano a celebrarsi in presenza[14].

Un ulteriore sintomo emerge dall'analisi dei tempi della giustizia nei CPR. In occasione delle udienza di convalida e proroga del trattenimento, il giudice deve verificare la legittimità dell'azione della pubblica amministrazione, anche a tutela dello straniero, ascoltare il trattenuto e vagliare il rispetto dei requisiti e dei termini previsti dal TUI. Un compito gravoso e responsabilizzante, che per la Corte costituzionale comporterebbe «un controllo giurisdizionale pieno, e non un riscontro meramente esteriore»[15]. Eppure, nel 35% dei casi la durata dell'udienza di convalida non supera i 5 minuti e nel 64% dei casi non supera i 10; analogo è il quadro delle udienze di prima proroga, inferiori a 5 minuti nel 44% dei casi. Non oltre cinque minuti significa da 0 a 300 secondi in cui il giudice verifica il quadro fattuale e giuridico, acquisisce le informazioni dallo straniero, spesso rallentate dal filtro dell'interprete, ascolta le richieste delle parti e assume, infine, una decisione sulla legittimità del decreto di trattenimento e del presupposto decreto di espulsione.

Quanto agli esiti delle udienze di convalida del trattenimento, il 92% (865 fascicoli su 938) si conclude con la convalida; nei restanti casi, il giudice di pace rigetta la richiesta della Questura. Le motivazioni poste alla base dei provvedimenti di accoglimento si limitano a una formula di stile nell'83% dei casi (722 fascicoli su 865): si tratta di motivazioni che non contengono alcuna argomentazione né un *iter* logico-giuridico, prive di qualsiasi riferimento al caso di specie, anche a fronte di specifiche contestazioni avanzate dalla difesa. In ben 395 procedimenti, infatti, il difensore si oppone alla convalida deducendo specifiche eccezioni, che tuttavia non trovano considerazione nei decreti dell'autorità giudiziaria; soltanto nel 17% dei casi (143 fascicoli) il giudice di pace motiva la convalida replicando alle deduzioni svolte dalla difesa. Di regola, i decreti di convalida vengono redatti su moduli prestampati, la cui motivazione risulta scarsa, quando non del tutto stereotipa, riducendosi a una brevissima formula di rito, cui segue l'indicazione di una delle condizioni previste dall'art. 14, co. 1, TUI, vale a dire la mancanza di documenti di identificazione, di viaggio o del vettore. I decreti, di frequente, non presentano alcun riferimento alle condizioni personali del trattenuto emerse nel corso dell'audizione (profili sanitari, familiari, abitativi e lavorativi), né contemplano argomenti di risposta ai motivi di opposizione formulati dalla difesa. Similmente,

[14] In tal caso, resterebbe da chiarire se lo scostamento dal modello normativo sia dovuto a difficoltà tecniche e organizzative, oppure se riveli una forma di resistenza pratica alla remotizzazione e, indirettamente, la percezione che il collegamento audiovisivo impoverisca ulteriormente una convalida già fragile.
[15] *Cfr.* Corte Cost., sentenza del 10 aprile 2001, n. 105.

l'accertamento del rischio di fuga – operazione che imporrebbe una verifica individualizzata da effettuarsi caso per caso – risulta meramente formale, poiché la sussistenza di una delle circostanze individuate dall'art. 13, co. 4-*bis*, TUI, opera di fatto come presunzione assoluta. Da ultimo, sebbene l'esistenza di precedenti penali non imponga la misura del trattenimento, l'affermazione della pericolosità dello straniero proveniente dall'amministrazione appare fortemente pregiudicante, nel senso di orientare la decisione del giudice verso una convalida[16].

Quanto ai provvedimenti di proroga (440 fascicoli) – fondati sulla sussistenza di «gravi difficoltà nell'accertamento dell'identità e della nazionalità o nell'acquisizione di documenti per il viaggio» (art. 14, co. 5, TUI) – essi si concludono nel 90% dei casi con l'accoglimento della richiesta avanzata dalla Questura; di questi, 310 (78%) recano motivazioni standard. Come nel caso delle convalide, pure i decreti di proroga sono redatti utilizzando moduli prestampati, con motivazione già inserita[17], alla quale viene talvolta aggiunta una breve formula di rito manoscritta, secondo cui «la PA si è attivata ed è in attesa di risposta»; meno frequentemente è presente un'argomentazione manoscritta più estesa. Ancor più pronunciato rispetto alle convalide è il carattere limitato dell'istruttoria del giudice, sebbene il provvedimento determini l'ulteriore compressione della libertà personale e la misura non possa essere mantenuta «quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi» (art. 15, par. 4, dir. 2008/115/CE).

A partire dal 2018[18], numerosissimi decreti di convalida e proroga pronunciati dal giudice di pace di Torino sono stati impugnati dinanzi alla Corte di cassazione. Pur riguardando il solo insieme dei provvedimenti impugnati, le circa centocinquanta decisioni emesse nel quadriennio 2020-2023 fanno emergere criticità ricorrenti nella motivazione dei decreti e nell'effettività del controllo esercitato sull'operato dell'amministrazione. In particolare, su 75 ricorsi in cui veniva contestata l'assenza di motivazione, in ben 53 pronunce (vale a dire nel 70% dei casi) la Corte ha cassato il decreto perché viziato da una motivazione apparente, ovvero «recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento»[19]. Inoltre, in 18 di questi casi la Corte ha rilevato che le motivazioni non raggiungevano nemmeno la soglia del c.d. minimo costituzionale, evidenziando così la palese «apparenza della motivazione», elemento distintivo della giurisdizione in materia[20].

---

[16] V. il rapporto citato, par. 4.2.5.

[17] Ad esempio, «ritenute fondate le motivazioni della questura di Torino che qui integralmente si richiamano», oppure «preso atto della rilevanza dei motivi in forza dei quali si è chiesta la proroga del trattenimento medesimo».

