

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 165° - Numero 47

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

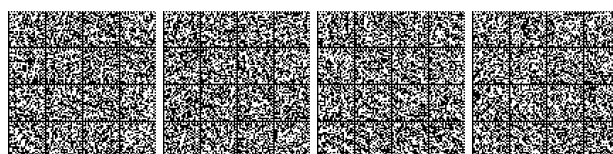
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 novembre 2024

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 179. Sentenza 15 ottobre - 14 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale - Incompatibilità a partecipare al giudizio dibattimentale - Omessa previsione - Irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei principi di terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Illegittimità costituzionale in parte qua.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale - Incompatibilità a partecipare al giudizio di impugnazione della sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza, terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Illegittimità costituzionale in via consequenziale in parte qua.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 101, 111, secondo comma, e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 1.

Pag. 1

N. 180. Sentenza 15 ottobre - 15 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rivalutazione, con efficacia retroattiva, delle indennità e dei rimborsi spese dei Consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, art. 35, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, e 120.

Pag. 9

N. 181. Sentenza 30 ottobre - 19 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia - Polizia penitenziaria - Concorso per la qualifica iniziale di ispettore - Dotazione organica e relativi posti disponibili - Distinzione in base al requisito di genere - Disparità di trattamento tra uomo e donna - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 44, commi da 7 a 11, e allegata Tabella 37; decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, allegata Tabella A.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, primo comma.

Pag. 15

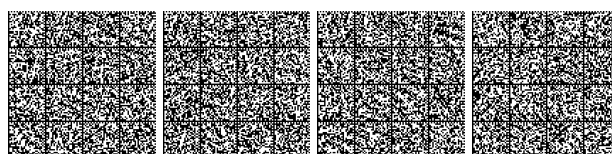
N. 182. Sentenza 29 ottobre - 19 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Provincia autonoma di Trento - Contributo di costruzione per l'abitazione principale - Esenzione - Requisito ostativo - Disponibilità, da parte del richiedente e del coniuge, di un alloggio idoneo alle esigenze familiari nel territorio provinciale - Estensione di tale requisito negativo anche al convivente di fatto - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione delle esigenze di tutela della famiglia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15, artt. 87, comma 4, lettera a), numero 2), e 90, comma 1, lettera d).
- Costituzione, artt. 3 e 31.

Pag. 22



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 209. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 17 ottobre 2024

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei "modi" del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei "modi" di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

Pag. 29

N. 210. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 17 ottobre 2024

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei "modi" del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei "modi" di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

Pag. 44

N. 211. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 17 ottobre 2024

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei "modi" del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei "modi" di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

Pag. 60

N. 212. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 17 ottobre 2024

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei "modi" del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei "modi" di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

Pag. 76



- N. 213. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 20 settembre 2024
- Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Previsione che il consiglio dell’ente presenta tale ipotesi al Ministro dell’interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell’organo straordinario di liquidazione, di cui all’art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000 - Istruttoria e decisione sull’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Emanazione da parte del Ministro dell’interno di un provvedimento di diniego dell’approvazione, in caso di esito negativo dell’esame da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali – Previsione che impone all’ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l’ulteriore termine perentorio di quarantacinque giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole – Inosservanza del termine per la presentazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi ed alle richieste di cui all’art. 261, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 o del termine di cui all’art. 261, comma 4, del medesimo decreto legislativo, oppure emanazione del provvedimento definitivo di diniego da parte del Ministro dell’interno – Previsione che tali fattispecie integrano l’ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, di cui all’art. 141, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000.**
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), artt. 259, comma 1, limitatamente all’aggettivo “perentorio” in esso contenuto; 261, comma 4, limitatamente all’aggettivo “perentorio” in esso contenuto; 262, comma 1.....

Pag. 91





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 179

Sentenza 15 ottobre - 14 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale - Incompatibilità a partecipare al giudizio dibattimentale - Omessa previsione - Irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione dei principi di terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Incompatibilità del giudice - Giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale - Incompatibilità a partecipare al giudizio di impugnazione della sentenza di non luogo a procedere - Omessa previsione - Violazione dei principi di ragionevolezza, terzietà e imparzialità della giurisdizione, collegati alla garanzia del giusto processo - Illegittimità costituzionale in via consequenziale *in parte qua*.

- Codice di procedura penale, art. 34, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, secondo comma, 101, 111, secondo comma, e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. D.L., con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2024, iscritta al n. 52 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Siena, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, 3, 24, secondo comma, 101 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e all'art. 14, paragrafo 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio dibattimentale il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, per la prosecuzione del giudizio.

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce di procedere nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 341-bis del codice penale, a seguito di decreto di citazione diretta a giudizio, con cui contestualmente il pubblico ministero ha fissato la data dell'udienza di comparizione predibattimentale.

In particolare, il giudice *a quo* evidenzia che, in applicazione delle disposizioni previste nella tabella di organizzazione dell'ufficio, è stato incaricato dello svolgimento dell'udienza di comparizione predibattimentale, a seguito della quale ha disposto che il giudizio, in assenza di richieste di definizioni alternative, proseguisse davanti a un giudice diverso, come individuato secondo i criteri di assegnazione stabiliti nella predetta tabella, e ha fissato la data per la celebrazione dell'udienza dibattimentale.

Il rimettente rileva che alla predetta udienza, in ragione della temporanea assenza del diverso giudice designato per il dibattimento, è stato disposto il rinvio del processo innanzi sé, quale giudice dibattimentale, destinato a svolgere, per un semestre, compiti di supplenza sull'intero ruolo del diverso giudice già designato quale giudice del dibattimento, in ragione della sopravvenuta applicazione dello stesso presso altro ufficio giudiziario.

Ciò evidenziato, il giudice *a quo* dà atto che, in quanto giudice dell'udienza dibattimentale, è tenuto ad adottare una decisione di merito, nonostante abbia già valutato il contenuto dell'ipotesi accusatoria, sulla base di atti anteriormente compiuti e relativi alla medesima res iudicanda, oggetto del provvedimento pronunciato all'udienza predibattimentale.

Ad avviso del rimettente, l'ordinamento non prevede, per il caso di specie, un'ipotesi di incompatibilità, pur essendo già stata svolta una attività atta a generare la cosiddetta "forza della prevenzione" perché di natura propriamente decisoria, non riguardante il semplice svolgimento del processo o un aspetto meramente formale del procedimento.

Il giudice *a quo*, inoltre, evidenzia che l'istituto della incompatibilità attiene a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento ed è espressivo di valori cardine della giurisdizione, quali la terzietà e l'imparzialità, a loro volta collegati alla garanzia del giusto processo.

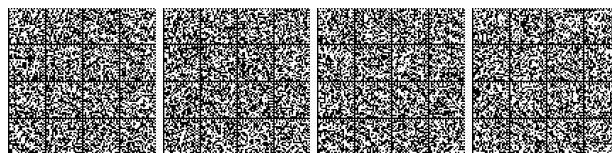
Sottolinea, inoltre, che la disciplina della incompatibilità mira a prevenire l'eccessiva soggettività del giudizio e a salvaguardare l'imparzialità del giudice.

Individua, quindi, nelle norme indicate come violate, i referenti normativi, costituzionali e sovranazionali, dell'istituto della incompatibilità, ed evidenzia che il diritto ad un equo processo (art. 6, paragrafo 1, CEDU) esige che una causa sia esaminata da un tribunale che, oltre ad essere indipendente, sia anche imparziale e in tal modo implica e postula il riconoscimento del diritto, fondamentale, ad un giudice che offra tale garanzia.

Il rimettente evidenzia che, nel quadro convenzionale, l'imparzialità del giudice corrisponde all'assenza di pregiudizio in capo al giudice stesso, sia secondo un approccio soggettivo, che cerchi di accertare la sua convinzione o il suo interesse personale in una determinata causa, sia oggettivo, che miri ad accertare se egli offra sufficienti garanzie per escludere qualsiasi dubbio legittimo sulla sua imparzialità. Inoltre, la mancanza di imparzialità, nel quadro della CEDU, può altresì porsi da un punto di vista funzionale, se relativa ai rapporti gerarchici o di altro tipo nell'ambito del medesimo processo giudiziario, ovvero all'esercizio di varie funzioni da parte della stessa persona in tale processo (è richiamata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2005, Kyprinou contro Cipro, paragrafo 121).

Il rimettente non trascura poi di considerare che, secondo la giurisprudenza convenzionale, l'aver già adottato decisioni prima del processo non è un fatto di per sé solo idoneo a giustificare timori quanto alla sua imparzialità e che, al fine di valutare il rispetto del principio di imparzialità giudiziaria previsto dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, assumono rilievo dirimente la portata e natura dei provvedimenti adottati dal giudice prima del processo (sono richiamate le sentenze della Corte EDU 24 agosto 1993, Nortier contro Paesi Bassi, paragrafo 33; 24 febbraio 1993, Fey contro Austria, paragrafo 30; 16 dicembre 1992, Sainte-Marie contro Francia, paragrafo 32).

Quanto alle ipotesi di incompatibilità cosiddetta "orizzontale", il rimettente evidenzia che alcune pronunce della Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 16 del 2022, n. 155 e n. 131 del 1996, n. 453 del 1994, n. 439 del 1993, n. 261, n. 186 e n. 124 del 1992) hanno precisato che per giudizio deve intendersi ogni processo che, in base a



un esame di prove, pervenga ad una decisione di merito e che la nozione di decisione di merito comprende, di tutta evidenza, il giudizio dibattimentale.

Infatti, il giudice *a quo* rileva come il compito decisorio del giudice del dibattimento consista nel saggiare tutte le concorrenti ipotesi esplicative introdotte in un processo svoltosi nel contraddittorio tra parti poste in condizioni di parità, ai sensi dell'art. 111, primo comma, Cost., accettando come "vera" l'ipotesi accusatoria soltanto se provata «al di là di ogni ragionevole dubbio» (art. 533, comma 1, cod. proc. pen.).

Il rimettente, poi, richiamando in particolare la sentenza n. 16 del 2022, ricorda che questa Corte ha da tempo individuato le condizioni che rendono la previsione di un caso di incompatibilità costituzionalmente necessaria, vale a dire la preesistenza di valutazioni che cadono sulla medesima res iudicanda: l'essere stata operata, da parte del giudice, una valutazione di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione, nonché l'attenere tale decisione al merito dell'ipotesi accusatoria e non già al mero svolgimento del processo o a un aspetto formale del procedimento.

1.2.- Ciò premesso in generale, il rimettente evidenzia che, alla luce di quanto previsto dagli artt. 553 e 554-ter cod. proc. pen., come modificati dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il compito decisorio spettante al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale consiste nel compiere valutazioni e assumere decisioni «sulla base degli atti» (art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.) trasmessi dal pubblico ministero, costituiti dal «fascicolo per il dibattimento [...] unitamente al fascicolo del pubblico ministero» (art. 553 cod. proc. pen.), operando un approfondito vaglio e controllo sul materiale probatorio raccolto dal pubblico ministero, in capo al quale soltanto si concentra la potestà investigativa, correlata al dovere, per lo stesso, di approfondire tutti i possibili aspetti e profili di una notizia di reato, nell'ottica di una completa ed esaustiva ricostruzione dei fatti e del "vero", svolgendo «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini» (art. 358 cod. proc. pen.).

Ad avviso del rimettente, il controllo demandato al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale consiste in una valutazione non formale, ma contenutistica della consistenza dell'ipotesi accusatoria e tale valutazione involge la sussistenza delle condizioni necessarie perché il processo possa proseguire «davanti ad un giudice diverso» (art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.), innanzi al quale sono poi assunte le prove nel contraddittorio tra parti.

Sotto tale profilo, il rimettente rileva che le condizioni affinché il giudizio possa proseguire davanti ad un giudice diverso sono descritte, ad opera del d.lgs. n. 150 del 2022, in termini negativi, identificandosi tanto nell'insussistenza delle «condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere», quanto nella «assenza di definizioni alternative» del giudizio (art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.).

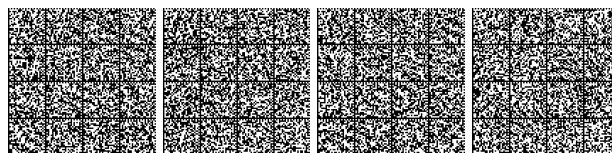
Osserva, altresì, che le «condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere» sono state, di contro, descritte in termini positivi, identificandosi tanto nelle ipotesi in cui «sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere seguita», ovvero in cui «risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa», quanto nei casi in cui «gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna» (art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.).

Pertanto, configurandosi l'udienza di comparizione predibattimentale come sede destinata alla valutazione dell'insieme dei dati probatori raccolti in sede di indagini preliminari e della loro capacità di offrire coerenti conferme all'ipotesi accusatoria descritta nell'imputazione, attraverso l'esercizio di intensi poteri di verifica sul merito stesso di quest'ultima, l'omessa previsione dell'incompatibilità del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale alla celebrazione dell'udienza dibattimentale si pone in aperto contrasto con i parametri costituzionale sopra evocati.

Dalla omessa previsione di tale caso di incompatibilità del giudice discenderebbe, poi, una disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di incompatibilità a partecipare al giudizio per il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare, ai sensi dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen.

Sarebbero, infatti, identici i compiti decisorii del giudice dell'udienza preliminare e del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, con riguardo alla valutazione della fondatezza dell'accusa, essendo entrambi soggetti alla medesima regola di giudizio volta ad individuare i casi di «oggettiva non superfluità del processo» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 88 del 1991), regola oggi condensata nella formula secondo cui «il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere» quando «gli elementi acquisiti non consentono» di formulare «una ragionevole previsione di condanna» (artt. 425, comma 3, e 554-ter cod. proc. pen.).

Il giudice *a quo* osserva che le singole ipotesi di astensione per la presenza di situazioni che possano pregiudicare la terzietà e l'imparzialità del giudice restano affidate ai soli casi tassativamente previsti dagli artt. 34 e 36 cod. proc. pen., senza che possano essere ampliate o applicate in via analogica (è richiamata Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 11 febbraio-17 marzo 2021, n. 10328), sicché, in ragione del carattere eccezionale e tassativo di tali



casi, non sarebbe praticabile alcun tentativo volto a sanare la rilevata lacuna, dovendosi necessariamente invocare l'intervento additivo di questa Corte.

2.- Con atto depositato il 23 aprile 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

In primo luogo, la difesa statale eccepisce che il giudice rimettente ha trascurato di considerare la possibilità di applicare gli artt. 34 e 36 cod. proc. pen., non confrontandosi con il disposto di cui alla lettera *h*) del comma 1 di quest'ultimo che, con formula di chiusura, indica, tra i casi in cui vi è l'obbligo di astenersi, anche l'ipotesi di «altre gravi ragioni di convenienza».

Di conseguenza, soltanto a seguito dell'eventuale rigetto dell'istanza di astensione da parte del presidente del tribunale (competente ex art. 36, comma 3, cod. proc. pen.), il giudice rimettente, investito del processo, avrebbe potuto sollevare le questioni di legittimità costituzionale per ricondurre il caso nel disposto dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. e, quindi, nell'ambito applicativo dell'art. 36, comma 1, lettera *g*), cod. proc. pen.

Sotto altro profilo, la difesa statale evidenzia che l'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., prevede che l'udienza dibattimentale deve svolgersi «davanti ad un giudice diverso», con locuzione sostanzialmente identica a quella utilizzata nell'art. 623, comma 1, lettera *d*), cod. proc. pen., sicché tale espressione potrebbe essere interpretata come vera e propria ipotesi di incompatibilità.

Pertanto, ad avviso della difesa statale, l'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen. ha introdotto una causa di incompatibilità speciale, disciplinata dagli artt. 35 e seguenti del codice di rito, la violazione della quale avrebbe dovuto imporre al giudice rimettente di investire il presidente del tribunale al fine di far rilevare l'erroneità dell'assegnazione, in quanto contraria alla legge (oltre che alle previsioni tabellari attuative della legge), per ottenerne la revoca.

Considerato in diritto

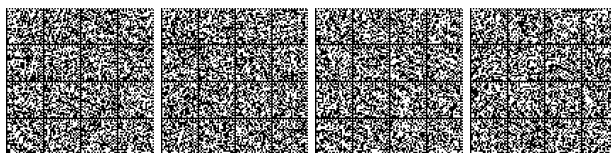
1.- Con ordinanza del 14 febbraio 2024, il Tribunale di Siena, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, 3, 24, secondo comma, 101 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU e all'art. 14, paragrafo 1, PIDCP, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al successivo giudizio dibattimentale il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso, per la prosecuzione del giudizio.

Il rimettente, premesso di aver celebrato l'udienza predibattimentale nei confronti di una persona imputata del delitto di cui all'art. 341-bis cod. pen. e di aver disposto, in assenza di richieste di definizioni alternative, la prosecuzione del giudizio davanti a un giudice diverso, fissando la data per la celebrazione dell'udienza dibattimentale, evidenzia di essere stato designato anche per lo svolgimento di tale udienza, sia pure in supplenza del diverso giudice, in ragione della sopravvenuta applicazione dello stesso presso altro ufficio giudiziario.

Ciò precisato, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla trattazione del giudizio dibattimentale del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha fissato la data dell'udienza dibattimentale davanti a un giudice diverso, per la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen., viola i parametri sopra indicati in quanto l'attività demandata al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale ha ad oggetto una valutazione non formale ma contenutistica della consistenza dell'ipotesi accusatoria, perché fondata sull'analisi dei complessivi risultati delle indagini preliminari, con la conseguenza che l'udienza predibattimentale è sede idonea a generare la cosiddetta "forza della prevenzione", tale da pregiudicare l'imparzialità e la terzietà del giudice del dibattimento.

Sussisterebbe, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto tale mancata previsione sarebbe foriera di disparità di trattamento rispetto alla disposizione contenuta nel medesimo art. 34, comma 2, cod. proc. pen., che espressamente prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio per il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare.

A sostegno della censura, il rimettente rileva che, in punto di vaglio della fondatezza dell'accusa, i compiti decisi del giudice dell'udienza preliminare e del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale sono identici, essendo entrambi soggetti alla medesima regola di giudizio condensata nella formula secondo cui «il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere» quando «gli elementi acquisiti non consentono» di formulare «una ragionevole previsione di condanna», secondo le disposizioni di cui agli artt. 425, comma 3, e 554-ter, comma 1, cod. proc. pen.



Il giudice *a quo* afferma, altresì, che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti in quanto le singole ipotesi di astensione, previste per la presenza di situazioni che possano pregiudicare la terzietà e l'imparzialità del giudice, restano affidate ai soli casi tassativamente previsti dagli artt. 34 e 36 cod. proc. pen., non potendo essere ampliate o applicate in via analogica, ragione per cui non è praticabile alcun tentativo volto a sanare la mancata previsione del caso di incompatibilità.

2.- In via preliminare, va rilevato che non può trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale.

Secondo l'orientamento costante di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale è ammissibile quando l'ordinanza di remissione è argomentata in modo da consentire il controllo "esterno" della rilevanza attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata nel giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 94 del 2023, n. 237 del 2022 e n. 259 del 2021).

Il rimettente ha ritenuto, in modo non implausibile, di non potersi astenere dalla celebrazione del giudizio dibattimentale in virtù del disposto di cui all'art. 36, comma 1, lettera g), cod. proc. pen., che obbliga a ciò solo se il giudice «si trova in taluna delle situazioni di incompatibilità stabilite dagli articoli 34 e 35 e dalle leggi di ordinamento giudiziario», nelle quali, appunto, non è ricompresa quella concernente il giudice dell'udienza predibattimentale chiamato ad essere anche il giudice del dibattimento. Da ciò la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, dirette a introdurre nell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. l'ulteriore ipotesi del giudice dell'udienza predibattimentale chiamato ad essere anche giudice del dibattimento.

3.- Passando al merito delle sollevate questioni, deve preliminarmente rilevarsi che l'udienza predibattimentale - introdotta recentemente nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica dall'art. 32 del d.lgs. n. 150 del 2022, sul modello dell'udienza preliminare - obbliga il giudice al vaglio preventivo della necessità della celebrazione del dibattimento, a garanzia del corretto esercizio da parte dell'organo requirente dell'esercizio dell'azione penale, così fungendo da "filtro" a dibattimenti ingiustificati e, comunque, perseguendo in tal modo finalità deflative e di semplificazione.

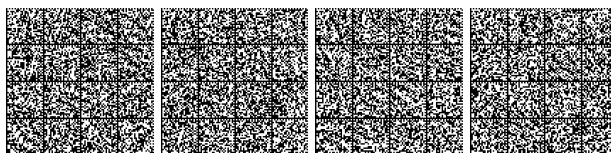
A tal fine, l'atto di citazione a giudizio, ai sensi dell'art. 552 cod. proc. pen., oltre a contenere, tra l'altro, l'indicazione del giudice competente per l'udienza di comparizione predibattimentale, prescrive altresì che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, entro il termine di cui all'art. 554-ter, comma 2, cod. proc. pen. può presentare le richieste previste dagli artt. 438, 444 e 464-bis del medesimo codice, oppure presentare domanda di oblazione. L'imputato può, infatti, chiedere la definizione alternativa del procedimento penale con l'istanza di giudizio abbreviato, o di applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., o di sospensione del processo con messa alla prova, oppure può formulare domanda di oblazione, a pena di decadenza, prima che il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale pronunci sentenza di non luogo a procedere.

La novellata disposizione di cui all'art. 552, cod. proc. pen., stabilisce, altresì, alla lettera g), che la citazione deve contenere l'avviso che il fascicolo relativo alle indagini preliminari è depositato nella cancelleria del giudice e che le parti e i loro difensori hanno facoltà di prenderne visione e di estrarne copia. Difatti, l'art. 553 cod. proc. pen. stabilisce che «[i]l pubblico ministero forma il fascicolo per il dibattimento e lo trasmette al giudice, unitamente al fascicolo del pubblico ministero e al decreto di citazione immediatamente dopo la notificazione».

L'udienza predibattimentale, quale udienza camerale a partecipazione necessaria del pubblico ministero e del difensore dell'imputato (art. 554-bis, comma 1, cod. proc. pen.), è delineata, pertanto, come snodo obbligato tra le indagini preliminari e il dibattimento, con l'attribuzione al giudice dei poteri decisionali di cui agli artt. 554-bis e 554-ter cod. proc. pen.

Oltre alla verifica della regolare costituzione del rapporto processuale, l'art. 554-bis, comma 5, cod. proc. pen. prevede che il giudice «anche d'ufficio, sentite le parti, invita il pubblico ministero a riformulare l'imputazione e, ove lo stesso non vi provveda, dichiara, con ordinanza, la nullità dell'imputazione e dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero»; nello stesso senso provvede anche «[a] fine di consentire che il fatto, la definizione giuridica, le circostanze aggravanti e quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, siano indicati in termini corrispondenti a quanto emerge dagli atti» (comma 6 del medesimo articolo).

Espletate tali verifiche, la disposizione di cui all'art. 554-ter cod. proc. pen. attribuisce al giudice predibattimentale il compito di accertare se, sulla base degli atti trasmessi ai sensi del sopra richiamato art. 553 cod. proc. pen., sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non doveva essere proseguita, nonché se risulta che il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che l'imputato non è punibile per qualsiasi causa. In tal caso il giudice predibattimentale adotta una sentenza di non luogo a procedere.



Vi è, poi, il rinvio a molteplici disposizioni che governano l'udienza preliminare, quale modello di udienza "filtro", ora estesa anche al rito monocratico. In quanto compatibili, sono infatti applicabili le disposizioni di cui agli artt. 424, commi 2, 3 e 4, 425, comma 2, 426 e 427 cod. proc. pen.

In particolare, ai fini delle questioni in esame rileva soprattutto l'art. 554-ter, comma 1, cod. proc. pen., che stabilisce che «[i]l giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole previsione di condanna», prevedendo così la stessa regola, introdotta nell'art. 425, comma 3, cod. proc. pen. dal medesimo legislatore riformatore con l'art. 23, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 150 del 2022, in sostituzione della regola che consentiva la pronuncia di proscioglimento «quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio».

Si tratta della medesima regola prevista dall'art. 408 cod. proc. pen., nella formulazione modificata dall'art. 22, comma 1, lettera e), numero 1), del d.lgs. n. 150 del 2022, per la richiesta di archiviazione.

Quindi il giudice dell'udienza predibattimentale, se ritiene che gli elementi acquisiti consentono «una ragionevole previsione di condanna» e non sussistono i presupposti per il proscioglimento, fissa per la prosecuzione del giudizio la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un «giudice diverso» e dispone la restituzione del fascicolo del pubblico ministero (art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.).

3.1.- Rileva correttamente il rimettente che la nuova norma processuale, contenuta nel comma 3 dell'art. 554-ter cod. proc. pen., pone la regola secondo cui il giudice del dibattimento deve essere «diverso» rispetto al giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale; regola che, secondo il tenore letterale della stessa, non è quella della incompatibilità di cui all'art. 34 cod. proc. pen., la cui formulazione è rimasta invariata. Il catalogo delle situazioni pregiudicanti, che determinano l'incompatibilità del giudice a partecipare al giudizio, non è stato arricchito della fattispecie di cui al comma 3 dell'art. 554-ter cod. proc. pen. quando tale disposizione è stata introdotta nel codice di rito.

Mette conto ricordare che, in tema di incompatibilità del giudice penale, la consolidata giurisprudenza di legittimità è nel senso di ritenere che l'art. 34 cod. proc. pen. è disposizione di natura eccezionale e, in quanto tale, insuscettibile di interpretazione analogica o estensiva (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze 18 ottobre 2022-3 febbraio 2023, n. 4813 e n. 10328 del 2021; sezione terza penale, sentenza 5 febbraio-7 giugno 2019, n. 25313).

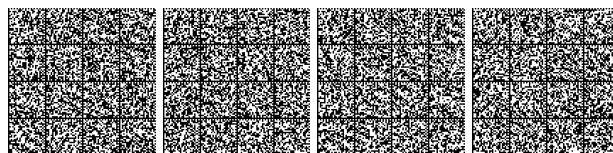
4.- Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., sono fondate.

4.1.- Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, di recente ribadito dalla sentenza n. 93 del 2024, la disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice, presidiati dall'art. 111, secondo comma, Cost., mirando a escludere che questi possa pronunciarsi sull'accusa quando è condizionato dalla "forza della prevenzione", cioè «dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda» e ad assicurare «che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto "terzo", scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi» (sentenza n. 172 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022 e precedenti ivi citati).

Questa Corte, nella pronuncia indicata, ha anche ribadito che «per ritenersi sussistente l'incompatibilità endoprocedurale del giudice, devono concorrere le seguenti condizioni: a) le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima res iudicanda; b) il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; c) quest'ultima abbia natura non "formale", ma "di contenuto", ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; d) la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento (sentenze n. 172 e n. 91 del 2023 e n. 64 del 2022)».

Si è, altresì, evidenziato che «[o]ve s'afferma che il giudice non possa esprimersi più volte sulla medesima res iudicanda, deve intendersi per "giudizio" ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito: il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti, l'udienza preliminare e talora l'incidente di esecuzione, nonché il decreto penale di condanna (da ultimo, sentenza n. 16 del 2022)» (ancora sentenza n. 93 del 2024).

Con la sentenza n. 91 del 2023, questa Corte ha, poi, riconosciuto l'esistenza di un sistema integrato mirato a realizzare la necessaria tutela del principio del giusto processo, di cui all'art. 111 Cost., in tutti i casi in cui sussista il rischio che possa risultare compromessa l'imparzialità del giudice.



A tal riguardo, ha affermato che «il principio del giudice terzo e imparziale, che in passato la giurisprudenza di questa Corte aveva ricavato da altri parametri (artt. 3, 25, 101 e 108 Cost.), ha assunto autonoma rilevanza con la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), sì da costituire connotato essenziale e necessario dell'esercizio di ogni giurisdizione».

Si è quindi precisato che «[i]l processo in tanto può dirsi “giusto” in quanto sia garantita l'imparzialità del giudice»; e si è sottolineato che l'imparzialità «non è che un aspetto di quel carattere di “terzietà” che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale quanto la posizione del giudice, distinguendola da quella degli altri soggetti pubblici, e condiziona l'effettività del diritto di azione e difesa in giudizio».

La regola dell'imparzialità del giudice è anche nelle Carte europee, in quanto l'art. 6, paragrafo 1, CEDU stabilisce che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale; e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto all'esame della causa da parte di un giudice «indipendente e imparziale, precostituito per legge».

4.2.- Si ha, pertanto, che a presidio della garanzia di terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), che è presupposto dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24, secondo comma, Cost.), il codice di rito prevede (negli artt. 34 e 35 cod. proc. pen.) un catalogo di situazioni pregiudicanti in astratto - tali, quindi, a prescindere dalla concreta possibile prevenzione del giudice - che comportano, in radice, la sua incompatibilità e che, prima ancora, lo obbligano ad astenersi (art. 36, comma 1, lettera g, cod. proc. pen.) con facoltà delle parti di recusare il giudice che, avendone l'obbligo, non si astenga (art. 37, comma 1, lettera a, cod. proc. pen.).

È stato quindi sottolineato che, in tal modo, risulta un sistema integrato mirato a realizzare la necessaria tutela del principio del giusto processo in tutti i casi in cui sussista il rischio che possa risultare compromessa l'imparzialità del giudice. La tutela dell'imparzialità è appunto garantita «mediante una razionale ed esaustiva utilizzazione degli istituti volti ad assicurare il principio del “giusto processo”» (sentenza n. 308 del 1997).

La tutela in parola non può, d'altra parte, risultare affidata soltanto alla possibilità, per il giudice, di astenersi quando sussistano gravi ragioni di convenienza, ai sensi dell'art. 36 cod. proc. pen. Tale disposizione, che secondo la giurisprudenza di questa Corte costituisce una «norma di chiusura a cui devono essere ricondotte tutte le ipotesi non ricadenti nelle precedenti lettere e nelle quali tuttavia l'imparzialità del giudice sia da ritenere compromessa» (sentenza n. 113 del 2000), si riferisce infatti a situazioni, non tipizzate ex ante dal legislatore, in cui la terzietà e l'imparzialità del giudice risultino compromesse in concreto, mentre l'incompatibilità significa che nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 34 cod. proc. pen. l'imparzialità del giudice è compromessa ex se, in generale e in astratto.

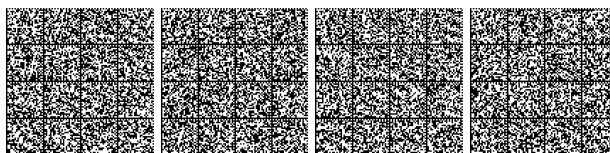
5.- Orbene, la mancata previsione in tale disposizione di un'ulteriore fattispecie, generale e astratta, di incompatibilità - quella del giudice dell'udienza predibattimentale chiamato poi ad essere anche il giudice del dibattimento - confligge con i principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'attività decisionale che il giudice è chiamato a svolgere nell'udienza predibattimentale, compendiata nelle valutazioni oggetto dei provvedimenti di cui agli artt. 554-bis e 554-ter cod. proc. pen., nei termini sopra esaminati ai punti 3 e 3.1., connota tale udienza quale sede pregiudicante della successiva fase decisoria, in quanto il giudice predibattimentale esercita un vaglio penetrante del merito dell'accusa.

La base conoscitiva del giudice predibattimentale è costituita dal complesso degli atti delle indagini preliminari condotte dall'organo inquirente, oltre che dagli atti che confluiscono nel fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431 cod. proc. pen.

Le sue decisioni possibili, come evidenziato sopra, vanno poi dalla verifica della corrispondenza dell'imputazione agli atti di indagine, anche in riferimento alle circostanze aggravanti, all'accertamento della sussistenza di cause di improcedibilità dell'azione penale, di non punibilità e di proscioglimento nel merito, e quindi anche delle condizioni per una pronuncia ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. per particolare tenuità del fatto, estendendosi fino all'adozione di una decisione, sulla base degli atti, in ordine alla sussistenza, o no, della ragionevole previsione di condanna.

La valutazione dell'ampio compendio accusatorio, secondo tale regola, implica un giudizio prognostico di tipo negativo sulla sostenibilità dell'accusa, ovvero un giudizio sull'utilità del giudizio nella prospettiva di una sentenza di condanna al di là di ogni ragionevole dubbio; valutazione che, dunque, crea un evidente rischio di condizionamento nel successivo giudizio dibattimentale.



Consegue da ciò che la previsione della mera diversità del giudice dibattimentale rispetto a quello predibattimentale non è sufficiente ad assicurare la garanzia del giusto processo, versandosi in una fattispecie in cui il pregiudizio all'imparzialità e terzietà del giudice del dibattimento è di gravità tale da dover essere necessariamente prevista in via generale e predeterminata, anche a prescindere dalla valutazione in concreto che il giudice è chiamato a compiere e, quindi, «indipendentemente dal contenuto che tali attività possono aver assunto» (sentenza n. 306 del 1997).

La mancata previsione della incompatibilità del giudice dell'udienza predibattimentale alla trattazione del giudizio dibattimentale del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. e, di riflesso, anche con l'art. 24, secondo comma, Cost.

6.- Fondata è anche l'ulteriore questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

Come si è rilevato, il giudice dell'udienza preliminare e il giudice dell'udienza predibattimentale, ai sensi degli artt. 425, comma 3, e 554-ter cod. proc. pen., sono soggetti alla medesima regola di giudizio compendiata nel canone secondo cui «il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere» quando «gli elementi acquisiti non consentono» di formulare «una ragionevole previsione di condanna». A fronte di ciò, tuttavia, l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen. detta una disciplina ingiustificatamente differenziata nella misura in cui prevede l'incompatibilità a partecipare al giudizio soltanto per «il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» e non anche per il giudice dell'udienza predibattimentale.

La già evidenziata simmetria, in relazione alla penetrante attività valutativa che sono chiamati a compiere sia il giudice dell'udienza preliminare, sia il giudice dell'udienza predibattimentale, ora contemplata per i reati a citazione diretta, rende, dunque, irragionevole la mancata previsione, nei casi di incompatibilità cosiddetta “orizzontale”, di cui all'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., anche della fattispecie del giudice dell'udienza predibattimentale che sia poi chiamato ad essere altresì giudice del dibattimento.

7.- In conclusione, ancorché la testuale prescrizione della diversità del giudice dibattimentale rispetto al giudice dell'udienza predibattimentale potrebbe, in astratto, non precludere un'interpretazione costituzionalmente orientata che identifichi il «giudice diverso» in un giudice non “incompatibile”, sempre che si superasse il carattere tassativo dell'elencazione contenuta nell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., tuttavia, a fronte dei possibili impieghi che la predetta locuzione può assumere nella materia processuale, la necessità che sia assicurata la garanzia del giusto processo e la connessa tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., postulano - anche per l'esigenza di certezza del diritto - che l'introduzione di una nuova situazione di incompatibilità avvenga con pronuncia di illegittimità costituzionale di tipo additivo.

Questa Corte, peraltro, in relazione alla mancata previsione di una condizione di incompatibilità del giudice civile dell'esecuzione che ha adottato il provvedimento reclamato a far parte del collegio giudicante sul reclamo, ha evidenziato «che le istanze correlate al principio di imparzialità-terzietà del giudice, nell'ambito del processo civile, possono ben transitare anche attraverso una interpretazione sistematica e adeguatrice alla Costituzione dell'art. 51, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., relativamente alla nozione di “altro grado del processo”», ma ha però precisato che «le esigenze di certezza, particolarmente avvertite nella materia processuale, unitamente alla varietà e alla peculiarità delle ipotesi potenzialmente riconducibili alla *ratio* del gravame interno allo stesso ufficio giudiziario [...] sono tali da rendere la pronuncia additiva, invocata dal giudice rimettente, un rimedio funzionale alle citate esigenze» (sentenza n. 45 del 2023).

Pertanto, assorbito l'esame degli ulteriori parametri evocati, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non può partecipare al giudizio il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale nel caso previsto dall'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.

8.- Dall'ampliamento dei casi di incompatibilità per effetto della presente pronuncia di illegittimità costituzionale discende la necessità che il principio del giusto processo sia assicurato anche con riferimento al giudizio di impugnazione della sentenza di non luogo a procedere, ai sensi dell'art. 554-quater, comma 3, cod. proc. pen.

Tale disposizione stabilisce, infatti, che in caso di impugnazione della sentenza di non luogo a procedere da parte del pubblico ministero, la corte d'appello, che non confermi la sentenza, fissa la data per l'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso da quello che ha pronunciato la sentenza.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa in via consequenziale all'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non può partecipare al giudizio il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale anche nel caso previsto dall'art. 554-quater, comma 3, cod. proc. pen.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che non può partecipare al giudizio il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale nel caso previsto dall'art. 554-ter, comma 3, cod. proc. pen.;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che non può partecipare al giudizio il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale nel caso previsto dall'art. 554-quater, comma 3, cod. proc. pen.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240179

N. 180

Sentenza 15 ottobre - 15 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Norme della Regione autonoma Sardegna - Rivalutazione, con efficacia retroattiva, delle indennità e dei rimborsi spese dei Consiglieri regionali e dei componenti della Giunta regionale - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, art. 35, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, terzo comma, e 120.

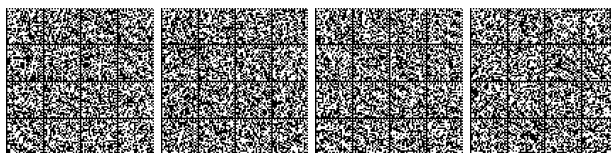
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 2024 il Giudice relatore Angelo Buscema;

udito l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 15 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 gennaio 2022 e iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diversi articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).

È ora all'esame di questa Corte la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 35, comma 5, (Rivalutazione Istat delle indennità dei consiglieri regionali) della predetta legge regionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con l'interposizione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e agli artt. 5 e 120 Cost. relativamente al principio di leale collaborazione.

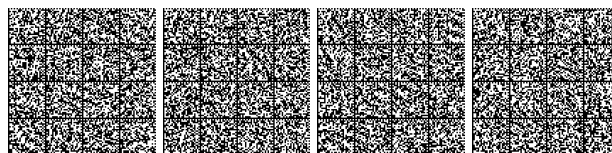
L'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 introduce, dopo il comma 5 dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 9 gennaio 2014, n. 2 (Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione), i commi *5-bis* e *5-ter* i quali prevedono, con efficacia retroattiva, a decorrere dalla XV legislatura (ossia dal 2014), la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese dei consiglieri regionali con particolari funzioni e dei componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, in misura pari a quella rilevata dall'ISTAT.

1.1.- Secondo il ricorrente, la normativa regionale impugnata si porrebbe innanzitutto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, evocato quale norma interposta, il quale detta misure di riduzione dei costi della politica nelle regioni.

L'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, prevede che, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni è erogata a condizione che ciascuna regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, definisca l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale da non eccedere complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Osserva il ricorrente che l'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, nel prevedere un incremento delle predette indennità di funzione oltre i limiti stabiliti dalla Conferenza Stato-regioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, si porrebbe in contrasto con la disposizione statale, violando conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo al coordinamento della finanza pubblica il quale impone alle regioni, incluse quelle ad autonomia speciale, il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Evidenzia difatti l'Avvocatura generale che sommando le diverse componenti del trattamento economico (indennità consiliare; rimborso forfettario per le spese inerenti all'esercizio del mandato; indennità di carica per i consiglieri che svolgono particolari funzioni e l'eventuale rimborso per le spese di trasporto), l'emolumento massimo previsto dalla legge regionale per i presidenti e per i consiglieri avrebbe già raggiunto il limite massimo fissato dalla Conferenza,



cosicché qualsiasi incremento - e dunque anche quello previsto dalla disposizione impugnata - travalicherebbe detto limite.