[18] Il mutamento risulta ascrivibile, in larga parte, ad una prassi difensiva consolidatasi proprio in quegli anni, allorché l'avvocatura torinese ha cominciato a impugnare con maggiore sistematicità e frequenza.

[19] *Cfr.* Cass. Civ., Sez. Un., sentenza del 3 novembre 2016, n. 22232.

[20] *Cfr.* Cass. Civ., sez. I, ordinanza del 13 giugno 2022, n. 18937. La motivazione del decreto di convalida e di proroga, per quanto sintetica o riconducibile a provvedimenti precedenti, non può limitarsi ad una formula astratta e predefinita, inidonea a illustrare il ragionamento logico-giuridico seguito dal giudicante, senza alcuna analisi del caso concreto, anche in merito alla fondatezza delle deduzioni svolte in udienza dalla difesa.

La lettura dei decreti emessi nel 2022-2023 conferma, dunque, una tendenziale resistenza al recepimento dei principi affermati dalla Corte. I due ambiti in cui si è registrato un *revirement* – il rifiuto della seconda proroga in assenza di elementi concreti ai fini dell'identificazione e il rifiuto di convalida o proroga in caso di manifesta illegittimità del provvedimento presupposto adottato sulla base di una fattispecie erronea – rappresentano infatti approdi parziali, che si inseriscono in un contesto ancora profondamente segnato da elementi sintomatici di un controllo giudiziale non effettivo, quali l'estrema brevità delle udienze, la sommarietà dell'istruzione, l'abituale ricorso a formule seriali e standardizzate e ad automatismi senza alcuna valutazione individuale. La sostanziale continuità con i risultati emersi oltre sei anni prima, nonostante le ripetute censure della Corte di cassazione, rivela il profondo radicamento di una prassi nella quale il controllo giurisdizionale tende a risolversi nella convalida delle determinazioni dell'amministrazione.

Viene così restituita l'immagine plastica di una giustizia al servizio della pubblica amministrazione, efficacemente sintetizzata da un estratto di verbale di udienza celebrata nel CPR di Torino: alla difesa che chiede in via preliminare l'ammissione in aula del trattenuto perché possa esercitare il proprio diritto di difesa, il giudice di pace risponde che «il trattenuto non è qua per difendersi ma in attesa di essere identificato»[21].

4. Il legislatore e le Corti dopo la chiusura temporanea del Centro

Fermo restando che i dati empirici riguardano il solo ufficio torinese e si arrestano al marzo 2023, si ritiene utile passare in rassegna le riforme del biennio successivo, le quali, pur non potendo confermare sul piano empirico quella medesima prassi giudiziaria, sono in grado di mostrare come alcuni dei fattori istituzionali che hanno contribuito a indebolire il controllo giurisdizionale permangano e, in taluni casi, vengano rafforzati. La ricognizione, senza alcuna pretesa di esaustività, riguarda due interventi normativi e alcune pronunce della Consulta, e consente di cogliere la direzione verso cui si è mosso il legislatore interno negli anni più recenti.

Nell'ottobre del 2024, il legislatore è intervenuto con il d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modifiche nella legge del 9 dicembre 2024, n. 187, che ha sottratto alle sezioni specializzate dei tribunali civili la competenza a convalidare e prorogare il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, attribuendola alle corti d'appello in composizione monocratica[22]. Vale la pena osservare che la *ratio* dichiarata della disposizione era quella di assegnare «ad un giudice superiore l'intervento di giudizio su una materia tanto complessa e che riguarda, peraltro, diritti importanti come quelli civili e umani»[23]; al contrario, e in modo

[21] LANDRI, VEGLIO, *op. cit.*, p. 1.

[22] *Cfr.* CSM, *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 dell'8 luglio 2026.

[23] Così l'on. Alessandro Urzì nel corso della discussione alla Camera dei deputati del disegno di legge di conversione, 25 novembre 2024. Sulla genesi parlamentare della riforma, v. A. STEVANATO, *Il trattenimento*

del tutto irragionevole, la competenza sul giudizio di convalida dei trattenimenti amministrativi di persone straniere in condizioni di irregolarità è rimasta riservata al giudice di pace in sede civile. Il decreto ha inoltre modificato l'art. 14, comma 6, TUI, prevedendo che il ricorso per cassazione contro i decreti di convalida e proroga – in precedenza proponibile per i motivi indicati dall'art. 360 c.p.c. – dovesse essere presentato entro cinque giorni, senza effetto sospensivo, per i soli motivi previsti dall'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), c.p.p. [24]. Per la decisione veniva richiamato, in quanto compatibile, il rito previsto per il mandato d'arresto europeo consensuale. Proprio quest'ultimo rinvio è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39/2025: il modello camerale non partecipato è stato giudicato manifestamente irragionevole e strutturalmente inidoneo ad assicurare alle parti «un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa»[25]. La Corte ha quindi sostituito quel modello con il rito camerale partecipato previsto per il mandato d'arresto europeo ordinario. Infine, con il nuovo art. 14.1 TUI, il d.l. 12 giugno 2026, n. 100, di cui si dirà, ha stabilito che contro il decreto che decide sulla convalida, sulla proroga o sul riesame del trattenimento è proponibile ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., entro dieci giorni dalla pronuncia in udienza o dalla comunicazione.

Su un piano diverso si colloca la sentenza n. 96/2025, con la quale il Giudice delle leggi ha accertato – ma non dichiarato – l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 TUI nella parte in cui non prevede un'analitica regolamentazione dei modi di esecuzione del trattenimento amministrativo con fonte primaria, come richiederebbe la riserva di legge assoluta posta dall'art. 13 Cost. Si è al cospetto di quella che può definirsi una lacuna critica e strutturale dell'ordinamento, tanto più grave se si considera che l'istituzione dei centri di trattenimento per migranti risale al 1998. Nel monito che la Corte rivolge al legislatore è, però, insito un elemento paradossale. Se la lacuna concernente i modi del trattenimento è costituzionalmente illegittima, dalla pubblicazione della sentenza ogni trattenimento convalidato risulterebbe privo dei presupposti costituzionali della convalida, perché manca la norma primaria che ne

amministrativo delle persone straniere nella sentenza n. 39 del 2025 della Corte costituzionale. Una conclusione ancora interlocutoria, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2025, pp. 65 ss.

[24] Restava così esclusa la lett. e), relativa alla mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione: profilo fortemente criticato in dottrina in quanto circoscrizione irragionevole dei vizi censurabili, idonea a vanificare l'apporto sostanziale del giudice di legittimità (STEVANATO, *op. cit.*, pp. 81-82). Sul punto si è anche pronunciata la Corte di cassazione con Cass. Pen., sez. I, sentenza del 24 gennaio 2025, n. 2967, che ha annullato un decreto della Corte d'appello di Cagliari che, a fronte di questioni processuali e di legittimità costituzionale, si era limitato a giudizi assertivi e al rinvio al provvedimento del questore, senza alcuna valutazione delle ragioni per le quali potesse giustificarsi la proroga del trattenimento. Muovendo dalla giurisprudenza in materia di misure di prevenzione, la Corte ha affermato che nella nozione di violazione di legge va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente, intesa come motivazione «del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'*iter* logico seguito dal giudice di merito» (Cass. Pen., Sez. Un., sentenza del 29 maggio 2014, n. 33451).

[25] Secondo il rito censurato, la Corte di cassazione avrebbe dovuto decidere solo sulla base del ricorso e delle conclusioni del procuratore generale, senza che fosse previsto un momento di confronto fra le parti. Decisiva, nel ragionamento della Consulta, è stata la ritenuta eterogeneità oggettiva e funzionale fra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, per il quale quella procedura è stata concepita, e il giudizio sulla convalida del trattenimento, al quale la stessa procedura era stata estesa: quest'ultimo è infatti caratterizzato dalla contrapposizione delle parti e attiene anche alla verifica di profili che eccedono la regolarità dell'adozione della misura restrittiva in sé considerata.

regola le modalità; e a questo esito non può porre rimedio né il monito al legislatore né l'indicazione, da parte della Corte, di strumenti di tutela azionabili soltanto quando il trattenimento sia già stato convalidato[26]. La pronuncia pone così un serio problema ai giudici chiamati ad applicare una disciplina formalmente in vigore, ma giudicata nella sostanza incompatibile con il dettato costituzionale[27].

A fronte di un simile accertamento, ci si attenderebbe un intervento legislativo diretto a colmare la lacuna[28]. L'intervento più recente muove però in altra direzione.

Il decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100, convertito senza modificazioni dalla legge 7 agosto 2026, n. 145 previa questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento, costituisce la prima attuazione, nell'ordinamento italiano, del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo. Le fonti che compongono il Patto introducono obblighi e procedure relativi, fra l'altro, agli accertamenti alle frontiere, alla raccolta dei dati biometrici, alle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera e al funzionamento del nuovo sistema Eurodac. Pur contenendo disposizioni direttamente applicabili e, in alcuni casi, assai dettagliate, esse lasciano agli Stati membri margini di scelta di diversa ampiezza quanto alle modalità della loro attuazione. Secondo una lettura critica, nell'esercizio di tali margini il decreto-legge ha privilegiato, in più punti, le opzioni maggiormente restrittive dei diritti delle persone straniere tra quelle consentite dal quadro europeo[29].

Per quanto qui interessa, è utile notare come il decreto attribuisca al giudice di pace nuove competenze in materia di libertà personale degli stranieri, riferite a due distinti titoli restrittivi che si succedono l'uno all'altro: il primo è il fermo, che serve a consentire gli accertamenti e può durare al massimo settantadue ore; il secondo è il trattenimento, che può subentrare alla scadenza di quel termine quando il reiterato rifiuto dello straniero abbia impedito gli accertamenti.

---

[26] Per approfondire, v. A. CIERVO, *La quarantanovesima ora. Sulla recente giurisprudenza costituzionale in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2025, pp. 236 ss.

[27] F. PALLANTE, *L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2025; nello stesso senso A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, ivi, 7 luglio 2025, e C. TACCONI, *La detenzione amministrativa nei Centri per il rimpatrio (CPR): un'illegittima privazione della libertà personale*, in *Sistema penale*, 20 agosto 2025. La Corte d'appello di Cagliari, sez. distaccata di Sassari, con ordinanza del 4 luglio 2025, ha negato una proroga affermando che, in assenza della determinazione dei «modi» non ancora disciplinati con fonte primaria, «non può che riespandersi il diritto alla libertà personale»; nello stesso senso Corte d'appello di Roma, ordinanza del 7 luglio 2025, e Corte d'appello di Genova, decreto dell'11 luglio 2025.

[28] Un disegno di legge predisposto anche per rispondere alla sentenza costituzionale è in realtà stato presentato: A.S. n. 1869, *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*, d'iniziativa dei Ministri dell'interno e della giustizia, presentato il 14 aprile 2026 e assegnato alla prima Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 12 maggio 2026. Dato conto della nomina del relatore il 19 maggio 2026, il testo non ha avuto ulteriore corso, e le previsioni del d.l. n. 100/2026 ne hanno parzialmente assorbito il contenuto. Si tratta, peraltro, di un testo che al *vulnus* accertato dalla Corte offriva una risposta non del tutto soddisfacente.

[29] Per approfondire, si legga S. MARINAI, *La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e i margini di intervento del legislatore nazionale. Riflessioni sul decreto-legge n. 100 del 2026*, in *Eurojus*, n. 3/2026 (testo della memoria depositata in occasione dell'audizione dinanzi alle Commissioni riunite 1ª e 2ª del Senato della Repubblica del 25 giugno 2026), il quale osserva che il rispetto dell'obbligo di attuare il Patto non implica l'adozione di molte delle specifiche soluzioni contenute nel decreto e indica, disposizione per disposizione, i correttivi che il Parlamento avrebbe potuto introdurre in sede di conversione.