1.2.- L'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 violerebbe, altresì, gli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

1.3.- Infine, l'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 lederebbe gli artt. 5 e 120 Cost. con riguardo al principio di leale collaborazione in quanto derogherebbe unilateralmente all'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano con le delibere 30 ottobre e 6 dicembre 2012.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, deducendo l'inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- Con riguardo all'asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, la difesa regionale sostiene che tale disposizione non porrebbe alcun obbligo a carico delle regioni ma soltanto l'onere di rispettare - con riguardo agli importi degli emolumenti spettanti ai consiglieri e ai componenti degli organi esecutivi regionali - il parametro individuato dalla Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome (sul punto viene citata la sentenza di questa Corte n. 23 del 2014), con la conseguenza che non potrebbe ravvisarsi alcuna lesione della norma interposta.

Pertanto, i limiti stabiliti dalla Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome sarebbero stati complessivamente rispettati dalla Regione autonoma Sardegna attraverso la riduzione del numero dei consiglieri regionali (sceso da ottanta a sessanta), che avrebbe consentito una considerevole diminuzione delle spese di funzionamento dell'assemblea legislativa.

La Regione resistente sottolinea inoltre che il d.l. n. 174 del 2012, come convertito, è stato adottato in un momento di grave crisi economica, e che nel mutato contesto le disposizioni ivi contemplate, ove fossero da considerarsi ancora vigenti, apparirebbero di dubbia legittimità costituzionale. Difatti il principio costituzionale dell'equilibrio del bilancio, introdotto nell'art. 119 Cost. con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), consentirebbe alle regioni un maggiore margine di autonomia e discrezionalità in termini di manovra finanziaria.

2.2.- La Regione eccepisce, altresì, l'inammissibilità e la non fondatezza della lamentata violazione degli artt. 5 e 120 Cost. con riguardo al principio di leale collaborazione, atteso che l'accordo raggiunto in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome sull'individuazione degli importi massimi degli emolumenti dei consiglieri e degli assessori regionali non sarebbe "vincolante" per le singole regioni, cosicché il mancato rispetto di detta misura non potrebbe ritenersi lesivo dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente.

2.3.- La resistente ritiene, infine, inammissibile il motivo di impugnativa inerente alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., per carenza di argomentazioni al riguardo.

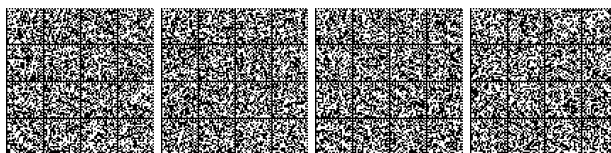
Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Decise con separate pronunce le altre impugnative promosse con il ricorso indicato, sono oggetto dell'odierno scrutinio le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

2.- Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, nonché la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, e degli artt. 5 e 120 Cost., relativamente al principio di leale collaborazione.

L'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 introduce, dopo il comma 5 dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 2 del 2014, i commi 5-bis e 5-ter i quali stabiliscono: «5-bis. Le indennità e i rimborsi spese previsti dal presente articolo sono rivalutati annualmente in misura pari alla variazione rilevata dall'ISTAT, se positiva, dell'indice dei prezzi al consumo (FOI). 5-ter. La rivalutazione di cui al comma 5-bis decorre dalla XV Legislatura».



2.1.- Successivamente, con l'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 19 maggio 2023, n. 6 (Disposizioni in materia di indebitamento delle aziende del Sistema sanitario, di attuazione di programmi europei e abrogazione di norme) i citati commi 5-bis e 5-ter della legge reg. Sardegna n. 2 del 2014, sono stati abrogati.

L'abrogazione di una disposizione impugnata - per costante giurisprudenza costituzionale - determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione impugnata non abbia avuto medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenza n. 68 del 2024).

Nel caso in esame, come affermato dalla Regione autonoma Sardegna nel corso dell'udienza, la normativa impugnata ha trovato applicazione prima dell'intervento abrogativo e ciò non consente di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. con riguardo al principio di coordinamento della finanza pubblica, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera b), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, è fondata.

3.1.- La disposizione regionale impugnata, che prevede, con efficacia retroattiva (a decorrere dal 2014), la rivalutazione delle indennità e dei rimborsi spese per i consiglieri regionali e per i componenti della Giunta regionale che non siano consiglieri, si pone in contrasto con le disposizioni statali finalizzate al contenimento della spesa pubblica e in particolare con l'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, evocato come norma interposta.

L'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, dispone che «1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, [...] è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: [...] b) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012. Decorso inutilmente tale termine, la regione più virtuosa è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, adottato nei successivi quindici giorni [...]».

I successivi commi da 2 a 5 del medesimo art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, dispongono che «2. Ferme restando le riduzioni di cui al comma 1, alinea, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 1 entro i termini ivi previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2013 i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale. 3. Gli enti interessati comunicano il documentato rispetto delle condizioni di cui al comma 1 mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini di cui al comma 1. [...] 4. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione. 5. Qualora le regioni non adeguino i loro ordinamenti entro i termini di cui al comma 1 ovvero entro quelli di cui al comma 3, alla regione inadempiente è assegnato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il termine di novanta giorni per provvedervi. Il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126, primo comma, della Costituzione».

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha individuato, nella seduta del 30 ottobre 2012, quali regioni più virtuose, l'Umbria per le indennità corrisposte ai presidenti, l'Emilia-Romagna per le indennità corrisposte ai consiglieri e l'Abruzzo per le indennità corrisposte ai gruppi consiliari, e ha stabilito gli importi mensili degli emolumenti onnicomprensivi nella seguente misura: euro 13.800 lordi per i presidenti delle regioni e dei consigli regionali; euro 11.100 lordi per i consiglieri regionali; euro 5.000 lordi per ogni consigliere regionale a titolo di contributo per il finanziamento dei gruppi consiliari.

La linea di intervento tendente a definire limiti massimi agli emolumenti regionali era già stata tracciata dal decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito con modificazioni nella legge 26 marzo 2010, n. 42, che all'art. 3 stabilisce che le indennità a qualunque titolo percepite dai consiglieri regionali in virtù del loro mandato non possono eccedere complessivamente l'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, nonché dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria),



convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, il quale prevede all'art. 1 che il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive e incarichi di vertice, compresi quelli regionali, non può superare la media ponderata rispetto al prodotto interno lordo (PIL) degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'area euro.

3.2.- Il d.l. n. 174 del 2012, come convertito, costituisce dunque espressione di una scelta di fondo, diretta a connotare la disciplina settoriale degli incarichi conferiti ai titolari delle cariche elettive e a ridurre gli oneri della finanza pubblica e introduce, tra l'altro, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 151 del 2012).

Lo Stato, nella determinazione dei predetti principi, adempie anche alla sua funzione di custode della finanza pubblica allargata e richiede «comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica» (sentenza n. 107 del 2016).

Le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, sono espressione di tali principi e le conseguenze previste dal legislatore statale per il mancato adeguamento da parte delle regioni non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Questa Corte ha già evidenziato che con i commi 1 e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, lo Stato ha posto «obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli così imposti con tali norme possono “considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un ‘limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa’ (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)” (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010)» (sentenza n. 23 del 2014).

Come precisato nella sentenza n. 23 del 2014, l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, «pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali».

In definitiva, la disposizione statale non limita il potere discrezionale della regione di procedere nel tempo alla determinazione-adeguamento delle indennità in parola, ma prevede un tetto massimo, affidando alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'individuazione della regione più virtuosa quale termine di relazione per fissare la misura massima dell'indennità e del numero dei consiglieri.

Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica.

Le regioni, comprese quelle a statuto speciale, e le Province autonome sono tenute dunque ad applicare le norme statali di contenimento della spesa pubblica, pena la decurtazione dei trasferimenti erariali prevista dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

3.3.- Non può essere, del resto, condivisa l'eccezione formulata dalla difesa regionale secondo cui la Regione autonoma Sardegna avrebbe rispettato complessivamente il limite individuato in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, avendo diminuito l'importo totale delle indennità dei consiglieri regionali attraverso la riduzione del numero dei medesimi, in quanto detta riduzione rientra anch'essa tra le misure previste dal comma 1, lettera a), dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Neppure può essere condivisa l'eccezione formulata in udienza dalla difesa regionale, secondo cui alla Regione autonoma Sardegna non si applicano le norme statali che prevedono norme di contenimento della spesa pubblica avendo la Regione sottoscritto due accordi con il Governo: il primo in data 7 novembre 2019, recepito nell'art. 1, commi 868 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022); l'altro, sottoscritto in data 14 dicembre 2021 e recepito nell'art. 1, commi 543 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).



Si tratta di due accordi che non riguardano gli obiettivi di contenimento dei costi della politica nelle regioni: il primo accordo chiude quella che è stata definita la “vertenza entrate” e determina l’ammontare del contributo alla finanza pubblica della Regione per gli anni 2018-2020; il secondo stabilisce la misura del concorso della Regione alla finanza pubblica e attribuisce un contributo per la compensazione degli svantaggi strutturali legati alla condizione di insularità.

Questa Corte ha già affermato che il legislatore statale può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (ancora sentenza n. 23 del 2014), e pertanto i vincoli di finanza pubblica previsti dalla legislazione statale «si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l’unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017)» (sentenza n. 231 del 2017). Ciò anche in considerazione del rispetto dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (in tal senso, sentenza n. 145 del 2024).

3.4.- Nella fattispecie in esame, la Regione autonoma Sardegna ha disatteso le misure di contenimento della spesa pubblica con una norma dotata di efficacia retroattiva che consente la rivalutazione delle indennità degli organi politici fin dalla XV legislatura, e cioè fin dal 2014, discostandosi da quanto previsto dalla norma interposta e determinando in tal modo un illegittimo incremento della spesa.

Difatti, a partire dal momento in cui la Regione ha disposto gli incrementi delle indennità in modo retroattivo lo Stato non ha potuto operare le riduzioni dei trasferimenti statali, così eludendo le misure volte al contenimento della spesa pubblica previste dall’art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, come convertito.

Il contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale interposta determina la lesione dell’art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica; essa va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

4.- Restano assorbite le restanti questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e agli artt. 5 e 120 Cost. relativamente al principio di leale collaborazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 35, comma 5, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 novembre 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240180



N. 181

Sentenza 30 ottobre - 19 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia - Polizia penitenziaria - Concorso per la qualifica iniziale di ispettore - Dotazione organica e relativi posti disponibili - Distinzione in base al requisito di genere - Disparità di trattamento tra uomo e donna - Illegittimità costituzionale.

- Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, art. 44, commi da 7 a 11, e allegata Tabella 37; decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, allegata Tabella A.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

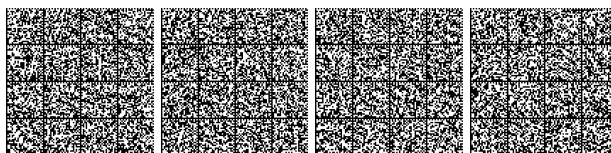
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), promosso dal Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, nel procedimento proposto da M. C. e altri contro il Ministero della giustizia, con ordinanza del 16 novembre 2023, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione di A. M., nonché l'atto di intervento di S. S. e altri;
udito nell'udienza pubblica del 30 ottobre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
udita l'avvocata Maria Immacolata Amoroso per A. M.;
deliberato nella camera di consiglio del 30 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 novembre 2023, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione



delle amministrazioni pubbliche», dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), «nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria».

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente espone di dovere rendere il parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proposto da alcune assistenti del Corpo di Polizia penitenziaria contro l'approvazione della graduatoria definitiva del concorso interno a 606 posti della qualifica iniziale del ruolo maschile di ispettori della Polizia penitenziaria e contro gli atti connessi e presupposti.

Il giudice *a quo*, dopo aver disatteso l'eccezione di tardività del ricorso, afferma di dover applicare le disposizioni censurate, che rappresentano il fondamento dei provvedimenti impugnati e non si prestano a un'interpretazione adeguatrice, in considerazione del chiaro tenore testuale.

1.2.- In ordine al profilo della non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato, in linea preliminare, evidenzia che è doverosa l'interlocuzione con questa Corte, chiamata a tutelare l'eguaglianza e la certezza del diritto mediante decisioni efficaci erga omnes.

1.2.1.- Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con il «principio della parità di trattamento tra uomini e donne», principio «ormai consolidato nell'ordinamento comunitario» e dunque rilevante alla stregua dell'art. 117, primo comma, Cost.

A tale riguardo, il giudice *a quo* evoca la direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, l'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, l'art. 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Il requisito della differenza di genere per l'accesso alla qualifica di ispettore non sarebbe giustificato dalle «funzioni effettivamente e prevalentemente esercitate nello svolgimento delle mansioni ordinarie da assegnare in esito alla procedura concorsuale».

1.2.2.- L'esclusione dell'accesso al lavoro «sulla base della sola valutazione del genere di appartenenza» sarebbe lesiva, inoltre, dell'art. 3 Cost., in quanto non avrebbe alcuna correlazione con lo svolgimento del servizio e darebbe adito a una discriminazione «ingiustificata ed arbitraria», dimostrandosi «eccedente rispetto allo scopo».

2.- Si è costituita in giudizio A. M., parte ricorrente nel giudizio principale, e ha chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

3.- Sono intervenute in giudizio S. S., A. R., A. L.M. e E.O. C., che hanno chiesto di ammettere l'intervento, rassegnando, quanto al merito, le medesime conclusioni della parte costituita.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato memorie illustrative di identico tenore sia la parte costituita che le intervenienti e hanno chiesto, in via principale, di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate e, in subordine, di adottare una pronuncia interpretativa, al fine di escludere la distinzione tra ruoli maschili e ruoli femminili «per le sedi e i servizi extra moenia, nonché per quelle mansioni che non prevedono un contatto diretto e continuativo con i detenuti all'interno delle sezioni penitenziarie».

5.- Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

6.- All'udienza pubblica, la parte costituita ha ribadito le conclusioni formulate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 57 del 2024), il Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017, dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992, «nella parte in cui distinguono, in dotazione organica, secondo la differenza di sesso, i posti da mettere a concorso nella qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di Polizia penitenziaria».

1.1.- Il rimettente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., «che impone il rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario».



A tale riguardo, il Consiglio di Stato menziona la direttiva 76/207/CEE, che interviene sulla parità di trattamento tra uomo e donna, materia oggi disciplinata dalla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

Il rimettente richiama, inoltre, l'art. 3, paragrafo 2, TUE, l'art. 8 TFUE, gli artt. 21 e 23 CDFUE, la direttiva 2000/78/CE, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha confermato l'importanza del principio di non discriminazione.

Il trattamento deteriore per le donne che partecipino al concorso a ispettore della Polizia penitenziaria non si correlerebbe con requisiti essenziali e determinanti ai fini dello svolgimento del servizio e integrerebbe, pertanto, «una forma di discriminazione in contrasto con le richiamate direttive europee e pronunce della Corte di giustizia UE».

1.2.- Le disposizioni censurate, inoltre, lederebbero il principio di eguaglianza e sarebbero prive di ogni «ragionevole giustificazione» (art. 3, primo comma, Cost.).

La disparità di trattamento si rivelerebbe arbitraria, alla luce delle peculiarità delle mansioni attribuite agli ispettori, che si esplicano anche al di fuori degli istituti penitenziari, non includono «esclusivamente o prevalentemente compiti "operativi"» e, dunque, «non richiedono necessariamente la distinzione uomo/donna ai fini del raggiungimento degli scopi del servizio da espletare».

2.- Occorre esaminare, preliminarmente, l'ammissibilità dell'intervento spiegato da S. S., A. R., A. L.M. e E.O. C., che sostengono di aver impugnato i medesimi atti dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, instaurando un giudizio definito da una sentenza oramai irrevocabile.

2.1.- A supporto dell'ammissibilità dell'intervento, le parti deducono di non essere state ammesse al primo corso di formazione. Il ritardo dell'immissione in ruolo, rispetto agli altri vincitori del concorso, pregiudicherebbe anche la mobilità ordinaria. L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, infine, offrirebbe «maggiori opportunità» non soltanto in relazione alla mobilità ordinaria annuale, ma anche in vista della promozione a sostituto commissario.

2.2.- Nessuno degli argomenti prospettati nell'atto di intervento avvalorava la titolarità di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

La partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di norma circoscritta alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, in caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4, commi 1 e 2, delle Norme integrative), si estende anche ai terzi, a condizione che siano titolari di una posizione giuridica che l'esito del giudizio incidentale sia idoneo a pregiudicare in modo immediato e irrimediabile (fra le molte, ordinanza allegata alla sentenza n. 144 del 2024).

A corroborare un interesse così caratterizzato, non è sufficiente, tuttavia, che la posizione dei terzi sia regolata dalla stessa disposizione sospettata di illegittimità costituzionale (ordinanze allegata alle sentenze n. 140 e n. 22 del 2024).

Nel caso di specie, peraltro, è passata in giudicato la sentenza che ha respinto l'impugnazione proposta dalle parti e l'accoglimento delle questioni sollevate non potrebbe produrre quelle conseguenze immediate e dirette sul rapporto sostanziale, che sole possono radicare la legittimazione all'intervento.

2.3.- Dai rilievi svolti consegue che l'intervento dev'essere dichiarato inammissibile.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato sono ammissibili.

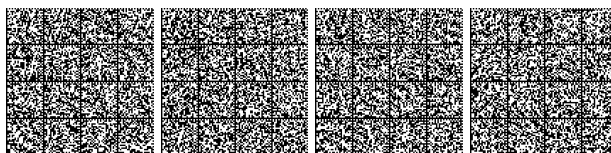
4.- La motivazione sulla rilevanza è analitica e coerente.

4.1.- Il rimettente, in prima battuta, reputa tempestiva l'impugnazione del bando e degli atti presupposti, in base al rilievo che soltanto la graduatoria finale fonda «l'interesse concreto e attuale delle ricorrenti all'impugnazione». Il bando, per contro, condiziona in modo imprevedibile il collocamento in graduatoria e non racchiude alcuna clausola che di per sé precluda l'ammissione.

Gli argomenti enunciati nell'ordinanza di rimessione, al fine di sgombrare il campo dalle eccezioni pregiudiziali articolate nel giudizio principale dal Ministero della giustizia, superano il vaglio di non implausibilità devoluto a questa Corte in ordine al requisito della rilevanza.

4.2.- Adeguata è la motivazione anche per quel che concerne l'applicabilità delle disposizioni censurate.

Il Consiglio di Stato osserva che il concorso straordinario, cui hanno partecipato le ricorrenti, è stato bandito in conformità a tali disposizioni: la disciplina in esame, nell'inscindibile connessione delle previsioni che la compongono, costituisce il fondamento normativo di tutti i provvedimenti impugnati.



L'inquadramento della vicenda controversa rispecchia l'interrelazione tra le previsioni censurate, intese in una prospettiva unitaria anche alla luce della complessiva *ratio legis* che le ispira.

5.- Il rimettente, inoltre, esclude in modo persuasivo la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Quanto al ruolo degli ispettori, la distinzione in base al requisito di genere è tratto distintivo della dotazione organica della Polizia penitenziaria, definita dalla Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992. A sua volta, la concreta modulazione della dotazione organica, a più riprese modificata nel volgere degli anni, da ultimo con l'art. 1, comma 863, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), incide sulla ripartizione dei posti messi a concorso.

A fronte dell'univoco dato normativo, non si può esplorare l'interpretazione adeguatrice che la parte tratteggia nella memoria illustrativa, limitando la distinzione di genere ai servizi destinati a svolgersi intra moenia, a contatto con i detenuti.

6.- Nessun ostacolo, infine, si frappone all'esame del merito anche sotto il profilo del contrasto con disposizioni del diritto dell'Unione europea, che il rimettente ritiene dotate di efficacia diretta.

6.1.- Il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost.

Sarà poi questa Corte a interrogare la Corte di giustizia, ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione, «che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto).

6.2.- A partire dalla sentenza n. 269 del 2017, nei casi di “doppia pregiudizialità”, questa Corte ha rimesso alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere (ordinanze n. 217 e n. 216 del 2021) e ha escluso l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti. Entrambi i rimedi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea, riconosciuto fin dalle prime pronunce della Corte di giustizia e poi dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 170 del 1984 e, più di recente, sentenza n. 67 del 2022).

Anche negli Stati membri in cui esiste, come in Italia, un sindacato accentrato di costituzionalità, tutti i giudici possono controllare la compatibilità di una legge con il diritto comunitario (Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, in causa C-106/77, Simmenthal).

Né le competenze delle Corti costituzionali possono ostacolare o limitare il potere dei giudici di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS), quando esso sia provvisto di efficacia diretta (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-573/17, Popławski).

6.3.- Allorché, invece, si censura la violazione dell'art. 117, primo comma Cost., l'aspetto essenziale è che la legge non ha osservato un “obbligo comunitario” ed è, per questa ragione, costituzionalmente illegittima. L'obbligo dello Stato è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza; tale obbligo è violato, sia se il contrasto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un'altra normativa del diritto dell'Unione.

Perché questa Corte scrutini nel merito le censure di violazione di una normativa di diritto dell'Unione direttamente applicabile, è necessario che la questione posta dal rimettente presenti un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale.

Tale nesso si rivela in modo esemplare nel caso di specie.

La direttiva 2006/54/CE, nell'attuare il principio di parità di trattamento tra uomo e donna, già sancito dalla direttiva 76/207/CEE, e nel concretizzare gli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza (Considerando n. 5), investe principi fondamentali nel disegno costituzionale e con tali principi interagisce nel sindacato che questa Corte è chiamata a svolgere al metro dell'art. 3 Cost., in una prospettiva di effettività e di integrazione delle garanzie.

6.4.- Il sistema è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Il concorso di rimedi si inquadra in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022, punto 2.2.2. del Considerato in diritto).

Il sindacato accentrato di costituzionalità, pertanto, non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del Considerato in diritto).



6.5.- Sarà il giudice a scegliere il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame.

L'interlocuzione con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia erga omnes, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale.

Ove, poi, sussista un dubbio sull'attribuzione di efficacia diretta al diritto dell'Unione e la decisione di non applicare il diritto nazionale risulti opinabile e soggetta a contestazioni, la via della questione di legittimità costituzionale consente di fugare ogni incertezza. Questa Corte potrà dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale, se accerta l'esistenza del conflitto tra la normativa nazionale e le norme dell'Unione, indipendentemente dalla circostanza che queste siano dotate di efficacia diretta.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale «offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione - sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione - può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024, punto 8.2. del Considerato in diritto).

La declaratoria di illegittimità costituzionale, proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 146 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto), di cui i singoli giudici e questa Corte sono egualmente garanti.

Questa Corte, inoltre, grazie alla molteplicità e alla duttilità delle tecniche decisorie che adopera, può porre rimedio nel modo più incisivo alle disarmonie denunciate dal rimettente, anche colmando le lacune che possano derivare dalla caducazione delle norme illegittime.

Anche la Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, in causa C-350/20, O. D., paragrafo 40) ha valorizzato l'importanza primaria del ruolo di questa Corte, chiamata a dirimere le questioni «alla luce sia delle norme di diritto nazionale che delle norme del diritto dell'Unione al fine di fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti erga omnes, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti».

In tal modo, lo stesso primato del diritto dell'Unione si rafforza e si compenetra con le garanzie costituzionali, in un rapporto di vicendevole arricchimento.

6.6.- In consonanza con il percorso argomentativo così tracciato, il rimettente ha posto l'accento sulle specificità della vicenda, che ha visto anche approdi difformi: in altri giudizi, difatti, è stato negato ogni profilo di contrasto con i precetti costituzionali e con il diritto dell'Unione.

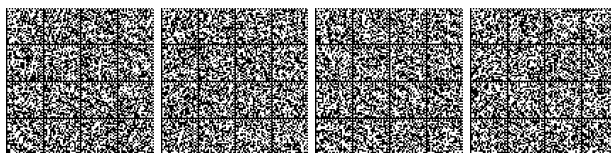
Nel caso di specie emerge, con chiarezza paradigmatica, l'esigenza di una pronuncia efficace erga omnes, che travalichi la singola controversia e offra ai consociati e al legislatore indicazioni inequivocabili.

Tale esigenza si dimostra ineludibile a fronte di una normativa che coinvolge una vasta platea di interessati e si presta ad applicazioni reiterate, come anche la difesa della parte ha rammentato nel corso della discussione, menzionando il riproporsi di analoghe questioni in un contenzioso ancora pendente.

7.- Le questioni sono fondate, nei termini di seguito esposti.

8.- L'art. 3, primo comma, Cost. «pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso - al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali - costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone» (sentenza n. 163 del 1993, punto 3 del Considerato in diritto).

Sin da epoca risalente questa Corte ha affermato che «oggi, riconosciuta dalla Costituzione l'eguaglianza di diritto a tutti senza distinzione di sesso, la regola è l'eguaglianza»: il legislatore può tener conto, «nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica» (sentenza n. 56 del 1958).



9.- La parità di trattamento tra uomo e donna è anche «un principio fondamentale del diritto comunitario, ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato, nonché ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Le suddette disposizioni del trattato sanciscono la parità fra uomini e donne quale "compito" e "obiettivo" della Comunità e impongono alla stessa l'obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 2).

Le eccezioni al principio di parità di trattamento devono «essere limitate alle attività professionali che necessitano l'assunzione di una persona di un determinato sesso data la loro natura o visto il contesto in cui si sono svolte, purché l'obiettivo ricercato sia legittimo e compatibile con il principio di proporzionalità» (direttiva 2006/54/CE, Considerando n. 19).

Nell'odierno scrutinio, riveste preminente rilievo la previsione dell'art. 14 della direttiva 2006/54/CE, ai sensi della quale «è vietata qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso nei settori pubblico o privato, compresi gli enti di diritto pubblico, per quanto attiene: a) alle condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione indipendentemente dal ramo di attività e a tutti i livelli della gerarchia professionale, nonché alla promozione».

In forza dell'art. 14, paragrafo 2, della direttiva citata, «una differenza di trattamento basata su una caratteristica specifica di un sesso» non assume carattere discriminatorio solo quando, «per la particolare natura delle attività lavorative di cui trattasi o per il contesto in cui esse vengono espletate, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato».

10.- Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e le prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea convergono nel rendere effettiva la parità di trattamento, in una prospettiva armonica e complementare, che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti.

11.- È in quest'orizzonte che si collocano le questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

L'indissolubile correlazione tra i principi evocati impone di scrutinare congiuntamente le censure formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della direttiva 2006/54/CE.

12.- La legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) attua il principio di eguaglianza tra uomo e donna con precipuo riguardo all'espletamento dei servizi di istituto. Tra il personale maschile e quello femminile del Corpo di Polizia penitenziaria vi è piena parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera (art. 6, comma 1).

La valenza generale della regola è poi presidiata dalla delimitazione dell'ambito applicativo e delle ragioni giustificatrici delle deroghe.

All'interno delle sezioni, il personale del Corpo di Polizia penitenziaria da adibire ai servizi di istituto «deve essere dello stesso sesso dei detenuti o internati ivi ristretti» (art. 6, comma 2).

13.- A tali esigenze, tuttavia, non si raccorda il trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori, che si associa alla netta preponderanza della presenza maschile: per i sostituti commissari, 590 sono gli uomini e 50 le donne; per gli ispettori superiori, per gli ispettori capo, per gli ispettori e per i vice ispettori, la dotazione organica è di 2640 uomini e 375 donne (Tabella 37, allegata al d.lgs. n. 95 del 2017 e destinata a modificare la Tabella A, allegata a sua volta al d.lgs. n. 443 del 1992).

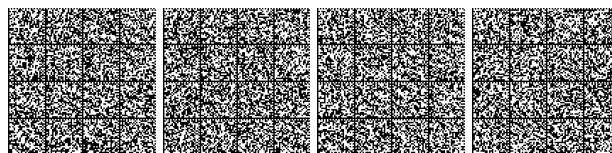
14.- La preponderanza censurata non trova riscontro nelle caratteristiche dei compiti svolti.

Il personale incardinato nel ruolo degli ispettori, ruolo scandito nelle cinque qualifiche di vice ispettore, di ispettore, di ispettore capo, di ispettore superiore, di sostituto commissario, svolge «funzioni che richiedono una adeguata preparazione professionale e la conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario nonché specifiche funzioni nell'ambito dei servizi istituzionali della Polizia penitenziaria secondo le direttive e gli ordini impartiti dal comandante di reparto dell'istituto o della scuola ovvero dal funzionario del Corpo responsabile» (art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli ispettori svolgono anche «funzioni di coordinamento di una o più unità operative dell'area della sicurezza, dei nuclei e degli uffici e servizi ove sono incardinati nonché la responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite nelle predette attività» (ancora, art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 443 del 1992).

Gli appartenenti al ruolo degli ispettori hanno la facoltà di «partecipare alle riunioni di gruppo di cui agli articoli 28 e 29 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230» (art. 23, comma 2, secondo periodo), riunioni finalizzate all'osservazione scientifica della personalità delle persone sottoposte a pena o a misura di sicurezza e alla compilazione dei programmi individualizzati di trattamento.

Il personale appartenente al ruolo degli ispettori svolge, inoltre, «in relazione alla professionalità posseduta, compiti di formazione o di istruzione del personale di Polizia penitenziaria» (art. 23, comma 2, terzo periodo).



L'art. 39, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di polizia penitenziaria) così identifica i compiti dei preposti ai singoli servizi, scelti di regola proprio tra gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti: «1) assistere personalmente al passaggio delle consegne durante il cambio dei turni e verificare l'esatta conoscenza, da parte del personale dipendente, delle norme e delle disposizioni di servizio; 2) controllare l'esatto adempimento dei compiti assegnati al predetto personale; 3) informare il diretto superiore sull'andamento del servizio e sulle eventuali infrazioni commesse dal personale stesso, nonché su ogni altro fatto rilevante; 4) assistere alla perquisizione dei detenuti e degli internati, nonché dei locali e degli spazi da essi utilizzati; 5) presenziare ai movimenti di gruppi di detenuti o internati; 6) fornire collaborazione ai superiori nello svolgimento dei compiti propri di questi ultimi; 7) distribuire ed illustrare il servizio al personale dipendente; 8) eseguire frequenti controlli sullo svolgimento del servizio e disporre, nei casi di necessità, la sostituzione del personale, richiedendone l'altro occorrente; 9) osservare e far osservare al personale dipendente scrupolosamente le disposizioni contenute nell'ordine di servizio di cui all'articolo 29 e chiamare il comandante del reparto, ove occorra».

15.- Alla collaborazione con i superiori si affianca, dunque, il controllo sui servizi svolti dal personale dipendente. Il diretto e continuativo contatto con i detenuti non assume a connotazione qualificante e indefettibile del lavoro prestato.

L'evoluzione normativa ha accresciuto l'importanza dei compiti di coordinamento e direttivi, destinati a proiettarsi anche nell'ambito della formazione e dell'istruzione, e ha delineato per gli ispettori un'essenziale funzione di raccordo tra il ruolo degli agenti e degli assistenti e dei sovrintendenti, da un lato, e il ruolo dei funzionari, dall'altro.

16.- Il notevole divario tra la presenza maschile e quella femminile ricalca, in un contesto radicalmente diverso, un assetto che si riconnette alle particolarità del ruolo degli agenti e degli assistenti, deputati a svolgere compiti eminentemente operativi, in costante contatto con i detenuti delle sezioni.

Alla luce dei compiti di direzione e di coordinamento, che contraddistinguono le mansioni assegnate agli ispettori, la più esigua rappresentanza femminile non rinviene alcuna ragionevole giustificazione in un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività lavorativa, nei termini rigorosi enucleati dall'art. 14, paragrafo 2, della direttiva 2006/54/CE.

La sperequazione censurata non persegue, dunque, un obiettivo legittimo, legato all'esigenza di preservare la funzionalità e l'efficienza del Corpo di Polizia penitenziaria, e confligge con il canone di proporzionalità, proprio per l'ampiezza del divario che genera.

17.- Inoltre, le discriminazioni nell'accesso a un ruolo, che prelude al conseguimento degli incarichi più prestigiosi, violano il diritto delle donne di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un'attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società.

Il sistema censurato, in antitesi con ogni criterio meritocratico, esclude da una collocazione utile in graduatoria anche donne che abbiano conseguito una votazione più elevata, sol perché gli uomini sono rappresentati in misura più consistente nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

Come la difesa della parte ha specificato nel corso della discussione, tale evenienza si è verificata in concreto e non appartiene al rango di un mero e remoto inconveniente di fatto. L'incongruenza, addotta a fondamento delle censure, è connaturata allo stesso meccanismo prefigurato dalla legge e ne rivela l'intrinseca irragionevolezza.

La disparità di trattamento ingenera, dunque, effetti distorsivi che si ripercuotono sull'efficienza stessa dell'amministrazione.

18.- Emblematica è la circostanza che, per la carriera dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria, il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 (Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 12 della legge 28 luglio 1999, n. 266) abbia già superato la distinzione basata sul genere.

19.- Rimossa ogni irragionevole disparità di trattamento, le differenze saranno determinate dal punteggio che ciascun candidato di volta in volta ottiene e non da un meccanismo aleatorio, condizionato dalla più cospicua presenza maschile nella dotazione organica e nei posti messi a concorso.

20.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del d.lgs. n. 95 del 2017, dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al d.lgs. n. 443 del 1992, nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria. Resta fermo il totale della dotazione organica, stabilito dal legislatore.

21.- Sono assorbite le altre censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di S. S., A. R., A. L.M. e E.O. C.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, commi da 7 a 11, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», dell'allegata Tabella 37 e della Tabella A, allegata al decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395), nella parte in cui distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore del Corpo di Polizia penitenziaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 ottobre 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240181

N. 182

Sentenza 29 ottobre - 19 novembre 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Provincia autonoma di Trento - Contributo di costruzione per l'abitazione principale - Esenzione - Requisito ostativo - Disponibilità, da parte del richiedente e del coniuge, di un alloggio idoneo alle esigenze familiari nel territorio provinciale - Estensione di tale requisito negativo anche al convivente di fatto - Omessa previsione - Denunciata ingiustificata disparità di trattamento e violazione delle esigenze di tutela della famiglia - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15, artt. 87, comma 4, lettera a), numero 2), e 90, comma 1, lettera d).
- Costituzione, artt. 3 e 31.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 4, lettera *a*) (*recte*: del combinato disposto degli artt. 87, comma 4, lettera *a*, numero 2, e 90, comma 1, lettera *d*), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, nel procedimento vertente tra A. V. e Comune di M. con ordinanza del 17 gennaio 2024, iscritta al n. 34 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica del 16 ottobre 2024 il Giudice relatore Luca Antonini;
udito l'avvocato Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;
deliberato nella camera di consiglio del 29 ottobre 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2024 (reg. ord. n. 34 del 2024), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 4, lettera *a*) (*recte*: numero 2), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), nella parte in cui «non si riferisce, oltre al coniuge non divorziato, né separato giudizialmente, anche al convivente di fatto, come definito» dall'art. 1, comma 36, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

2.- Il citato art. 87 disciplina il contributo di costruzione dovuto per la realizzazione di interventi edilizi che comportano un aumento del carico urbanistico e, alla lettera *a*) del comma 4, stabilisce i requisiti della «prima abitazione», che ne è esentata, tra l'altro, nei termini stabiliti dal successivo art. 90, comma 1, lettera *d*).

Più precisamente, in base alla prima disposizione si è in presenza di una «prima abitazione»: «1) se l'unità abitativa è di proprietà del richiedente; 2) se, al momento della firma della convenzione prevista dall'articolo 90, comma 2, il richiedente e il suo coniuge, non divorziati né separati giudizialmente, non sono titolari o contitolari, eredi o legatari, del diritto di proprietà, di uso, di usufrutto o di abitazione su un altro alloggio idoneo alle esigenze familiari, nel territorio provinciale. [...]; 3) se il richiedente s'impegna a stabilirvi la propria residenza entro un anno dalla dichiarazione di fine lavori e a mantenerla per i successivi dieci anni».

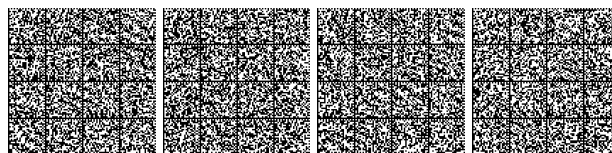
In forza poi della seconda disposizione il contributo di costruzione non è dovuto «per gli interventi di nuova costruzione destinati a realizzare la prima abitazione del richiedente, limitatamente ai primi 120 metri quadrati di superficie utile netta e sempre che l'abitazione non sia qualificata di lusso ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 agosto 1969».

3.- Le questioni sono sorte nel corso del giudizio diretto all'annullamento del provvedimento con cui un comune ha disatteso un'istanza volta a ottenere tale esenzione, ritenendo che il requisito negativo previsto dall'art. 87, comma 4, lettera *a*), numero 2), della legge prov. Trento n. 15 del 2015 sia applicabile, oltre che ai coniugi, anche ai conviventi di fatto.

3.1.- In punto di rilevanza, il TRGA rimettente, dopo aver precisato che la ricorrente e il partner costituiscono una coppia che convive more uxorio, sostiene di non poter condividere l'esegesi fatta propria dal comune, poiché la disposizione denunciata si riferirebbe univocamente solo ai soggetti uniti dal vincolo matrimoniale.

3.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che «non si vede perché» la disposizione indubbiata, che costituisce «una deroga all'obbligo generalizzato di corrispondere al Comune il contributo di costruzione», non precluda la fruizione della suddetta esenzione allorché il convivente di fatto del richiedente il permesso sia già titolare o contitolare, erede o legatario dei diritti proprietà, uso, usufrutto o abitazione su un alloggio idoneo alle esigenze familiari, così dando anche luogo a una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi in cui a vantare questi diritti sia il coniuge del richiedente stesso.

A supporto dei dubbi di illegittimità costituzionale prospettati, il rimettente evoca la sentenza n. 209 del 2022, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., di disposizioni statali che,



in sostanza, consentivano di beneficiare della doppia esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) sulla abitazione principale ai conviventi di fatto e non ai coniugi residenti e dimoranti in luoghi diversi.

«Nel nostro ordinamento costituzionale», infatti, «non possono trovare cittadinanza misure fiscali strutturate in modo da penalizzare coloro che, così formalizzando il proprio rapporto, decidono di unirsi in matrimonio o di costituire una unione civile. Tale è invece proprio l'effetto prodotto dal censurato quarto periodo dell'art. 13, comma 2, perché, in conseguenza del riferimento al nucleo familiare ivi contenuto, sino a che non avviene la costituzione di tale nucleo, la norma consente a ciascun possessore di immobile che vi risieda anagraficamente e dimori abitualmente, di fruire pacificamente dell'esenzione IMU sull'abitazione principale, anche se unito in una convivenza di fatto: i partner in tal caso avranno diritto a una doppia esenzione, perché ciascuno di questi potrà considerare il rispettivo immobile come abitazione familiare. La scelta di accettare che il proprio rapporto affettivo sia regolato dalla disciplina legale del matrimonio o dell'unione civile determina, invece, l'effetto di precludere la possibilità di mantenere la doppia esenzione anche quando effettive esigenze, come possono essere in particolare quelle lavorative, impongano la scelta di residenze anagrafiche e dimore abituali differenti».

Il giudice *a quo* ha poi ricordato che la medesima sentenza, «[s]viluppando tale ragionamento», ha ritenuto fondata anche l'ulteriore censura riferita all'art. 31 Cost., osservando che «il sistema fiscale italiano si dimostra avaro nel sostegno alle famiglie. E ciò nonostante la generosità con cui la Costituzione italiana ne riconosce il valore, come leva in grado di accompagnare lo sviluppo sociale, economico e civile, dedicando ben tre disposizioni a tutela della famiglia, con un'attenzione che raramente si ritrova in altri ordinamenti».

Ha, quindi, ritenuto la normativa censurata in contrasto anche con l'art. 31 Cost., in quanto finiva per riconoscere il diritto all'esenzione «solo in caso di “frattura del rapporto di convivenza tra i coniugi” e conseguente “disgregazione del nucleo familiare”».