Quanto al fermo, il nuovo art. 10-*ter*, co. 2-*quinquies*, TUI prevede che, per compiere le verifiche di identità e i controlli di sicurezza richiesti dal regolamento (UE) 2024/1356 e per il rilevamento fotodattiloscopico, l'autorità di pubblica sicurezza o di frontiera «procede al fermo», dandone immediata comunicazione al procuratore della Repubblica e chiedendone la convalida al giudice di pace entro quarantotto ore decorrenti dal momento in cui lo straniero è posto a disposizione delle autorità. Quanto al trattenimento, il novellato comma 3 dispone che, decorse le settantadue ore dal momento in cui lo straniero è posto a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza o di frontiera, il rifiuto reiterato di sottoporsi ai rilievi e agli accertamenti «configura il rischio di fuga» e – non potendosi applicare efficacemente misure meno coercitive – lo straniero è trattenuto. 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 al giudice di pace senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento. Quanto ai «modi» di quest'ultima restrizione, la norma li disciplina mediante rinvio, fra gli altri, all'art. 14, co. 2, TUI: vale a dire, precisamente, alla disposizione della cui insufficienza la Corte costituzionale aveva dato atto meno di un anno prima, sicché il *vulnus* accertato e non dichiarato non solo non viene colmato, ma risulta esteso a una fattispecie nuova. La disciplina della convalida e della proroga di cui all'articolo 14, commi 4 e 5, TUI non viene per contro modificata: ad ampliarsi sono, piuttosto, le misure restrittive sottoposte al vaglio del giudice onorario e, come si dirà, i presupposti che la legge predetermina in luogo del suo apprezzamento.

La discrezionalità esercitata in sede di attuazione interna delle nuove norme europee si apprezza distintamente osservando i due istituti appena considerati. Quanto al fermo per accertamenti, il regolamento *screening* richiede che la persona sottoposta ai controlli rimanga a disposizione delle autorità per il tempo necessario al loro completamento e consente misure dirette a impedirne la fuga, precisando, tuttavia, che il trattenimento può essere disposto soltanto ove necessario, sulla base di una valutazione individuale del caso concreto e qualora misure meno coercitive non possano essere efficacemente applicate. Le disposizioni europee non impongono, quindi, il ricorso generalizzato a una misura privativa della libertà personale, né che la necessità di effettuare gli accertamenti sia considerata sufficiente a giustificare il fermo. Viceversa, il decreto fa del fermo lo strumento principale attraverso cui assicurare lo svolgimento dello *screening*, giustificandolo con esigenze – identificazione, acquisizione dei dati biometrici, consultazione delle banche dati, verifica delle informazioni raccolte – che caratterizzano ordinariamente la gran parte delle procedure di accertamento. Esigenze fisiologicamente presenti in ogni procedura si prestano così a diventare sufficienti a fondare in modo automatico una misura limitativa della libertà personale.

Analogo è il discorso per quanto concerne il rischio di fuga. L'art. 10-*ter*, comma 3, stabilisce che il rifiuto reiterato lo configura e comporta il trattenimento quando non possano essere applicate efficacemente misure meno coercitive. La predeterminazione legislativa del rischio di fuga sembra circoscrivere sensibilmente il controllo giudiziale: al giudice restano certamente la verifica dell'effettività e della reiterazione del rifiuto, del decorso del termine,

della preventiva informazione dell'interessato e della concreta inapplicabilità di misure meno coercitive. Meno chiaro è quale spazio residui per un'autonoma valutazione del rischio di fuga, che la legge fa discendere direttamente dal comportamento tipizzato. L'articolo 13 del regolamento Eurodac, tuttavia, non impone che il rifiuto di collaborare determini automaticamente una presunzione di rischio di fuga né che il trattenimento rappresenti la risposta necessaria a tale comportamento[30]. La previsione interna sembra, invero, inserirsi in una tendenza alla progressiva oggettivazione del rischio di fuga, che trasforma un concetto tradizionalmente ricondotto ad una valutazione individualizzata in una conseguenza normativa collegata a comportamenti tipizzati.

La medesima tendenza si coglie, del resto, nella riscrittura dell'art. 13, co. 4-*bis*, TUI, che individua le circostanze in presenza delle quali si ritiene configurato il rischio di fuga di cui al comma 4, lett. b), e dunque il presupposto dell'esecuzione dell'espulsione mediante accompagnamento coattivo alla frontiera: il decreto amplia quattro delle circostanze già previste e ne aggiunge otto, fra cui il rifiuto dei rilievi fotodattiloscopici, l'inottemperanza all'obbligo di collaborazione ai fini dell'identificazione e «la volontà di non restare a disposizione delle autorità e di raggiungere i territori di altri Stati membri desumibile da comportamenti concretamente assunti». La valutazione del rischio di fuga rischia, allora, di risolversi nella verifica della ricorrenza di una delle circostanze tipizzate dalla legge: una griglia di elementi presuntivi che vincola il ragionamento del giudice a parametri fissati *ex ante*, finendo per costituire una vera e propria «gabbia epistemologica»[31].

5. Deferenza del giudice o procedimento deferente?

Conviene, in chiusura, riprendere brevemente alcuni passaggi del contributo. Il punto di partenza è stato la novella del 2004, adottata in conseguenza delle pronunce con cui la Corte costituzionale aveva riconosciuto in via definitiva l'incidenza dell'accompagnamento coattivo e del trattenimento sulla libertà personale. Il legislatore introdusse allora la garanzia che quelle sentenze esigevano, affidandone il "governo" al giudice di pace e giustificando la scelta con esigenze di deflazione del carico degli uffici dei giudici professionali. La funzione dichiarata era dunque organizzativa; quella latente emerge guardando a ciò che la scelta ha determinato in concreto: la tutela della libertà individuale degli stranieri rimessa a un magistrato che non appartiene in via permanente all'ordine giudiziario, esercita la funzione in via non esclusiva e per un tempo determinato, non dispone di formazione specializzata, decide in tempi rapidi e in locali non propriamente neutri. I risultati dell'indagine *Lexilium* mostrano nitidamente

[30] *Cfr.* Reg. (UE) 2024/1358, art. 13, par. 3: «Le misure amministrative volte a garantire il rispetto dell'obbligo di fornire dati biometrici di cui al paragrafo 1 sono stabilite nel diritto nazionale. Tali misure sono effettive, proporzionate e dissuasive e possono includere la possibilità di ricorrere a mezzi di coercizione in ultima istanza»; e par. 6: «La procedura di rilevamento dei dati biometrici è stabilita e applicata in conformità della prassi nazionale dello Stato membro interessato e in conformità delle salvaguardie previste dalla Carta e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

[31] G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della «pericolosità migrante»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2017, p. 524.

l'immagine del giudice onorario quale organo di mera validazione dell'operato di polizia, la cui attività si svolge senza soluzione di continuità con quella dell'autorità di pubblica sicurezza, in un procedimento che appare in tal modo unitario e funzionalmente orientato al trattenimento. A quel quadro si aggiungono ora gli interventi esaminati al § 4: il decreto del 2026 ha ampliato le competenze del giudice di pace in materia di libertà personale degli stranieri e ha ulteriormente irrigidito la predeterminazione legislativa dei presupposti delle misure restrittive, soprattutto mediante l'ampliamento degli indici del rischio di fuga e la qualificazione del rifiuto reiterato di collaborare come circostanza che direttamente lo configura.

A questo punto, per riflettere sul contegno del giudice può essere utile riferirsi alla categoria di *judicial deference*, in opposizione a quella di *judicial activism*, avvertendo fin da subito che di esse non esistono definizioni univoche. La loro diffusione si deve, secondo l'opinione più accreditata, ad un articolo di Arthur Schlesinger del 1947 sull'ideologia dei giudici della Corte suprema, nel quale l'autore descriveva il contrasto interno alla Corte fra l'ala degli «attivisti giuridici» e la coalizione dei «campioni della deferenza giudiziale»: la prima interessata a impiegare il potere giudiziario per far valere la propria concezione del bene comune, la seconda a difendere una politica di deferenza, ampliando lo spettro degli apprezzamenti consentiti al legislatore anche a costo di avallare decisioni che privatamente condannava[32]. Riassumendo la copiosa letteratura in materia, si può dire che il giudice deferente sia quello che si sente «strettamente costretto dal suo intendimento del diritto rilevante nel caso concreto» e che perciò attribuisce peso decisivo a elementi quali il precedente o l'intento del legislatore, mentre l'attivista è più propenso a considerare fattori ulteriori, come il proprio senso di giustizia, i bisogni percepiti dalla comunità e le aspettative dell'opinione pubblica[33]. La deferenza designa, usualmente, una specifica declinazione del rapporto fra il giudice e la politica, che compare quando il primo si manifesta incapace di sottrarsi alla logica della seconda; resta aperta, in proposito, l'obiezione secondo cui per «politica» può intendersi tanto l'indirizzo soggettivamente imputabile al Governo quanto quello oggettivatosi in norme di legge o di altra fonte, sicché occorre chiedersi a quale dei due ci si riferisca quando si parla di deferenza del giudice[34].

Nessuna di queste accezioni descrive però appieno quanto i fascicoli documentano. Il rapporto che viene qui in questione è quello fra giudice di pace e autorità di pubblica sicurezza e ha per oggetto il controllo del primo su una misura restrittiva della libertà personale disposta dalla seconda. Ciò che si è osservato non è tanto un'adesione deferente, da parte del giudice, alla lettera della legge o all'intento del legislatore, quanto piuttosto un atteggiamento acquiescente nei confronti della pubblica amministrazione, che si manifesta nella riduzione dell'intensità dello scrutinio e nell'affidamento alla valutazione già compiuta dall'autorità

[32] A.M. SCHLESINGER, *The Supreme Court: 1947*, in *Fortune*, gennaio 1947.
[33] J.P. WENZEL, S. BOWLER, D.J. LANOUE, *Legislating From the State Bench. A Comparative Analysis of Judicial Activism*, in *American Politics Quarterly*, n. 3/1997, p. 364. Sull'ambiguità della nozione di attivismo giudiziario, v. K.D. KMIEC, *The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism"*, in *California Law Review*, n. 92/2004, pp. 1441 ss.
[34] M. LUCIANI, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020.

procedente. La deferenza si declina qui nel senso di un controllo giurisdizionale che assolve, in buona sostanza, a una funzione di legittimazione del trattenimento amministrativo. In assenza di basi normative adeguate a garanzia di prassi restrittive della libertà personale, come da ultimo rilevato anche dalla Consulta, «più che scrollarsi di dosso pezzi di diritto illegittimo» lo scrutinio dei giudici di pace parrebbe operare «nel senso di riportarli nell'alveo della legittimità»[35].

Sarebbe però riduttivo imputare tale contegno al solo giudicante. Anche l'attività difensiva, infatti, risulta spesso non idonea a garantire una difesa tecnica adeguata: in un elevato numero di casi i verbali di udienza riportano una generica formula con cui l'avvocato si oppone alla convalida richiesta dalla Questura o si rimette alla decisione del giudice. I dati, però, evidenziano una netta distinzione fra difensori nominati d'ufficio, che più frequentemente si rimettono, e titolari di una nomina fiduciaria, che quasi sempre si oppongono[36]. Semplificando, ne consegue che le possibilità di una mancata convalida sono in ogni caso ridotte, e pressoché nulle in caso di difesa d'ufficio, perché i giudici di pace non esercitano alcun potere di controllo ufficioso e quindi, in mancanza di contestazione difensiva, non rilevano d'ufficio eventuali motivi di illegittimità.