Richiamata tale pronuncia, il giudice *a quo* ritiene che la normativa censurata, prevedendo il requisito ostativo all'esenzione dal contributo di costruzione solo in capo ai coniugi e non ai conviventi di fatto nonostante il ricorrere dei medesimi presupposti, ovvero «convivenza e disponibilità (a titolo di proprietà o di altro diritto reale) in capo a uno dei due componenti della coppia di un alloggio idoneo alle esigenze della famiglia», si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost.

4.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, che ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate, ritenendo praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, diretta a estendere anche ai conviventi di fatto il requisito ostativo da essa previsto.

La legge prov. Trento n. 15 del 2015 - osserva in proposito la Provincia autonoma - è stata difatti adottata in epoca precedente alla legge n. 76 del 2016, la quale «[p]er la prima volta» avrebbe riconosciuto in capo ai conviventi di fatto quegli stessi «legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza» ai quali sarebbe riconducibile anche il possibile godimento, da parte di un coniuge, dell'alloggio oggetto dei diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione vantati dall'altro: la lettura della disposizione sospettata, pertanto, si dovrebbe oggi «necessariamente adeguare al nuovo quadro normativo» e prescindere, di conseguenza, «dalla forma e dalle modalità» con cui i nuclei familiari sono stati costituiti.

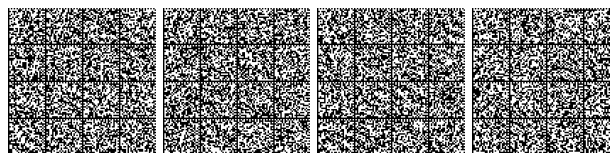
Questa conclusione non sarebbe, del resto, incompatibile con la lettera della disposizione in esame, la quale, nel fare riferimento alla “disponibilità” di un altro alloggio idoneo alle «esigenze familiari», utilizzerebbe genericamente tale locuzione, riferendosi a un concetto di famiglia in senso ampio, «senza preclusioni rispetto alle forme con cui essa è costituita».

5.- In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria illustrativa, ribadendo e approfondendo gli argomenti addotti a sostegno della percorribilità dell'interpretazione conforme.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 17 gennaio 2024 (reg. ord. n. 34 del 2024), il TRGA del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 4, lettera *a*), numero 2), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, nella parte in cui, nel definire il requisito ostativo all'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione per la abitazione principale, non prevede, oltre al coniuge del richiedente il permesso di costruire, anche il convivente di fatto.

2.- Il citato art. 87, infatti, disciplina il contributo di costruzione dovuto per la realizzazione di interventi edilizi che comportano un aumento del carico urbanistico e, con la disposizione indubbiata, stabilisce che la prima abitazione è considerata tale in presenza di un requisito negativo, dato dalla circostanza che il richiedente il permesso di costruire e il suo coniuge, «non divorziati né separati giudizialmente», non siano già «titolari o contitolari, eredi o legatari, del



diritto di proprietà, di uso, di usufrutto o di abitazione su un altro alloggio idoneo alle esigenze familiari, nel territorio provinciale».

Questa previsione, ai fini che qui rilevano, acquista senso alla luce del successivo art. 90, comma 1, lettera *d*), che contempla un'esenzione dal suddetto contributo di costruzione «per gli interventi di nuova costruzione destinati», appunto, «a realizzare la prima abitazione del richiedente», limitatamente ai primi 120 metri quadrati di superficie utile netta e sempre che la residenza non sia qualificabile come di lusso.

3.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost.: non vi sarebbe, infatti, ragione per consentire la fruizione della descritta esenzione nell'ipotesi in cui il convivente di fatto del richiedente il permesso di costruire vanta la proprietà (o uno dei diritti sopra menzionati) su un alloggio idoneo alle esigenze familiari nel territorio provinciale, ciò che si risolverebbe, peraltro, in una ingiustificata disparità di trattamento tra i conviventi di fatto e le coppie coniugate.

In tal modo, la disciplina normativa censurata violerebbe, altresì, l'art. 31 Cost., in quanto non terrebbe in considerazione le esigenze di tutela della famiglia, finendo per penalizzarla.

4.- Preliminarmente, va precisato che dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge che il giudice *a quo* censura, non solo la definizione di abitazione principale, ma soprattutto la relativa esenzione - di essa, infatti, si controverte nel processo principale - sì che il *petitum* verte, in realtà, sul combinato disposto dell'art. 87, comma 4, lettera *a*), numero 2), e dell'art. 90, comma 1, lettera *d*), della legge prov. Trento n. 15 del 2015.

5.- Il rimettente muove dall'assunto secondo cui non sarebbe praticabile un'interpretazione adeguatrice dell'art. 87, comma 4, lettera *a*), numero 2), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, non potendosi ritenere che il requisito ostativo ivi previsto sia estendibile, per tale via, anche al caso di convivenza di fatto; la lettera della legge, osserva difatti il giudice *a quo*, «costituisce il limite cui deve arrestarsi, anche, l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, esser sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa (in questi termini Cass. civ., Sez. un., 22 marzo 2019, n. 8230)».

Diversamente, la Provincia autonoma sostiene che a una tale conclusione si possa pervenire, sulla scorta del dato letterale e di un'esegesi storico-evolutiva.

5.1.- La premessa ermeneutica del giudice *a quo* è condivisibile, alla luce del chiaro tenore testuale della disposizione provinciale in discorso: questa, nel fare espresso riferimento al «coniuge», è difatti inequivoca nel circoscrivere il proprio ambito applicativo solo a coloro che sono legati dal vincolo del matrimonio (e dall'unione civile, in forza dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016).

Non ha pregio, d'altro canto, la tesi della Provincia autonoma di Trento secondo cui si tratterebbe, nella specie, di accedere a un'interpretazione storico-evolutiva basata sulla sopravvenienza, rispetto alla legge provinciale oggetto di doglianza, della legge n. 76 del 2016, che «[p]er la prima volta» avrebbe riconosciuto anche in capo ai conviventi di fatto «legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale».

Al contrario, va, infatti, osservato che, all'epoca dell'adozione della legge prov. Trento n. 15 del 2015, la convivenza di fatto già rappresentava un fenomeno che aveva un riconoscimento sul piano normativo - essendo prevista, sia pure in modo frammentario, da una pluralità di disposizioni, come recentemente rilevato da questa Corte (sentenza n. 148 del 2024) - e giurisprudenziale.

Peraltro, lo stesso legislatore provinciale è nuovamente intervenuto (con la legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2017, n. 3, recante «Modificazioni della legge provinciale per il governo del territorio 2015 e di altre disposizioni provinciali in materia di ambiente, energia, lavori pubblici, turismo e caccia») sulla definizione di prima abitazione e sulla connessa esenzione per l'ipotesi delle nuove costruzioni anche dopo la citata legge n. 76 del 2016, senza, ciò malgrado, introdurre un riferimento alla convivenza di fatto.

6.- Tanto chiarito, va osservato che, pur attraverso percorsi diversi, sia il giudice rimettente che la Provincia autonoma di Trento chiedono a questa Corte di circoscrivere la portata delle disposizioni agevolative censurate, il primo attraverso una pronuncia additiva diretta a una parificazione verso il basso, che precluda la fruizione del beneficio anche ai conviventi di fatto, la seconda attraverso una - però non percorribile - interpretazione costituzionalmente orientata che raggiunga il medesimo risultato.

In effetti, tali disposizioni provinciali configurano vere e proprie norme di privilegio, che, come rileva il giudice *a quo*, costituiscono «una deroga all'obbligo generalizzato di corrispondere al Comune il contributo di costruzione» e contrastano innanzitutto con il principio di ragionevolezza, come emerge approfondendo la *ratio* del contributo di costruzione.



6.1.- Tale contributo, infatti, ha «natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario», generale e non sinallagmatica (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenze 30 agosto 2018, n. 12, e 7 dicembre 2016, n. 24), e «rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 27 maggio 2024, n. 4685, e, ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 12 del 2018 e n. 24 del 2016); l'esenzione dal suo pagamento si traduce, pertanto, in una deroga al dovere di concorrere a tale spesa.

Precisamente, il contributo si compone di due quote, parametriche, rispettivamente, agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, che sono rappresentative, l'una, del maggior sacrificio imposto alla collettività in termini di carico urbanistico e, l'altra, dell'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione.

Le rationes delle due quote sono diverse: la prima mira a compensare la comunità del costo che l'edificazione determina a carico della stessa; la seconda mira a socializzare il maggior valore che il proprietario ottiene dalla costruzione.

In questa prospettiva, quella dell'onerosità del permesso di costruire è una «regola generale» (sentenza n. 296 del 1991; nella medesima direzione è orientata la giurisprudenza amministrativa: *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 28 dicembre 2021, n. 8682, e sezione quarta, sentenza 1° giugno 2020, n. 3405), che costituisce un principio fondamentale della materia «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 64 del 2020) e «norma fondamentale delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 1033 del 1988).

6.2.- Sono sì previste, anche dalla normativa statale, deroghe alla regola dell'onerosità - art. 17, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)» - ma queste sono sempre rivolte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto sull'ambiente. Al di fuori di tali ipotesi di esenzione, è prevista una (mera) riduzione del contributo per la realizzazione delle prime abitazioni: l'art. 17, comma 2, t.u. edilizia stabilisce, infatti, che esso sia in tal caso «pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica», ovvero alla «sola quota degli oneri di urbanizzazione», come precisa il precedente comma 1 dello stesso art. 17. Il legislatore statale, quindi, per la prima abitazione, ha previsto l'esonero dal pagamento della sola quota corrispondente al costo di costruzione, rinunciando a socializzare quanto deriva al proprietario dalla costruzione, ma certamente non anche della quota relativa agli oneri di urbanizzazione, ovvero al surplus di opere e al costo conseguente che il nuovo intervento edificatorio pone a carico della collettività.

7.- L'approfondimento della *ratio* del contributo di costruzione fa emergere l'irragionevolezza della disciplina normativa censurata, che riconosce una esenzione che, peraltro, non trova eguali in altra legislazione regionale o provinciale.

7.1.- La evidente singolarità di tale disciplina sta nell'esonerare il costruttore, non solo dalla socializzazione del maggior valore che questi ricava, ma anche dagli oneri di urbanizzazione, ovvero dal costo che questi pone a carico della collettività, senza che sia riscontrabile un effettivo interesse generale.

L'interesse individuale alla edificazione della propria prima abitazione può, in determinati casi, certamente essere sostenuto dall'ordinamento, perché l'art. 47 Cost. prevede che la Repubblica favorisca «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», ma non può essere sempre qualificato, a priori, come interesse «generale» al punto da esentare indistinti beneficiari dai costi inerenti agli oneri di urbanizzazione, da loro stessi causati, facendoli ricadere sulla fiscalità generale - per inciso va anche ricordato che la Provincia autonoma di Trento, come altre autonomie speciali, è finanziata prevalentemente con compartecipazioni alle imposte nazionali e solo in minima parte con uno sforzo fiscale autonomo, come questa Corte ha già avuto modo di riscontrare (sentenza n. 27 del 2024).

Il meccanismo di esenzione trentino, in altre parole, non determina semplicemente un minor gettito per l'erario, come avviene, ad esempio, per l'esenzione IMU per la prima casa, di cui all'art. 1, comma 741, lettera b), primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), o per la rinuncia, nel caso dell'edilizia abitativa convenzionata, alla socializzazione dell'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione (art. 17, comma 1, t.u. edilizia).

Tale meccanismo realizza, invece, l'effetto di esonerare chi costruisce dal farsi carico della seria esternalità negativa che questi, tramite gli oneri di urbanizzazione, determina a carico della collettività.



Ad aggravare l'irragionevolezza sta, peraltro, la circostanza che il legislatore provinciale non ha attribuito alcun rilievo a una situazione di fragilità dell'aspirante al beneficio, che non è difatti limitato alle sole persone meno abbienti.

È, infatti, esonerato anche chi, abbiente e in ipotesi già proprietario di numerose abitazioni fuori dalla Provincia, decide di stabilire la propria residenza nel territorio provinciale.

Solo per tale motivo costui gode dell'esenzione, che grava però, come detto, sull'intera comunità per l'esternalità negativa determinata dagli oneri di urbanizzazione.

Tale esternalità può quindi finire per pesare anche su coloro che, pur soggetti alla fiscalità generale, versano comunque in condizioni economiche disagiate o che, in ogni modo, non dispongono di risorse sufficienti per costruirsi una casa di proprietà.

Peraltro, proprio perché l'esenzione non è strutturata (ad esempio, mediante la previsione di un requisito reddituale) in modo da interessarsi realmente di situazioni di fragilità, i profili di irragionevolezza emergono anche in riferimento alla mancata esclusione dei conviventi di fatto, concorrendo a dar luogo a quella ingiustificata discriminazione su cui si sofferma il rimettente.

Né la descritta irragionevolezza è mitigata dalla limitazione dell'esenzione ai primi 120 metri quadrati e alle abitazioni non di lusso, perché anche in questo pur circoscritto ambito di applicazione rimane evidente l'irrazionalità della normativa in esame, che finisce, comunque, per porre a carico della fiscalità generale, e quindi anche delle persone a basso reddito, il costo determinato dalle costruzioni.

7.2.- Già in tempi risalenti questa Corte aveva sottolineato che «l'evoluzione della coscienza sociale» e «la grave crisi della finanza pubblica» rendono sempre meno sopportabili i «trattamenti di favore» che tendono a qualificarsi come privilegi (sentenza n. 421 del 1995); più recentemente, ha nuovamente messo in evidenza la necessità di uno scrutinio «particolarmente rigoroso» sulle norme di agevolazione fiscale che non siano riconducibili «all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza)» (sentenza n. 120 del 2020).

È del resto in questa prospettiva, volta a porre in rilievo i reciproci rapporti di integrazione che legano le persone nel vivere sociale, che la Costituzione, secondo una «impostazione deontologica (e non meramente utilitaristica)» (ancora sentenza n. 421 del 1995), qualifica come «inderogabile» l'adempimento dei doveri di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.).

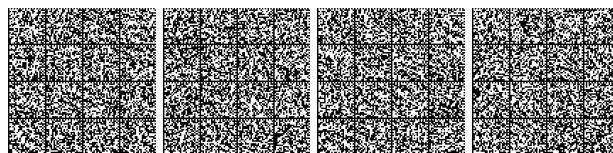
Questa Corte, pertanto, non può esimersi da un sindacato particolarmente stringente su tutte quelle norme che, poste alla sua attenzione, si dimostrano, anche fuori dall'ambito strettamente fiscale, senza alcuna prospettiva teleologica riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali o al bene comune, creando arbitrari privilegi che non aiutano la coesione sociale.

8.- Riconosciuta, dunque, l'effettiva sussistenza dei descritti vulnere al principio di ragionevolezza, questa Corte non può, tuttavia, che ritenere altresì inammissibili le questioni prospettate dal rimettente, lamentando, in particolare, che le norme censurate irragionevolmente introdurrebbero, e per di più in violazione dell'art. 31 Cost., un privilegio che finisce anche per sfavorire (in contrasto con quanto affermato nella sentenza n. 209 del 2022) le coppie che decidono di unirsi in matrimonio o unione civile.

Ciò in quanto le modalità con cui potrebbero essere superati i vulnere che si sono evidenziati possono essere molteplici, implicando interventi di sistema sul complesso quadro normativo sotto richiamato; pertanto, questi sono rimessi in prima battuta alla discrezionalità del legislatore provinciale, che, nel rispetto del principio di ragionevolezza e sulla scorta dei modelli presenti nella disciplina statale, ha diverse opzioni a disposizione per ricondurre l'esenzione entro un binario costituzionalmente compatibile.

Del resto, nel micro-sistema della disciplina trentina del contributo di costruzione, non solo l'esenzione dal contributo di costruzione ricorre anche in altre ipotesi, rispetto a quella censurata dal rimettente, relative alla prima abitazione (come nel caso, ad esempio, degli interventi diretti al recupero di costruzioni, edifici o fabbricati negli insediamenti storici), ma anche in numerose altre che da essa prescindono (ad esempio, in riferimento alle opere funzionali all'esercizio dell'attività di acquacoltura, alle legnaie e alle tettoie, ai parcheggi, nonché agli impianti e alle attrezzature tecnologiche).

La sola parificazione verso il basso richiesta dal rimettente darebbe, quindi, luogo a un quadro normativo disarmonico. È, pertanto, rimesso al legislatore provinciale provvedere, con sollecitudine, a una riforma sistematica di tale insieme di esenzioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 87, comma 4, lettera a), numero 2), e 90, comma 1, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 31 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 ottobre 2024.

F.to:

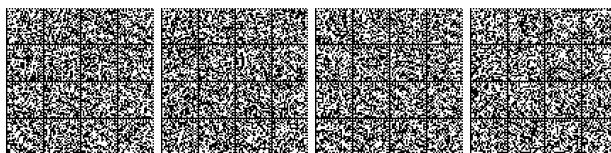
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 novembre 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_240182



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 209

Ordinanza del 17 ottobre 2024 del Giudice di pace di Roma nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Ascoli Piceno nei confronti di B.O. E.

Straniero - Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) - Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo *status*, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei "modi" del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei "modi" di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA

SEZIONE STRANIERI

L'Ufficio del Giudice di Pace di Roma, in persona del G.O.P. dott.ssa Emanuela Artone, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Ascoli Piceno in data... nei confronti della cittadina straniera signora E. B. O. nata in Nigeria il...

tra Questura di Roma rappresentato e difeso dal f.d. Matera Maria

e E. B. O. Nata in Nigeria il..., rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Picardi di fiducia.

I. - *Fatto*

Il Questore di Ascoli Piceno, con decreto emesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 191 del 18 agosto 1998, indicato nella presente ordinanza come T.U.I.), in data..., notificato il..., ore..., disponeva il trattenimento nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) di..., della cittadina straniera in epigrafe indicata.

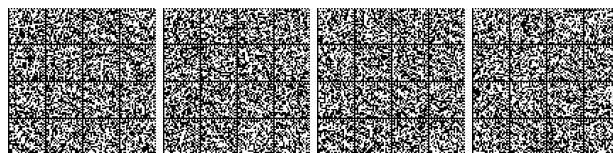
In data..., ore... la Questura di..., ai sensi dell'art. 14 comma 1-bis, secondo capoverso del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998 - Testo unico immigrazione), nel rispetto del termine di 48 ore, chiedeva all'intestato ufficio di convalidare il decreto suddetto, con il quale veniva disposto il trattenimento amministrativo del cittadino straniero nel C.P.R. di...

L'udienza per l'esame della richiesta di convalida, è stata aperta oggi 17 ottobre 2024, ore 9,30, nel rispetto del termine di cui all'art. 14, comma 4 del T.U.I.

La sottoscritta giudicante, all'esito dell'udienza odierna ha ritenuto che sussistono tutti i presupposti di cui agli articoli 13 e 14, decreto legislativo n. 286/98, per accogliere la richiesta di convalida del decreto del Questore di Ascoli Piceno.

La richiesta di convalida è pervenuta all'intestato Ufficio il..., ore...; il decreto del Questore di Ascoli Piceno è stato emesso in data..., e notificato il... ore... L'odierna udienza del 17 ottobre 2024 è stata aperta alle ore 9,30, e celebrata senza soluzione di continuità, con lettura dell'ordinanza alle ore 10,00 di oggi 17 ottobre 2024.

Pertanto, sussistono i presupposti «temporali» imposti dall'art. 14 del T.U.I.



Inoltre, ad avviso della giudicante, risulta legittimamente emesso il decreto del Questore di Ascoli Piceno che ha disposto il trattenimento nel CPR di..., per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, atteso che - come emerso nel corso dell'udienza - è necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla identità e nazionalità dello straniero e acquisire un documento valido per l'espatrio; inoltre, è necessario acquisire il nulla-osta al rimpatrio per i precedenti penali pendenti.

Sussiste il rischio di fuga, essendo la stessa priva di dimora fissa, e di redditi da fonte lecita.

Il decreto di espulsione emesso dal Prefetto di Ascoli Piceno il..., notificato in pari data, ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter del T.U.I., non appare manifestamente illegittimo.

La cittadina straniera risulta destinataria anche di un provvedimento di espulsione emesso dal Prefetto di Ascoli Piceno in data... notificato in pari data, a seguito del quale il Questore di Ascoli Piceno il... disponeva con ordine di lasciare l'Italia entro sette giorni dalla notifica dell'atto, e la stessa si tratteneva nel territorio italiano senza giustificato motivo. La stessa cittadina ha precedenti penali di polizia per violazione di domicilio e oltraggio a pubblico ufficiale. Non vi è prova di cause di inespellibilità ai sensi dell'art. 19, del T.U.I., né vi è prova dell'esistenza di valido titolo di soggiorno.

Risulta depositato anche il certificato rilasciato il... dall'Ambulatorio stranieri..., che attesta l'idoneità alla vita in comunità ristretta.

Ad avviso della giudicante, all'esito dell'udienza odierna, risulta quindi provata la sussistenza di tutti i presupposti per la convalida del decreto del Questore in oggetto; tuttavia, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., è stato sospeso il giudizio, e pronunciata la seguente ordinanza.

Il G.O.P., all'esito dell'udienza odierna del 17 ottobre 2024 ha quindi dato lettura dell'ordinanza (stesa in calce al verbale di udienza), con la quale - sollevata di ufficio la questione di costituzionalità - ha sospeso il giudizio R.G. 61332 Anno 2024 avente ad oggetto la richiesta di convalida del decreto del Questore di Ascoli Piceno del... che dispone il trattenimento amministrativo nel C.P.R., della cittadina straniera in epigrafe indicata.

Il G.O.P. ha quindi depositato, contestualmente, la seguente ordinanza.

II. - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Nel corso dell'udienza di convalida svolta in data odierna, è emersa la legittimità del decreto del Questore che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero nel C.P.R. di..., l'efficacia e la non manifesta infondatezza del titolo posto alla base del decreto questorile, come sopra esposto (punto n. I della presente ordinanza).

Non vi è prova che il decreto di espulsione sia stato impugnato, né vi è prova di alcun provvedimento giurisdizionale che ne abbia sospeso l'esecutività.

Non vi è alcuna prova di cause di inespellibilità, ai sensi dell'art. 19 del T.U.I.

Osserva inoltre il GOP che sussistono tutti i presupposti richiesti dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998 per convalidare il descritto decreto del Questore, che dispone la misura del trattenimento nel CPR.

Invero, la cittadina straniera risulta priva di documenti, con la conseguente impossibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio; vi è necessità di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, di acquisire i documenti validi per il viaggio e la disponibilità di un mezzo di trasporto; inoltre, essendo priva di documenti, di lavoro e di dimora stabile, sussiste il rischio di fuga normativamente definito, nell'art 13, comma 4-bis del T.U.I.

Alla luce di quanto osservato, inoltre, non sussistono i presupposti per l'applicabilità della meno invasiva «misura alternativa» della consegna del passaporto o dell'«obbligo di firma» ex art. 14, comma 1-bis, primo capoverso, del T.U.I., ostandovi la mancanza di valido documento di identità e la sussistenza del rischio di fuga.

Risulta pertanto rispettata la rigorosa tempistica imposta dall'art 14 comma 1-bis, secondo capoverso, del T.U.I. (48 ore + 48), nonché dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, sussistono tutti i presupposti formali, sostanziali e temporali, previsti dall'art. 14 del T.U.I., per la convalida del decreto del Questore di Ascoli Piceno del...

In primo luogo, La normativa in esame (art 14, comma 1 del T.U.I.), prevede specifici casi che legittimano l'autorità amministrativa a disporre la misura del trattenimento nel CPR, ben diversi da quelli che legittimano l'applicazione delle misure meno coercitive menzionate nel comma 1 bis, primo capoverso, dell'articolo menzionato.

Non vi sono margini per poter ritenere applicabile altre misure cautelari meno invasive (le cosiddette «misure alternative» previste dall'art. 14, comma 1-bis, primo capoverso del T.U.I.), ostandovi l'espressa lettera della legge, che richiede il possesso di un valido documento identificativo, idoneo per l'espatrio. *In claris non fit interpretatio.*



Correttamente, dunque, il Questore ha applicato la misura del trattenimento amministrativo nel CPR, sussistendo tutti i presupposti legislativamente previsti, dal che dovrebbe conseguire necessariamente l'accoglimento della richiesta di convalida, da parte dell'intestato Ufficio (si vedano anche le considerazioni svolte nel punto I della presente ordinanza).

Da ciò consegue l'evidente rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., norma che deve trovare applicazione nel caso in esame, posto che la convalida del decreto Questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporterebbe la permanenza coatta dello straniero nel CPR (centro di Permanenza per i Rimpatri) almeno per tre mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione, secondo modalità a tutt'oggi non disciplinate da una normativa di rango primario, in violazione della riserva di legge prevista dalla citata norma della Costituzione italiana.

Il giudizio di convalida del trattenimento presso il C.P.R. - centro di permanenza rimpatri di Ponte Galeria, non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità qui prospettato, atteso che – come appena evidenziato – all'accoglimento della richiesta di convalida, consegue necessariamente la restrizione della libertà personale del cittadino straniero, diritto proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre evidenziare nuovamente che, al momento del deposito della presente ordinanza, non risulta ancora scaduto il termine di complessive 96 ore (48 + 48), imposto dall'art. 14, commi 3-4 del T.U.I., come sopra evidenziato; né potrebbe escludere la «rilevanza» della presente questione, il successivo inevitabile decorso di tale brevissimo termine, previsto dalla legge a pena di inefficacia del trattenimento.

Ed invero, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 22/2022; 127/2021; 84/2021), in base al principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, quest'ultimo non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione; la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve pertanto essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse.

In conclusione, la questione prospettata è indubbiamente «rilevante», ai fini del presente giudizio.

III. - Valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità

La «Detenzione amministrativa» nei C.P.R. (Centri di Permanenza per i rimpatri).

La fattispecie in esame riguarda l'applicazione del «trattenimento amministrativo» nel Centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.), del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (T.U.I., Testo unico immigrazione).

Trattasi di detenzione «amministrativa» finalizzata al rimpatrio della persona straniera irregolarmente presente nel territorio nazionale, detenzione all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri), contemplati dall'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, così denominati dalla legge n. 46/2017 (decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni nella legge 46/17), in sostituzione dei precedenti «C.I.E.» di cui alla legge n. 189/2002.

I C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri), pur menzionati nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, sono disciplinati da fonti subordinate, di seguito indicate:

a) dagli articoli 20 e 21 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (al quale rinvia, per quanto qui rileva, l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998);

b) dal decreto ministeriale n. 12700/2014, regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri, approvato con decreto del Ministro dell'interno n. 12700 del 20 ottobre 2014;

c) dal decreto ministeriale del Ministero dell'interno 19 maggio 2022, cd «Direttiva Lamorgese».

Secondo quanto riconosciuto dalla Corte di Giustizia, Grande Sezione, 8 novembre 2022, nelle cause C-704/20 e C-39/21 (nonché, *in nuce*, dalla Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001) il «trattenimento» in questione, è istituto di diritto amministrativo, correlato alla commissione di un illecito da parte del migrante (ingresso o permanenza nel territorio dello Stato) e finalizzato al suo controllo fisico.

Il trattenimento, poiché viene eseguito in centri finalizzati al rimpatrio, è una misura che comporta la privazione della libertà personale, al di fuori della materia penale, ritenuta compatibile con gli articoli 13 della Costituzione e 5 CEDU, a condizione che la procedura sia regolare.

Nel caso in esame, in applicazione di tale normativa, il Questore di Roma, con comunicazione ai sensi dell'art. 14, comma 3 del T.U.I., ha trasmesso all'intestato Ufficio del Giudice di Pace di Roma, nel termine previsto di quarantotto ore, copia degli atti e la richiesta di convalida del trattenimento nel C.P.R. di..., disposto con il decreto del Questore ai sensi dell'art. 14 comma 1, del T.U.I.



L'intestato Ufficio ha quindi fissato l'udienza odierna per il giudizio di convalida, ai sensi dell'art. 14 comma 4, del T.U.I., nel rispetto del termine di quarantotto ore prescritto nello stesso comma.

Come sopra rilevato, sussistono tutti i presupposti specificamente previsti dall'art. 14 comma 1 del T.U.I. (che disciplina i «casi» del trattenimento, in conformità con l'art. 13 della Costituzione), per accogliere la richiesta del Questore di Roma, di convalida del decreto questorile che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero presso il CPR di...

Questa Giudicante, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporta la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (centro di permanenza per i rimpatri) per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione, secondo modalità e procedimenti a tutt'oggi non puntualmente disciplinati da una normativa di *rango* primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana, della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, comma 2 della Costituzione, e in violazione altresì del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione, in relazione agli articoli 2, della Costituzione, 13, della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111 comma 1, della Costituzione), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'Ordinamento Penitenziario (l. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità di trattenimento è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

III.1 - Analisi della normativa in oggetto

Vengono qui in rilievo, principalmente: come parametri di riferimento, l'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, e l'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione; l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), di cui si dubita della conformità al dettato costituzionale.

III.1.1 L'art. 13 della Costituzione italiana.

La Corte costituzionale (sentenza n. 238/1996), ha affermato che la libertà personale è un diritto rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo; è un diritto fondamentale dell'uomo in quanto tale.

L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 13, della Costituzione è la «libertà personale» di ogni individuo, proclamata «inviolabile».

Per «libertà personale», si intende la libertà di ogni individuo di disporre liberamente del proprio corpo, diritto di *habeas corpus*, e la connessa libertà di autodeterminazione (libertà morale).

Al riguardo infatti, la norma tutela esplicitamente la persona «comunque sottoposta a restrizioni di libertà», da ogni forma di «violenza fisica e morale» (si legga il dato testuale - letterale dell'art. 13, comma 4, della Costituzione).

Le stesse espressioni letterali utilizzate dal costituente, per la loro ampiezza e categoricità, rendono evidente che la norma intende tutelare l'essere umano in quanto tale, da qualsiasi forma di restrizione della sua libertà personale.

Ci si riferisce alle espressioni utilizzate nel comma 2 dell'art. 13, della Costituzione, di seguito riportate: «Non è ammessa forma alcuna di...»; «né qualsiasi altra restrizione...».

Il costituente adotta al riguardo una formula ampia ed aperta, con l'intento evidente di fornire tutela piena ed incondizionata contro tutte le forme, (comunque denominate), di restrizione della libertà personale, quali la «detenzione», l'«ispezione o perquisizione personale».

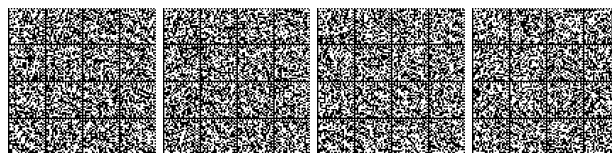
A tal fine, con norma di chiusura, espressamente include, nell'oggetto della tutela costituzionale, «qualsiasi altra restrizione della libertà personale».

Si tratta, come è evidente, di un ampio catalogo aperto, che include ogni forma, comunque denominata, di limitazione della libertà personale dell'individuo, trattandosi di diritto assoluto ed inviolabile.

Concludendo sul punto, la restrizione della libertà personale in cui si concreta il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (Centri per i Rimpatri), disposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, rientra a pieno titolo nella copertura dell'art. 13 della Costituzione italiana, quanto meno, nelle «altre restrizioni della libertà personale», menzionate nel comma 2, dell'art. 13, della Costituzione.

Passando all'esame dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 13, della Costituzione, esso va senza dubbio inteso come l'essere umano in quanto tale, a prescindere - per quanto qui rileva - anche dal requisito della cittadinanza, o della «regolare presenza» nel territorio nazionale.

Invero, la «libertà personale», oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, rientra nel nucleo dei diritti inviolabili dell'uomo in quanto tale, riconosciuti e garantiti dalla Repubblica italiana nell'art. 2 della Costituzione



(si veda al riguardo, tra le altre, Corte Costituzionale, sentenza n. 238/1996), dalle fonti internazionali e dell'U.E. (es. art. 3 Dichiarazione Universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, UDHR; art. 5 CEDU, etc.).

Pertanto, indiscutibilmente, anche il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica italiana, gode della tutela apprestata dall'art. 13, della Costituzione, in favore di tutti gli esseri umani.

In ordine alla disciplina dettata dall'art. 13, della Costituzione, e alle «garanzie» predisposte dal costituente a tutela dell'inviolabile diritto alla libertà personale, si osserva quanto segue.

L'art. 13, della Costituzione:

- a) Proclama solennemente che la libertà personale è «inviolabile» (art. 13, comma 1 della Costituzione);
- b) Conseguentemente, vieta in generale, e categoricamente, qualsiasi forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, o «restrizione della libertà personale» (art. 13 della Costituzione, comma 2);
- c) Prevede una riserva (assoluta) di legge per i «casi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, da considerarsi «eccezionali», alla luce del divieto sancito in via generale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- d) Prevede una riserva (assoluta) di legge per i «modi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- e) Per tali eccezionali «casi» e «modi» legislativamente previsti, l'art. 13, della Costituzione impone una specifica procedura a garanzia, sancendo che la restrizione della libertà personale debba essere previamente disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione): art. 13 della Costituzione, comma 2, in relazione al comma 3;

f) L'art. 13, comma 3, della Costituzione, contempla poi la possibilità che il provvedimento di restrizione della libertà personale venga adottato in prima battuta dall'autorità amministrativa, prevedendo una serie di stringenti garanzie, e la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un brevissimo termine, a pena di perdita di efficacia. Per i casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può quindi essere riconosciuto il potere dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti «provvisori» che incidono sulla libertà personale.

In tal caso, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria entro 48 ore detto provvedimento provvisorio, a pena di perdita di efficacia dello stesso, e nel termine di ulteriori 48 ore, se non convalidato dall'autorità giudiziaria, si intenderà revocato, e privo di ogni effetto (art. 13, comma 3, della Costituzione).

In sintesi, l'art. 13 della Costituzione, a garanzia dell'inviolabile diritto alla libertà personale, prevede:

una riserva assoluta di legge su casi e modi di «restrizione», eccezionalmente consentita, della libertà personale;

una riserva di giurisdizione;

una procedura *ad hoc*, con stringenti brevi termini per la convalida, nel caso in cui il controllo giurisdizionale avvenga *ex post*, a pena di perdita di efficacia del provvedimento che limita la libertà personale.

In ordine alla riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, la stessa è pacificamente riconosciuta come «riserva di legge assoluta» (v., tra le altre: Corte della Costituzione, n. 22/2022; Corte della Costituzione n. 177/1980; Corte della Costituzione n. 238/1996), come si desume:

dall'espressione letterale utilizzata («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), che non sembra lasciare alcun significativo spazio di intervento, al cd «Potere Esecutivo», (autorità di Governo o amministrativa), nel determinare il contenuto della normativa in questione;

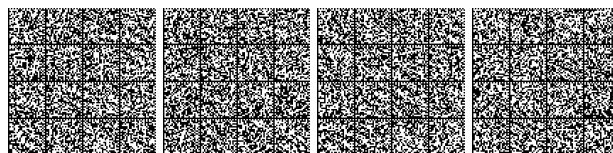
dalla natura stessa del diritto tutelato, la libertà personale, espressamente proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione, e rientrante nel catalogo dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione italiana.

L'assolutezza e l'invulnerabilità del diritto fondamentale alla libertà personale, trovano testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di «casi e modi», e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

Lo scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, sia con riguardo ai «casi», che ai «modi» dell'eccezionale restrizione della libertà fisica della persona.

Il diritto alla libertà personale, solennemente proclamato inviolabile, garantito dalla riserva assoluta di legge (fonte primaria statale, v. Corte della Costituzione sentenza n. 22/2022), deve infatti – metaforicamente - avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico.

Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata invulnerabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello legislativo.



È dunque soltanto la «legge» che può e deve individuare specificamente i «casi» (le ipotesi), e i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali, di controllo di legalità da parte dell'autorità giudiziaria), per le restrizioni della libertà personale, che integrano - ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Costituzione - «eccezioni» alla proclamata «inviolabilità» di tale fondamentale diritto.

La riserva di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione è «assoluta», la disciplina è riservata alla legge del Parlamento italiano, con esclusione di altre fonti.

Come è noto, e ribadito da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Che si tratti di riserva assoluta di legge (art. 13, della Costituzione), e che sussista la necessità che la legge preveda e disciplini compiutamente i «modi», oltre che i «casi», della misura che incide sulla libertà personale, risulta confermato anche dalla recente sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale, in un caso analogo (la privazione di libertà nelle «REMS»).

La privazione della libertà nelle «REMS», è senza dubbio un caso analogo al trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1992, trattandosi sempre della restrizione della libertà personale, identico bene supremo, egualmente tutelato e garantito, in entrambi i casi, dall'art. 13 della Costituzione.

Invero, con riferimento all'analogia questione relativa alla Misura di sicurezza del Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il Magistrato di Sorveglianza, nella sentenza citata (n. 22/2022 della Corte Costituzionale), si ribadisce la necessità di applicare all'intera disciplina il principio della riserva di legge.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022, relativa al citato caso ritenuto analogo:

si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai «modi», oltre che ai «casi», di restrizione della libertà personale;

si chiarisce che la riserva assoluta di legge statale, deve intendersi estesa, alla luce dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, alla previsione non solo dei «casi», ma anche, almeno nel loro nucleo essenziale, dei «modi» con cui la misura di sicurezza (nel nostro caso, il trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998), può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto;

si afferma «la necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

Si riportano testualmente alcuni passi della motivazione di tale sentenza (Corte della costituzione n. 22/2022), sul punto:

«allorché la misura (nel caso in esame, il trattenimento nel C.P.R.) sia configurata dalla legge come «coattiva» - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana, si applicano le garanzie dell'art. 13 della Costituzione, che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona; di qui la necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

(...) «l'attuale disciplina di assegnazione alle REMS contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i «modi» di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali»;

«la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

III 1.2 L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico immigrazione - T.U.I.).

Come è noto, il Testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998), è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1, della legge 6 marzo 1998, n. 40.

— L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduce quindi, pedissequamente, l'art. 12, della legge 6 marzo 1998, n. 40.

— L'art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, nel testo attualmente vigente, contiene le modifiche apportate dall'art. 3, comma 4 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge n. 173/2020).

— L'art. 14, comma 1 T.U.I., rappresenta una delle eccezionali ipotesi contemplate dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, essendo attribuito all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), il potere del tutto eccezionale di adottare



il provvedimento provvisorio che integra la restrizione della libertà personale, segnatamente il decreto che dispone «che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri» (...).

La norma è conforme all'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione, indicando l'autorità giudiziaria competente al controllo (*ex post*) della sussistenza dei «casi» (il giudice di pace, v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e disciplinando specificamente «i casi» che legittimano il trattenimento (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), elencando al riguardo:

1) le ipotesi *ex art.* 13, comma 4-*bis* del T.U.I., che concretano il «rischio di fuga» normativamente previsto (mancato possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art. 13, commi 5 e 13 T.U.I., nonché dell'art. 14; avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 - le cd «misure alternative»);

2) la necessità di prestare soccorso allo straniero, o;

3) di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero;

4) acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

Ulteriore delimitazione dell'eccezionale potere conferito dalla fonte primaria all'autorità amministrativa, si rinviene nell'art. 14, comma 1.1 del T.U.I., che, sempre in adempimento alla riserva di legge assoluta, elenca specificamente le categorie di soggetti (pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione), per i quali il «trattenimento» deve essere disposto con priorità, ed indica i precisi parametri normativi per l'accertamento incidentale di tali presupposti.

Ancora, la normativa in oggetto (art. 14, commi 3-4 del T.U.I., in combinato disposto con l'art. 14, comma 1), è conforme all'art. 13, comma 3 della Costituzione, imponendo all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), di trasmettere copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente per la convalida, senza ritardo e comunque entro 48 ore dall'adozione del provvedimento; la convalida, ai sensi del comma 4, dovrà avvenire nel termine perentorio delle successive 48 ore, a pena di perdita di efficacia del provvedimento del Questore che ha disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5 del T.U.I., la convalida comporta la permanenza nel centro (CPR) per un periodo di complessivi tre mesi, (che peraltro è suscettibile di proroghe di ulteriori tre mesi in tre mesi, per una durata massima di diciotto mesi, limite massimo ammesso dalla direttiva 2008/115/CE).