Si può allora sostenere che la deferenza costituisca una proprietà del procedimento nel suo complesso: non soltanto il giudice di pace, ma anche gli altri attori tendono infatti ad interpretare molto spesso il proprio ruolo in chiave notarile[37].

Al proposito, offrono riflessioni di particolare interesse gli studi socio-giuridici dedicati alle giurisdizioni inferiori, e in special modo il lavoro di Malcolm Feeley su una *lower criminal court* del Connecticut. Feeley considera e scarta una pluralità di spiegazioni possibili del modo in cui quelle corti operano, dall'incidenza dei carichi di lavoro all'impatto di un personale non qualificato. La sua tesi è che la corte, in quanto organizzazione, sia parte di un sistema aperto nel quale le influenze ambientali ne condizionano l'attività e incidono sul *courthouse workgroup*, l'insieme degli attori che presidiano l'aula: i processi decisionali risultano perciò dal bilanciamento degli interessi individuali e collettivi interni al gruppo di lavoro con i vincoli e gli obiettivi delle organizzazioni di provenienza e con le influenze dell'ambiente circostante[38]. Con due corollari. Il primo è che il difensore osservato da Feeley, lungi dall'essere estraneo al meccanismo, vi partecipa incidendo sui tempi e sulle modalità di definizione del giudizio: nel nostro caso, il difensore inerte, analogamente, non è affatto un attore secondario del meccanismo di validazione dell'operato dell'autorità di pubblica sicurezza. Il secondo riguarda la temporaneità dell'incarico: come notato da Feeley, i giudici in rotazione fra sedi

---

35 E. RIGO, *Spazi di trattenimento e spazi di giurisdizione. Note a margine di materiali di ricerca sulla detenzione amministrativa dei migranti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2017, pp. 475-494.

36 Per il dettaglio del dato numerico, v. rapporto. Alla base della divaricazione vi sono almeno due ragioni, entrambe di ordine procedurale: l'accesso agli atti, che nel caso della difesa d'ufficio avviene in prossimità dell'udienza, con conseguente compressione della possibilità di approfondimento, studio e raccolta di informazioni; e l'impossibilità di conferire con l'assistito, giacché di regola i trattenuti neppure ricevono notifica del nominativo e del recapito del difensore nominato dalla cancelleria.

37 VEGLIO, *op. cit.*, p. 44.

38 M.M. FEELEY, *The Process Is the Punishment. Handling Cases in a Lower Criminal Court*, New York, 1992 (1ª ed. 1979), p. 21.

diverse divengono meno interessati e meno capaci di svolgere in modo effettivo le proprie funzioni, trovando più conveniente ricavare dall'accusa le indicazioni necessarie alla decisione anziché sviluppare un'autonoma conoscenza del caso. *Mutatis mutandis*, dove il giudice osservato da Feeley si affida all'accusa, il magistrato onorario aderisce alla prospettazione dell'autorità di pubblica sicurezza, che del procedimento pare essere l'unico soggetto credibile, stabile e compiutamente informato[39].

Ciò non significa, avverte Feeley, che gli attori del procedimento si limitino a subire i vincoli dell'organizzazione, né che abbandonino ogni preoccupazione per la giustizia: essi ne elaborano piuttosto una versione compatibile con la propria esigenza di celerità ed efficienza[40]. I protagonisti dell'udienza costruiscono, perciò, un sistema condiviso di criteri interpretativi e di aspettative reciproche, che consente loro di selezionare, entro il ventaglio dei significati normativi astrattamente disponibili, quelli che nel concreto contesto d'azione vengono trattati come rilevanti. È un sistema che plasma la cultura professionale di appartenenza e che da essa, a sua volta, è plasmato[41].

Che una cultura di questo tipo si sia formata anche nel contenzioso in materia di immigrazione è stato, del resto, già osservato. Fabini, ad esempio, nella sua ricerca sulla produzione discorsiva adottata dagli attori coinvolti nei processi per i reati di immigrazione di cui agli artt. 10-*bis* e 14, commi 5-*ter* e 5-*quater*, TUI, parla di una «cultura giuridica del confine» che nasce dall'interdipendenza fra la cultura giuridica dei giudici di pace e quella della polizia e che converge nell'elaborazione di *frames* condivisi di pericolosità dei migranti irregolari[42]. Pure gli studi di Quassoli mostrano come molte delle categorie interpretative utilizzate dai diversi attori del processo penale – poliziotti, magistrati, avvocati e giudici – siano influenzate da aspettative cognitive e normative reciproche, in una dinamica autoreferenziale che porta ciascuno a produrre resoconti, verbali e sentenze funzionali gli uni agli altri, così da rendere il processo credibile e da concorrere, tutti insieme, alla costruzione sociale della criminalità degli stranieri[43]. Lenti analitiche simili sono state impiegate anche in ricerche dedicate al ruolo degli operatori del diritto nei processi penali di routine, ossia quelli che coinvolgono prevalentemente imputati di basso *status* sociale: tali indagini hanno mostrato nitidamente come i meccanismi di identificazione, denotazione, attribuzione di

---

[39] FEELEY, *op. cit.*, p. 67. Il parallelismo con la magistratura onoraria non è perfetto, poiché alla mobilità fra sedi considerata dall'A. corrisponde qui la temporaneità dell'incarico; in entrambi i casi, tuttavia, la posizione non stabile del giudice può accrescerne la dipendenza informativa dal soggetto istituzionale che interviene con più continuità nel procedimento.

[40] FEELEY, *op. cit.*, p. 283.

[41] Il riferimento è alla nozione sociologica di cultura giuridica, con la quale si designa l'insieme di opinioni, convinzioni, norme e valori che determinati attori impiegano, in riferimento all'ordinamento giuridico, per stabilire i criteri di interpretazione di dati oggetti, selezionarne gli aspetti rilevanti e definirne il senso: A. FEBBRAJO, *Cultura giuridica. Contenuti e funzioni di un concetto*, in A. FEBBRAJO, A. LA SPINA, M. RAITERI (a cura di), *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Milano, 2006, p. XVIII.