Come sopra evidenziato, dalla lettera dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, emerge che la permanenza del cittadino straniero nel CPR (Centro di permanenza per i rimpatri), integra una «restrizione della libertà personale», tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana (v. in tal senso anche Corte della Costituzione, sentenza n. 105/2001)

Il trattenimento nel Centro di permanenza per i rimpatri (che attualmente può avere una durata massima di 18 mesi), integra una limitazione della libera disponibilità del corpo della persona, dunque è misura che incide sulla libertà fisica dell'individuo.

L'avvenuta «restrizione della libertà personale» del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio dello Stato, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13, della Costituzione, è confermata dalla natura del trattenimento amministrativo, cristallizzata:

nell'art. 14 comma 7 del T.U.I., ove si prevede espressamente: *a)* il potere dell'autorità amministrativa (Questore), di adottare «efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro», e di eseguire coattivamente tali misure avvalendosi della forza pubblica (per impedire l'allontanamento del cittadino straniero dal Centro di permanenza per i rimpatri); *b)* inoltre all'autorità amministrativa è attribuito il potere di provvedere, «nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento»;

nel dato testuale-letterale dell'art. 14, comma 4 del T.U.I., ove si prevede che, per regola, l'interessato sia «condotto» nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza, (ferma la libertà di non comparire davanti al giudice per rendere dichiarazioni, art. 14, comma 4, ultima parte);

nella disciplina contenuta nell'art. 14 commi 3 e 4 del T.U.I., sopra descritta, che ricalca pedissequamente il dettato costituzionale (art. 13, comma 3, della Costituzione), nell'imporre la rigorosa tempistica, con scansione temporale rigidamente predeterminata dal legislatore, per la convalida «*ex post*» da parte dell'autorità giudiziaria, da eseguirsi nel termine massimo di 96 ore (48 ore + 48 ore), oltre alla previsione delle fondamentali garanzie processuali analoghe al processo penale, in conformità con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione (difesa di ufficio, e patrocinio a spese dello Stato, che in questo caso è riconosciuto *ex lege*: v. art. 14, comma 4 del T.U.I.).



In conclusione, dal dato testuale - letterale emerge che il trattenimento amministrativo contemplato nell'art. 14, comma 1 del T.U.I., nei Centri di Permanenza per i rimpatri, integra l'ipotesi di «altre restrizioni della libertà personale» dell'individuo, menzionate nell'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana (v. Corte della Costituzione, sentenza n. 105/2001), che al riguardo impone una riserva di giurisdizione («atto motivato dell'autorità giudiziaria», su «casi e modi»), e una riserva assoluta di legge («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), in ragione dell'inviolabilità del diritto fondamentale tutelato da tale norma.

Si tratta indubbiamente di una riserva «assoluta» di legge, unica garanzia di tutela piena, effettiva, coerente con l'inviolabilità del diritto (assoluto), alla libertà personale (v. Corte della Costituzione n. 177-1980; Corte della Costituzione, n. 238-1996; Corte della Costituzione n. 22-2022).

IV. - *Prima questione di costituzionalità*

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. della «Riserva assoluta di legge» imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di libertà personale («Modi» di restrizione della libertà personale).

Si premette che, ad avviso del giudice *a quo*, la «riserva di legge» risulta rispettata (dall'art. 14 del T.U.I.), soltanto riguardo ai «casi», richiamati dall'art. 13, comma 2, della Costituzione.

Al riguardo, infatti, l'art. 14, comma 1 del T.U.I., elenca specificamente e puntualmente le ipotesi che legittimano il Questore a disporre il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (si vedano le considerazioni sopra svolte).

Risultano dunque specificamente indicati i «casi» della eccezionale restrizione della libertà personale (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), individuato il giudice competente al controllo giurisdizionale della sussistenza di tali «casi» (v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e prevista la rigorosa scansione temporale per la convalida, in sede giudiziaria, del trattenimento previamente disposto dall'autorità amministrativa (v. art. 14, commi 3-4, del T.U.I.).

Si dubita, invece, della conformità dell'art. 14 comma 2 del T.U.I., all'art. 13, comma 2, della Costituzione, che sancisce la riserva assoluta di legge anche riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, consentita soltanto in via «eccezionale».

Si rammenta che il secondo comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduceva pedissequamente l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/1998, testo poi modificato dall'art. 3, comma 4, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge n. 173/2020.

Riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, l'art. 14, comma 2, cit., qui sostanzialmente tace, salvo il riferimento generico (e in definitiva «superfluo»), a principi di carattere generale, la cui applicazione è pacificamente riconosciuta nel nostro ordinamento giuridico; vi è poi un espresso rinvio ad una fonte subordinata.

Aggiungasi che, in ogni caso, il rinvio generico alla fonte secondaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999), non potrebbe comunque valere per l'individuazione del giudice competente al controllo dei «modi» del trattenimento amministrativo, riservata alla legge, dall'art. 25, comma 1, della Costituzione (come anche il processo dinanzi allo stesso giudice: v. art. 111, comma 1, della Costituzione).

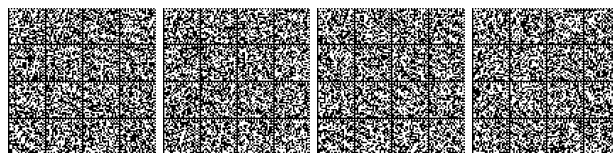
— L'art. 14, comma 2 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.), si limita infatti a disporre che: «lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati *standard* igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo *status* l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

A tale quadro, ben poco aggiunge l'art. 14, comma 2-*bis*, prevedendo che: «lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

Le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998), non soddisfano i requisiti di precisione, implicitamente imposti dalla riserva assoluta di legge; risulta poi totalmente omessa l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, comma 1, della Costituzione), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Tale disciplina, va confrontata con quella dettata nel caso analogo di limitazione della libertà personale, dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione



in sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione (v. Corte della Costituzione, n. 26/1999), e con gli articoli 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1, della Costituzione (l'O.P., per il caso analogo, contempla anche ruolo e poteri della magistratura di sorveglianza: v. articoli 68 e seguenti della legge n. 354/1975).

Al contrario, per la detenzione amministrativa, l'unica fonte primaria (art. 14 del Testo unico immigrazione, decreto legislativo n. 286/1998), non prevede né i «modi», né i procedimenti a garanzia dei diritti del trattenuto, né individua l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di privazione della libertà personale, per tutto l'arco temporale in cui si protrae il trattenimento all'interno del C.P.R.

La tutela del cittadino straniero che si trovi in stato di «restrizione della libertà personale» all'interno dei C.P.R., e per tutta la durata della detenzione amministrativa, è sostanzialmente affidata – nella situazione attuale – alla fonte secondaria (art. 21, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, intitolato «modalità del trattenimento», richiamato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998), e alle altre fonti gerarchicamente subordinate, sopra richiamate.

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., viola la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, rinviando pressoché integralmente a fonti subordinate, per la disciplina dei «modi» di privazione della libertà personale, omettendo inoltre di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi», e di disciplinare ruolo e poteri di tale giudice.

Nei «modi» in questione, rientrano necessariamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, analiticamente disciplinati nel caso analogo della detenzione «penale», dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Tanto premesso (e anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale, n. 22/2022 sulle REMS, resa in caso ritenuto analogo al presente), il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., con l'art. 13, comma 2, della Costituzione, atteso che:

la detenzione amministrativa è prevista dall'art. 14, commi 1-2, decreto legislativo n. 286/1998 (T.U.I. - Testo unico immigrazione), unica fonte di *rango* primario che la disciplina;

— l'art. 14 comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, non ha contenuto precettivo, limitato ad indicazioni generiche e di principio, e affida pressoché esclusivamente alla fonte subordinata (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394), i «modi» di esecuzione del «trattenimento amministrativo» nei C.P.R., in contrasto con la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione;

— nell'art. 14 in questione, non risulta individuata alcuna autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» del trattenimento amministrativo (come ad es. la magistratura di sorveglianza, indicata nella legge sull'Ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, nel caso ritenuto analogo, esaminato da Corte della Costituzione, n. 22/2022);

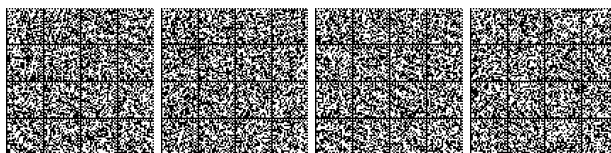
non risultano quindi disciplinati né ruolo, né i poteri dell'autorità giudiziaria competente, rispetto al controllo dei «modi» del trattenimento dei cittadini stranieri «irregolari», in stato di detenzione amministrativa;

il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di *rango* primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

Il termine di comparazione è certamente costituito, per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale - dalla normativa contenuta nell'O.P., ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 - fonte primaria), con analitica disciplina delle modalità della detenzione negli istituti penitenziari, e norme riguardanti anche ruolo e compiti della Magistratura di sorveglianza.

Pertanto, non è sufficiente, per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione «estensiva», che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge (art. 14, comma secondo del decreto legislativo n. 286/1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al trattamento degli stranieri «trattenuti» nei C.P.R., in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. articoli 25, comma 1 della Costituzione, e 111, comma 1, della Costituzione).



Ed infatti, l'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, si limita ad individuare nel giudice di pace il giudice competente al controllo dei «casi» di trattenimento amministrativo, mentre, in relazione ai «modi» del trattenimento amministrativo, la fonte primaria tace del tutto.

Aggiungasi che l'art. 10, comma 2, della Costituzione prevede anche una riserva «rinforzata» di legge, imponendo che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

In conclusione, la questione di legittimità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per contrasto con la riserva assoluta di legge sui «modi» di restrizione della libertà personale, imposta dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, non è manifestamente infondata, ad avviso del Giudice a quo.

V. - Seconda questione di costituzionalità

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione), con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, Al diritto di difesa dinanzi ad un Giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111, comma, 1, della Costituzione, e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

Ingiustificata disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, della detenzione in sede penale, analiticamente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla Legalità delle modalità della restrizione, è garantita dalla Magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

Il giudice *a quo* dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 2 del T.U.I., per violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, nella parte in cui, omettendo di disciplinare i «modi» del trattenimento amministrativo nei C.P.R., ed omettendo di prevedere la competenza, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria deputata alla tutela dei diritti dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, attua una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, dei soggetti in stato di detenzione «penale» nelle strutture carcerarie, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Non si può dubitare del fatto che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3, della Costituzione italiana, valga anche per lo straniero, rispetto al cittadino italiano, nella sfera dei diritti inviolabili, tra cui la libertà personale (v. combinato disposto degli articoli 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione; v. sentenze della Corte della Costituzione, n. 120/1967; n. 21/1968; n. 54 del 1979; n. 231/2001; n. 432/2005).

La denunziata disparità di trattamento, è così sintetizzata:

Per gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, che si trovino in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R. (Centri per i rimpatri), la disciplina di *rango* «primario», è dettata esclusivamente dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, che:

in violazione della riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, non disciplina i «modi» della privazione della libertà personale all'interno dei C.P.R. limitandosi ad enunciare principi generali il cui richiamo è superfluo, e rinvia pressoché integralmente, per la disciplina, alla fonte secondaria (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394);

omette del tutto di individuare l'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti del cittadino straniero trattenuto nei C.P.R., omissione per la quale a fortiori non può valere il suddetto rinvio alla fonte subordinata, per l'esistenza di plurime norme della Costituzione, che impongono la riserva di legge (art. 25, comma 1, della Costituzione; art. 111, comma 1, della Costituzione; art. 13, comma 2, della Costituzione).

In particolare ed in sintesi, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, omette di prevedere e disciplinare:

i «modi» del trattenimento, ossia omette del tutto di descrivere e disciplinare il trattamento al quale la persona è sottoposta, omette di elencare i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei C.P.R., le procedure a garanzia, gli strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione; omette di indicare le garanzie del trattenuto, i suoi diritti durante il periodo di detenzione amministrativa;

non individua gli standard minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), dei soggetti trattenuti nei C.P.R., in relazione ai quali, il parametro di legittimità è senza dubbio costituito dalla normativa contenuta nell'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), e dalla CEDU, che il legislatore italiano è tenuto a rispettare (art. 117, comma 1, della Costituzione);

omette di indicare le modalità di tutela dei suoi diritti fondamentali (incluso il diritto alla salute), all'interno dei C.P.R., e durante tutto il periodo del trattenimento; i procedimenti di audizione e decisione riguardanti il trattenuto, i rimedi giurisdizionali avverso le violazioni di tali diritti, potenzialmente perpetrate all'interno dei C.P.R.;



omette di individuare l'autorità giudiziaria (specializzata), competente alla tutela dei diritti del soggetto in stato di detenzione amministrativa nei C.P.R., e competente rispetto alla gestione e al trattamento di tali soggetti; omette quindi anche di disciplinare ruolo, compiti e poteri dell'autorità giudiziaria in questione.

Come è evidente, sussiste un vero e proprio vuoto normativo (fonte primaria), realizzato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, in forza del quale, i «modi» del trattenimento all'interno dei C.P.R., l'esercizio e la tutela dei diritti degli stranieri trattenuti nei CPR, sono demandati alla discrezionalità di Prefettura, Questura, ed enti privati gestori dei C.P.R., senza la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale del trattamento: risulta infatti omessa anche la previsione di un controllo giurisdizionale analogo a quello esercitato dalla magistratura di sorveglianza, prevista dall'Ordinamento penitenziario (v. artt. 68 e seguenti, legge n. 354/1975).

Al contrario, la situazione dei soggetti detenuti all'interno delle strutture carcerarie, è puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (fonte primaria, legge n. 354/1975), che in sintesi prevede e disciplina i diritti dei detenuti, le garanzie sul trattamento penitenziario, i rimedi giurisdizionali, e prevede la competenza della magistratura di sorveglianza («specializzata»), deputata al controllo sulla legalità delle modalità della restrizione della libertà personale, alla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Quindi, per i detenuti all'interno degli istituti carcerari in sede penale, la fonte primaria (Ordinamento penitenziario), in conformità con gli articoli 13, comma 2 della Costituzione, e 24 della Costituzione, disciplina analiticamente i «modi» della detenzione, e al riguardo individua ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza (v., ad es. articoli 11, comma 4, 13, 14-ter, 35, 35-bis, 35-ter, 68 e seguenti, della legge n. 354/1975).

Sussiste quindi una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, tra situazioni sostanzialmente eguali (trattenuti nei C.P.R., a titolo di «detenzione amministrativa», ai sensi dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286/1998; detenuti negli istituti penitenziari ex art. 59, legge n. 354/1975, a titolo di «detenzione penale»), in violazione dell'art. 3, della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

Come chiarito da risalente ed autorevole dottrina, il principio di eguaglianza costituisce presupposto essenziale dei diritti fondamentali dell'uomo, tutelati dall'art. 2, della Costituzione, tra cui la libertà personale, proclamata inviolabile dall'art. 13, della Costituzione.

Le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, e l'esplicito rinvio, pressoché integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, della Costituzione), integrano altresì, contemporaneamente – ad avviso della rimettente – la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale, (tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

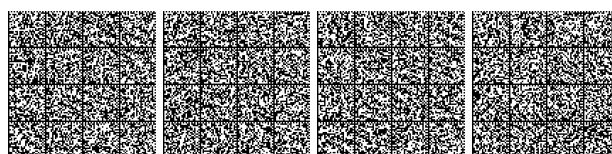
Tali fondamentali diritti, risultano inevitabilmente compromessi, dall'assenza di una disciplina di rango primario, circa i «modi» del trattenimento nei C.P.R., e dalla mancata previsione dell'autorità giurisdizionale («specializzata»), deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.

L'evidenziata diversità di trattamento, risulta ingiustificata ed irragionevole, riguardando fattispecie sostanzialmente analoghe.

Si osserva, infatti, che entrambe le due categorie di soggetti, sono in stato di restrizione della libertà personale, bene giuridico leso, costituzionalmente protetto (art. 13, della Costituzione), che è identico, sia per i trattenuti all'interno dei C.P.R. (detenzione amministrativa, art. 14, comma 1 del T.U.I.), sia per i detenuti negli istituti penitenziari (detenzione in sede penale, disciplinata dall'Ordinamento penitenziario).

Entrambe le categorie di soggetti (in stato di detenzione amministrativa e di detenzione «penale»), subiscono la restrizione del medesimo diritto proclamato inviolabile, la libertà personale e fisica (tutelata dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), con inevitabili ripercussioni sul diritto di salute (art. 32 della Costituzione), e sul diritto di difesa garantito dall'art. 24, della Costituzione (parimenti inviolabile).

Del resto, la limitazione della libertà fisica all'interno dei C.P.R., al pari di quella che avviene all'interno delle strutture carcerarie gestite dallo Stato, si protrae per un significativo arco temporale (attualmente, massimo diciotto mesi), nel corso del quale possono naturalmente verificarsi gli episodi più disparati, che inevitabilmente coinvolgono molteplici diritti fondamentali dell'uomo (salute, libertà fisica e morale, diritto di difesa).



La situazione in cui si trovano le due categorie di soggetti, è quindi sostanzialmente identica, concretandosi nella restrizione della libertà personale, che rientra nell'alveo di applicazione dell'art. 13, comma 2 della Costituzione.

— L'art. 13, comma 2, della Costituzione impone, in entrambi i casi (sostanzialmente identici), l'esistenza di una dettagliata disciplina di rango primario, di competenza del Parlamento della Repubblica (massima espressione del sistema democratico), a tutela dei diritti fondamentali necessariamente coinvolti, durante lo stato di restrizione della libertà personale, a tal fine restando indifferente la natura, «amministrativa» o «penale», del titolo del trattenimento.

Alla identità di situazioni, e del diritto sostanziale costituzionalmente tutelato (libertà personale), nella detenzione «penale» ed «amministrativa», corrispondono tuttavia, irragionevolmente, discipline diverse, sia per la fonte da cui provengono (primaria e secondaria), sia per la evidenziata carenza assoluta di disciplina e di tutela, anche giurisdizionale, per la «detenzione amministrativa».

Come rilevato, sussiste una significativa lacuna normativa circa la tutela dei diritti dei trattenuti all'interno dei C.P.R., che è sostanzialmente demandata, dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle fonti subordinate, alla discrezionalità del «potere esecutivo», nonché delle Prefetture, Questure, ed enti gestori dei C.P.R., oltretutto senza la possibilità di un tempestivo ed effettivo controllo giurisdizionale.

L'aver omesso di dettare una puntuale disciplina di rango primario, determina l'ingiustificato ed irragionevole trattamento peggiore dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., rispetto ai soggetti in stato di detenzione «penale» all'interno delle strutture carcerarie, e la violazione, da parte dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di una pluralità di norme della Costituzione italiana.

Emblematico, al riguardo, il recente caso, oggetto di censura della Corte Europea dei Diritti Umani, la quale, con decisione n. 17499 del 3 luglio 2024, ha accolto una istanza ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, di emissione di provvedimento cautelare in via di urgenza, a tutela del diritto di salute di una cittadina straniera trattenuta all'interno del C.P.R., con violazione degli standard imposti dall'art. 3 CEDU (caso cagionato, in estrema sintesi, dalle evidenziate, macroscopiche lacune legislative, anche con riferimento alla mancanza di una autorità giudiziaria specificamente deputata alla tutela dei diritti dei trattenuti - tra cui il diritto alla salute - dotata di validi strumenti di tempestivo controllo).

Si tratta, come è evidente, di situazioni identiche, trattate irragionevolmente in modo diverso atteso che l'inviolabile diritto alla libertà personale, come i diritti alla salute, alla difesa, all'esistenza di un giudice naturale precostituito per legge, sono egualmente riconosciuti e garantiti ad entrambe le categorie di soggetti dagli artt. 2, della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, e 24, della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, indifferente restando la contingente ragione che abbia determinato la restrizione della libertà personale dell'individuo.

Ed invero, il dettato costituzionale (art. 13, della Costituzione), non contiene alcuna differenza di disciplina, a seconda della concreta motivazione (illecito penale o amministrativo), che abbia determinato lo stato di restrizione della libertà personale dell'individuo, nella detenzione «amministrativa», o «penale».

Ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit.

Non a caso l'art. 13 della Costituzione italiana, con formula di chiusura fa riferimento a «qualsiasi altra restrizione della libertà personale», con ciò rendendo evidente la volontà del costituente di apprestare identica tutela, ad ogni forma di restrizione della libertà personale dell'individuo, proclamata inviolabile, restando del tutto indifferente (ai fini dell'art. 13, della Costituzione), la motivazione che abbia determinato la restrizione in questione.

Si rammenta che, in ordine al canone della ragionevolezza, si ritiene in generale che la disparità di trattamento sia «giustificata», se necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali», ossia finalità rivolte alla realizzazione di valori costituzionalmente riconosciuti.

Il giudice *a quo*, ritiene al riguardo che l'evidenziata e notevole disparità di trattamento di cui si discute, sia ingiustificata ed irragionevole, poiché non necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali».

La difesa dei confini nazionali dall'immigrazione «irregolare», con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo «fine costituzionale», non potrebbe che essere considerato «subalterno», rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell'individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica «misura».

E l'eguaglianza, come insegnato, costituisce presupposto essenziale dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui spicca la libertà personale.

Per tali motivi, la necessità di contrastare l'«immigrazione irregolare», non può essere considerata valido criterio di differenziazione, per l'adozione di discipline diverse, ostandovi l'inviolabilità, con efficacia *erga omnes*, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all'essere umano in quanto tale.



Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le evidenziate gravi omissioni, contenute nell'unica fonte primaria sui «modi» del trattenimento nei CPR, ossia l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (Testo unico immigrazione - decreto legislativo n. 286/1998), e le conseguenti rilevanti diversità di disciplina rispetto a quella dettata dall'Ordinamento penitenziario (Legge 354/1975), per i detenuti negli istituti penitenziari, integrano violazione della riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, della Costituzione), con diretta ripercussione e violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, per irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, con riferimento al caso analogo della detenzione nelle strutture carcerarie, disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), e in relazione ai diritti inviolabili tutelati negli articoli 13, della Costituzione, 24, della Costituzione, 25 comma 1, della Costituzione, 32, della Costituzione.

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per violazione della riserva di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, e per violazione, altresì del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione, in relazione agli articoli 2, della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1, della Costituzione, in rapporto all'analoga fattispecie del trattamento dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari in sede penale, disciplinati dall'Ordinamento penitenziario.

VI. - Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione del menzionato art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, non risulta percorribile, in considerazione della natura stessa del dubbio in oggetto, che riguarda fondamentalmente la violazione della riserva di legge assoluta, prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, alla quale consegue la violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento agli artt. 2 della Costituzione, 13, della Costituzione, 32, della Costituzione, 24, della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione, per le ragioni evidenziate.

Si dubita infatti della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per la violazione della competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, per violazione della riserva assoluta di fonte primaria, imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, nel senso sopra esposto.

Quanto al disposto dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, si osserva che, secondo il noto brocardo «*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*» - le generiche indicazioni contenute dalla norma, non possono essere certamente colmate dall'interprete, trattandosi di eccezionale limitazione della libertà personale, costituzionalmente tutelata anche con riserva di legge.

Inoltre, il rinvio pressoché incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile (v. art. 14, comma 2 del T.U.I.).

In via sistematica, si osserva - tra l'altro, che l'art. 16, commi 6-7 del decreto legislativo n. 286/1998, per i casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, nei casi di avvenuta identificazione dello straniero, richiama la competenza della Magistratura di sorveglianza, e specifica che lo straniero resta nell'istituto penitenziario in stato di detenzione, sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio; nel caso in cui invece lo straniero detenuto (da scarcerare in tempi brevi) non sia stato ancora identificato, trova applicazione l'istituto del trattenimento amministrativo nel C.P.R. contemplato nell'art. 14, commi 1, 1.1, 2, 2-bis, 3, 4, 5 del decreto legislativo n. 286/1998, e dunque anche l'art. 14, comma 2, norma che, ad avviso del giudice *a quo*, contrasta con l'art. 13, comma 2 della Costituzione.

È evidente che non è percorribile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa, essendo comunque inibito all'interprete di colmare lacune che, nella previsione espressa del costituente- devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria (riserva assoluta di legge).

Riguardo all'individuazione del giudice competente, non è sufficiente (né percorribile), per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione (estensiva) che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge non prevede specificamente questa competenza, non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al controllo sulla legalità delle modalità di trattamento degli stranieri, in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei CPR, né disciplina gli strumenti di tutela giurisdizionale dei trattenuti nei confronti degli enti amministrativi che gestiscono i C.P.R. (sul punto si richiama, in motivazione, la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022).

Ad ogni modo, tale opzione interpretativa non è percorribile, anche alla luce delle ulteriori disposizioni costituzionali che impongono la riserva di legge, in ordine alla costituzione del giudice, alla sua competenza, e al procedimento giurisdizionale per la tutela dei diritti (art. 25, comma 1, della Costituzione; art. 111, comma 1, della Costituzione).



Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale, rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre l'art. 14, comma 2 del T.U.I., tace sui «modi».

È appena il caso di rilevare che non soccorre l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE, istituto che va ricondotto alla competenza del giudice di Pace già individuata dall'art. 14, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998, trattandosi di modifica dell'ordinanza del giudice, che ha deciso in ordine alla sussistenza dei «casi» di limitazione della libertà personale, elencati nell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Infatti, il constatato «vuoto legislativo», si colloca sul diverso piano evidenziato, concernendo la mancata previsione, nell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di un giudice competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, nel corso della «detenzione amministrativa», per i quali, parimenti, l'art. 13, comma 2 della Costituzione, prevede una riserva di legge.

Anche per tale motivo, quindi, il vuoto legislativo non può affatto essere colmato applicando l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE.

In conclusione, lo strumento interpretativo non può essere validamente utilizzato, per superare il dubbio di legittimità costituzionale.

Nell'analogo caso dei detenuti nelle strutture carcerarie (o istituti penitenziari), la fonte primaria (Ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354), prevede sezioni specializzate di sorveglianza all'interno dei Tribunali, la magistratura di sorveglianza (v. articoli 68 e seguenti, O.P.), organo specializzato, dotato di validi strumenti di tempestiva tutela, che assicura la corretta gestione e la tutela dei diritti dei detenuti, in considerazione dei plurimi beni costituzionalmente protetti (libertà personale, diritto alla salute, diritto di difesa), coinvolti nello stato di restrizione della libertà fisica dell'individuo, protratto nel tempo, all'interno di strutture gestite dallo Stato.

In estrema sintesi, non vi è alcuno spazio per una interpretazione (estensiva) conforme alla Costituzione, atteso che il contrasto sussiste con la riserva di legge assoluta, sancita dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

VII. - Conclusioni

Il dubbio di legittimità riguarda l'art. 14 comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.) che, riguardo ai «modi» della detenzione amministrativa nei C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri), si limita, quanto al contenuto precettivo, ad indicazioni generiche e di principio, rinviando ad una fonte subordinata per la regolamentazione (art. 21, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999, e regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri approvato con decreto ministeriale del Ministro dell'interno, n. 12700 del 20 ottobre 2014).

— L'art. 14 comma 2 non ha contenuto precettivo, contiene indicazioni generali e di principio, che violano la riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione sui «modi» di privazione della libertà personale.

Il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

In conclusione, l'art. 14 comma 2 del T.U.I. (Testo unico immigrazione), contiene enunciazioni generali e di principio, non conformi allo standard di precisione imposto dalla riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di privazione della libertà personale, essendo inidonee a porre un vincolo alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Quanto al contenuto dello «standard minimo» di precisione, il raffronto non può che essere operato con riferimento alle norme tutte contenute nell'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), dettate per il caso sostanzialmente analogo della detenzione «penale» negli istituti penitenziari, di cui agli articoli 59 e seguenti, O.P., oltre che alle fonti sovranazionali e alla CEDU, in considerazione del vincolo per il legislatore ordinario, sancito dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In definitiva, l'art. 14 comma 2 del T.U.I. si pone come una «norma in bianco», che rinvia pressoché incondizionatamente alla fonte subordinata, in violazione della riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.



Inoltre, come sopra evidenziato, l'art. 14 comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione al controllo di legalità delle «modalità» di privazione della libertà personale.

Invero, la legge espressamente individua (art. 14 commi 3-4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre tace sui «modi» di restrizione della libertà personale.

Al riguardo, come sopra rilevato, non risulta percorribile alcuna interpretazione «costituzionalmente conforme».

La irragionevole differenza di disciplina, con le analoghe fattispecie disciplinate dall'Ordinamento Penitenziario (detenzione «penale» nelle strutture penitenziarie ex art. 59, O.P.), appare dunque evidente.

Ed invero, anche nel caso delle «REMS», ritenuto analogo al presente, La Corte Costituzionale (sentenza n. 22 anno 2022), in motivazione ribadiva testualmente che «la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

Come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione ai «modi» del trattenimento nei C.P.R., né indica ruolo e poteri del giudice in materia.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), si pone in contrasto con l'art. 13, comma 2 della Costituzione per violazione della riserva di legge, per violazione altresì del principio di eguaglianza e ragionevolezza, (art. 3 della Costituzione), in rapporto all'analogia fattispecie della detenzione all'interno delle strutture carcerarie (disciplinata dall'Ordinamento penitenziario), nella parte in cui non prevede né disciplina i «modi» del trattenimento amministrativo, non prevede né disciplina ruolo e compiti dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» in questione, rinviando sostanzialmente «in bianco» alle fonti subordinate.

In conclusione, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni poste non sono manifestamente infondate.

Questa Giudicante dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 2 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998 (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), per violazione:

1) della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana. Invero, soltanto la «legge», fonte primaria, può e deve individuare i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali) di restrizione della libertà personale.

— L'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 viola la riserva assoluta di legge, imposta anche per i «modi» di restrizione della libertà personale; viola quindi la competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, massima espressione del sistema democratico.

2) del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 2, della Costituzione, 13, della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111 comma 1, della Costituzione), per irragionevole disparità di trattamento con il caso analogo della detenzione in sede penale, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale - tra l'altro - la tutela giurisdizionale dei detenuti è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

P. Q. M.

Il G.O.P. - Giudice di Pace di Roma, visti gli articoli 134 della Costituzione, 137 della Costituzione, art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 s.s. legge n. 87/1953,

ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate:

1) Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, dell'art. 14 comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, T.U.I.), nella parte in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri); nella parte in cui non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; nella parte in cui non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R., e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; nella parte in cui non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; nella parte in cui rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata (art. 21 comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394). Il tutto, in contrasto con la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2



della Costituzione italiana, in materia di libertà personale, diritto assoluto ed inviolabile, e dall'art. 5, comma 1 della CEDU (Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950), in rapporto all'art. 117, comma 1 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

2) Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge, contemplato dagli articoli 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione, e al diritto alla salute - art. 32, della Costituzione), nella parte in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo, e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate, omissioni che attuano una irragionevole disparità di trattamento, con la fattispecie analoga della detenzione in sede penale, negli istituti penitenziari, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che prevede anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza;

3) Sospende il presente giudizio;

4) Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

5) Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al cittadino straniero, al difensore e alla Questura di Roma, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Roma, 17 ottobre 2024

Il GOP - Giudice di Pace di Roma: ARTONE

24C00251

N. 210

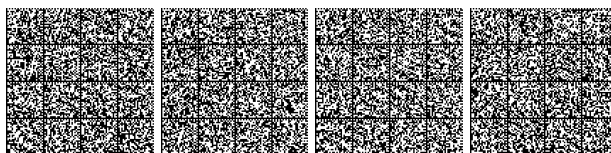
Ordinanza del 17 ottobre 2024 del Giudice di pace di Roma nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Viterbo nei confronti di A.B.M.

- Straniero – Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei “modi” del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei “modi” di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA

SEZIONE STRANIERI

L'Ufficio del Giudice di pace di Roma, in persona del G.O.P. dott.ssa Emanuela Artone, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Viterbo ... in data ... nei confronti del cittadino straniero sig. B.M.A. nato il ... in ... tra Questura di Roma rappresentato e difeso dal f.d. ACC Matera Maria e B.M.A. nato il ... in ... rappresentato e difeso dall'avv. Monica Fortuna nominato di fiducia.



I. Fatto.

Il Questore di Viterbo, con decreto emesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 191 del 18 agosto 1998, indicato nella presente ordinanza come T.U.I.), in data ..., notificato il ..., ore ..., disponeva il trattenimento nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) di ..., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

In data ..., ore ... la Questura di Roma, ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, secondo capoverso del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998 — Testo unico immigrazione), nel rispetto del termine di quarantotto ore, chiedeva all'intestato ufficio di convalidare il decreto suddetto, con il quale veniva disposto il trattenimento amministrativo del cittadino straniero nel C.P.R. di ...

L'udienza per l'esame della richiesta di convalida, è stata aperta oggi 17 ottobre 2024, ore 9,30, nel rispetto del termine di cui all'art. 14, comma 4 del T.U.I.

La sottoscritta giudicante, all'esito dell'udienza odierna ha ritenuto che sussistono tutti i presupposti di cui agli artt. 13 e 14, decreto legislativo n. 286/1998, per accogliere la richiesta di convalida del decreto del Questore di Viterbo.

La richiesta di convalida è pervenuta all'intestato ufficio il ..., ore ...; il decreto del Questore di Viterbo è stato emesso in data ..., e notificato il ... ore ... L'odierna udienza del 17 ottobre 2024 è stata aperta alle ore 9,30, e celebrata senza soluzione di continuità, con lettura dell'ordinanza alle ore 10,30 di oggi 17 ottobre 2024.

Pertanto, sussistono i presupposti «temporali» imposti dall'art. 14 del T.U.I.

Ad avviso della giudicante, risulta legittimamente emesso il decreto del Questore di Viterbo che ha disposto il trattenimento nel C.P.R. di ..., per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, atteso che — come emerso nel corso dell'udienza — è necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla identità e nazionalità dello straniero e acquisire un documento valido per l'espatrio; inoltre, è necessario acquisire il nulla-osta al rimpatrio per i precedenti penali pendenti.

Il decreto di espulsione presupposto, emesso dal Prefetto di Roma il ... e notificato in pari data ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter del Testo unico immigrazione, non appare manifestamente illegittimo. Il cittadino straniero era infatti destinatario di ulteriore decreto di espulsione del ..., notificato in pari data, a seguito del quale il Questore di Roma il ... disponeva con ordine, di lasciare l'Italia entro sette giorni dalla notifica dell'atto (avvenuta in pari data), e lo stesso si tratteneva nel territorio italiano senza giustificato motivo.

Aggiungasi che il cittadino straniero risulta condannato per reati di maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli, violenza privata, furto in abitazione e furto con strappo, di cui agli artt. 628 cp 572 commi 1-2, codice penale, art. 610 codice penale, alla pena della reclusione, con interdizione dall'esercizio di tutela e curatela (anni quattro e mesi otto), e sospensione dall'esercizio della patria potestà (anni quattro e mesi otto). Risulta richiesto il nulla-osta all'espulsione alla Procura della Repubblica di Civitavecchia.

Non vi è prova di cause di inespellibilità ai sensi dell'art. 19 del T.U.I., alla luce di quanto osservato, in presenza di reati ostativi; non vi è prova dell'esistenza di valido titolo di soggiorno.

Risulta depositato anche il certificato rilasciato il ... dall'Azienda sanitaria locale di ..., che attesta l'idoneità alla vita in comunità ristretta.

Ad avviso della giudicante, all'esito dell'udienza odierna, risulta quindi provata la sussistenza di tutti i presupposti per la convalida del decreto del questore in oggetto; tuttavia, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., è stato sospeso il giudizio, e pronunciata la seguente ordinanza.

Il G.O.P., all'esito dell'udienza odierna del 17 ottobre 2024 ha quindi dato lettura dell'ordinanza (stesa in calce al verbale di udienza), con la quale — sollevata di ufficio la questione di costituzionalità — ha sospeso il giudizio R.G. 61303 Anno 2024 avente ad oggetto la richiesta di convalida del decreto del Questore di Viterbo del ... che dispone il trattenimento amministrativo nel C.P.R., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

Il G.O.P. ha quindi depositato, contestualmente, la seguente ordinanza.

II. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Nel corso dell'udienza di convalida svolta in data odierna, è emersa la legittimità del decreto del questore che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero nel C.P.R. di ..., l'efficacia e la non manifesta infondatezza del titolo posto alla base del decreto questorile, come sopra esposto (punto n. I della presente ordinanza).

Non vi è prova che il decreto di espulsione sia stato impugnato, né vi è prova di alcun provvedimento giurisdizionale che ne abbia sospeso l'esecutività.

Non vi è alcuna prova di cause di inespellibilità, ai sensi dell'art. 19 del T.U.I.



Osserva inoltre il G.O.P. che sussistono tutti i presupposti richiesti dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998 per convalidare il descritto decreto del questore, che dispone la misura del trattenimento nel C.P.R.

Invero, il cittadino straniero risulta privo di documenti, con la conseguente impossibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio; vi è necessità di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, di acquisire i documenti per il viaggio e la disponibilità di un mezzo di trasporto; inoltre, essendo privo di documento, di lavoro e di dimora stabile, sussiste il rischio di fuga normativamente definito, nell'art 13, comma 4-*bis* del T.U.I.

Alla luce di quanto osservato, inoltre, non sussistono i presupposti per l'applicabilità della meno invasiva «misura alternativa» della consegna del passaporto o dell'«obbligo di firma» ex art. 14, comma 1-*bis*, primo capoverso, del T.U.I., ostandovi la mancanza di documento di identità e la sussistenza del rischio di fuga.

Risulta pertanto rispettata la rigorosa tempistica imposta dall'art. 14, comma 1-*bis*, secondo capoverso, del T.U.I. (quarantotto ore + quarantotto), nonché dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, sussistono tutti i presupposti formali, sostanziali e temporali, previsti dall'art. 14 del T.U.I., per la convalida del decreto del Questore di Viterbo del ...

In primo luogo, la normativa in esame (art. 14, comma 1 del T.U.I.), prevede specifici casi che legittimano l'autorità amministrativa a disporre la misura del trattenimento nel C.P.R., ben diversi da quelli che legittimano l'applicazione delle misure meno coercitive menzionate nel comma 1-*bis*, primo capoverso, dell'articolo menzionato.

Non vi sono margini per poter ritenere applicabile altre misure cautelari meno invasive (le cosiddette «misure alternative» previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, primo capoverso, del T.U.I.), ostandovi l'espressa lettera della legge, che richiede il possesso di un valido documento identificativo, idoneo per l'espatrio. *In claris non fit interpretatio*.

Correttamente, dunque, il questore ha applicato la misura del trattenimento amministrativo nel C.P.R., sussistendone tutti i presupposti legislativamente previsti, dal che dovrebbe conseguire necessariamente l'accoglimento della richiesta di convalida, da parte dell'intestato ufficio (si vedano anche le considerazioni svolte nel punto I della presente ordinanza).

Da ciò consegue l'evidente rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., norma che deve trovare applicazione nel caso in esame, posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporterebbe la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) almeno per tre mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. — decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione, secondo modalità a tutt'oggi non disciplinate da una normativa di rango primario, in violazione della riserva di legge prevista dalla citata norma della Costituzione italiana.

Il giudizio di convalida del trattenimento presso il C.P.R. — Centro di permanenza rimpatri di Ponte Galeria, non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità qui prospettato, atteso che — come appena evidenziato — all'accoglimento della richiesta di convalida, consegue necessariamente la restrizione della libertà personale del cittadino straniero, diritto proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre evidenziare nuovamente che, al momento del deposito della presente ordinanza, non risulta ancora scaduto il termine di complessive novantasei ore (quarantotto + quarantotto), imposto dall'art. 14, commi 3-4 del T.U.I., come sopra evidenziato; né potrebbe escludere la «rilevanza» della presente questione, il successivo inevitabile decorso di tale brevissimo termine, previsto dalla legge a pena di inefficacia del trattenimento.

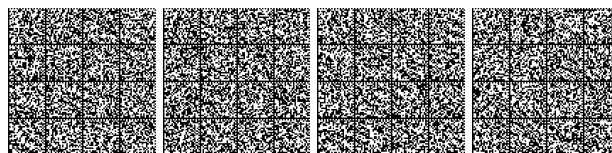
Ed invero, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 22/2022; n. 127/2021; n. 84/2021), in base al principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, quest'ultimo non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione; la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve pertanto essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse.

In conclusione, la questione prospettata è indubbiamente «rilevante», ai fini del presente giudizio.

III. *Valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità. La «detenzione amministrativa» nei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri).*

La fattispecie in esame riguarda l'applicazione del «trattenimento amministrativo» nel Centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.), del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (T.U.I., Testo unico immigrazione).

Trattasi di detenzione «amministrativa» finalizzata al rimpatrio della persona straniera irregolarmente presente nel territorio nazionale, detenzione all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri), contemplati dall'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, così denominati dalla legge n. 46/2017 (decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017), in sostituzione dei precedenti «C.I.E.» di cui alla legge n. 189/2002.



I C.P.R. (Centri di permanenza per rimpatri), pur menzionati nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, sono disciplinati da fonti subordinate, di seguito indicate:

a) dagli artt. 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (al quale rinvia, per quanto qui rileva, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998);

b) dal decreto ministeriale n. 12700/2014, Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri, approvato con decreto del Ministro dell'interno n. 12700 del 20 ottobre 2014;

c) dal decreto ministeriale del Ministero dell'interno 19 maggio 2022, cd «Direttiva Lamorgese».

Secondo quanto riconosciuto dalla Corte di giustizia, Grande Sezione, 8 novembre 2022, nelle cause C-704/20 e C-39/21 (nonchè, *in nuce*, dalla Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001) il «trattenimento» in questione, è istituto di diritto amministrativo, correlato alla commissione di un illecito da parte del migrante (ingresso o permanenza nel territorio dello Stato) e finalizzato al suo controllo fisico.

Il trattenimento, poiché viene eseguito in centri finalizzati al rimpatrio, è una misura che comporta la privazione della libertà personale, al di fuori della materia penale, ritenuta compatibile con gli artt. 13 della Costituzione e 5 CEDU, a condizione che la procedura sia regolare.

Nel caso in esame, in applicazione di tale normativa, il Questore di Roma, con comunicazione ai sensi dell'art. 14, comma 3 del T.U.I., ha trasmesso all'intestato Ufficio del Giudice di pace di Roma, nel termine previsto di quarantotto ore, copia degli atti e la richiesta di convalida del trattenimento nel C.P.R. di ..., disposto con il decreto del questore ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

L'intestato ufficio ha quindi fissato l'udienza odierna per il giudizio di convalida, ai sensi dell'art. 14, comma 4 del T.U.I., nel rispetto del termine di quarantotto ore prescritto nello stesso comma.

Come sopra rilevato, sussistono tutti i presupposti specificamente previsti dall'art. 14, comma 1 del T.U.I. (che disciplina i «casi» del trattenimento, in conformità con l'art. 13 della Costituzione), per accogliere la richiesta del Questore di Roma, di convalida del decreto questorile che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero presso il C.P.R. di ...

Questa giudicante, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporta la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. — decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione, secondo modalità e procedimenti a tutt'oggi non puntualmente disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, comma 2 della Costituzione, e in violazione altresì del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 della Costituzione, 13 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità di trattenimento è garantita dalla Magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2 della Costituzione).

III.1 Analisi della normativa in oggetto.

Vengono qui in rilievo, principalmente: come parametri di riferimento, l'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, e l'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione; l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), di cui si dubita della conformità al dettato costituzionale.

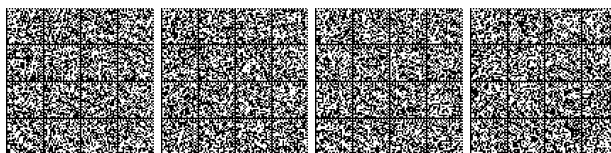
III.1.1 L'art. 13 della Costituzione italiana.

La Corte costituzionale (sentenza n. 238/1996), ha affermato che la libertà personale è un diritto rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo; è un diritto fondamentale dell'uomo in quanto tale.

L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 13 della Costituzione è la «libertà personale» di ogni individuo, proclamata «inviolabile».

Per «libertà personale», si intende la libertà di ogni individuo di disporre liberamente del proprio corpo, diritto di *habeas corpus*, e la connessa libertà di autodeterminazione (libertà morale).

Al riguardo infatti, la norma tutela esplicitamente la persona «comunque sottoposta a restrizioni di libertà», da ogni forma di «violenza fisica e morale» (si legga il dato testuale-letterale dell'art. 13, comma 4 della Costituzione).



Le stesse espressioni letterali utilizzate dal costituente, per la loro ampiezza e categoricità, rendono evidente che la norma intende tutelare l'essere umano in quanto tale, da qualsiasi forma di restrizione della sua libertà personale.

Ci si riferisce alle espressioni utilizzate nel comma 2 dell'art. 13 della Costituzione, di seguito riportate:

«Non è ammessa forma alcuna di ...»; «né qualsiasi altra restrizione ...».

Il costituente adotta al riguardo una formula ampia ed aperta, con l'intento evidente di fornire tutela piena ed incondizionata contro tutte le forme, (comunque denominate), di restrizione della libertà personale, quali la «detenzione», l'«ispezione o perquisizione personale».

A tal fine, con norma di chiusura, espressamente include, nell'oggetto della tutela costituzionale, «qualsiasi altra restrizione della libertà personale».

Si tratta, come è evidente, di un ampio catalogo aperto, che include ogni forma, comunque denominata, di limitazione della libertà personale dell'individuo, trattandosi di diritto assoluto ed inviolabile.

Concludendo sul punto, la restrizione della libertà personale in cui si concreta il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (Centri per i rimpatri), disposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, rientra a pieno titolo nella copertura dell'art. 13 della Costituzione italiana, quanto meno, nelle «altre restrizioni della libertà personale», menzionate nel comma 2 dell'art. 13 della Costituzione.

Passando all'esame dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 13 della Costituzione, esso va senza dubbio inteso come l'essere umano in quanto tale, a prescindere — per quanto qui rileva — anche dal requisito della cittadinanza, o della «regolare presenza» nel territorio nazionale.

Invero, la «libertà personale», oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, rientra nel nucleo dei diritti inviolabili dell'uomo in quanto tale, riconosciuti e garantiti dalla Repubblica italiana nell'art. 2 della Costituzione (si veda al riguardo, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 238/1996), dalle fonti internazionali e dell'U.E. (es. art. 3 Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, UDHR; art. 5 CEDU, etc.).

Pertanto, indiscutibilmente, anche il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica italiana, gode della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, in favore di tutti gli esseri umani.

In ordine alla disciplina dettata dall'art. 13 della Costituzione, e alle «garanzie» predisposte dal costituente a tutela dell'inviolabile diritto alla libertà personale, si osserva quanto segue.

L'art. 13 della Costituzione:

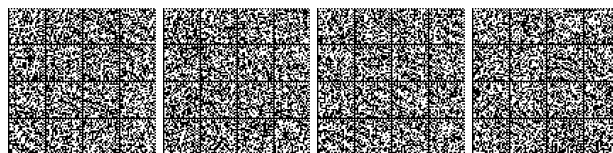
- a) proclama solennemente che la libertà personale è «inviolabile» (art. 13, comma 1 della Costituzione);
- b) conseguentemente, vieta in generale, e categoricamente, qualsiasi forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, o «restrizione della libertà personale» (art. 13 della Costituzione, comma 2);
- c) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «casi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, da considerarsi «eccezionali», alla luce del divieto sancito in via generale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- d) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «modi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- e) per tali eccezionali «casi» e «modi» legislativamente previsti, l'art. 13 della Costituzione impone una specifica procedura a garanzia, sancendo che la restrizione della libertà personale debba essere previamente disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione): art. 13 della Costituzione, comma 2, in relazione al comma 3;
- f) l'art. 13, comma 3 della Costituzione, contempla poi la possibilità che il provvedimento di restrizione della libertà personale venga adottato in prima battuta dall'autorità amministrativa, prevedendo una serie di stringenti garanzie, e la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un brevissimo termine, a pena di perdita di efficacia.

Per i casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può quindi essere riconosciuto il potere dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti «provvisori» che incidono sulla libertà personale.

In tal caso, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore detto provvedimento provvisorio, a pena di perdita di efficacia dello stesso, e nel termine di ulteriori quarantotto ore, se non convalidato dall'autorità giudiziaria, si intenderà revocato, e privo di ogni effetto (art. 13, comma 3 della Costituzione).

In sintesi, l'art. 13 della Costituzione, a garanzia dell'inviolabile diritto alla libertà personale, prevede:

una riserva assoluta di legge su casi e modi di «restrizione», eccezionalmente consentita, della libertà personale;



una riserva di giurisdizione;

una procedura *ad hoc*, con stringenti brevi termini per la convalida, nel caso in cui il controllo giurisdizionale avvenga «*ex post*», a pena di perdita di efficacia del provvedimento che limita la libertà personale.

In ordine alla riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, la stessa è pacificamente riconosciuta come «riserva di legge assoluta» (v., tra le altre: Corte costituzionale n. 22/2022; Corte costituzionale n. 177/1980; Corte costituzionale n. 238/1996), come si desume:

dall'espressione letterale utilizzata («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), che non sembra lasciare alcun significativo spazio di intervento, al cd «Potere esecutivo», (autorità di Governo o amministrativa), nel determinare il contenuto della normativa in questione;

dalla natura stessa del diritto tutelato, la libertà personale, espressamente proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione, e rientrante nel catalogo dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione italiana.

L'assolutezza e l'invulnerabilità del diritto fondamentale alla libertà personale, trovano testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di «casi e modi», e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

Lo scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, sia con riguardo ai «casi», che ai «modi» dell'eccezionale restrizione della libertà fisica della persona.

Il diritto alla libertà personale, solennemente proclamato inviolabile, garantito dalla riserva assoluta di legge (fonte primaria statale, v. Corte costituzionale sentenza n. 22/2022), deve infatti — metaforicamente — avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico.

Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata inviolabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello legislativo.

È dunque soltanto la «legge» che può e deve individuare specificamente i «casi» (le ipotesi), e i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali, di controllo di legalità da parte dell'autorità giudiziaria), per le restrizioni della libertà personale, che integrano — ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Costituzione — «eccezioni» alla proclamata «invulnerabilità» di tale fondamentale diritto.

La riserva di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione è «assoluta», la disciplina è riservata alla legge del Parlamento italiano, con esclusione di altre fonti.

Come è noto, e ribadito da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Che si tratti di riserva assoluta di legge (art. 13 della Costituzione), e che sussista la necessità che la legge preveda e disciplini compiutamente i «modi», oltre che i «casi», della misura che incide sulla libertà personale, risulta confermato anche dalla recente sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale, in un caso analogo (la privazione di libertà nelle «REMS»).

La privazione della libertà nelle «REMS», è senza dubbio un caso analogo al trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1992, trattandosi sempre della restrizione della libertà personale, identico bene supremo, egualmente tutelato e garantito, in entrambi i casi, dall'art. 13 della Costituzione.

Invero, con riferimento all'analogia questione relativa alla Misura di sicurezza del Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il Magistrato di sorveglianza, nella sentenza citata (n. 22/2022 della Corte costituzionale), si ribadisce la necessità di applicare all'intera disciplina il principio della riserva di legge.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022, relativa al citato caso ritenuto analogo:

si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai «modi», oltre che ai «casi», di restrizione della libertà personale;

si chiarisce che la riserva assoluta di legge statale, deve intendersi estesa, alla luce dell'art. 13, secondo comma della Costituzione, alla previsione non solo dei «casi», ma anche, almeno nel loro nucleo essenziale, dei «modi»



con cui la misura di sicurezza (nel nostro caso, il trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998), può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto;

si afferma «la necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

Si riportano testualmente alcuni passi della motivazione di tale sentenza (Corte costituzionale n. 22/2022), sul punto:

«allorché la misura (nel caso in esame, il trattenimento nel C.P.R.) sia configurata dalla legge come “coattiva” — potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana —, si applicano le garanzie dell'art. 13 della Costituzione, che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona; di qui la necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge»;

(...) «l'attuale disciplina di assegnazione alle REMS contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i “modi” di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali»;

«la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della Magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

III.1.2 L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico immigrazione — T.U.I.).

Come è noto, il Testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998), è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduce quindi, pedissequamente, l'art. 12 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, nel testo attualmente vigente, contiene le modifiche apportate dall'art. 3, comma 4 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge n. 173/2020).

L'art. 14, comma 1 T.U.I., rappresenta una delle eccezionali ipotesi contemplate dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, essendo attribuito all'autorità di pubblica sicurezza (questore), il potere del tutto eccezionale di adottare il provvedimento provvisorio che integra la restrizione della libertà personale, segnatamente il decreto che dispone «che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il Centro di permanenza per i rimpatri» (...).

La norma è conforme all'art. 13, commi 2 e 3 della Costituzione, indicando l'autorità giudiziaria competente al controllo (*ex post*) della sussistenza dei «casi» (il Giudice di pace, v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e disciplinando specificamente «i casi» che legittimano il trattenimento (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), elencando al riguardo:

1) le ipotesi *ex art.* 13, comma 4-*bis* del T.U.I., che concretano il «rischio di fuga» normativamente previsto (mancato possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art. 13, commi 5 e 13 T.U.I., nonché dell'art. 14; avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 — le cd «misure alternative»);

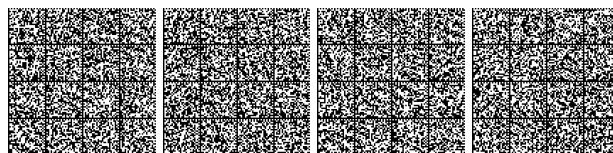
2) la necessità di prestare soccorso allo straniero, o

3) di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero

4) acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

Ulteriore delimitazione dell'eccezionale potere conferito dalla fonte primaria all'autorità amministrativa, si rinviene nell'art. 14, comma 1.1 del T.U.I., che, sempre in adempimento alla riserva di legge assoluta, elenca specificamente le categorie di soggetti (pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione), per i quali il «trattenimento» deve essere disposto con priorità, ed indica i precisi parametri normativi per l'accertamento incidentale di tali presupposti.

Ancora, la normativa in oggetto (art. 14, commi 3-4 del T.U.I., in combinato disposto con l'art. 14, comma 1), è conforme all'art. 13, comma 3 della Costituzione, imponendo all'autorità di pubblica sicurezza (questore), di trasmettere copia degli atti al Giudice di pace territorialmente competente per la convalida, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento; la convalida, ai sensi del comma 4, dovrà avvenire nel termine peren-



torio delle successive quarantotto ore, a pena di perdita di efficacia del provvedimento del questore che ha disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5 del T.U.I., la convalida comporta la permanenza nel centro (C.P.R.) per un periodo di complessivi tre mesi, (che peraltro è suscettibile di proroghe di ulteriori tre mesi in tre mesi, per una durata massima di diciotto mesi, limite massimo ammesso dalla direttiva 2008/115/CE).

* * *

Come sopra evidenziato, dalla lettera dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, emerge che la permanenza del cittadino straniero nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri), integra una «restrizione della libertà personale», tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana (v. in tal senso anche Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001).

Il trattenimento nel Centro di permanenza per i rimpatri (che attualmente può avere una durata massima di diciotto mesi), integra una limitazione della libera disponibilità del corpo della persona, dunque è misura che incide sulla libertà fisica dell'individuo.

L'avvenuta «restrizione della libertà personale» del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio dello Stato, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, è confermata dalla natura del trattenimento amministrativo, cristallizzata:

nell'art. 14, comma 7 del T.U.I., ove si prevede espressamente: *a)* il potere dell'autorità amministrativa (questore), di adottare «efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro», e di eseguire coattivamente tali misure avvalendosi della forza pubblica (per impedire l'allontanamento del cittadino straniero dal Centro di permanenza per i rimpatri); *b)* inoltre all'autorità amministrativa è attribuito il potere di provvedere, «nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento»;

nel dato testuale-letterale dell'art. 14, comma 4 del T.U.I., ove si prevede che, per regola, l'interessato sia «condotto» nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza, (ferma la libertà di non comparire davanti al giudice per rendere dichiarazioni, art. 14, comma 4, ultima parte);

nella disciplina contenuta nell'art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I., sopra descritta, che ricalca pedissequamente il dettato costituzionale (art. 13, comma 3 della Costituzione), nell'imporre la rigorosa tempistica, con scansione temporale rigidamente predeterminata dal legislatore, per la convalida «*ex post*» da parte dell'autorità giudiziaria, da eseguirsi nel termine massimo di novantasei ore (quarantotto ore + quarantotto ore), oltre alla previsione delle fondamentali garanzie processuali analoghe al processo penale, in conformità con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione (difesa di ufficio, e patrocinio a spese dello Stato, che in questo caso è riconosciuto *ex lege*: v. art. 14, comma 4 del T.U.I.).

In conclusione, dal dato testuale-letterale emerge che il trattenimento amministrativo contemplato nell'art. 14, comma 1 del T.U.I., nei Centri di permanenza per i rimpatri, integra l'ipotesi di «altre restrizioni della libertà personale» dell'individuo, menzionate nell'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana (v. Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001), che al riguardo impone una riserva di giurisdizione («atto motivato dell'autorità giudiziaria», su «casi e modi»), e una riserva assoluta di legge («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), in ragione dell'inviolabilità del diritto fondamentale tutelato da tale norma.

Si tratta indubbiamente di una riserva «assoluta» di legge, unica garanzia di tutela piena, effettiva, coerente con l'inviolabilità del diritto (assoluto), alla libertà personale (v. Corte costituzionale n. 177-1980; Corte costituzionale n. 238-1996; Corte costituzionale n. 22-2022).

IV. Prima questione di costituzionalità. Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 — T.U.I. della «riserva assoluta di legge» imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di libertà personale («modi» di restrizione della libertà personale).

Si premette che, ad avviso del giudice *a quo*, la «riserva di legge» risulta rispettata (dall'art. 14 del T.U.I.), soltanto riguardo ai «casi», richiamati dall'art. 13, comma 2 della Costituzione.

Al riguardo, infatti, l'art. 14, comma 1 del T.U.I., elenca specificamente e puntualmente le ipotesi che legittimano il questore a disporre il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (si vedano le considerazioni sopra svolte).

Risultano dunque specificamente indicati i «casi» della eccezionale restrizione della libertà personale (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), individuato il giudice competente al controllo giurisdizionale della sussistenza di tali «casi» (v.



art. 14, comma 3 del T.U.I.), e prevista la rigorosa scansione temporale per la convalida, in sede giudiziaria, del trattenimento previamente disposto dall'autorità amministrativa (v. art. 14, commi 3-4 del T.U.I.).

Si dubita, invece, della conformità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., all'art. 13, comma 2 della Costituzione, che sancisce la riserva assoluta di legge anche riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, consentita soltanto in via «eccezionale».

Si rammenta che il secondo comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduceva pedissequamente l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/1998, testo poi modificato dall'art. 3, comma 4, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge n. 173/2020.

Riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, l'art. 14, comma 2 cit., qui sostanzialmente tace, salvo il riferimento generico (e in definitiva «superfluo»), a principi di carattere generale, la cui applicazione è pacificamente riconosciuta nel nostro ordinamento giuridico; vi è poi un espresso rinvio ad una fonte subordinata.

Aggiungasi che, in ogni caso, il rinvio generico alla fonte secondaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999), non potrebbe comunque valere per l'individuazione del giudice competente al controllo dei «modi» del trattenimento amministrativo, riservata alla legge, dall'art. 25, comma 1 della Costituzione (come anche il processo dinanzi allo stesso giudice: v. art. 111, comma 1 della Costituzione).

L'art. 14, comma 2 del T.U.I. — decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173), si limita infatti a disporre che: «lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati *standard* igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo *status* l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

A tale quadro, ben poco aggiunge l'art. 14, comma 2-bis, prevedendo che: «lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

Le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2-bis del decreto legislativo n. 286/1998), non soddisfano i requisiti di precisione, implicitamente imposti dalla riserva assoluta di legge; risulta poi totalmente omessa l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, comma 1 della Costituzione), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Tale disciplina, va confrontata con quella dettata nel caso analogo di limitazione della libertà personale, dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione in sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione (v. Corte costituzionale, n. 26/1999), e con gli artt. 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione (l'O.P., per il caso analogo, contempla anche ruolo e poteri della Magistratura di sorveglianza: v. artt. 68 e seguenti della legge n. 354/1975).

Al contrario, per la detenzione amministrativa, l'unica fonte primaria (art. 14 del Testo unico immigrazione, decreto legislativo n. 286/1998), non prevede né i «modi», né i procedimenti a garanzia dei diritti del trattenuto, né individua l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di privazione della libertà personale, per tutto l'arco temporale in cui si protrae il trattenimento all'interno del C.P.R.

La tutela del cittadino straniero che si trovi in stato di «restrizione della libertà personale» all'interno dei C.P.R., e per tutta la durata della detenzione amministrativa, è sostanzialmente affidata — nella situazione attuale — alla fonte secondaria (art. 21, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, intitolato «modalità del trattenimento», richiamato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998), e alle altre fonti gerarchicamente subordinate, sopra richiamate.

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., viola la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, rinviando pressoché integralmente a fonti subordinate, per la disciplina dei «modi» di privazione della libertà personale, omettendo inoltre di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi», e di disciplinare ruolo e poteri di tale giudice.



Nei «modi» in questione, rientrano necessariamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, analiticamente disciplinati nel caso analogo della detenzione «penale», dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Tanto premesso (e anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022 sulle REMS, resa in caso ritenuto analogo al presente), il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., con l'art. 13, comma 2 della Costituzione, atteso che:

la detenzione amministrativa è prevista dall'art. 14, commi 1-2, decreto legislativo n. 286/1998 (T.U.I. — Testo unico immigrazione), unica fonte di rango primario che la disciplina;

l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, non ha contenuto precettivo, limitato ad indicazioni generiche e di principio, e affida pressoché esclusivamente alla fonte subordinata (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394), i «modi» di esecuzione del «trattenimento amministrativo» nei C.P.R., in contrasto con la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione;

nell'art. 14 in questione, risulta infatti omesso l'elenco dei diritti dei soggetti «trattenuti», ed omessa la previsione dell'annessa disciplina; non si menzionano, né si descrivono, le modalità del trattenimento, le garanzie procedurali e giurisdizionali, a tutela di tali diritti;

nell'art. 14 in questione, non risulta individuata alcuna autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» del trattenimento amministrativo (come ad es. la Magistratura di sorveglianza, indicata nella legge sull'Ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, nel caso ritenuto analogo, esaminato da Corte costituzionale, n. 22/2022);

non risultano quindi disciplinati né ruolo, né i poteri dell'autorità giudiziaria competente, rispetto al controllo dei «modi» del trattenimento dei cittadini stranieri «irregolari», in stato di detenzione amministrativa;

il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

Il termine di comparazione è certamente costituito — per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale — dalla normativa contenuta nell'O.P., Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 — fonte primaria), con analitica disciplina delle modalità della detenzione negli istituti penitenziari, e norme riguardanti anche ruolo e compiti della Magistratura di sorveglianza.

Pertanto, non è sufficiente, per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione «estensiva», che individua nel Giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge (art. 14, comma secondo del decreto legislativo n. 286/1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del Giudice di pace rispetto al trattamento degli stranieri «trattenuti» nei C.P.R., in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. artt. 25, comma 1 della Costituzione, e 111, comma 1 della Costituzione).

Ed infatti, l'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, si limita ad individuare nel Giudice di pace il giudice competente al controllo dei «casi» di trattenimento amministrativo, mentre, in relazione ai «modi» del trattenimento amministrativo, la fonte primaria tace del tutto.

Aggiungasi che l'art. 10, comma 2 della Costituzione prevede anche una riserva «rinforzata» di legge, imponendo che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

In conclusione, la questione di legittimità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per contrasto con la riserva assoluta di legge sui «modi» di restrizione della libertà personale, imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, non è manifestamente infondata, ad avviso del giudice *a quo*.

V. Seconda questione di costituzionalità: sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 — T.U.I. del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24 della Costituzione; 25, comma 1 della Costituzione; 111, comma 1 della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32 della Costituzione). Ingiustificata disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, della detenzione in sede penale, analiticamente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità della restrizione, è garantita dalla Magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2 della Costituzione).



Il giudice *a quo* dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, omettendo di disciplinare i «modi» del trattenimento amministrativo nei C.P.R., ed omettendo di prevedere la competenza, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria deputata alla tutela dei diritti dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, attua una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, dei soggetti in stato di detenzione «penale» nelle strutture carcerarie, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Non si può dubitare del fatto che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3 della Costituzione italiana, valga anche per lo straniero, rispetto al cittadino italiano, nella sfera dei diritti inviolabili, tra cui la libertà personale (v. combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione; v. sentenze della Corte costituzionale, n. 120/1967; n. 21/1968; n. 54 del 1979; n. 231/2001; n. 432/2005).

La denunciata disparità di trattamento, è così sintetizzata.

Per gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, che si trovino in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R. (Centri per i rimpatri), la disciplina di rango «primario», è dettata esclusivamente dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, che:

in violazione della riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, non disciplina i «modi» della privazione della libertà personale all'interno dei C.P.R. limitandosi ad enunciare principi generali il cui richiamo è superfluo, e rinvia pressoché integralmente, per la disciplina, alla fonte secondaria (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394);

omette del tutto di individuare l'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti del cittadino straniero trattenuto nei C.P.R., omissione per la quale *a fortiori* non può valere il suddetto rinvio alla fonte subordinata, per l'esistenza di plurime norme della Costituzione, che impongono la riserva di legge (art. 25, comma 1 della Costituzione; art. 111, comma 1 della Costituzione; art. 13, comma 2 della Costituzione).

In particolare ed in sintesi, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, omette di prevedere e disciplinare:

i «modi» del trattenimento, ossia omette del tutto di descrivere e disciplinare il trattamento al quale la persona è sottoposta, omette di elencare i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei C.P.R., le procedure a garanzia, gli strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione; omette di indicare le garanzie del trattenuto, i suoi diritti durante il periodo di detenzione amministrativa;

non individua gli *standard* minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), dei soggetti trattenuti nei C.P.R., in relazione ai quali, il parametro di legittimità è senza dubbio costituito dalla normativa contenuta nell'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), e dalla CEDU, che il legislatore italiano è tenuto a rispettare (art. 117, comma 1 della Costituzione);

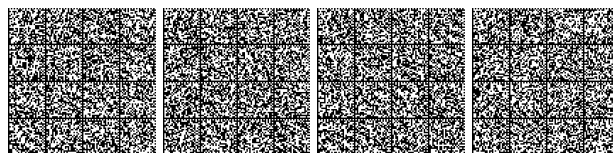
omette di indicare le modalità di tutela dei suoi diritti fondamentali (incluso il diritto alla salute), all'interno dei C.P.R., e durante tutto il periodo del trattenimento; i procedimenti di audizione e decisione riguardanti il trattenuto, i rimedi giurisdizionali avverso le violazioni di tali diritti, potenzialmente perpetrate all'interno dei C.P.R.;

omette di individuare l'autorità giudiziaria (specializzata), competente alla tutela dei diritti del soggetto in stato di detenzione amministrativa nei C.P.R., e competente rispetto alla gestione e al trattamento di tali soggetti; omette quindi anche di disciplinare ruolo, compiti e poteri dell'autorità giudiziaria in questione.

Come è evidente, sussiste un vero e proprio vuoto normativo (fonte primaria), realizzato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, in forza del quale, i «modi» del trattenimento all'interno dei C.P.R., l'esercizio e la tutela dei diritti degli stranieri trattenuti nei C.P.R., sono demandati alla discrezionalità di Prefettura, Questura, ed enti privati gestori dei C.P.R., senza la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale del trattamento: risulta infatti omessa anche la previsione di un controllo giurisdizionale analogo a quello esercitato dalla Magistratura di sorveglianza, prevista dall'Ordinamento penitenziario (v. artt. 68 e seguenti, legge n. 354/1975).

Al contrario, la situazione dei soggetti detenuti all'interno delle strutture carcerarie, è puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (fonte primaria, legge n. 354/1975), che in sintesi prevede e disciplina i diritti dei detenuti, le garanzie sul trattamento penitenziario, i rimedi giurisdizionali, e prevede la competenza della Magistratura di sorveglianza («specializzata»), deputata al controllo sulla legalità delle modalità della restrizione della libertà personale, alla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Quindi, per i detenuti all'interno degli istituti carcerari in sede penale, la fonte primaria (Ordinamento penitenziario), in conformità con gli artt. 13, comma 2 della Costituzione, e 24 della Costituzione, disciplina analiticamente i «modi» della detenzione, e al riguardo individua ruolo e compiti della Magistratura di sorveglianza (v., ad es. artt. 11, comma 4, 13, 14-ter, 35, 35-bis, 35-ter, 68 e seguenti, della legge n. 354/1975).



Sussiste quindi una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, tra situazioni sostanzialmente eguali (trattenuti nei C.P.R., a titolo di «detenzione amministrativa», ai sensi dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286/1998; detenuti negli istituti penitenziari *ex art.* 59, legge n. 354/1975, a titolo di «detenzione penale»), in violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24 della Costituzione; 25, comma 1 della Costituzione; 111, comma 1 della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32 della Costituzione).

Come chiarito da risalente ed autorevole dottrina, il principio di eguaglianza costituisce presupposto essenziale dei diritti fondamentali dell'uomo, tutelati dall'art. 2 della Costituzione, tra cui la libertà personale, proclamata inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, e l'espresso rinvio, pressoché integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2 della Costituzione), integrano altresì, contemporaneamente — ad avviso della rimettente — la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione, con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale, (tutelato dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24 della Costituzione; 25, comma 1 della Costituzione; 111, comma 1 della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32 della Costituzione).

Tali fondamentali diritti, risultano inevitabilmente compromessi, dall'assenza di una disciplina di rango primario, circa i «modi» del trattenimento nei C.P.R., e dalla mancata previsione dell'autorità giurisdizionale («specializzata»), deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.

L'evidenziata diversità di trattamento, risulta ingiustificata ed irragionevole, riguardando fattispecie sostanzialmente analoghe.

Si osserva, infatti, che entrambe le due categorie di soggetti, sono in stato di restrizione della libertà personale, bene giuridico leso, costituzionalmente protetto (art. 13 della Costituzione), che è identico, sia per i trattenuti all'interno dei C.P.R. (detenzione amministrativa, art. 14, comma 1 del T.U.I.), sia per i detenuti negli istituti penitenziari (detenzione in sede penale, disciplinata dall'Ordinamento penitenziario).

Entrambe le categorie di soggetti (in stato di detenzione amministrativa e di detenzione «penale»), subiscono la restrizione del medesimo diritto proclamato inviolabile, la libertà personale e fisica (tutelata dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), con inevitabili ripercussioni sul diritto di salute (art. 32 della Costituzione), e sul diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione (parimenti inviolabile).

Del resto, la limitazione della libertà fisica all'interno dei C.P.R., al pari di quella che avviene all'interno delle strutture carcerarie gestite dallo Stato, si protrae per un significativo arco temporale (attualmente, massimo diciotto mesi), nel corso del quale possono naturalmente verificarsi gli episodi più disparati, che inevitabilmente coinvolgono molteplici diritti fondamentali dell'uomo (salute, libertà fisica e morale, diritto di difesa).

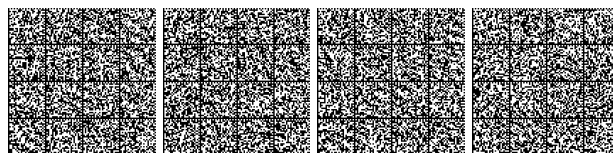
La situazione in cui si trovano le due categorie di soggetti, è quindi sostanzialmente identica, concretandosi nella restrizione della libertà personale, che rientra nell'alveo di applicazione dell'art. 13, comma 2 della Costituzione.

L'art. 13, comma 2 della Costituzione impone, in entrambi i casi (sostanzialmente identici), l'esistenza di una detagliata disciplina di rango primario, di competenza del Parlamento della Repubblica (massima espressione del sistema democratico), a tutela dei diritti fondamentali necessariamente coinvolti, durante lo stato di restrizione della libertà personale, a tal fine restando indifferente la natura, «amministrativa» o «penale», del titolo del trattenimento.

Alla identità di situazioni, e del diritto sostanziale costituzionalmente tutelato (libertà personale), nella detenzione «penale» ed amministrativa», corrispondono tuttavia, irragionevolmente, discipline diverse, sia per la fonte da cui promanano (primaria e secondaria), sia per la evidenziata carenza assoluta di disciplina e di tutela, anche giurisdizionale, per la «detenzione amministrativa».

Come rilevato, sussiste una significativa lacuna normativa circa la tutela dei diritti dei trattenuti all'interno dei C.P.R., che è sostanzialmente demandata, dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle fonti subordinate, alla discrezionalità del «potere esecutivo», nonché delle Prefetture, Questure, ed enti gestori dei C.P.R., oltretutto senza la possibilità di un tempestivo ed effettivo controllo giurisdizionale.

L'aver omesso di dettare una puntuale disciplina di rango primario, determina l'ingiustificato ed irragionevole trattamento deteriore dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., rispetto ai soggetti in stato di detenzione «penale» all'interno delle strutture carcerarie, e la violazione, da parte dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di una pluralità di norme della Costituzione italiana.



Emblematico, al riguardo, il recente caso, oggetto di censura della Corte europea dei diritti umani, la quale, con decisione n. 17499 del 3 luglio 2024, ha accolto una istanza ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte, di emissione di provvedimento cautelare in via di urgenza, a tutela del diritto di salute di una cittadina straniera trattenuta all'interno del C.P.R., con violazione degli *standard* imposti dall'art. 3 CEDU (caso cagionato, in estrema sintesi, dalle evidenziate, macroscopiche lacune legislative, anche con riferimento alla mancanza di una autorità giudiziaria specificamente deputata alla tutela dei diritti dei trattenuti — tra cui il diritto alla salute — dotata di validi strumenti di tempestivo controllo).

Si tratta, come è evidente, di situazioni identiche, trattate irragionevolmente in modo diverso atteso che l'inviolabile diritto alla libertà personale, come i diritti alla salute, alla difesa, all'esistenza di un giudice naturale precostituito per legge, sono egualmente riconosciuti e garantiti ad entrambe le categorie di soggetti dagli artt. 2 della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, e 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, indifferente restando la contingente ragione che abbia determinato la restrizione della libertà personale dell'individuo.

Ed invero, il dettato costituzionale (art. 13 della Costituzione), non contiene alcuna differenza di disciplina, a seconda della concreta motivazione (illecito penale o amministrativo), che abbia determinato lo stato di restrizione della libertà personale dell'individuo, nella detenzione «amministrativa», o «penale».

Ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit.

Non a caso l'art. 13 della Costituzione italiana, con formula di chiusura fa riferimento a «qualsiasi altra restrizione della libertà personale», con ciò rendendo evidente la volontà del costituente di apprestare identica tutela, ad ogni forma di restrizione della libertà personale dell'individuo, proclamata inviolabile, restando del tutto indifferente (ai fini dell'art. 13 della Costituzione), la motivazione che abbia determinato la restrizione in questione.

Si rammenta che, in ordine al canone della ragionevolezza, si ritiene in generale che la disparità di trattamento sia «giustificata», se necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali», ossia finalità rivolte alla realizzazione di valori costituzionalmente riconosciuti.

Il giudice *a quo*, ritiene al riguardo che l'evidenziata e notevole disparità di trattamento di cui si discute, sia ingiustificata ed irragionevole, poiché non necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali».

La difesa dei confini nazionali dall'immigrazione «irregolare», con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo «fine costituzionale», non potrebbe che essere considerato «subalterno», rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell'individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica «misura».

E l'eguaglianza, come insegnato, costituisce presupposto essenziale dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui spicca la libertà personale.

Per tali motivi, la necessità di contrastare l'«immigrazione irregolare», non può essere considerata valido criterio di differenziazione, per l'adozione di discipline diverse, ostandovi l'inviolabilità, con efficacia *erga omnes*, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all'essere umano in quanto tale.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le evidenziate gravi omissioni, contenute nell'unica fonte primaria sui «modi» del trattenimento nei C.P.R., ossia l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (Testo unico immigrazione — decreto legislativo n. 286/1998), e le conseguenti rilevanti diversità di disciplina rispetto a quella dettata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per i detenuti negli istituti penitenziari, integrano violazione della riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2 della Costituzione), con diretta ripercussione e violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, con riferimento al caso analogo della detenzione nelle strutture carcerarie, disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), e in relazione ai diritti inviolabili tutelati negli artt. 13 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 32 della Costituzione.

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per violazione della riserva di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, e per violazione, altresì del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione, in relazione agli artt. 2 della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione, in rapporto all'analoga fattispecie del trattamento dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari in sede penale, disciplinati dall'Ordinamento penitenziario.

VI. Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata.

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione del menzionato art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, non risulta percorribile, in considerazione della natura stessa del dubbio in oggetto, che riguarda fonda-



mentalmente la violazione della riserva di legge assoluta, prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, alla quale consegue la violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento agli artt. 2 della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione, per le ragioni evidenziate.

Si dubita infatti della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per la violazione della competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, per violazione della riserva assoluta di fonte primaria, imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, nel senso sopra esposto.

Quanto al disposto dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, si osserva che — secondo il noto brocardo «*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*» — le generiche indicazioni contenute dalla norma, non possono essere certamente colmate dall'interprete, trattandosi di eccezionale limitazione della libertà personale, costituzionalmente tutelata anche con riserva di legge.

Inoltre, il rinvio pressoché incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile (v. art. 14, comma 2 del T.U.I.).

In via sistematica, si osserva — tra l'altro — che l'art. 16, commi 6-7 del decreto legislativo n. 286/1998, per i casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, nei casi di avvenuta identificazione dello straniero, richiama la competenza della Magistratura di sorveglianza, e specifica che lo straniero resta nell'istituto penitenziario in stato di detenzione, sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio; nel caso in cui invece lo straniero detenuto (da scarcerare in tempi brevi) non sia stato ancora identificato, trova applicazione l'istituto del trattenimento amministrativo nel C.P.R. contemplato nell'art. 14, commi 1-1.1 — 2-2-bis — 3-4-5 del decreto legislativo n. 286/1998, e dunque anche l'art. 14, comma 2, norma che, ad avviso del giudice *a quo*, contrasta con l'art. 13, comma 2 della Costituzione.

È evidente che non è percorribile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa, essendo comunque inibito all'interprete di colmare lacune che — nella previsione espressa del costituente — devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria (riserva assoluta di legge).

Riguardo all'individuazione del giudice competente, non è sufficiente (né percorribile), per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione (estensiva) che individua nel Giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge non prevede specificamente questa competenza, non disciplina né il ruolo né i poteri del Giudice di pace rispetto al controllo sulla legalità delle modalità di trattamento degli stranieri, in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., né disciplina gli strumenti di tutela giurisdizionale dei trattenuti nei confronti degli enti amministrativi che gestiscono i C.P.R. (sul punto si richiama, in motivazione, la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022).

Ad ogni modo, tale opzione interpretativa non è percorribile, anche alla luce delle ulteriori disposizioni costituzionali che impongono la riserva di legge, in ordine alla costituzione del giudice, alla sua competenza, e al procedimento giurisdizionale per la tutela dei diritti (art. 25, comma 1 della Costituzione; art. 111, comma 1 della Costituzione).