[42] G. FABINI, *Giudici di pace, polizia e «cultura giuridica del confine»*, in C. PENNISI, F. PRINA, M.A. QUIROZ VITALE, M. RAITERI (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.

[43] F. QUASSOLI, *Il sapere dei magistrati: un approccio etnografico allo studio delle pratiche giudiziarie*, in A. DAL LAGO, R. DE BIASI (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 197-217, pp. 214-215.

responsabilità e giudizio usati dagli attori del sistema della giustizia penale s'incarnino in attività routinarie che hanno poco a che vedere con la disciplina normativa del processo[44].

Nel nostro caso, il riferimento all'esistenza di una cultura giuridica ormai consolidata non deve però indurre a ritenere che gli esiti fossero obbligati. Il contegno deferente del giudice non può ritenersi conseguenza naturale dello *status* onorario dell'autorità cui è stato demandato il controllo. L'adozione di provvedimenti collocati al di sotto della soglia del cosiddetto «minimo costituzionale»[45] non rappresenta, del resto, un destino ineluttabile, come se la scelta compiuta dal legislatore del 2004 comportasse di per sé uno stato di minorità dei giudici di pace[46]. Nemmeno l'argomento dei carichi di lavoro è sufficiente a spiegare il contegno deferente dei magistrati onorari: sul piano empirico, Feeley ha confutato quello che chiama il «mito del carico pesante», rilevando che i giudici con ruoli più leggeri non necessariamente impiegano il tempo risparmiato per approfondire i singoli casi, ma di regola tengono udienza per meno ore[47]; sul piano normativo, resta fermo che il mancato rispetto di un livello minimo di tutela giurisdizionale costituisce il risultato di una scelta e che la circostanza che i giudici di pace abbiano molte cause da decidere non autorizza lo svuotamento delle garanzie.

Gli strumenti per un esercizio più consapevole del potere giurisdizionale sarebbero, d'altronde, almeno tre: la rimessione della questione alla Corte costituzionale, quando le carenze legislative non siano superabili in via interpretativa; un sindacato penetrante sull'*an* del trattenimento, fondato sulla verifica individualizzata dei suoi presupposti e della loro congruenza rispetto alla finalità della misura; infine, l'estensione del controllo al *quomodo* della restrizione, affinché la garanzia giurisdizionale non si arresti al titolo della privazione della libertà, ma investa anche le sue concrete modalità di esecuzione.

Ciò che i fascicoli torinesi documentano sembra dipendere, in larga misura, dal disegno del procedimento, dal modo in cui sono state costruite le posizioni dei singoli attori in quel procedimento e dalla cultura giuridica che, su quella base, si è nel tempo consolidata. In questo quadro manca, però, un attore: chi il procedimento lo ha disegnato.

Nella prospettiva di Feeley, la giustizia routinaria si presenta come dato ricorrente delle giurisdizioni inferiori, prodotto dall'organizzazione e dalla cultura degli uffici; e, se pure dà rilievo alle influenze politiche, queste sono colte nella loro dimensione ambientale e

---

[44] A. BALLONI, G. MOSCONI, F. PRINA (a cura di), *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 164; G. MOSCONI, D. PADOVAN (a cura di), *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, L'Harmattan Italia, Torino, 2005.

[45] La nozione di violazione del «minimo costituzionale» richiesto dall'art. 111, co. 6, Cost. è stata valorizzata da Cass. Civ., Sez. Un., sentenza del 7 aprile 2014, n. 8053, secondo cui la riformulazione dell'art. 360, co. 1, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134, va interpretata «come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione». È perciò denunciabile in cassazione la sola anomalia motivazionale che si traduca in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé: anomalia che si esaurisce nella mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico, nella motivazione apparente, nel contrasto irriducibile fra affermazioni inconciliabili e nella motivazione perplessa e obiettivamente incomprensibile.

[46] M. BENVENUTI, *Il trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri e la c.d. direttiva Lamorgese*, in *Questione giustizia*, 13 febbraio 2023, p. 2.

[47] FEELEY, *op. cit.*, p. 244.

informale – il reclutamento, la contiguità con l'apparato di polizia, le aspettative reciproche fra operatori – più che in quella normativa, con l'effetto di far uscire di scena il legislatore. Nel nostro caso, invece, la giustizia routinaria è stata costruita per il tramite di un preciso disegno normativo. Il legislatore ne ha approntato, uno per uno, i presupposti: ha attribuito il controllo a un magistrato con incarico a termine e rinnovabile, privo della stabilità che consentirebbe di reggere il confronto con l'unico attore permanente del procedimento e della specializzazione che la complessità della materia esigerebbe; ha consentito che l'udienza si svolga in locali non neutri, ma predisposti dall'autorità che ha adottato la misura, ammettendo pure, più di recente, che essa si celebri da remoto, ampliando ulteriormente la distanza fra gli attori del procedimento; ha, da ultimo, ingessato ancora i margini dell'apprezzamento giudiziale. Ha costruito, in una parola, un procedimento deferente, il cui esito, nella gran parte dei casi, è noto prima ancora che l'udienza abbia inizio. Nessuno di questi elementi è, isolatamente, il prodotto della sola cultura professionale degli attori: ciascuno di essi nasce dall'incontro fra quella cultura e una scelta politica che ne ha reso possibile, e prevedibile, il consolidarsi.

Quanto la ricerca *Lexilium* documenta non è, allora, la disfunzione di un singolo ufficio giudiziario, né la conseguenza naturale dei carichi di lavoro, né un destino iscritto nello *status* non professionale del giudicante: è, piuttosto, l'effetto coerente, e in parte fisiologico, di una decisione politica precisa, quella che nel 2004 ha introdotto la garanzia pretesa dalla Corte affidandone l'amministrazione a un procedimento inadatto a renderla effettiva.