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del Giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale, rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre l'art. 14, comma 2 del T.U.I., tace sui «modi».

È appena il caso di rilevare che non soccorre l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «Direttiva rimpatri», 2008/115/UE, istituto che va ricondotto alla competenza del Giudice di pace già individuata dall'art. 14, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998, trattandosi di modifica dell'ordinanza del giudice, che ha deciso in ordine alla sussistenza dei «casi» di limitazione della libertà personale, elencati nell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Infatti, il constatato «vuoto legislativo», si colloca sul diverso piano evidenziato, concernendo la mancata previsione, nell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di un giudice competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, nel corso della «detenzione amministrativa», per i quali, parimenti, l'art. 13, comma 2 della Costituzione, prevede una riserva di legge.

Anche per tale motivo, quindi, il vuoto legislativo non può affatto essere colmato applicando l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «Direttiva rimpatri», 2008/115/UE.

In conclusione, lo strumento interpretativo non può essere validamente utilizzato, per superare il dubbio di legittimità costituzionale.



Nell'analogo caso dei detenuti nelle strutture carcerarie (o istituti penitenziari), la fonte primaria (Ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354), prevede sezioni specializzate di sorveglianza all'interno dei tribunali, la Magistratura di sorveglianza (v. artt. 68 e seguenti, O.P.), organo specializzato, dotato di validi strumenti di tempestiva tutela, che assicura la corretta gestione e la tutela dei diritti dei detenuti, in considerazione dei plurimi beni costituzionalmente protetti (libertà personale, diritto alla salute, diritto di difesa), coinvolti nello stato di restrizione della libertà fisica dell'individuo, protratto nel tempo, all'interno di strutture gestite dallo Stato.

In estrema sintesi, non vi è alcuno spazio per una interpretazione (estensiva) conforme alla Costituzione, atteso che il contrasto sussiste con la riserva di legge assoluta, sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

VII. Conclusioni.

Il dubbio di legittimità riguarda l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173) che, riguardo ai «modi» della detenzione amministrativa nei C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri), si limita, quanto al contenuto precettivo, ad indicazioni generiche e di principio, rinviando ad una fonte subordinata per la regolamentazione (art. 21, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999, e Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri approvato con decreto ministeriale del Ministro dell'interno, n. 12700 del 20 ottobre 2014).

L'art. 14, comma 2 non ha contenuto precettivo, contiene indicazioni generali e di principio, che violano la riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione sui «modi» di privazione della libertà personale.

Il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (Testo unico immigrazione), contiene enunciazioni generali e di principio, non conformi allo *standard* di precisione imposto dalla riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di privazione della libertà personale, essendo inidonee a porre un vincolo alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Quanto al contenuto dello «*standard* minimo» di precisione, il raffronto non può che essere operato con riferimento alle norme tutte contenute nell'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), dettate per il caso sostanzialmente analogo della detenzione «penale» negli istituti penitenziari, di cui agli artt. 59 e seguenti, O.P., oltre che alle fonti sovranazionali e alla CEDU, in considerazione del vincolo per il legislatore ordinario, sancito dall'art. 117, comma 1 della Costituzione.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. si pone come una «norma in bianco», che rinvia pressoché incondizionatamente alla fonte subordinata, in violazione della riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

Inoltre, come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione al controllo di legalità delle «modalità» di privazione della libertà personale.

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3-4 del T.U.I.) unicamente la competenza del Giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre tace sui «modi» di restrizione della libertà personale.

Al riguardo, come sopra rilevato, non risulta percorribile alcuna interpretazione «costituzionalmente conforme».

La irragionevole differenza di disciplina, con le analoghe fattispecie disciplinate dall'Ordinamento penitenziario (detenzione «penale» nelle strutture penitenziarie ex art. 59, O.P.), appare dunque evidente.

Ed invero, anche nel caso delle «REMS», ritenuto analogo al presente, la Corte costituzionale (sentenza n. 22 anno 2022), in motivazione ribadiva testualmente che «la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della Magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

Come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione ai «modi» del trattenimento nei C.P.R., né indica ruolo e poteri del giudice in materia.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), si pone in contrasto con l'art. 13, comma 2 della Costituzione per violazione della riserva di legge, per violazione altresì del principio di eguaglianza e



ragionevolezza, (art. 3 della Costituzione), in rapporto all'analoga fattispecie della detenzione all'interno delle strutture carcerarie (disciplinata dall'Ordinamento penitenziario), nella parte in cui non prevede né disciplina i «modi» del trattamento amministrativo, non prevede né disciplina ruolo e compiti dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» in questione, rinviando sostanzialmente «in bianco» alle fonti subordinate.

In conclusione, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni poste non sono manifestamente infondate.

Questa giudicante dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. — decreto legislativo n. 286/1998 (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), per violazione:

1) della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana. Invero, soltanto la «legge», fonte primaria, può e deve individuare i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali) di restrizione della libertà personale.

L'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 viola la riserva assoluta di legge, imposta anche per i «modi» di restrizione della libertà personale; viola quindi la competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, massima espressione del sistema democratico;

2) del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione, con riferimento agli artt. 2 della Costituzione, 13 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione), per irragionevole disparità di trattamento con il caso analogo della detenzione in sede penale, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale — tra l'altro — la tutela giurisdizionale dei detenuti è garantita dalla Magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2 della Costituzione).

P. Q. M.

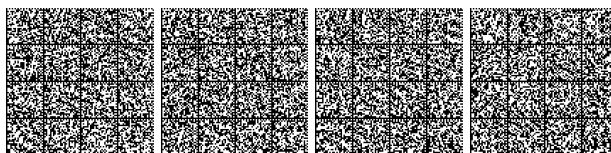
Il G.O.P. — Giudice di pace di Roma, visti gli artt. 134 della Costituzione, 137 della Costituzione, art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 e seguenti, legge n. 87/1953,

Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate:

1) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, T.U.I.), nella parte in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri); nella parte in cui non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; nella parte in cui non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R., e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; nella parte in cui non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; nella parte in cui rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata (art. 21, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394).

Il tutto, in contrasto con la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, in materia di libertà personale, diritto assoluto ed inviolabile, e dall'art. 5, comma 1 della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950), in rapporto all'art. 117, comma 1 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

2) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli artt. 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge, contemplato dagli artt. 24 della Costituzione; 25, comma 1 della Costituzione; 111, comma 1 della Costituzione, e al diritto alla salute (art. 32 della Costituzione), nella parte in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo, e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al



controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate, omissioni che attuano una irragionevole disparità di trattamento, con la fattispecie analoga della detenzione in sede penale, negli istituti penitenziari, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che prevede anche ruolo e compiti della Magistratura di sorveglianza;

3) sospende il presente giudizio;

4) dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

5) manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al cittadino straniero, al difensore e alla Questura di Roma, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Roma, 17 ottobre 2024

Il G.O.P. – Giudice di pace di Roma: ARTONE

24C00252

N. 211

Ordinanza del 17 ottobre 2024 del Giudice di pace di Roma nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Bergamo nei confronti di C. A.

Straniero – Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei “modi” del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei “modi” di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA

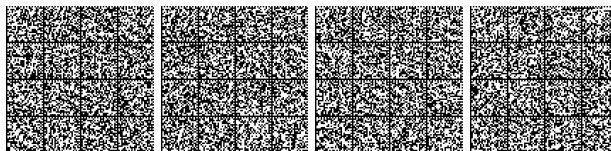
SEZIONE STRANIERI

L'Ufficio del Giudice di pace di Roma, in persona del G.O.P. dott.ssa Emanuela Artone, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal questore di Bergamo in data 14 ottobre 2024 nei confronti del cittadino straniero sig. A. C., nato in ... il ...

Tra Questura di Roma rappresentato e difeso dal f.d. Matera Maria e A. C., nato in ... il ... rappresentato e difeso dall'avv. Cristina Durigon di fiducia.

I - Fatto.

Il questore di Bergamo, con decreto emesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *Gazzetta Ufficiale* Serie gen. n. 191 del 18 agosto 1998, indicato nella presente ordinanza come T.U.I.), in



data ... ore ..., notificato il..., ore 9,00, disponeva il trattenimento nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) di..., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

In data ..., ore ... la Questura di Roma, ai sensi dell'art. 14, comma 1-*bis*, secondo capoverso del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998 - Testo unico immigrazione), nel rispetto del termine di quarantotto ore, chiedeva all'intestato ufficio di convalidare il decreto suddetto, con il quale veniva disposto il trattenimento amministrativo del cittadino straniero nel C.P.R. di...

L'udienza per l'esame della richiesta di convalida, è stata aperta oggi 17 ottobre 2024, ore 9,30, nel rispetto del termine di cui all'art. 14, comma 4 del T.U.I.

La sottoscritta giudicante, all'esito dell'udienza odierna ha ritenuto che sussistono tutti i presupposti di cui agli art. 13 e 14, decreto legislativo n. 286/1998, per accogliere la richiesta di convalida del decreto del questore di Bergamo.

La richiesta di convalida è pervenuta all'intestato ufficio il 16 ottobre 2024, ore 11,55; il decreto del questore di Bergamo è stato emesso in data ..., ore ... (risulta infatti firmato digitalmente dal questore in data ... ore ...), e notificato il ... ore L'odierna udienza del 17 ottobre 2024 è stata aperta alle ore 9,30, e celebrata senza soluzione di continuità, con lettura dell'ordinanza alle ore 11,15 di oggi 17 ottobre 2024.

Pertanto, sussistono i presupposti «temporali» imposti dall'art. 14 del T.U.I.

Inoltre, ad avviso della giudicante, risulta legittimamente emesso il decreto del questore di Bergamo che ha disposto il trattenimento nel CPR di ..., per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, atteso che – come emerso nel corso dell'udienza - è necessario procedere ad accertamenti supplementari in ordine alla identità e nazionalità dello straniero e acquisire un documento valido per l'espatrio; inoltre, è necessario acquisire il nulla - osta al rimpatrio per i precedenti penali pendenti.

Il decreto questorile risulta legittimamente emesso, sulla base della decisione n. ... della commissione territoriale di Brescia del ..., notificata il ..., ai sensi dell'art. 11 e 32 del decreto legislativo n. 25/2008, ove si attesta l'obbligo di rimpatrio e il divieto di reingresso, ai sensi degli articoli 13, comma 13 e 14 del testo unico immigrazione.

Il cittadino straniero, aveva richiesto la protezione internazionale, rigettata in data ... dalla commissione territoriale di Bergamo, n. ...; successivamente, egli reiterava la domanda di protezione internazionale, che veniva dichiarata inammissibile in data ... dalla commissione territoriale di Brescia n. ..., che attestava anche l'obbligo di rimpatrio.

Il cittadino straniero, inoltre, era destinatario di precedente decreto di espulsione emesso dal prefetto di Brescia ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera A del TUI, in data ..., notificato in pari data, e ordine di allontanamento emesso dal questore, inadempito. Risulta denunciato per spaccio di stupefacenti. Non risulta valida prova di cause di inespellibilità ai sensi dell'art. 19, del TUI.

Ad avviso della giudicante, all'esito dell'udienza odierna, risulta quindi provata la sussistenza di tutti i presupposti per la convalida del decreto del questore in oggetto; tuttavia, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del TUI., è stato sospeso il giudizio, e pronunciata la seguente ordinanza.

Il G.O.P., all'esito dell'udienza odierna del 17 ottobre 2024 ha quindi dato lettura dell'ordinanza (stesa in calce al verbale di udienza), con la quale - sollevata di ufficio la questione di costituzionalità - ha sospeso il giudizio R.G. 61305 anno 2024 avente ad oggetto la richiesta di convalida del decreto del questore di Bergamo del ... che dispone il trattenimento amministrativo nel C.P.R., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

Il G.O.P. ha quindi depositato, contestualmente, la seguente ordinanza.

II - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Nel corso dell'udienza di convalida svolta in data odierna, è emersa la legittimità del decreto del questore che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero nel C.P.R. di..., l'efficacia e la non manifesta infondatezza del titolo posto alla base del decreto questorile, come sopra esposto (punto n. I della presente ordinanza).

Non vi è prova che il decreto di espulsione sia stato impugnato, né vi è prova di alcun provvedimento giurisdizionale che ne abbia sospeso l'esecutività.

La domanda di protezione internazionale è stata respinta, e la decisione non impugnata.

Non vi è alcuna prova di cause di inespellibilità, ai sensi dell'art. 19 del T.U.I..

Osserva inoltre il GOP che sussistono tutti i presupposti richiesti dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998 per convalidare il descritto decreto del questore, che dispone la misura del trattenimento nel CPR.

Invero, il cittadino straniero risulta privo di documenti, con la conseguente impossibilità di effettuare immediatamente il rimpatrio; vi è necessità di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, di acquisire i documenti per il viaggio e la disponibilità di un mezzo di trasporto; inoltre, essendo privo di documento, di lavoro e di dimora stabile, sussiste il rischio di fuga normativamente definito, nell'art 13, comma 4 bis del T.U.I.



Alla luce di quanto osservato, inoltre, non sussistono i presupposti per l'applicabilità della meno invasiva «misura alternativa» della consegna del passaporto o dell'«obbligo di firma» *ex art* 14, comma 1 *bis*, primo capoverso, del T.U.I., ostandovi la mancanza di documento di identità e la sussistenza del rischio di fuga.

Risulta pertanto rispettata la rigorosa tempistica imposta dall'art 14, comma 1 *bis*, secondo capoverso, del T.U.I. (quarantotto ore + quarantotto), nonché dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, sussistono tutti i presupposti formali, sostanziali e temporali, previsti dall'art. 14 del TUI, per la convalida del decreto del questore di Bergamo del...

In primo luogo, la normativa in esame (art. 14, comma 1 del T.U.I.), prevede specifici casi che legittimano l'auto-rità amministrativa a disporre la misura del trattenimento nel CPR, ben diversi da quelli che legittimano l'applicazione delle misure meno coercitive menzionate nel comma 1 *bis*, primo capoverso, dell'articolo menzionato.

Non vi sono margini per poter ritenere applicabile altre misure cautelari meno invasive (le cosiddette «misure alternative» previste dall'art. 14, comma 1 *bis*, primo capoverso del T.U.I.), ostandovi l'espressa lettera della legge, che richiede il possesso di un valido documento identificativo, idoneo per l'espatrio. *In claris non fit interpretatio*.

Correttamente, dunque, il questore ha applicato la misura del trattenimento amministrativo nel CPR, sussistendo tutti i presupposti legislativamente previsti, dal che dovrebbe conseguire necessariamente l'accoglimento della richiesta di convalida, da parte dell'intestato ufficio (si vedano anche le considerazioni svolte nel punto I della presente ordinanza).

Da ciò consegue l'evidente rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., norma che deve trovare applicazione nel caso in esame, posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporterebbe la permanenza coatta dello straniero nel CPR (Centro di permanenza per i rimpatri) almeno per tre mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I.- decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art 13 della Costituzione, secondo modalità a tutt'oggi non disciplinate da una normativa di rango primario, in violazione della riserva di legge prevista dalla citata norma della Costituzione italiana.

Il giudizio di convalida del trattenimento presso il C.P.R.- Centro di permanenza rimpatri di Ponte Galeria, non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità qui prospettato, atteso che – come appena evidenziato - all'accoglimento della richiesta di convalida, consegue necessariamente la restrizione della libertà personale del cittadino straniero, diritto proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre evidenziare nuovamente che, al momento del deposito della presente ordinanza, non risulta ancora scaduto il termine di complessive novantasei ore (quarantotto + quarantotto), imposto dall'art. 14, commi 3-4 del T.U.I., come sopra evidenziato; né potrebbe escludere la «rilevanza» della presente questione, il successivo inevitabile decorso di tale brevissimo termine, previsto dalla legge a pena di inefficacia del trattenimento.

Ed invero, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 22/2022; 127/2021; 84/2021), in base al principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, quest'ultimo non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione; la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve pertanto essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse.

In conclusione, la questione prospettata è indubbiamente «rilevante», ai fini del presente giudizio.

III - Valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità

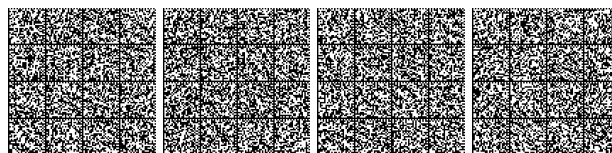
La «Detenzione amministrativa» nei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri)

La fattispecie in esame riguarda l'applicazione del «trattenimento amministrativo» nel Centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.), del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (T.U.I., Testo unico immigrazione).

Trattasi di detenzione «amministrativa» finalizzata al rimpatrio della persona straniera irregolarmente presente nel territorio nazionale, detenzione all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri), contemplati dall'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, così denominati dalla legge n. 46/2017 (decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni nella legge n. 46/2017), in sostituzione dei precedenti «C.I.E.» di cui alla legge n. 189/2002.

I C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri), pur menzionati nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, sono disciplinati da fonti subordinate, di seguito indicate:

a) dagli articoli 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286,» (al quale rinvia, per quanto qui rileva, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998);



b) dal decreto ministeriale n. 12700/2014, Regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri, approvato con decreto del Ministro dell'interno n. 12700 del 20 ottobre 2014;

c) dal decreto ministeriale del Ministero dell'interno 19 maggio 2022, cd «Direttiva Lamorgese».

Secondo quanto riconosciuto dalla Corte di giustizia, Grande Sezione, 8 novembre 2022, nelle cause C-704/20 e C-39/21 (nonchè, *in nuce*, dalla Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001) il «trattenimento» in questione, è istituito di diritto amministrativo, correlato alla commissione di un illecito da parte del migrante (ingresso o permanenza nel territorio dello Stato) e finalizzato al suo controllo fisico.

Il trattenimento, poiché viene eseguito in centri finalizzati al rimpatrio, è una misura che comporta la privazione della libertà personale, al di fuori della materia penale, ritenuta compatibile con gli articoli 13 della Costituzione e 5 CEDU, a condizione che la procedura sia regolare.

Nel caso in esame, in applicazione di tale normativa, il questore di Roma, con comunicazione ai sensi dell'art. 14, comma 3 del T.U.I., ha trasmesso all'intestato Ufficio del giudice di pace di Roma, nel termine previsto di quarantotto ore, copia degli atti e la richiesta di convalida del trattenimento nel C.P.R. di ..., disposto con il decreto del questore ai sensi dell'art. 14, comma 1, del T.U.I.

L'intestato ufficio ha quindi fissato l'udienza odierna per il giudizio di convalida, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del T.U.I., nel rispetto del termine di quarantotto ore prescritto nello stesso comma.

Come sopra rilevato, sussistono tutti i presupposti specificamente previsti dall'art. 14, comma 1 del TUI (che disciplina i «casi» del trattenimento, in conformità con l'art. 13 della Costituzione), per accogliere la richiesta del questore di Roma, di convalida del decreto questorile che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero presso il CPR di ...

Questa giudicante, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporta la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I.- decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 della Costituzione, secondo modalità e procedimenti a tutt'oggi non puntualmente disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana, della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, comma 2 della Costituzione, e in violazione altresì del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione, in relazione agli articoli 2, della Costituzione, 13, della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111 comma 1, della Costituzione), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità di trattenimento è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

III. 1 - Analisi della normativa in oggetto.

Vengono qui in rilievo, principalmente: come parametri di riferimento, l'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, e l'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione; l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), di cui si dubita della conformità al dettato costituzionale.

III.1.1 - L'Art. 13 della Costituzione italiana.

La Corte costituzionale (sentenza n. 238/1996), ha affermato che la libertà personale è un diritto rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo; è un diritto fondamentale dell'uomo in quanto tale.

L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 13, della Costituzione è la «libertà personale» di ogni individuo, proclamata «inviolabile».

Per «libertà personale», si intende la libertà di ogni individuo di disporre liberamente del proprio corpo, diritto di *habeas corpus*, e la connessa libertà di autodeterminazione (libertà morale).

Al riguardo infatti, la norma tutela esplicitamente la persona «comunque sottoposta a restrizioni di libertà», da ogni forma di «violenza fisica e morale» (si legga il dato testuale - letterale dell'art. 13, comma 4, della Costituzione).

Le stesse espressioni letterali utilizzate dal costituente, per la loro ampiezza e categoricità, rendono evidente che la norma intende tutelare l'essere umano in quanto tale, da qualsiasi forma di restrizione della sua libertà personale.

Ci si riferisce alle espressioni utilizzate nel comma 2 dell'art. 13, della Costituzione, di seguito riportate:

«Non è ammessa forma alcuna di...»; «né qualsiasi altra restrizione...»

Il costituente adotta al riguardo una formula ampia ed aperta, con l'intento evidente di fornire tutela piena ed incondizionata contro tutte le forme, (comunque denominate), di restrizione della libertà personale, quali la «detenzione», l'«ispezione o perquisizione personale».



A tal fine, con norma di chiusura, espressamente include, nell'oggetto della tutela costituzionale, «qualsiasi altra restrizione della libertà personale».

Si tratta, come è evidente, di un ampio catalogo aperto, che include ogni forma, comunque denominata, di limitazione della libertà personale dell'individuo, trattandosi di diritto assoluto ed inviolabile.

Concludendo sul punto, la restrizione della libertà personale in cui si concreta il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (Centri per i rimpatri), disposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, rientra a pieno titolo nella copertura dell'art. 13 della Costituzione italiana, quanto meno, nelle «altre restrizioni della libertà personale», menzionate nel comma 2 dell'art. 13, della Costituzione.

Passando all'esame dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 13, della Costituzione, esso va senza dubbio inteso come l'essere umano in quanto tale, a prescindere – per quanto qui rileva - anche dal requisito della cittadinanza, o della «regolare presenza» nel territorio nazionale.

Invero, la «libertà personale», oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, rientra nel nucleo dei diritti inviolabili dell'uomo in quanto tale, riconosciuti e garantiti dalla Repubblica italiana nell'art. 2 della Costituzione (si veda al riguardo, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 238/1996), dalle fonti internazionali e dell'U.E. (es. art. 3 Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, UDHR; art. 5 CEDU, etc.).

Pertanto, indiscutibilmente, anche il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica italiana, gode della tutela apprestata dall'art. 13, della Costituzione, in favore di tutti gli esseri umani.

In ordine alla disciplina dettata dall'art. 13, della Costituzione, e alle «garanzie» predisposte dal costituente a tutela dell'inviolabile diritto alla libertà personale, si osserva quanto segue.

L'art. 13, della Costituzione:

- a) proclama solennemente che la libertà personale è «inviolabile» (art. 13, comma 1 della Costituzione);
- b) conseguentemente, vieta in generale, e categoricamente, qualsiasi forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, o «restrizione della libertà personale» (art. 13 della Costituzione, comma 2);
- c) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «casi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, da considerarsi «eccezionali», alla luce del divieto sancito in via generale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- d) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «modi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- e) per tali eccezionali «casi» e «modi» legislativamente previsti, l'art. 13, della Costituzione impone una specifica procedura a garanzia, sancendo che la restrizione della libertà personale debba essere previamente disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione): art. 13 della Costituzione, comma 2, in relazione al comma 3;
- f) l'art. 13, comma 3, della Costituzione, contempla poi la possibilità che il provvedimento di restrizione della libertà personale venga adottato in prima battuta dall'autorità amministrativa, prevedendo una serie di stringenti garanzie, e la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un brevissimo termine, a pena di perdita di efficacia.

Per i casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può quindi essere riconosciuto il potere dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti «provvisori» che incidono sulla libertà personale.

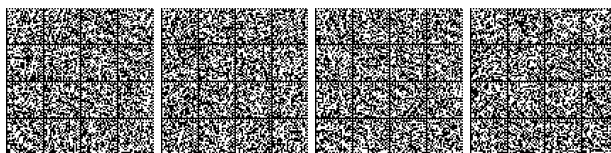
In tal caso, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore detto provvedimento provvisorio, a pena di perdita di efficacia dello stesso, e nel termine di ulteriori quarantotto ore, se non convalidato dall'autorità giudiziaria, si intenderà revocato, e privo di ogni effetto (art. 13, comma 3, della Costituzione).

In sintesi, l'art. 13 della Costituzione, a garanzia dell'inviolabile diritto alla libertà personale, prevede:

una riserva assoluta di legge su casi e modi di «restrizione», eccezionalmente consentita, della libertà personale;

una riserva di giurisdizione;

una procedura *ad hoc*, con stringenti brevi termini per la convalida, nel caso in cui il controllo giurisdizionale avvenga *ex post*, a pena di perdita di efficacia del provvedimento che limita la libertà personale.



In ordine alla riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, la stessa è pacificamente riconosciuta come «riserva di legge assoluta» (v., tra le altre: Corte costituzionale, n. 22/2022; Corte costituzionale n. 177/1980; Corte costituzionale n. 238/1996), come si desume:

dall'espressione letterale utilizzata («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), che non sembra lasciare alcun significativo spazio di intervento, al cd «Potere esecutivo», (autorità di Governo o amministrativa), nel determinare il contenuto della normativa in questione;

dalla natura stessa del diritto tutelato, la libertà personale, espressamente proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione, e rientrante nel catalogo dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione italiana.

L'assolutezza e l'invulnerabilità del diritto fondamentale alla libertà personale, trovano testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di «casi e modi», e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

Lo scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, sia con riguardo ai «casi», che ai «modi» dell'eccezionale restrizione della libertà fisica della persona.

Il diritto alla libertà personale, solennemente proclamato inviolabile, garantito dalla riserva assoluta di legge (fonte primaria statale, v. Corte costituzionale sentenza n. 22/2022), deve infatti – metaforicamente - avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico.

Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata inviolabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello legislativo.

È dunque soltanto la «legge» che può e deve individuare specificamente i «casi» (le ipotesi), e i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali, di controllo di legalità da parte dell'autorità giudiziaria), per le restrizioni della libertà personale, che integrano - ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Costituzione - «eccezioni» alla proclamata «invulnerabilità» di tale fondamentale diritto.

La riserva di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione è «assoluta», la disciplina è riservata alla legge del Parlamento italiano, con esclusione di altre fonti.

Come è noto, e ribadito da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Che si tratti di riserva assoluta di legge (art. 13, della Costituzione), e che sussista la necessità che la legge preveda e disciplini compiutamente i «modi», oltre che i «casi», della misura che incide sulla libertà personale, risulta confermato anche dalla recente sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale, in un caso analogo (la privazione di libertà nelle «REMS»).

La privazione della libertà nelle «REMS», è senza dubbio un caso analogo al trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1992, trattandosi sempre della restrizione della libertà personale, identico bene supremo, egualmente tutelato e garantito, in entrambi i casi, dall'art. 13 della Costituzione.

Invero, con riferimento all'analogia questione relativa alla Misura di sicurezza del ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), sulla cui esecuzione è chiamato a sovraintendere il magistrato di sorveglianza, nella sentenza citata (n. 22/2022 della Corte costituzionale), si ribadisce la necessità di applicare all'intera disciplina il principio della riserva di legge.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022, relativa al citato caso ritenuto analogo:

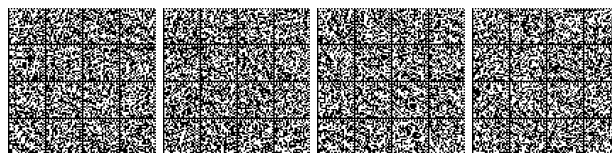
si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai «modi», oltre che ai «casi», di restrizione della libertà personale;

si chiarisce che la riserva assoluta di legge statale, deve intendersi estesa, alla luce dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, alla previsione non solo dei «casi», ma anche, almeno nel loro nucleo essenziale, dei «modi» con cui la misura di sicurezza (nel nostro caso, il trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998), può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto;

si afferma «la necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

Si riportano testualmente alcuni passi della motivazione di tale sentenza (Corte costituzionale n. 22/2022), sul punto:

«allorché la misura (nel caso in esame, il trattenimento nel C.P.R.) sia configurata dalla legge come “coattiva” - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporsi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della



persona umana -, si applicano le garanzie dell'art. 13 della Costituzione, che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona; di qui la necessità che la legge preveda anche i "modi", oltre che i "casi", di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge»;

(....) «l'attuale disciplina di assegnazione alle REMS contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i "modi" di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali»;

«la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

III 1.2 - L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo unico immigrazione - T.U.I.).

Come è noto, il testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998), è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduce quindi, pedissequamente, l'art. 12, della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, nel testo attualmente vigente, contiene le modifiche apportate dall'art. 3, comma 4 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge n. 173/2020).

L'art. 14, comma 1 T.U.I., rappresenta una delle eccezionali ipotesi contemplate dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, essendo attribuito all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), il potere del tutto eccezionale di adottare il provvedimento provvisorio che integra la restrizione della libertà personale, segnatamente il decreto che dispone «che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri» (...).

La norma è conforme all'art. 13, commi 2 e 3, della Costituzione, indicando l'autorità giudiziaria competente al controllo (*ex post*) della sussistenza dei «casi» (il giudice di pace, v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e disciplinando specificamente «i casi» che legittimano il trattenimento (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), elencando al riguardo:

1) le ipotesi *ex art.* 13, comma 4 *bis* del T.U.I., che concretano il «rischio di fuga» normativamente previsto (mancato possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art. 13, commi 5 e 13 TUI, nonché dell'art. 14; avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 - le cd «misure alternative»);

2) la necessità di prestare soccorso allo straniero, o

3) di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità

ovvero

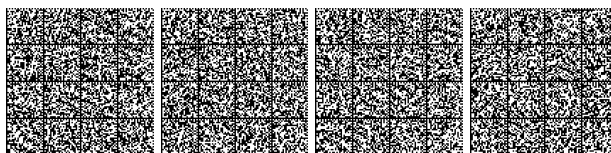
4) acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

Ulteriore delimitazione dell'eccezionale potere conferito dalla fonte primaria all'autorità amministrativa, si rinviene nell'art. 14, comma 1.1 del T.U.I., che, sempre in adempimento alla riserva di legge assoluta, elenca specificamente le categorie di soggetti (pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cittadini di paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione), per i quali il «trattenimento» deve essere disposto con priorità, ed indica i precisi parametri normativi per l'accertamento incidentale di tali presupposti.

Ancora, la normativa in oggetto (art. 14, commi 3-4 del T.U.I., in combinato disposto con l'art. 14, comma 1), è conforme all'art. 13, comma 3 della Costituzione, imponendo all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), di trasmettere copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente per la convalida, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento; la convalida, ai sensi del comma 4, dovrà avvenire nel termine perentorio delle successive quarantotto ore, a pena di perdita di efficacia del provvedimento del questore che ha disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5 del T.U.I., la convalida comporta la permanenza nel centro (CPR) per un periodo di complessivi tre mesi, (che peraltro è suscettibile di proroghe di ulteriori tre mesi in tre mesi, per una durata massima di diciotto mesi, limite massimo ammesso dalla direttiva 2008/115/CE).

Come sopra evidenziato, dalla lettera dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, emerge che la permanenza del cittadino straniero nel CPR (Centro di permanenza per i rimpatri), integra una «restrizione della libertà personale», tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana (v. in tal senso anche Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001).



Il trattenimento nel Centro di permanenza per i rimpatri (che attualmente può avere una durata massima di diciotto mesi), integra una limitazione della libera disponibilità del corpo della persona, dunque è misura che incide sulla libertà fisica dell'individuo.

L'avvenuta «restrizione della libertà personale» del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio dello Stato, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13, della Costituzione, è confermata dalla natura del trattenimento amministrativo, cristallizzata:

nell'art. 14, comma 7 del T.U.I., ove si prevede espressamente: *a)* il potere dell'autorità amministrativa (Questore), di adottare «efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro», e di eseguire coattivamente tali misure avvalendosi della forza pubblica (per impedire l'allontanamento del cittadino straniero dal Centro di permanenza per i rimpatri); *b)* inoltre all'autorità amministrativa è attribuito il potere di provvedere, «nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento»;

nel dato testuale-letterale dell'art. 14, comma 4 del T.U.I., ove si prevede che, per regola, l'interessato sia «condotto» nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza, (ferma la libertà di non comparire davanti al giudice per rendere dichiarazioni, art. 14, comma 4, ultima parte);

nella disciplina contenuta nell'art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I., sopra descritta, che ricalca pedissequamente il dettato costituzionale (art. 13, comma 3, della Costituzione), nell'imporre la rigorosa tempistica, con scansione temporale rigidamente predeterminata dal legislatore, per la convalida «*ex post*» da parte dell'autorità giudiziaria, da eseguirsi nel termine massimo di novantasei ore (quarantotto ore + quarantotto ore), oltre alla previsione delle fondamentali garanzie processuali analoghe al processo penale, in conformità con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione (difesa di ufficio, e patrocinio a spese dello Stato, che in questo caso è riconosciuto *ex lege*: v. art. 14, comma 4 del T.U.I.).

In conclusione, dal dato testuale - letterale emerge che il trattenimento amministrativo contemplato nell'art. 14, comma 1 del T.U.I., nei centri di permanenza per i rimpatri, integra l'ipotesi di «altre restrizioni della libertà personale» dell'individuo, menzionate nell'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana (v. Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001), che al riguardo impone una riserva di giurisdizione («atto motivato dell'autorità giudiziaria», su «casi e modi»), e una riserva assoluta di legge («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), in ragione dell'inviolabilità del diritto fondamentale tutelato da tale norma.

Si tratta indubbiamente di una riserva «assoluta» di legge, unica garanzia di tutela piena, effettiva, coerente con l'inviolabilità del diritto (assoluto), alla libertà personale (v. Corte costituzionale n. 177-1980; Corte costituzionale, n. 238-1996; Corte costituzionale n. 22-2022).

IV - Prima questione di costituzionalità.

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. della «Riserva assoluta di legge» imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di libertà personale («modi» di restrizione della libertà personale).

Si premette che, ad avviso del giudice *a quo*, la «riserva di legge» risulta rispettata (dall'art. 14 del T.U.I.), soltanto riguardo ai «casi», richiamati dall'art. 13, comma 2, della Costituzione.

Al riguardo, infatti, l'art. 14, comma 1 del T.U.I., elenca specificamente e puntualmente le ipotesi che legittimano il questore a disporre il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (si vedano le considerazioni sopra svolte).

Risultano dunque specificamente indicati i «casi» della eccezionale restrizione della libertà personale (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), individuato il giudice competente al controllo giurisdizionale della sussistenza di tali «casi» (v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e prevista la rigorosa scansione temporale per la convalida, in sede giudiziaria, del trattenimento previamente disposto dall'autorità amministrativa (v. art. 14, commi 3-4, del T.U.I.).

Si dubita, invece, della conformità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., all'art. 13, comma 2, della Costituzione, che sancisce la riserva assoluta di legge anche riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, consentita soltanto in via «eccezionale».

Si rammenta che il secondo comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduceva pedissequamente l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/1998, testo poi modificato dall'art. 3, comma 4, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, conv. in legge n. 173/2020.

Riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, l'art. 14, comma 2, cit., qui sostanzialmente tace, salvo il riferimento generico (e in definitiva «superfluo»), a principi di carattere generale, la cui applicazione è pacificamente riconosciuta nel nostro ordinamento giuridico; vi è poi un espresso rinvio ad una fonte subordinata.



Aggiungasi che, in ogni caso, il rinvio generico alla fonte secondaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999), non potrebbe comunque valere per l'individuazione del giudice competente al controllo dei «modi» del trattenimento amministrativo, riservata alla legge, dall'art. 25, comma 1, della Costituzione (come anche il processo dinanzi allo stesso giudice: v. art. 111, comma 1, della Costituzione).

L'art. 14, comma 2 del TUI – decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.), si limita infatti a disporre che: «lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati *standard* igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo *status* l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

A tale quadro, ben poco aggiunge l'art. 14, comma 2 *bis*, prevedendo che: «lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

Le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2 *bis* del decreto legislativo n. 286/1998), non soddisfano i requisiti di precisione, implicitamente imposti dalla riserva assoluta di legge; risulta poi totalmente omessa l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, comma 1, della Costituzione), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Tale disciplina, va confrontata con quella dettata nel caso analogo di limitazione della libertà personale, dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione in sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione (v. Corte costituzionale, n. 26/1999), e con gli articoli 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1, della Costituzione (l'O.P., per il caso analogo, contempla anche ruolo e poteri della magistratura di sorveglianza: v. articoli 68 e seguenti della legge n. 354/1975).

Al contrario, per la detenzione amministrativa, l'unica fonte primaria (art. 14 del testo unico immigrazione, decreto legislativo n. 286/1998), non prevede né i «modi», né i procedimenti a garanzia dei diritti del trattenuto, né individua l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di privazione della libertà personale, per tutto l'arco temporale in cui si protrae il trattenimento all'interno del C.P.R..

La tutela del cittadino straniero che si trovi in stato di «restrizione della libertà personale» all'interno dei C.P.R., e per tutta la durata della detenzione amministrativa, è sostanzialmente affidata – nella situazione attuale – alla fonte secondaria (art. 21, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, intitolato «modalità del trattenimento», richiamato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998), e alle altre fonti gerarchicamente subordinate, sopra richiamate.

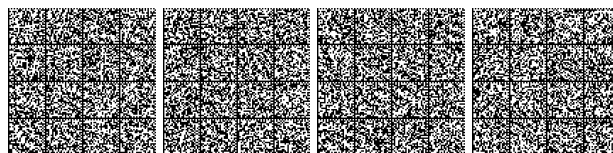
In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., viola la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, rinviando pressoché integralmente a fonti subordinate, per la disciplina dei «modi» di privazione della libertà personale, omettendo inoltre di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi», e di disciplinare ruolo e poteri di tale giudice.

Nei «modi» in questione, rientrano necessariamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, analiticamente disciplinati nel caso analogo della detenzione «penale», dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Tanto premesso (e anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale, n. 22/2022 sulle REMS, resa in caso ritenuto analogo al presente), il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., con l'art. 13, comma 2, della Costituzione, atteso che:

la detenzione amministrativa è prevista dall'art. 14, commi 1-2, decreto legislativo n. 286/1998 (T.U.I. – Testo unico immigrazione), unica fonte di rango primario che la disciplina;

l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, non ha contenuto precettivo, limitato ad indicazioni generiche e di principio, e affida pressoché esclusivamente alla fonte subordinata (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394), i «modi» di esecuzione del «trattenimento amministrativo» nei C.P.R., in contrasto con la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione;



nell'art. 14 in questione, risulta infatti omesso l'elenco dei diritti dei soggetti «trattenuti», ed omessa la previsione dell'annessa disciplina; non si menzionano, né si descrivono, le modalità del trattenimento, le garanzie procedurali e giurisdizionali, a tutela di tali diritti;

nell'art. 14 in questione, non risulta individuata alcuna autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» del trattenimento amministrativo (come ad es. la magistratura di sorveglianza, indicata nella legge sull'ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, nel caso ritenuto analogo, esaminato da Corte costituzionale, n. 22/2022);

non risultano quindi disciplinati né ruolo, né i poteri dell'autorità giudiziaria competente, rispetto al controllo dei «modi» del trattenimento dei cittadini stranieri «irregolari», in stato di detenzione amministrativa;

il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

Il termine di comparazione è certamente costituito – per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale – dalla normativa contenuta nell'O.P., ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 – fonte primaria), con analitica disciplina delle modalità della detenzione negli istituti penitenziari, e norme riguardanti anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza.

Pertanto, non è sufficiente, per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione «estensiva», che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge (art. 14, comma secondo del decreto legislativo n. 286/1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al trattamento degli stranieri «trattenuti» nei C.P.R., in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. articoli 25, comma 1 della Costituzione, e 111, comma 1, della Costituzione).

Ed infatti, l'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, si limita ad individuare nel giudice di pace il giudice competente al controllo dei «casi» di trattenimento amministrativo, mentre, in relazione ai «modi» del trattenimento amministrativo, la fonte primaria tace del tutto.

Aggiungasi che l'art. 10, comma 2, della Costituzione prevede anche una riserva «rinforzata» di legge, imponendo che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

In conclusione, la questione di legittimità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per contrasto con la riserva assoluta di legge sui «modi» di restrizione della libertà personale, imposta dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, non è manifestamente infondata, ad avviso del giudice *a quo*.

V - Seconda questione di costituzionalità:

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione), con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111, comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

Ingiustificata disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, della detenzione in sede penale, analiticamente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità della restrizione, è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

Il giudice *a quo* dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, nella parte in cui, omettendo di disciplinare i «modi» del trattenimento amministrativo nei C.P.R., ed omettendo di prevedere la competenza, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria deputata alla tutela dei diritti dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, attua una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, dei soggetti in stato di detenzione «penale» nelle strutture carcerarie, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Non si può dubitare del fatto che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3, della Costituzione italiana, valga anche per lo straniero, rispetto al cittadino italiano, nella sfera dei diritti inviolabili, tra cui la libertà personale (v. combinato disposto degli articoli 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione; v. sentenze della Corte costituzionale, n. 120/1967; 21/1968; n. 54 del 1979; 231/2001; 432/2005).



La denunciata disparità di trattamento, è così sintetizzata:

per gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, che si trovino in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R. (Centri per i rimpatri), la disciplina di rango «primario», è dettata esclusivamente dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, che:

in violazione della riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2, della Costituzione, non disciplina i «modi» della privazione della libertà personale all'interno dei C.P.R. limitandosi ad enunciare principi generali il cui richiamo è superfluo, e rinvia pressoché integralmente, per la disciplina, alla fonte secondaria (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394);

omette del tutto di individuare l'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti del cittadino straniero trattenuto nei C.P.R., omissione per la quale a fortiori non può valere il suddetto rinvio alla fonte subordinata, per l'esistenza di plurime norme della Costituzione, che impongono la riserva di legge (art. 25, comma 1, della Costituzione; art. 111, comma 1, della Costituzione; art. 13, comma 2, della Costituzione).

In particolare ed in sintesi, l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998, omette di prevedere e disciplinare:

i «modi» del trattenimento, ossia omette del tutto di descrivere e disciplinare il trattamento al quale la persona è sottoposta, omette di elencare i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei C.P.R., le procedure a garanzia, gli strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione; omette di indicare le garanzie del trattenuto, i suoi diritti durante il periodo di detenzione amministrativa;

non individua gli *standard* minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), dei soggetti trattenuti nei C.P.R., in relazione ai quali, il parametro di legittimità è senza dubbio costituito dalla normativa contenuta nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), e dalla CEDU, che il legislatore italiano è tenuto a rispettare (art. 117, comma 1, della Costituzione);

omette di indicare le modalità di tutela dei suoi diritti fondamentali (incluso il diritto alla salute), all'interno dei C.P.R., e durante tutto il periodo del trattenimento; i procedimenti di audizione e decisione riguardanti il trattenuto, i rimedi giurisdizionali avverso le violazioni di tali diritti, potenzialmente perpetrate all'interno dei C.P.R.;

omette di individuare l'autorità giudiziaria (specializzata), competente alla tutela dei diritti del soggetto in stato di detenzione amministrativa nei C.P.R., e competente rispetto alla gestione e al trattamento di tali soggetti; omette quindi anche di disciplinare ruolo, compiti e poteri dell'autorità giudiziaria in questione.

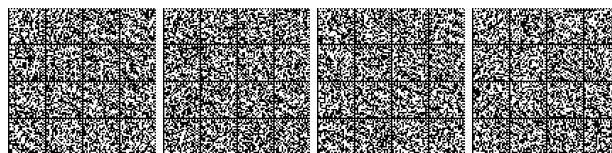
Come è evidente, sussiste un vero e proprio vuoto normativo (fonte primaria), realizzato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, in forza del quale, i «modi» del trattenimento all'interno dei C.P.R., l'esercizio e la tutela dei diritti degli stranieri trattenuti nei CPR, sono demandati alla discrezionalità di Prefettura, Questura, ed enti privati gestori dei C.P.R., senza la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale del trattamento: risulta infatti omessa anche la previsione di un controllo giurisdizionale analogo a quello esercitato dalla magistratura di sorveglianza, prevista dall'ordinamento penitenziario (v. articoli 68 e seguenti, legge n. 354/1975).

Al contrario, la situazione dei soggetti detenuti all'interno delle strutture carcerarie, è puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (fonte primaria, legge n. 354/1975), che in sintesi prevede e disciplina i diritti dei detenuti, le garanzie sul trattamento penitenziario, i rimedi giurisdizionali, e prevede la competenza della magistratura di sorveglianza («specializzata»), deputata al controllo sulla legalità delle modalità della restrizione della libertà personale, alla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Quindi, per i detenuti all'interno degli istituti carcerari in sede penale, la fonte primaria (ordinamento penitenziario), in conformità con gli articoli 13, comma 2 della Costituzione, e 24 della Costituzione, disciplina analiticamente i «modi» della detenzione, e al riguardo individua ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza (v., ad es. articoli 11, comma 4, 13, 14 *ter*, 35, 35 *bis*, 35 *ter*, 68 e seguenti, della legge n. 354/1975).

Sussiste quindi una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, tra situazioni sostanzialmente eguali (trattenuti nei C.P.R., a titolo di «detenzione amministrativa», ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 286/1998; detenuti negli istituti penitenziari *ex* art. 59, legge n. 354/1975, a titolo di «detenzione penale»), in violazione dell'art. 3, della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

Come chiarito da risalente ed autorevole dottrina, il principio di eguaglianza costituisce presupposto essenziale dei diritti fondamentali dell'uomo, tutelati dall'art. 2, della Costituzione, tra cui la libertà personale, proclamata inviolabile dall'art. 13, della Costituzione.



Le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, e l'espresso rinvio, pressochè integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, della Costituzione), integrano altresì, contemporaneamente – ad avviso della rimettente – la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale, (tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32, della Costituzione).

Tali fondamentali diritti, risultano inevitabilmente compromessi, dall'assenza di una disciplina di rango primario, circa i «modi» del trattenimento nei C.P.R., e dalla mancata previsione dell'autorità giurisdizionale («specializzata»), deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.

L'evidenziata diversità di trattamento, risulta ingiustificata ed irragionevole, riguardando fattispecie sostanzialmente analoghe.

Si osserva, infatti, che entrambe le due categorie di soggetti, sono in stato di restrizione della libertà personale, bene giuridico leso, costituzionalmente protetto (art. 13, della Costituzione), che è identico, sia per i trattenuti all'interno dei C.P.R. (detenzione amministrativa, art. 14, comma 1 del T.U.I.), sia per i detenuti negli istituti penitenziari (detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario).

Entrambe le categorie di soggetti (in stato di detenzione amministrativa e di detenzione «penale»), subiscono la restrizione del medesimo diritto proclamato inviolabile, la libertà personale e fisica (tutelata dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), con inevitabili ripercussioni sul diritto di salute (art. 32 della Costituzione), e sul diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione (parimenti inviolabile).

Del resto, la limitazione della libertà fisica all'interno dei C.P.R., al pari di quella che avviene all'interno delle strutture carcerarie gestite dallo Stato, si protrae per un significativo arco temporale (attualmente, massimo diciotto mesi), nel corso del quale possono naturalmente verificarsi gli episodi più disparati, che inevitabilmente coinvolgono molteplici diritti fondamentali dell'uomo (salute, libertà fisica e morale, diritto di difesa).

La situazione in cui si trovano le due categorie di soggetti, è quindi sostanzialmente identica, concretandosi nella restrizione della libertà personale, che rientra nell'alveo di applicazione dell'art. 13, comma 2 della Costituzione.

L'art. 13, comma 2, della Costituzione impone, in entrambi i casi (sostanzialmente identici), l'esistenza di una dettagliata disciplina di rango primario, di competenza del Parlamento della Repubblica (massima espressione del sistema democratico), a tutela dei diritti fondamentali necessariamente coinvolti, durante lo stato di restrizione della libertà personale, a tal fine restando indifferente la natura, «amministrativa» o «penale», del titolo del trattenimento.

Alla identità di situazioni, e del diritto sostanziale costituzionalmente tutelato (libertà personale), nella detenzione «penale» ed «amministrativa», corrispondono tuttavia, irragionevolmente, discipline diverse, sia per la fonte da cui promanano (primaria e secondaria), sia per la evidenziata carenza assoluta di disciplina e di tutela, anche giurisdizionale, per la «detenzione amministrativa».

Come rilevato, sussiste una significativa lacuna normativa circa la tutela dei diritti dei trattenuti all'interno dei C.P.R., che è sostanzialmente demandata, dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle fonti subordinate, alla discrezionalità del «potere esecutivo», nonché delle prefetture, questure, ed enti gestori dei C.P.R., oltretutto senza la possibilità di un tempestivo ed effettivo controllo giurisdizionale.

L'aver omesso di dettare una puntuale disciplina di rango primario, determina l'ingiustificato ed irragionevole trattamento deteriore dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., rispetto ai soggetti in stato di detenzione «penale» all'interno delle strutture carcerarie, e la violazione, da parte dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998, di una pluralità di norme della Costituzione italiana.

Emblematico, al riguardo, il recente caso, oggetto di censura della Corte europea dei diritti umani, la quale, con decisione n. 17499 del 3 luglio 2024, ha accolto una istanza ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte, di emissione di provvedimento cautelare in via di urgenza, a tutela del diritto di salute di una cittadina straniera trattenuta all'interno del C.P.R., con violazione degli *standard* imposti dall'art. 3 CEDU (caso cagionato, in estrema sintesi, dalle evidenziate, macroscopiche lacune legislative, anche con riferimento alla mancanza di una autorità giudiziaria specificamente deputata alla tutela dei diritti dei trattenuti - tra cui il diritto alla salute - dotata di validi strumenti di tempestivo controllo).

Si tratta, come è evidente, di situazioni identiche, trattate irragionevolmente in modo diverso atteso che l'inviolabile diritto alla libertà personale, come i diritti alla salute, alla difesa, all'esistenza di un giudice naturale precostituito per legge, sono egualmente riconosciuti e garantiti ad entrambe le categorie di soggetti dagli articoli 2, della



Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, e 24, della Costituzione, 25, comma 1 della Costituzione, indifferente restando la contingente ragione che abbia determinato la restrizione della libertà personale dell'individuo.

Ed invero, il dettato costituzionale (art. 13, della Costituzione), non contiene alcuna differenza di disciplina, a seconda della concreta motivazione (illecito penale o amministrativo), che abbia determinato lo stato di restrizione della libertà personale dell'individuo, nella detenzione «amministrativa», o «penale».

Ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit.

Non a caso l'art. 13 della Costituzione italiana, con formula di chiusura fa riferimento a «qualsiasi altra restrizione della libertà personale», con ciò rendendo evidente la volontà del costituente di apprestare identica tutela, ad ogni forma di restrizione della libertà personale dell'individuo, proclamata inviolabile, restando del tutto indifferente (ai fini dell'art. 13, della Costituzione), la motivazione che abbia determinato la restrizione in questione.

Si rammenta che, in ordine al canone della ragionevolezza, si ritiene in generale che la disparità di trattamento sia «giustificata», se necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali», ossia finalità rivolte alla realizzazione di valori costituzionalmente riconosciuti.

Il giudice *a quo*, ritiene al riguardo che l'evidenziata e notevole disparità di trattamento di cui si discute, sia ingiustificata ed irragionevole, poiché non necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali».

La difesa dei confini nazionali dall'immigrazione «irregolare», con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo «fine costituzionale», non potrebbe che essere considerato «subalterno», rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell'individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica «misura».

E l'eguaglianza, come insegnato, costituisce presupposto essenziale dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui spicca la libertà personale.

Per tali motivi, la necessità di contrastare l'«immigrazione irregolare», non può essere considerata valido criterio di differenziazione, per l'adozione di discipline diverse, ostandovi l'invulnerabilità, con efficacia *erga omnes*, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all'essere umano in quanto tale.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le evidenziate gravi omissioni, contenute nell'unica fonte primaria sui «modi» del trattenimento nei CPR, ossia l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (testo unico immigrazione – decreto legislativo n. 286/1998), e le conseguenti rilevanti diversità di disciplina rispetto a quella dettata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per i detenuti negli istituti penitenziari, integrano violazione della riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, della Costituzione), con diretta ripercussione e violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, della Costituzione, per irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, con riferimento al caso analogo della detenzione nelle strutture carcerarie, disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), e in relazione ai diritti inviolabili tutelati negli articoli 13, della Costituzione, 24, della Costituzione, 25 comma 1, della Costituzione, 32, della Costituzione.

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per violazione della riserva di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, e per violazione, altresì del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 della Costituzione, in relazione agli articoli 2, della Costituzione, 13 della Costituzione, 32 della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1, della Costituzione, in rapporto all'analogia fattispecie del trattamento dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari in sede penale, disciplinati dall'ordinamento penitenziario.

VI - Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione del menzionato art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, non risulta percorribile, in considerazione della natura stessa del dubbio in oggetto, che riguarda fondamentalmente la violazione della riserva di legge assoluta, prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, alla quale consegue la violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento agli articoli 2 della Costituzione, 13, della Costituzione, 32, della Costituzione, 24, della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111, comma 1 della Costituzione, per le ragioni evidenziate.

Si dubita infatti della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per la violazione della competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, per violazione della riserva assoluta di fonte primaria, imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, nel senso sopra esposto.

Quanto al disposto dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, si osserva che – secondo il noto brocardo «*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*» - le generiche indicazioni contenute dalla norma, non possono essere



certamente colmate dall'interprete, trattandosi di eccezionale limitazione della libertà personale, costituzionalmente tutelata anche con riserva di legge.

Inoltre, il rinvio pressoché incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile (v. art. 14, comma 2 del T.U.I.).

In via sistematica, si osserva – tra l'altro- che l'art. 16, commi 6-7 del decreto legislativo n. 286/1998, per i casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, nei casi di avvenuta identificazione dello straniero, richiama la competenza della magistratura di sorveglianza, e specifica che lo straniero resta nell'istituto penitenziario in stato di detenzione, sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio; nel caso in cui invece lo straniero detenuto (da scarcerare in tempi brevi) non sia stato ancora identificato, trova applicazione l'istituto del trattenimento amministrativo nel C.P.R. contemplato nell'art. 14, commi 1- 1.1- 2- 2 bis – 3-4-5 del decreto legislativo n. 286/1998, e dunque anche l'art. 14, comma 2, norma che, ad avviso del giudice *a quo*, contrasta con l'art. 13, comma 2 della Costituzione.

È evidente che non è percorribile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa, essendo comunque inibito all'interprete di colmare lacune che - nella previsione espressa del costituente - devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria (riserva assoluta di legge).

Riguardo all'individuazione del giudice competente, non è sufficiente (né percorribile), per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione (estensiva) che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge non prevede specificamente questa competenza, non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al controllo sulla legalità delle modalità di trattamento degli stranieri, in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei CPR, né disciplina gli strumenti di tutela giurisdizionale dei trattenuti nei confronti degli enti amministrativi che gestiscono i C.P.R. (sul punto si richiama, in motivazione, la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022).

Ad ogni modo, tale opzione interpretativa non è percorribile, anche alla luce delle ulteriori disposizioni costituzionali che impongono la riserva di legge, in ordine alla costituzione del giudice, alla sua competenza, e al procedimento giurisdizionale per la tutela dei diritti (art. 25, comma 1, della Costituzione; art. 111, comma 1, della Costituzione).

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale, rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre l'art. 14, comma 2 del T.U.I., tace sui «modi».

È appena il caso di rilevare che non soccorre l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE, istituto che va ricondotto alla competenza del giudice di pace già individuata dall'art. 14, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998, trattandosi di modifica dell'ordinanza del giudice, che ha deciso in ordine alla sussistenza dei «casi» di limitazione della libertà personale, elencati nell'art. 14, comma 1 del TUI.

Infatti, il constatato «vuoto legislativo», si colloca sul diverso piano evidenziato, concernendo la mancata previsione, nell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di un giudice competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, nel corso della «detenzione amministrativa», per i quali, parimenti, l'art. 13, comma 2 della Costituzione, prevede una riserva di legge.

Anche per tale motivo, quindi, il vuoto legislativo non può affatto essere colmato applicando l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE.

In conclusione, lo strumento interpretativo non può essere validamente utilizzato, per superare il dubbio di legittimità costituzionale.

Nell'analogo caso dei detenuti nelle strutture carcerarie (o istituti penitenziari), la fonte primaria (ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354), prevede sezioni specializzate di sorveglianza all'interno dei tribunali, la magistratura di sorveglianza (v. articoli 68 e seguenti, O.P.), organo specializzato, dotato di validi strumenti di tempestiva tutela, che assicura la corretta gestione e la tutela dei diritti dei detenuti, in considerazione dei plurimi beni costituzionalmente protetti (libertà personale, diritto alla salute, diritto di difesa), coinvolti nello stato di restrizione della libertà fisica dell'individuo, protratto nel tempo, all'interno di strutture gestite dallo Stato.

In estrema sintesi, non vi è alcuno spazio per una interpretazione (estensiva) conforme alla Costituzione, atteso che il contrasto sussiste con la riserva di legge assoluta, sancita dall'art 13, comma 2, della Costituzione, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

VII - Conclusioni

Il dubbio di legittimità riguarda l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.) che, riguardo ai «modi» della detenzione amministrativa nei C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri), si limita, quanto al contenuto precettivo, ad indicazioni generiche e di principio, rinviando ad una fonte subordinata



per la regolamentazione (art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999, e regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri approvato con decreto ministeriale del Ministro dell'interno, n. 12700 del 20 ottobre 2014).

L'art. 14, comma 2 non ha contenuto precettivo, contiene indicazioni generali e di principio, che violano la riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione sui «modi» di privazione della libertà personale.

Il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, della Costituzione.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione (libertà personale).

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (Testo unico immigrazione), contiene enunciazioni generali e di principio, non conformi allo *standard* di precisione imposto dalla riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di privazione della libertà personale, essendo inidonee a porre un vincolo alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Quanto al contenuto dello «*standard* minimo» di precisione, il raffronto non può che essere operato con riferimento alle norme tutte contenute nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), dettate per il caso sostanzialmente analogo della detenzione «penale» negli istituti penitenziari, di cui agli articoli 59 e seguenti, O.P., oltre che alle fonti sovranazionali e alla CEDU, in considerazione del vincolo per il legislatore ordinario, sancito dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. si pone come una «norma in bianco», che rinvia pressoché incondizionatamente alla fonte subordinata, in violazione della riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

Inoltre, come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione al controllo di legalità delle «modalità» di privazione della libertà personale.

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3- 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre tace sui «modi» di restrizione della libertà personale.

Al riguardo, come sopra rilevato, non risulta percorribile alcuna interpretazione «costituzionalmente conforme».

La irragionevole differenza di disciplina, con le analoghe fattispecie disciplinate dall'ordinamento penitenziario (detenzione «penale» nelle strutture penitenziarie ex art. 59, O.P.), appare dunque evidente.

Ed invero, anche nel caso delle «REMS», ritenuto analogo al presente, la Corte costituzionale (sentenza n. 22 anno 2022), in motivazione ribadiva testualmente che «la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

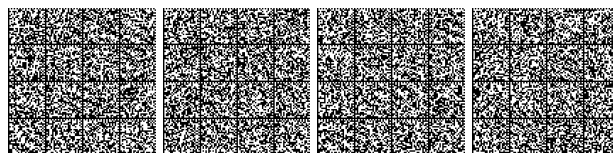
Come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione ai «modi» del trattenimento nei C.P.R., né indica ruolo e poteri del giudice in materia.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), si pone in contrasto con l'art. 13, comma 2 della Costituzione per violazione della riserva di legge, per violazione altresì del principio di eguaglianza e ragionevolezza, (art. 3 della Costituzione), in rapporto all'analogia fattispecie della detenzione all'interno delle strutture carcerarie (disciplinata dall'ordinamento penitenziario), nella parte in cui non prevede né disciplina i «modi» del trattenimento amministrativo, non prevede né disciplina ruolo e compiti dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» in questione, rinviando sostanzialmente «in bianco» alle fonti subordinate.

In conclusione, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni poste non sono manifestamente infondate.

Questa giudicante dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I.- decreto legislativo n. 286/1998 (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), per violazione:

1) della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana. Invero, soltanto la «legge», fonte primaria, può e deve individuare i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali) di restrizione della libertà personale. L'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 viola la riserva assoluta di legge, imposta anche per i «modi» di restrizione della libertà personale; viola quindi la competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, massima espressione del sistema democratico;



2) del principio di eguaglianza (art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 2, della Costituzione, 13, della Costituzione, 24 della Costituzione, 25, comma 1, della Costituzione, 111 comma 1, della Costituzione), per irragionevole disparità di trattamento con il caso analogo della detenzione in sede penale, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale – tra l'altro- la tutela giurisdizionale dei detenuti è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, della Costituzione).

P. Q. M.

Il G.O.P.- Giudice di pace di Roma, visti gli articoli 134 della Costituzione, 137 della Costituzione, art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 s.s. legge n. 87/1953,

Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate:

1) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, T.U.I.), nella parte in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei C.P.R. (Centri di permanenza per i rimpatri); nella parte in cui non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; nella parte in cui non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale, dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R., e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; nella parte in cui non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; nella parte in cui rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata (art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394). Il tutto, in contrasto con la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, in materia di libertà personale, diritto assoluto ed inviolabile, e dall'art. 5, comma 1 della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950), in rapporto all'art. 117, comma 1 della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;

2) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, della Costituzione, con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge, contemplato dagli articoli 24, della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111 comma 1, della Costituzione, e al diritto alla salute - art. 32, della Costituzione), nella parte in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo, e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate, omissioni che attuano una irragionevole disparità di trattamento, con la fattispecie analoga della detenzione in sede penale, negli istituti penitenziari, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che prevede anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza;

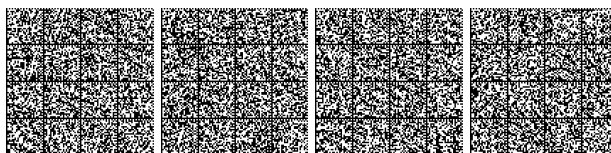
3) sospende il presente giudizio;

4) dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;

5) manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al cittadino straniero, al difensore e alla Questura di Roma, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Roma, 17 ottobre 2024

Il GOP- Giudice di pace di Roma: ARTONE



N. 212

Ordinanza del 17 ottobre 2024 del Giudice di pace di Roma nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Perugia nei confronti di M.F. A.G.

Straniero – Espulsione amministrativa - Trattenimento dello straniero, di cui non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento alla frontiera, presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Previsione che lo straniero è trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 - Denunciato rinvio, pressoché integrale, ad una fonte subordinata - Mancata previsione di una disciplina puntuale dei “modi” del trattenimento amministrativo - Omessa individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei “modi” di restrizione della libertà personale all'interno dei CPR.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14, comma 2.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA

SEZIONE STRANIERI

L'Ufficio del giudice di pace di Roma, in persona del G.O.P. dott.ssa Emanuela Artone, ha pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Perugia in data 15 ottobre 2024 nei confronti del cittadino straniero signor A. G. M. F. nato in ... il ...

Tra Questura di Roma rappresentato e difeso dal f.d. Matera Maria;

E A. G. M. F. nato in ... il ...

Rappresentato e difeso dall'avv. Giorgia Picuti di fiducia, in sostituzione dell'avv. Giulia Mercati di fiducia.

I - Fatto.

Il Questore di Perugia, con decreto emesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 191 del 18 agosto 1998, indicato nella presente ordinanza come T.U.I.), in data ..., notificato il ..., ore ..., disponeva il trattenimento nel C.P.R. (Centro di permanenza per i rimpatri) di ..., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

In data ..., ore ... la Questura di Roma, ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, secondo capoverso del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998 - testo unico immigrazione), nel rispetto del termine di quarantotto ore, chiedeva all'intestato ufficio di convalidare il decreto suddetto, con il quale veniva disposto il trattenimento amministrativo del cittadino straniero nel C.P.R. di

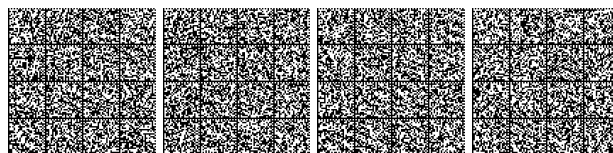
L'udienza per l'esame della richiesta di convalida, è stata aperta oggi 17 ottobre 2024, ore 9,30, nel rispetto del termine di cui all'art. 14, comma 4 del T.U.I.

La sottoscritta giudicante, all'esito dell'udienza odierna ha ritenuto che sussistono tutti i presupposti di cui agli art. 13 e 14, decreto legislativo n. 286/1998, per accogliere la richiesta di convalida del decreto del Questore di Perugia.

La richiesta di convalida è pervenuta all'intestato ufficio il ..., ore ...; il decreto del Questore di Perugia è stato emesso in data ..., e notificato il ... ore L'odierna udienza del 17 ottobre 2024 è stata aperta alle ore 9,30, e celebrata senza soluzione di continuità, con lettura dell'ordinanza alle ore 12,00 di oggi 17 ottobre 2024.

Pertanto, sussistono i presupposti «temporali» imposti dall'art. 14 del T.U.I.

Ad avviso della giudicante, risulta legittimamente emesso il decreto del Questore di Perugia che ha disposto il trattenimento nel CPR di ..., per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, atteso che — come emerso nel corso dell'udienza — egli è socialmente pericoloso, destinatario di plurime sentenze di condanna, anche per produzione e traffico di sostanze stupefacenti, non ha dimostrato di avere redditi da fonte lecita, e sussiste il rischio di fuga; inoltre, è necessario acquisire il nulla-osta al rimpatrio per i precedenti penali pendenti.



Il decreto di espulsione emesso dal Prefetto di Perugia in data ... ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera C del decreto legislativo n. 286/1998, non è manifestamente illegittimo. Il cittadino straniero, risulta condannato alla pena della reclusione per rapina, lesioni personali, produzione e traffico di sostanze stupefacenti, per evasione, e ha a suo carico ulteriori precedenti di polizia per rissa aggravata, e violazione del testo unico stupefacenti.

In considerazione dei precedenti penali e del titolo dell'espulsione (art. 13, comma 2, lettera C del decreto legislativo n. 286/1998) non risultava applicabile la misura alternativa meno afflittiva, ostandovi l'espresso disposto dell'art. 14, comma 1-bis del decreto legislativo n. 286/1998.

In atti risultano depositate le richieste di nulla-osta, alla Procura della Repubblica di Perugia.

Non vi è prova di cause di inespellibilità ai sensi dell'art. 19, del TUI, alla luce di quanto osservato, in presenza di reati ostativi, né vi è prova dell'esistenza di valido titolo di soggiorno. Il ... , il Questore di Perugia rigettava l'istanza di rinnovo del titolo di soggiorno; inoltre, non vi è prova dell'impugnazione di tale provvedimento.

Risulta depositato anche il certificato rilasciato il ... dal distretto sanitario di ... , che attesta l'idoneità alla vita in comunità ristretta.

Ad avviso della giudicante, all'esito dell'udienza odierna, risulta quindi provata la sussistenza di tutti i presupposti per la convalida del decreto del questore in oggetto; tuttavia, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del TUI, è stato sospeso il giudizio, e pronunciata la seguente ordinanza.

Il G.O.P., all'esito dell'udienza odierna del 17 ottobre 2024 ha quindi dato lettura dell'ordinanza (stesa in calce al verbale di udienza), con la quale — sollevata di ufficio la questione di costituzionalità — ha sospeso il giudizio R.G. 61324 anno 2024 avente ad oggetto la richiesta di convalida del decreto del Questore di Perugia del ... che dispone il trattenimento amministrativo nel C.P.R., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

Il G.O.P. ha quindi depositato, contestualmente, la seguente ordinanza.

II - Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Nel corso dell'udienza di convalida svolta in data odierna, è emersa la legittimità del decreto del questore che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero nel C.P.R. di ... , l'efficacia e la non manifesta infondatezza del titolo posto alla base del decreto questorile, come sopra esposto (punto n. I della presente ordinanza).

Non vi è prova che il decreto di espulsione sia stato impugnato, né vi è prova di alcun provvedimento giurisdizionale che ne abbia sospeso l'esecutività.

Non vi è alcuna prova di cause di inespellibilità, ai sensi dell'art. 19 del T.U.I.

Osserva inoltre il GOP che sussistono tutti i presupposti richiesti dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 286/1998 per convalidare il descritto decreto del questore, che dispone la misura del trattenimento nel CPR.

Invero, il cittadino straniero risulta destinatario del decreto di espulsione, emesso ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera C del decreto legislativo n. 286/1998; dalla sua condotta pregressa, si evince che è persona pericolosa per la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico.

Alla luce di quanto osservato, inoltre, non sussistono i presupposti per l'applicabilità della meno invasiva «misura alternativa» della consegna del passaporto o dell'«obbligo di firma» ex art. 14, comma 1-bis, primo capoverso, del T.U.I., ostandovi i precedenti penali e il titolo dell'espulsione (art. 13, comma 2, lettera C del decreto legislativo n. 286/1998).

Non risultava infatti applicabile la misura alternativa, meno afflittiva, ostandovi l'espresso disposto dell'art. 14, comma 1-bis del decreto legislativo n. 286/1998.

Risulta inoltre rispettata la rigorosa tempistica imposta dall'art 14, comma 1-bis, secondo capoverso, del T.U.I. (48 ore+48), nonché dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, sussistono tutti i presupposti formali, sostanziali e temporali, previsti dall'art. 14 del TUI, per la convalida del decreto del Questore di Perugia del

In primo luogo, la normativa in esame (art. 14, comma 1 del T.U.I.), prevede specifici casi che legittimano l'autorità amministrativa a disporre la misura del trattenimento nel CPR, ben diversi da quelli che legittimano l'applicazione delle misure meno coercitive menzionate nel comma 1-bis, primo capoverso, dell'articolo menzionato.

Non vi sono margini per poter ritenere applicabile altre misure cautelari meno invasive (le cosiddette «misure alternative» previste dall'art. 14, comma 1-bis, primo capoverso del T.U.I.), ostandovi l'espressa lettera della legge, come sopra evidenziato. *In claris non fit interpretatio*.

Correttamente, dunque, il questore ha applicato la misura del trattenimento amministrativo nel CPR, sussistendo tutti i presupposti legislativamente previsti, dal che dovrebbe conseguire necessariamente l'accoglimento della



richiesta di convalida, da parte dell'intestato ufficio (si vedano anche le considerazioni svolte nel punto I della presente ordinanza).

Da ciò consegue l'evidente rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., norma che deve trovare applicazione nel caso in esame, posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporterebbe la permanenza coatta dello straniero nel CPR (centro di permanenza per i rimpatri) almeno per tre mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., secondo modalità a tutt'oggi non disciplinate da una normativa di rango primario, in violazione della riserva di legge prevista dalla citata norma della Costituzione italiana.

Il giudizio di convalida del trattenimento presso il C.P.R. - centro di permanenza rimpatri di ... , non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità qui prospettato, atteso che — come appena evidenziato — all'accoglimento della richiesta di convalida, consegue necessariamente la restrizione della libertà personale del cittadino straniero, diritto proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre evidenziare nuovamente che, al momento del deposito della presente ordinanza, non risulta ancora scaduto il termine di complessive novantasei ore (48+48), imposto dall'art. 14, commi 3-4 del T.U.I., come sopra evidenziato; né potrebbe escludere la «rilevanza» della presente questione, il successivo inevitabile decorso di tale brevissimo termine, previsto dalla legge a pena di inefficacia del trattenimento.

Ed invero, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 22/2022; n. 127/2021; n. 84/2021), in base al principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, quest'ultimo non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione; la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve pertanto essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse.

In conclusione, la questione prospettata è indubbiamente «rilevante», ai fini del presente giudizio.

III - Valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità.

La «detenzione amministrativa» nei C.P.R. (centri di permanenza per i rimpatri)

La fattispecie in esame riguarda l'applicazione del «trattenimento amministrativo» nel centro di permanenza per i rimpatri (C.P.R.), del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, contemplato dall'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (T.U.I., testo unico immigrazione).

Trattasi di detenzione «amministrativa» finalizzata al rimpatrio della persona straniera irregolarmente presente nel territorio nazionale, detenzione all'interno dei C.P.R. (centri di permanenza per i rimpatri), contemplati dall'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, così denominati dalla legge n. 46/2017 (decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni nella legge n. 46/2017), in sostituzione dei precedenti «C.I.E.» di cui alla legge n. 189/2002.

I C.P.R. (centri di permanenza per rimpatri), pur menzionati nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, sono disciplinati da fonti subordinate, di seguito indicate:

a) dagli articoli 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (al quale rinvia, per quanto qui rileva, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998);

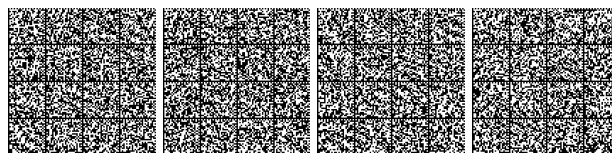
b) dal decreto ministeriale n. 12700/2014, regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri, approvato con decreto del Ministro dell'interno n. 12700 del 20 ottobre 2014;

c) dal decreto ministeriale del Ministero dell'interno 19 maggio 2022, cd «Direttiva Lamorgese».

Secondo quanto riconosciuto dalla Corte di giustizia, Grande sezione, 8 novembre 2022, nelle cause C-704/20 e C-39/21 (nonché, *in nuce*, dalla Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001) il «trattenimento» in questione, è istituito di diritto amministrativo, correlato alla commissione di un illecito da parte del migrante (ingresso o permanenza nel territorio dello Stato) e finalizzato al suo controllo fisico.

Il trattenimento, poiché viene eseguito in centri finalizzati al rimpatrio, è una misura che comporta la privazione della libertà personale, al di fuori della materia penale, ritenuta compatibile con gli articoli 13 Cost. e 5 CEDU, a condizione che la procedura sia regolare.

Nel caso in esame, in applicazione di tale normativa, il Questore di Roma, con comunicazione ai sensi dell'art. 14, comma 3 del T.U.I., ha trasmesso all'intestato Ufficio del giudice di pace di Roma, nel termine previsto di quarantotto ore, copia degli atti e la richiesta di convalida del trattenimento nel C.P.R. di ... , disposto con il decreto del questore ai sensi dell'art. 14, comma 1, del T.U.I.



L'intestato ufficio ha quindi fissato l'udienza odierna per il giudizio di convalida, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del T.U.I., nel rispetto del termine di quarantotto ore prescritto nello stesso comma.

Come sopra rilevato, sussistono tutti i presupposti specificamente previsti dall'art. 14, comma 1 del TUI (che disciplina i «casi» del trattenimento, in conformità con l'art. 13 Cost.), per accogliere la richiesta del Questore di Roma, di convalida del decreto questorile che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero presso il CPR di ...

Questa giudicante, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), posto che la convalida del decreto questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporta la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (centro di permanenza per i rimpatri) per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi (v. art. 14, comma 5 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art. 13 Cost., secondo modalità e procedimenti a tutt'oggi non puntualmente disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana, della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, comma 2 Cost., e in violazione altresì del principio di eguaglianza (art. 3, Cost., in relazione agli articoli 2, Cost., 13, Cost., 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost.), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità di trattenimento è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, Cost.).

III.1 - Analisi della normativa in oggetto.

Vengono qui in rilievo, principalmente: come parametri di riferimento, l'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, e l'art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost.; l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), di cui si dubita della conformità al dettato costituzionale.

III.1.1 - L'art. 13 della Costituzione italiana.

La Corte costituzionale (sentenza n. 238/1996), ha affermato che la libertà personale è un diritto rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo; è un diritto fondamentale dell'uomo in quanto tale.

L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 13, Cost. è la «libertà personale» di ogni individuo, proclamata «inviolabile».

Per «libertà personale», si intende la libertà di ogni individuo di disporre liberamente del proprio corpo, diritto di *habeas corpus*, e la connessa libertà di autodeterminazione (libertà morale).

Al riguardo infatti, la norma tutela esplicitamente la persona «comunque sottoposta a restrizioni di libertà», da ogni forma di «violenza fisica e morale» (si legga il dato testuale-letterale dell'art. 13, comma 4, Cost.)

Le stesse espressioni letterali utilizzate dal costituente, per la loro ampiezza e categoricità, rendono evidente che la norma intende tutelare l'essere umano in quanto tale, da qualsiasi forma di restrizione della sua libertà personale.

Ci si riferisce alle espressioni utilizzate nel comma 2 dell'art. 13, Cost., di seguito riportate:

«Non è ammessa forma alcuna di...»; «né qualsiasi altra restrizione...».

Il costituente adotta al riguardo una formula ampia ed aperta, con l'intento evidente di fornire tutela piena ed incondizionata contro tutte le forme, (comunque denominate), di restrizione della libertà personale, quali la «detenzione», l'«ispezione o perquisizione personale».

A tal fine, con norma di chiusura, espressamente include, nell'oggetto della tutela costituzionale, «qualsiasi altra restrizione della libertà personale».

Si tratta, come è evidente, di un ampio catalogo aperto, che include ogni forma, comunque denominata, di limitazione della libertà personale dell'individuo, trattandosi di diritto assoluto ed inviolabile.

Concludendo sul punto, la restrizione della libertà personale in cui si concreta il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (centri per i rimpatri), disposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, rientra a pieno titolo nella copertura dell'art. 13 della Costituzione italiana, quanto meno, nelle «altre restrizioni della libertà personale», menzionate nel comma 2 dell'art. 13, Cost.

Passando all'esame dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 13, Cost., esso va senza dubbio inteso come l'essere umano in quanto tale, a prescindere — per quanto qui rileva — anche dal requisito della cittadinanza, o della «regolare presenza» nel territorio nazionale.

Invero, la «libertà personale», oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, rientra nel nucleo dei diritti inviolabili dell'uomo in quanto tale, riconosciuti e garantiti dalla Repubblica italiana nell'art. 2 della Costituzione (si veda al riguardo, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 238/1996), dalle fonti internazionali e dell'U.E. (es. art. 3 Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, UDHR; art. 5 CEDU, etc.).



Pertanto, indiscutibilmente, anche il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica italiana, gode della tutela apprestata dall'art. 13, Cost., in favore di tutti gli esseri umani.

In ordine alla disciplina dettata dall'art. 13, Cost., e alle «garanzie» predisposte dal costituente a tutela dell'inviolabile diritto alla libertà personale, si osserva quanto segue.

L'art. 13, Cost.:

- a) proclama solennemente che la libertà personale è «inviolabile» (art. 13, comma 1 Cost.);
- b) conseguentemente, vieta in generale, e categoricamente, qualsiasi forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, o «restrizione della libertà personale» (art. 13 Cost., comma 2);
- c) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «casi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, da considerarsi «eccezionali», alla luce del divieto sancito in via generale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- d) prevede una riserva (assoluta) di legge per i «modi» di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, con annessa «riserva di giurisdizione»;
- e) per tali eccezionali «casi» e «modi» legislativamente previsti, l'art. 13, Cost. impone una specifica procedura a garanzia, sancendo che la restrizione della libertà personale debba essere previamente disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria (riserva di giurisdizione): art. 13 Cost., comma 2, in relazione al comma 3;
- f) l'art. 13, comma 3, Cost., contempla poi la possibilità che il provvedimento di restrizione della libertà personale venga adottato in prima battuta dall'autorità amministrativa, prevedendo una serie di stringenti garanzie, e la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un brevissimo termine, a pena di perdita di efficacia.

Per i casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può quindi essere riconosciuto il potere dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti «provvisori» che incidono sulla libertà personale.