Resta da chiedersi a quale fine quella costruzione risponda. Dietro la dichiarata esigenza deflattiva, l'attribuzione al giudice onorario della tutela della libertà individuale nei CPR diventa tassello di un più ampio processo di consegna della materia del trattenimento alla discrezionalità della pubblica amministrazione; e in questa prospettiva si spiega l'essenza puramente performativa di una giurisdizione funzionale, in buona sostanza, a requisire la libertà dei trattenuti. Di fronte a «politiche […] che richiedono procedure sbrigative nonostante l'incidenza sulle libertà fondamentali della persona» servono, d'altronde, decisioni seriali e prevedibili, all'occorrenza anche brutali[48]. Letto in quest'ottica, il sistema rivela la propria razionalità, e la giurisdizione apparente si svela come l'esito – prevedibile, se non in parte previsto – di una scelta squisitamente politica.

Sembra allora preferibile, in conclusione, parlare di procedimento deferente piuttosto che di deferenza giudiziaria. Non perché la categoria della *deference* sia inadeguata a descrivere quelle udienze, giacché la logica che vi opera è precisamente quella, ma perché l'attributo si presta ad essere riferito direttamente all'assetto processuale nel suo insieme – il giudice a termine, il difensore nominato all'ultimo, l'amministrazione che sola ha istruito il caso – e alla cultura giuridica condivisa che, entro quell'assetto, gli attori hanno nel tempo maturato.

Attribuire il fenomeno per intero all'ufficio del giudice di pace, o alla cultura giuridica di cui è portatore, significherebbe deresponsabilizzare il legislatore e depoliticizzare una scelta che politica lo è stata eccome; per converso, ricondurlo per intero al disegno normativo

[48] CAPUTO, PEPINO, *op. cit.*, p. 24.

significherebbe negare che un'alternativa fosse praticabile, per il giudice come per gli altri attori del procedimento. Quanto i 938 fascicoli torinesi documentano è dunque una prassi operativa che avrebbe sì potuto essere diversa, ma che nel procedimento disegnato dal legislatore ha trovato le condizioni della propria genesi e del proprio consolidamento. La categoria della deferenza, in definitiva, nomina correttamente la logica che governa quelle udienze, purché se ne collochi il referente nel procedimento tutto e non solo in chi lo presiede.

Riferimenti bibliografici

A. BALLONI, G. MOSCONI, F. PRINA (a cura di), *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, Milano, 2004

M. BENVENUTI, *Il trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri e la c.d. direttiva Lamorgese*, in *Questione giustizia*, 13 febbraio 2023

G. CAMPESI, G. FABINI, *La detenzione della «pericolosità migrante»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2017, pp. 515-532

A. CAPUTO, L. PEPINO, *Giudice di pace e habeas corpus dopo le modifiche al testo unico sull'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2004

A. CIERVO, *La quarantanovesima ora. Sulla recente giurisprudenza costituzionale in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2025, pp. 236 ss.

A.M. DE CESARIS, voce *Habeas corpus*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989

G. FABINI, *Giudici di pace, polizia e «cultura giuridica del confine»*, in C. PENNISI, F. PRINA, M.A. QUIROZ VITALE, M. RAITERI (a cura di), *Amministrazione, cultura giuridica e ricerca empirica*, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 331-351

A. FEBBRAJO, *Cultura giuridica. Contenuti e funzioni di un concetto*, in A. FEBBRAJO, A. LA SPINA, M. RAITERI (a cura di), *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Milano, 2006

M.M. FEELEY, *The Process Is the Punishment. Handling Cases in a Lower Criminal Court*, New York, 1992 (1ª ed. 1979)

L. FERRAJOLI, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?*, in M. BOVERO (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004, pp. 179 ss.

K.D. Kmiec, *The Origin and Current Meanings of "Judicial Activism"*, in *California Law Review*, vol. 92, n. 5/2004, pp. 1441 ss.

C.L. Landri, M. Veglio, *Ricerca sui provvedimenti in materia di espulsione e trattenimento emessi dal Giudice di pace di Torino: anno 2015*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2017

M. Luciani, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione giustizia*, n. 4/2020

S. Marinai, *La prima attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo e i margini di intervento del legislatore nazionale. Riflessioni sul decreto-legge n. 100 del 2026*, in *Eurojus*, n. 3/2026

G. Mosconi, D. Padovan (a cura di), *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, Torino, 2005

A. Natale, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, in *Questione giustizia*, 7 luglio 2025

F. Pallante, *L'incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari*, in *Questione giustizia*, 27 luglio 2025

F. Quassoli, *Il sapere dei magistrati: un approccio etnografico allo studio delle pratiche giudiziarie*, in A. Dal Lago, R. De Biasi (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Roma-Bari, 2002, pp. 197-217

E. Rigo, *Spazi di trattenimento e spazi di giurisdizione. Note a margine di materiali di ricerca sulla detenzione amministrativa dei migranti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2017, pp. 475-494

A.M. Schlesinger Jr., *The Supreme Court: 1947*, in *Fortune*, gennaio 1947

A. Stevanato, *Il trattenimento amministrativo delle persone straniere nella sentenza n. 39 del 2025 della Corte costituzionale. Una conclusione ancora interlocutoria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2025, pp. 65 ss.

C. Tacconi, *La detenzione amministrativa nei Centri per il rimpatrio (CPR): un'illegittima privazione della libertà personale*, in *Sistema penale*, 20 agosto 2025

M. Veglio, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Torino, 2020

J.P. Wenzel, S. Bowler, D.J. Lanoue, *Legislating From the State Bench. A Comparative Analysis of Judicial Activism*, in *American Politics Quarterly*, vol. 25, n. 3/1997

Per citare questo contributo: Giulia Actis Alesina, *La giurisdizione apparente. Genealogia di una prassi deferente nella convalida del trattenimento amministrativo,* ADiM Blog, Ottobre 2026.