In tal caso, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore detto provvedimento provvisorio, a pena di perdita di efficacia dello stesso, e nel termine di ulteriori quarantotto ore, se non convalidato dall'autorità giudiziaria, si intenderà revocato, e privo di ogni effetto (art. 13, comma 3, Cost.).

In sintesi, l'art. 13 Cost., a garanzia dell'inviolabile diritto alla libertà personale, prevede:

- una riserva assoluta di legge su casi e modi di «restrizione», eccezionalmente consentita, della libertà personale;
- una riserva di giurisdizione;
- una procedura *ad hoc*, con stringenti brevi termini per la convalida, nel caso in cui il controllo giurisdizionale avvenga «*ex post*», a pena di perdita di efficacia del provvedimento che limita la libertà personale.

In ordine alla riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2 Cost., la stessa è pacificamente riconosciuta come «riserva di legge assoluta» (v., tra le altre: Corte costituzionale, n. 22/2022; Corte costituzionale n. 177/1980; Corte costituzionale n. 238/1996), come si desume:

dall'espressione letterale utilizzata («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), che non sembra lasciare alcun significativo spazio di intervento, al cd «Potere esecutivo», (autorità di Governo o amministrativa), nel determinare il contenuto della normativa in questione;

dalla natura stessa del diritto tutelato, la libertà personale, espressamente proclamato inviolabile dall'art. 13 Cost., e rientrante nel catalogo dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione italiana.

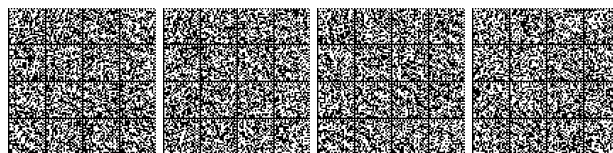
L'assolutezza e l'inviolabilità del diritto fondamentale alla libertà personale, trovano testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di «casi e modi», e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

Lo scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell'autorità giudiziaria, sia con riguardo ai «casi», che ai «modi» dell'eccezionale restrizione della libertà fisica della persona.

Il diritto alla libertà personale, solennemente proclamato inviolabile, garantito dalla riserva assoluta di legge (fonte primaria statale, v. Corte costituzionale sentenza n. 22/2022), deve infatti — metaforicamente — avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico.

Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata inviolabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello legislativo.

È dunque soltanto la «legge» che può e deve individuare specificamente i «casi» (le ipotesi), e i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali, di controllo di legalità da parte dell'autorità giudiziaria), per le restrizioni della



libertà personale, che integrano — ai sensi dell'art. 13, comma 2 Cost. — «eccezioni» alla proclamata «inviolabilità» di tale fondamentale diritto.

La riserva di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione è «assoluta», la disciplina è riservata alla legge del Parlamento italiano, con esclusione di altre fonti.

Come è noto, e ribadito da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Che si tratti di riserva assoluta di legge (art. 13, Cost.), e che sussista la necessità che la legge preveda e disciplini compiutamente i «modi», oltre che i «casi», della misura che incide sulla libertà personale, risulta confermato anche dalla recente sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale, in un caso analogo (la privazione di libertà nelle «REMS»).

La privazione della libertà nelle «REMS», è senza dubbio un caso analogo al trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, trattandosi sempre della restrizione della libertà personale, identico bene supremo, egualmente tutelato e garantito, in entrambi i casi, dall'art. 13 della Costituzione.

Invero, con riferimento all'analogia questione relativa alla misura di sicurezza del ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il Magistrato di sorveglianza, nella sentenza citata (n. 22/2022 della Corte costituzionale), si ribadisce la necessità di applicare all'intera disciplina il principio della riserva di legge.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022, relativa al citato caso ritenuto analogo:

si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai «modi», oltre che ai «casi», di restrizione della libertà personale;

si chiarisce che la riserva assoluta di legge statale, deve intendersi estesa, alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., alla previsione non solo dei «casi», ma anche, almeno nel loro nucleo essenziale, dei «modi» con cui la misura di sicurezza (nel nostro caso, il trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998), può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto;

si afferma «la necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

Si riportano testualmente alcuni passi della motivazione di tale sentenza (Corte costituzionale 22/2022), sul punto:

«allorché la misura (nel caso in esame, il trattenimento nel C.P.R.) sia configurata dalla legge come “coattiva” — potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana —, si applicano le garanzie dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona; di qui la necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge».

(...) «l'attuale disciplina di assegnazione alle REMS contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i “modi” di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali».

«la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

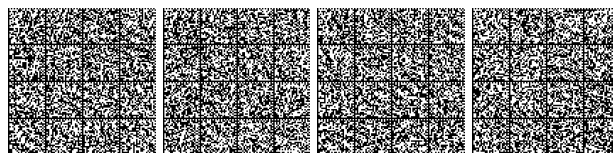
III 1.2 - L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 (testo unico immigrazione - T.U.I.).

Come è noto, il testo unico immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998), è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1 della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduce quindi, pedissequamente, l'art. 12, della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, nel testo attualmente vigente, contiene le modifiche apportate dall'art. 3, comma 4 del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge n. 173/2020).

L'art. 14, comma 1 T.U.I., rappresenta una delle eccezionali ipotesi contemplate dall'art. 13, comma 2, Cost., essendo attribuito all'autorità di pubblica sicurezza (questore), il potere del tutto eccezionale di adottare il provvedimento provvisorio che integra la restrizione della libertà personale, segnatamente il decreto che dispone «che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri» (...).



La norma è conforme all'art. 13, commi 2 e 3, Cost., indicando l'autorità giudiziaria competente al controllo (*ex post*) della sussistenza dei «casi» (il giudice di pace, v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e disciplinando specificamente «i casi» che legittimano il trattenimento (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), elencando al riguardo:

1) le ipotesi *ex art.* 13, comma 4-*bis* del T.U.I., che concretano il «rischio di fuga» normativamente previsto (mancato possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art. 13, commi 5 e 13 TUI, nonché dell'art. 14; avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 - le cd «misure alternative»);

2) la necessità di prestare soccorso allo straniero, o

3) di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero

4) acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.

Ulteriore delimitazione dell'eccezionale potere conferito dalla fonte primaria all'autorità amministrativa, si rinviene nell'art. 14, comma 1.1 del T.U.I., che, sempre in adempimento alla riserva di legge assoluta, elenca specificamente le categorie di soggetti (pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione), per i quali il «trattenimento» deve essere disposto con priorità, ed indica i precisi parametri normativi per l'accertamento incidentale di tali presupposti.

Ancora, la normativa in oggetto (art. 14, commi 3-4 del T.U.I., in combinato disposto con l'art. 14, comma 1), è conforme all'art. 13, comma 3 Cost., imponendo all'autorità di pubblica sicurezza (questore), di trasmettere copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente per la convalida, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'adozione del provvedimento; la convalida, ai sensi del comma 4, dovrà avvenire nel termine perentorio delle successive quarantotto ore, a pena di perdita di efficacia del provvedimento del questore che ha disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5 del T.U.I., la convalida comporta la permanenza nel centro (CPR) per un periodo di complessivi tre mesi, (che peraltro è suscettibile di proroghe di ulteriori tre mesi in tre mesi, per una durata massima di diciotto mesi, limite massimo ammesso dalla direttiva 2008/115/CE).

Come sopra evidenziato, dalla lettera dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, emerge che la permanenza del cittadino straniero nel CPR (Centro di permanenza per i rimpatri), integra una «restrizione della libertà personale», tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana (v. in tal senso anche Corte costituzionale, sentenza n. 105/2001).

Il trattenimento nel centro di permanenza per i rimpatri (che attualmente può avere una durata massima di diciotto mesi), integra una limitazione della libera disponibilità del corpo della persona, dunque è misura che incide sulla libertà fisica dell'individuo.

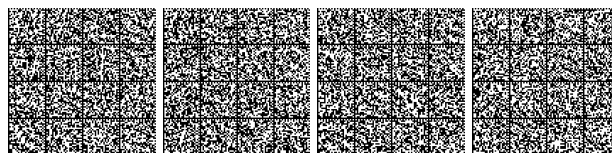
L'avvenuta «restrizione della libertà personale» del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio dello Stato, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13, Cost., è confermata dalla natura del trattenimento amministrativo, cristallizzata:

nell'art. 14, comma 7 del TUI, ove si prevede espressamente: *a)* il potere dell'autorità amministrativa (questore), di adottare «efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro», e di eseguire coattivamente tali misure avvalendosi della forza pubblica (per impedire l'allontanamento del cittadino straniero dal centro di permanenza per i rimpatri); *b)* inoltre all'autorità amministrativa è attribuito il potere di provvedere, «nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento».

nel dato testuale-letterale dell'art. 14, comma 4 del T.U.I., ove si prevede che, per regola, l'interessato sia «condotto» nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza, (ferma la libertà di non comparire davanti al giudice per rendere dichiarazioni, art. 14, comma 4, ultima parte).

nella disciplina contenuta nell'art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I., sopra descritta, che ricalca pedissequamente il dettato costituzionale (art. 13, comma 3, Cost.), nell'imporre la rigorosa tempistica, con scansione temporale rigidamente predeterminata dal legislatore, per la convalida «*ex post*» da parte dell'autorità giudiziaria, da eseguirsi nel termine massimo di 96 ore (48 ore+48 ore), oltre alla previsione delle fondamentali garanzie processuali analoghe al processo penale, in conformità con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. (difesa di ufficio, e patrocinio a spese dello Stato, che in questo caso è riconosciuto *ex lege*: v. art. 14, comma 4 del T.U.I.).

In conclusione, dal dato testuale-letterale emerge che il trattenimento amministrativo contemplato nell'art. 14, comma 1 del T.U.I., nei centri di permanenza per i rimpatri, integra l'ipotesi di «altre restrizioni della libertà personale» dell'individuo, menzionate nell'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana (v. Corte costituzionale, sentenza



n. 105/2001), che al riguardo impone una riserva di giurisdizione («atto motivato dell'autorità giudiziaria», su «casi e modi»), e una riserva assoluta di legge («nei soli casi e modi previsti dalla legge»), in ragione dell'inviolabilità del diritto fondamentale tutelato da tale norma.

Si tratta indubbiamente di una riserva «assoluta» di legge, unica garanzia di tutela piena, effettiva, coerente con l'inviolabilità del diritto (assoluto), alla libertà personale (v. Corte costituzionale n. 177-1980; Corte costituzionale n. 238-1996; Corte costituzionale n. 22-2022).

IV - Prima questione di costituzionalità.

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. della «riserva assoluta di legge» imposta dall'art. 13, comma 2 Cost., in materia di libertà personale («modi» di restrizione della libertà personale).

Si premette che, ad avviso del giudice *a quo*, la «riserva di legge» risulta rispettata (dall'art. 14 del T.U.I.), soltanto riguardo ai «casi», richiamati dall'art. 13, comma 2, Cost.

Al riguardo, infatti, l'art. 14, comma 1 del T.U.I., elenca specificamente e puntualmente le ipotesi che legittimano il questore a disporre il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (si vedano le considerazioni sopra svolte).

Risultano dunque specificamente indicati i «casi» della eccezionale restrizione della libertà personale (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), individuato il giudice competente al controllo giurisdizionale della sussistenza di tali «casi» (v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e prevista la rigorosa scansione temporale per la convalida, in sede giudiziaria, del trattenimento previamente disposto dall'autorità amministrativa (v. art. 14, commi 3-4, del T.U.I.).

Si dubita, invece, della conformità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., all'art. 13, comma 2, Cost., che sancisce la riserva assoluta di legge anche riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, consentita soltanto in via «eccezionale».

Si rammenta che il secondo comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, riproduceva pedissequamente l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/1998, testo poi modificato dall'art. 3, comma 4, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, conv. in legge n. 173/2020.

Riguardo ai «modi» della restrizione della libertà personale, l'art. 14, comma 2, cit., qui sostanzialmente tace, salvo il riferimento generico (e in definitiva «superfluo»), a principi di carattere generale, la cui applicazione è pacificamente riconosciuta nel nostro ordinamento giuridico; vi è poi un espresso rinvio ad una fonte subordinata.

Aggiungasi che, in ogni caso, il rinvio generico alla fonte secondaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999), non potrebbe comunque valere per l'individuazione del giudice competente al controllo dei «modi» del trattenimento amministrativo, riservata alla legge, dall'art. 25, comma 1, Cost. (come anche il processo dinanzi allo stesso giudice: v. art. 111, comma 1, Cost.).

L'art. 14, comma 2 del TUI - decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173), si limita infatti a disporre che: «lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati *standard* igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo *status* l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

A tale quadro, ben poco aggiunge l'art. 14, comma 2-bis, prevedendo che: «lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

Le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2-bis del decreto legislativo n. 286/1998), non soddisfano i requisiti di precisione, implicitamente imposti dalla riserva assoluta di legge; risulta poi totalmente omessa l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, comma 1, Cost.), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione.

Tale disciplina, va confrontata con quella dettata nel caso analogo di limitazione della libertà personale, dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione in sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13, comma 2 Cost. (v. Corte costituzionale n. 26/1999), e con gli articoli 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost. (l'O.P., per



il caso analogo, contempla anche ruolo e poteri della magistratura di sorveglianza: v. articoli 68 e seguenti della legge n. 354/1975).

Al contrario, per la detenzione amministrativa, l'unica fonte primaria (art. 14 del testo unico immigrazione, decreto legislativo n. 286/1998), non prevede né i «modi», né i procedimenti a garanzia dei diritti del trattenuto, né individua l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di privazione della libertà personale, per tutto l'arco temporale in cui si protrae il trattenimento all'interno del C.P.R.

La tutela del cittadino straniero che si trovi in stato di «restrizione della libertà personale» all'interno dei C.P.R., e per tutta la durata della detenzione amministrativa, è sostanzialmente affidata — nella situazione attuale — alla fonte secondaria (art. 21, decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, intitolato «modalità del trattenimento», richiamato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998), e alle altre fonti gerarchicamente subordinate, sopra richiamate.

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., viola la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, rinviando pressoché integralmente a fonti subordinate, per la disciplina dei «modi» di privazione della libertà personale, omettendo inoltre di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi», e di disciplinare ruolo e poteri di tale giudice.

Nei «modi» in questione, rientrano necessariamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, analiticamente disciplinati nel caso analogo della detenzione «penale», dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Tanto premesso (e anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale, n. 22/2022 sulle REMS, resa in caso ritenuto analogo al presente), il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., con l'art. 13, comma 2, Cost., atteso che:

la detenzione amministrativa è prevista dall'art. 14, commi 1-2, decreto legislativo n. 286/1998 (T.U.I. - testo unico immigrazione), unica fonte di rango primario che la disciplina;

l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, non ha contenuto precettivo, limitato ad indicazioni generiche e di principio, e affida pressoché esclusivamente alla fonte subordinata (art. 21, comma 8, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394), i «modi» di esecuzione del «trattenimento amministrativo» nei C.P.R., in contrasto con la riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione;

nell'art. 14 in questione, risulta infatti omesso l'elenco dei diritti dei soggetti «trattenuti», ed omessa la previsione dell'annessa disciplina; non si menzionano, né si descrivono, le modalità del trattenimento, le garanzie procedurali e giurisdizionali, a tutela di tali diritti;

nell'art. 14 in questione, non risulta individuata alcuna autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» del trattenimento amministrativo (come ad es. la magistratura di sorveglianza, indicata nella legge sull'ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, nel caso ritenuto analogo, esaminato da Corte costituzionale n. 22/2022);

non risultano quindi disciplinati né ruolo, né i poteri dell'autorità giudiziaria competente, rispetto al controllo dei «modi» del trattenimento dei cittadini stranieri «irregolari», in stato di detenzione amministrativa.

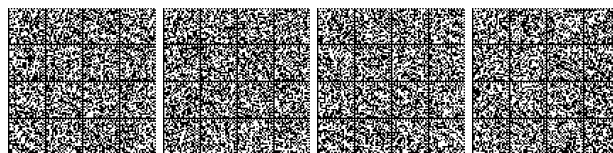
il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, Cost.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2 Cost. e 13 Cost. (libertà personale).

Il termine di comparazione è certamente costituito — per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale — dalla normativa contenuta nell'O.P., ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 - fonte primaria), con analitica disciplina delle modalità della detenzione negli istituti penitenziari, e norme riguardanti anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza.

Pertanto, non è sufficiente, per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione «estensiva», che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge (art. 14, comma secondo del decreto legislativo n. 286/1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al trattamento degli stranieri «trattenuti» nei C.P.R., in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. articoli 25, comma 1, Cost., e 111, comma 1, Cost.).

Ed infatti, l'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, si limita ad individuare nel giudice di pace il giudice competente al controllo dei «casi» di trattenimento amministrativo, mentre, in relazione ai «modi» del trattenimento amministrativo, la fonte primaria tace del tutto.



Aggiungasi che l'art. 10, comma 2, Cost. prevede anche una riserva «rinforzata» di legge, imponendo che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

In conclusione, la questione di legittimità dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per contrasto con la riserva assoluta di legge sui «modi» di restrizione della libertà personale, imposta dall'art. 13, comma 2, Cost., non è manifestamente infondata, ad avviso del giudice *a quo*.

V - Seconda questione di costituzionalità:

Sulla violazione, ad opera dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 - T.U.I. del principio di eguaglianza (art. 3, Cost.), con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 Cost. e 13 Cost., al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111, comma 1, Cost.), e al diritto alla salute (art. 32, Cost.).

Ingiustificata disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, della detenzione in sede penale, analiticamente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità della restrizione, è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, Cost.).

Il giudice *a quo* dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I., per violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, Cost., nella parte in cui, omettendo di disciplinare i «modi» del trattenimento amministrativo nei C.P.R., ed omettendo di prevedere la competenza, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria deputata alla tutela dei diritti dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, attua una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, dei soggetti in stato di detenzione «penale» nelle strutture carcerarie, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975).

Non si può dubitare del fatto che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3, della Costituzione italiana, valga anche per lo straniero, rispetto al cittadino italiano, nella sfera dei diritti inviolabili, tra cui la libertà personale (v. combinato disposto degli articoli 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione; v. sentenze della Corte costituzionale n. 120/1967; n. 21/1968; n. 54 del 1979; n. 231/2001; n. 432/2005).

La denunciata disparità di trattamento, è così sintetizzata:

per gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, che si trovino in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei C.P.R. (centri per i rimpatri), la disciplina di rango «primario», è dettata esclusivamente dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, che:

in violazione della riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2, Cost., non disciplina i «modi» della privazione della libertà personale all'interno dei C.P.R. limitandosi ad enunciare principi generali il cui richiamo è superfluo, e rinvia pressoché integralmente, per la disciplina, alla fonte secondaria (art. 21, comma 8 decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394);

omette del tutto di individuare l'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti del cittadino straniero trattenuto nei C.P.R., omissione per la quale a fortiori non può valere il suddetto rinvio alla fonte subordinata, per l'esistenza di plurime norme della Costituzione, che impongono la riserva di legge (art. 25, comma 1, Cost.; art. 111, comma 1, Cost.; art. 13, comma 2, Cost.);

In particolare ed in sintesi, l'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, omette di prevedere e disciplinare:

i «modi» del trattenimento, ossia omette del tutto di descrivere e disciplinare il trattamento al quale la persona è sottoposta, omette di elencare i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei C.P.R., le procedure a garanzia, gli strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione; omette di indicare le garanzie del trattenuto, i suoi diritti durante il periodo di detenzione amministrativa;

non individua gli *standard* minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), dei soggetti trattenuti nei C.P.R., in relazione ai quali, il parametro di legittimità è senza dubbio costituito dalla normativa contenuta nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), e dalla CEDU, che il legislatore italiano è tenuto a rispettare (art. 117, comma 1, Cost.);

omette di indicare le modalità di tutela dei suoi diritti fondamentali (incluso il diritto alla salute), all'interno dei C.P.R., e durante tutto il periodo del trattenimento; i procedimenti di audizione e decisione riguardanti il trattenuto, i rimedi giurisdizionali avverso le violazioni di tali diritti, potenzialmente perpetrate all'interno dei C.P.R.;

omette di individuare l'autorità giudiziaria (specializzata), competente alla tutela dei diritti del soggetto in stato di detenzione amministrativa nei C.P.R., e competente rispetto alla gestione e al trattamento di tali soggetti; omette quindi anche di disciplinare ruolo, compiti e poteri dell'autorità giudiziaria in questione.



Come è evidente, sussiste un vero e proprio vuoto normativo (fonte primaria), realizzato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, in forza del quale, i «modi» del trattenimento all'interno dei C.P.R., l'esercizio e la tutela dei diritti degli stranieri trattenuti nei CPR, sono demandati alla discrezionalità di prefettura, questura, ed enti privati gestori dei C.P.R., senza la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale del trattamento: risulta infatti omessa anche la previsione di un controllo giurisdizionale analogo a quello esercitato dalla magistratura di sorveglianza, prevista dall'ordinamento penitenziario (v. articoli 68 e seguenti, legge n. 354/1975).

Al contrario, la situazione dei soggetti detenuti all'interno delle strutture carcerarie, è puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (fonte primaria, legge n. 354/1975), che in sintesi prevede e disciplina i diritti dei detenuti, le garanzie sul trattamento penitenziario, i rimedi giurisdizionali, e prevede la competenza della magistratura di sorveglianza («specializzata»), deputata al controllo sulla legalità delle modalità della restrizione della libertà personale, alla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Quindi, per i detenuti all'interno degli istituti carcerari in sede penale, la fonte primaria (ordinamento penitenziario), in conformità con gli articoli 13, comma 2 Cost., e 24 Cost., disciplina analiticamente i «modi» della detenzione, e al riguardo individua ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza (v., ad es. articoli 11, comma 4, 13, 14-ter, 35, 35-bis, 35-ter, 68 e seguenti, della legge n. 354/1975).

Sussiste quindi una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, tra situazioni sostanzialmente eguali (trattenuti nei C.P.R., a titolo di «detenzione amministrativa», ai sensi dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286/1998; detenuti negli istituti penitenziari ex art. 59, legge n. 354/1975, a titolo di «detenzione penale»), in violazione dell'art. 3, Cost., con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2 Cost. e 13 Cost., al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111, comma 1, Cost.), e al diritto alla salute (art. 32, Cost.).

Come chiarito da risalente ed autorevole dottrina, il principio di eguaglianza costituisce presupposto essenziale dei diritti fondamentali dell'uomo, tutelati dall'art. 2, Cost., tra cui la libertà personale, proclamata inviolabile dall'art. 13, Cost.

Le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, e l'espresso rinvio, pressoché integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, Cost.), integrano altresì, contemporaneamente — ad avviso della rimettente — la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, Cost., con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale, (tutelato dagli articoli 2 Cost. e 13 Cost.), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111, comma 1, Cost.), e al diritto alla salute (art. 32, Cost.).

Tali fondamentali diritti, risultano inevitabilmente compromessi, dall'assenza di una disciplina di rango primario, circa i «modi» del trattenimento nei C.P.R., e dalla mancata previsione dell'autorità giurisdizionale («specializzata»), deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.

L'evidenziata diversità di trattamento, risulta ingiustificata ed irragionevole, riguardando fattispecie sostanzialmente analoghe.

Si osserva, infatti, che entrambe le due categorie di soggetti, sono in stato di restrizione della libertà personale, bene giuridico leso, costituzionalmente protetto (art. 13, Cost.), che è identico, sia per i trattenuti all'interno dei C.P.R. (detenzione amministrativa, art. 14, comma 1 del T.U.I.), sia per i detenuti negli istituti penitenziari (detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario).

Entrambe le categorie di soggetti (in stato di detenzione amministrativa e di detenzione «penale»), subiscono la restrizione del medesimo diritto proclamato inviolabile, la libertà personale e fisica (tutelata dagli articoli 2 Cost. e 13 Cost.), con inevitabili ripercussioni sul diritto di salute (art. 32 Cost.), e sul diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. (parimenti inviolabile).

Del resto, la limitazione della libertà fisica all'interno dei C.P.R., al pari di quella che avviene all'interno delle strutture carcerarie gestite dallo Stato, si protrae per un significativo arco temporale (attualmente, massimo diciotto mesi), nel corso del quale possono naturalmente verificarsi gli episodi più disparati, che inevitabilmente coinvolgono molteplici diritti fondamentali dell'uomo (salute, libertà fisica e morale, diritto di difesa).

La situazione in cui si trovano le due categorie di soggetti, è quindi sostanzialmente identica, concretandosi nella restrizione della libertà personale, che rientra nell'alveo di applicazione dell'art. 13, comma 2, Cost.

L'art. 13, comma 2, Cost. impone, in entrambi i casi (sostanzialmente identici), l'esistenza di una dettagliata disciplina di rango primario, di competenza del Parlamento della Repubblica (massima espressione del sistema demo-



cratico), a tutela dei diritti fondamentali necessariamente coinvolti, durante lo stato di restrizione della libertà personale, a tal fine restando indifferente la natura, «amministrativa» o «penale», del titolo del trattenimento.

Alla identità di situazioni, e del diritto sostanziale costituzionalmente tutelato (libertà personale), nella detenzione «penale» ed «amministrativa», corrispondono tuttavia, irragionevolmente, discipline diverse, sia per la fonte da cui promanano (primaria e secondaria), sia per la evidenziata carenza assoluta di disciplina e di tutela, anche giurisdizionale, per la «detenzione amministrativa».

Come rilevato, sussiste una significativa lacuna normativa circa la tutela dei diritti dei trattenuti all'interno dei C.P.R., che è sostanzialmente demandata, dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle fonti subordinate, alla discrezionalità del «potere esecutivo», nonché delle prefetture, questure, ed enti gestori dei C.P.R., oltretutto senza la possibilità di un tempestivo ed effettivo controllo giurisdizionale.

L'aver omesso di dettare una puntuale disciplina di rango primario, determina l'ingiustificato ed irragionevole trattamento deteriore dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., rispetto ai soggetti in stato di detenzione «penale» all'interno delle strutture carcerarie, e la violazione, da parte dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di una pluralità di norme della Costituzione italiana.

Emblematico, al riguardo, il recente caso, oggetto di censura della Corte europea dei diritti umani, la quale, con decisione n. 17499 del 3 luglio 2024, ha accolto una istanza ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte, di emissione di provvedimento cautelare in via di urgenza, a tutela del diritto di salute di una cittadina straniera trattenuta all'interno del C.P.R., con violazione degli *standard* imposti dall'art. 3 CEDU (caso cagionato, in estrema sintesi, dalle evidenziate, macroscopiche lacune legislative, anche con riferimento alla mancanza di una autorità giudiziaria specificamente deputata alla tutela dei diritti dei trattenuti — tra cui il diritto alla salute — dotata di validi strumenti di tempestivo controllo).

Si tratta, come è evidente, di situazioni identiche, trattate irragionevolmente in modo diverso atteso che l'inviolabile diritto alla libertà personale, come i diritti alla salute, alla difesa, all'esistenza di un giudice naturale precostituito per legge, sono egualmente riconosciuti e garantiti ad entrambe le categorie di soggetti dagli articoli 2, Cost., 13, Cost., 32, Cost., e 24, Cost., 25, comma 1, Cost., indifferente restando la contingente ragione che abbia determinato la restrizione della libertà personale dell'individuo.

Ed invero, il dettato costituzionale (art. 13, Cost.), non contiene alcuna differenza di disciplina, a seconda della concreta motivazione (illecito penale o amministrativo), che abbia determinato lo stato di restrizione della libertà personale dell'individuo, nella detenzione «amministrativa», o «penale».

Ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit.

Non a caso l'art. 13 della Costituzione italiana, con formula di chiusura fa riferimento a «qualsiasi altra restrizione della libertà personale», con ciò rendendo evidente la volontà del costituente di apprestare identica tutela, ad ogni forma di restrizione della libertà personale dell'individuo, proclamata inviolabile, restando del tutto indifferente (ai fini dell'art. 13, Cost.), la motivazione che abbia determinato la restrizione in questione.

Si rammenta che, in ordine al canone della ragionevolezza, si ritiene in generale che la disparità di trattamento sia «giustificata», se necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali», ossia finalità rivolte alla realizzazione di valori costituzionalmente riconosciuti.

Il giudice *a quo*, ritiene al riguardo che l'evidenziata e notevole disparità di trattamento di cui si discute, sia ingiustificata ed irragionevole, poiché non necessaria per il perseguimento di «fini costituzionali».

La difesa dei confini nazionali dall'immigrazione «irregolare», con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo «fine costituzionale», non potrebbe che essere considerato «subalterno», rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell'individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica «misura».

E l'eguaglianza, come insegnato, costituisce presupposto essenziale dei diritti inviolabili dell'uomo, tra cui spicca la libertà personale.

Per tali motivi, la necessità di contrastare l'«immigrazione irregolare», non può essere considerata valido criterio di differenziazione, per l'adozione di discipline diverse, ostandovi l'inviolabilità, con efficacia *erga omnes*, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all'essere umano in quanto tale.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le evidenziate gravi omissioni, contenute nell'unica fonte primaria sui «modi» del trattenimento nei CPR, ossia l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (testo unico immigrazione - decreto legislativo n. 286/1998), e le conseguenti rilevanti diversità di disciplina rispetto a quella dettata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per i detenuti negli istituti penitenziari, integrano violazione della riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, Cost.), con diretta ripercussione e violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, Cost., per irra-



gionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, con riferimento al caso analogo della detenzione nelle strutture carcerarie, disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), e in relazione ai diritti inviolabili tutelati negli articoli 13, Cost., 24, Cost., 25, comma 1, Cost., 32, Cost.

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per violazione della riserva di legge imposta dall'art. 13, comma 2 Cost., e per violazione, altresì del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost., in relazione agli articoli 2, Cost., 13, Cost., 32, Cost., 24, Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost., in rapporto all'analogia fattispecie del trattamento dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari in sede penale, disciplinati dall'ordinamento penitenziario.

VI - Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione del menzionato art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 286/1998, non risulta percorribile, in considerazione della natura stessa del dubbio in oggetto, che riguarda fondamentalmente la violazione della riserva di legge assoluta, prevista dall'art. 13, comma 2 Cost., alla quale consegue la violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento agli articoli 2, Cost., 13, Cost., 32, Cost., 24, Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost., per le ragioni evidenziate.

Si dubita infatti della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, per la violazione della competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, per violazione della riserva assoluta di fonte primaria, imposta dall'art. 13, comma 2, Cost., nel senso sopra esposto.

Quanto al disposto dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, si osserva che — secondo il noto brocardo «*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*» — le generiche indicazioni contenute dalla norma, non possono essere certamente colmate dall'interprete, trattandosi di eccezionale limitazione della libertà personale, costituzionalmente tutelata anche con riserva di legge.

Inoltre, il rinvio pressoché incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile (v. art. 14, comma 2 del T.U.I.).

In via sistematica, si osserva — tra l'altro — che l'art. 16, commi 6-7 del decreto legislativo n. 286/1998, per i casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, nei casi di avvenuta identificazione dello straniero, richiama la competenza della magistratura di sorveglianza, e specifica che lo straniero resta nell'istituto penitenziario in stato di detenzione, sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio; nel caso in cui invece lo straniero detenuto (da scarcerare in tempi brevi) non sia stato ancora identificato, trova applicazione l'istituto del trattenimento amministrativo nel C.P.R. contemplato nell'art. 14, commi 1, 1.1, 2, 2-bis, 3, 4, 5 del decreto legislativo n. 286/1998, e dunque anche l'art. 14, comma 2, norma che, ad avviso del giudice *a quo*, contrasta con l'art. 13, comma 2 della Costituzione.

È evidente che non è percorribile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa, essendo comunque inibito all'interprete di colmare lacune che — nella previsione espressa del costituente — devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria (riserva assoluta di legge).

Riguardo all'individuazione del giudice competente, non è sufficiente (né percorribile), per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione (estensiva) che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge non prevede specificamente questa competenza, non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al controllo sulla legalità delle modalità di trattamento degli stranieri, in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei CPR, né disciplina gli strumenti di tutela giurisdizionale dei trattenuti nei confronti degli enti amministrativi che gestiscono i C.P.R. (sul punto si richiama, in motivazione, la sentenza della Corte costituzionale n. 22/2022).

Ad ogni modo, tale opzione interpretativa non è percorribile, anche alla luce delle ulteriori disposizioni costituzionali che impongono la riserva di legge, in ordine alla costituzione del giudice, alla sua competenza, e al procedimento giurisdizionale per la tutela dei diritti (art. 25, comma 1, Cost; art. 111, comma 1, Cost.).

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3 e 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale, rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre l'art. 14, comma 2 del T.U.I., tace sui «modi».

È appena il caso di rilevare che non soccorre l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE, istituto che va ricondotto alla competenza del giudice di pace già individuata dall'art. 14, commi 3 e 4 del decreto legislativo n. 286/1998, trattandosi di modifica dell'ordinanza del giudice, che ha deciso in ordine alla sussistenza dei «casi» di limitazione della libertà personale, elencati nell'art. 14, comma 1 del TUI.

Infatti, il constatato «vuoto legislativo», si colloca sul diverso piano evidenziato, concernendo la mancata previsione, nell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, di un giudice competente al controllo dei «modi»



di restrizione della libertà personale, nel corso della «detenzione amministrativa», per i quali, parimenti, l'art. 13, comma 2 della Costituzione, prevede una riserva di legge.

Anche per tale motivo, quindi, il vuoto legislativo non può affatto essere colmato applicando l'istituto del «riesame», previsto dall'art. 15 della «direttiva rimpatri», 2008/115/UE.

In conclusione, lo strumento interpretativo non può essere validamente utilizzato, per superare il dubbio di legittimità costituzionale.

Nell'analogo caso dei detenuti nelle strutture carcerarie (o istituti penitenziari), la fonte primaria (ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354), prevede sezioni specializzate di sorveglianza all'interno dei tribunali, la magistratura di sorveglianza (v. articoli 68 e seguenti, O.P.), organo specializzato, dotato di validi strumenti di tempestiva tutela, che assicura la corretta gestione e la tutela dei diritti dei detenuti, in considerazione dei plurimi beni costituzionalmente protetti (libertà personale, diritto alla salute, diritto di difesa), coinvolti nello stato di restrizione della libertà fisica dell'individuo, protratto nel tempo, all'interno di strutture gestite dallo Stato.

In estrema sintesi, non vi è alcuno spazio per una interpretazione (estensiva) conforme alla Costituzione, atteso che il contrasto sussiste con la riserva di legge assoluta, sancita dall'art. 13, comma 2, Cost., anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

VII – Conclusioni.

Il dubbio di legittimità riguarda l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173) che, riguardo ai «modi» della detenzione amministrativa nei C.P.R. (centro di permanenza per i rimpatri), si limita, quanto al contenuto precettivo, ad indicazioni generiche e di principio, rinviando ad una fonte subordinata per la regolamentazione (art. 21, comma 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999, e regolamento per l'organizzazione e la gestione dei centri approvato con decreto ministeriale del Ministro dell'interno, n. 12700 del 20 ottobre 2014).

L'art. 14, comma 2 non ha contenuto precettivo, contiene indicazioni generali e di principio, che violano la riserva di legge prevista dall'art. 13, comma 2, Cost. sui «modi» di privazione della libertà personale.

Il rinvio operato dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, Cost.

La riserva assoluta di legge imposta dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l'esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli articoli 2, Cost. e 13, Cost. (libertà personale).

In conclusione, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (testo unico immigrazione), contiene enunciazioni generali e di principio, non conformi allo *standard* di precisione imposto dalla riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, in materia di privazione della libertà personale, essendo inidonee a porre un vincolo alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Quanto al contenuto dello «*standard* minimo» di precisione, il raffronto non può che essere operato con riferimento alle norme tutte contenute nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), dettate per il caso sostanzialmente analogo della detenzione «penale» negli istituti penitenziari, di cui agli articoli 59 e seguenti, O.P., oltre che alle fonti sovranazionali e alla CEDU, in considerazione del vincolo per il legislatore ordinario, sancito dall'art. 117, comma 1, Cost.

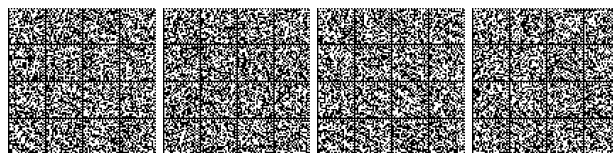
In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. si pone come una «norma in bianco», che rinvia pressoché incondizionatamente alla fonte subordinata, in violazione della riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, anche con riferimento ai «modi» di restrizione della libertà personale.

Inoltre, come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione al controllo di legalità delle «modalità» di privazione della libertà personale.

Invero, la legge espressamente individua (art. 14, commi 3-4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei «casi» di restrizione della libertà personale rientranti nella cd «detenzione amministrativa» nei C.P.R., mentre tace sui «modi» di restrizione della libertà personale.

Al riguardo, come sopra rilevato, non risulta percorribile alcuna interpretazione «costituzionalmente conforme».

La irragionevole differenza di disciplina, con le analoghe fattispecie disciplinate dall'ordinamento penitenziario (detenzione «penale» nelle strutture penitenziarie ex art. 59, O.P.), appare dunque evidente.



Ed invero, anche nel caso delle «REMS», ritenuto analogo al presente, la Corte costituzionale (sentenza n. 22, anno 2022), in motivazione ribadiva testualmente che «la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)».

Come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione ai «modi» del trattenimento nei C.P.R., né indica ruolo e poteri del giudice in materia.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (decreto legislativo n. 286/1998), si pone in contrasto con l'art. 13, comma 2 Cost. per violazione della riserva di legge, per violazione altresì del principio di eguaglianza e ragionevolezza, (art. 3 Cost.), in rapporto all'analogia fattispecie della detenzione all'interno delle strutture carcerarie (disciplinata dall'ordinamento penitenziario), nella parte in cui non prevede né disciplina i «modi» del trattenimento amministrativo, non prevede né disciplina ruolo e compiti dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» in questione, rinviando sostanzialmente «in bianco» alle fonti subordinate.

In conclusione, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni poste non sono manifestamente infondate.

Questa Giudicante dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del T.U.I. - decreto legislativo n. 286/1998 (genericamente dedicato ai «modi» del trattenimento amministrativo), per violazione:

1) della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2, della Costituzione italiana.

Invero, soltanto la «legge», fonte primaria, può e deve individuare i «modi» (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali) di restrizione della libertà personale.

L'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 viola la riserva assoluta di legge, imposta anche per i «modi» di restrizione della libertà personale; viola quindi la competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, massima espressione del sistema democratico.

2) del principio di eguaglianza (art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 2, Cost., 13, Cost., 24, Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost.), per irragionevole disparità di trattamento con il caso analogo della detenzione in sede penale, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), per la quale — tra l'altro — la tutela giurisdizionale dei detenuti è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art. 102, comma 2, Cost.).

P. Q. M.

Il G.O.P.- giudice di pace di Roma, visti gli articoli 134 della Costituzione, 137 Cost., art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 s.s. legge n. 87/1953,

Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate:

1) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, T.U.I.), nella parte in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei C.P.R. (centri di permanenza per i rimpatri); nella parte in cui rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata (art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394).

Il tutto, in contrasto con la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, in materia di libertà personale, diritto assoluto ed inviolabile, e dall'art. 5, comma 1 della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950), in rapporto all'art. 117, comma 1, Cost., nei sensi di cui in motivazione;

2) solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 14, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost., con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli articoli 2, Cost. e 13, Cost., al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge, contemplato dagli articoli 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111, comma 1, Cost., e al diritto alla salute - art. 32, Cost.), nella parte in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo, e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate, omissioni che attuano una irragionevole disparità di trattamento, con la fatti-



specie analoga della detenzione in sede penale, negli istituti penitenziari, puntualmente disciplinata dall'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), che prevede anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza;

3) *sospende il presente giudizio;*

4) *dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;*

5) *manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al cittadino straniero, al difensore e alla Questura di Roma, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.*

Roma, 17 ottobre 2024

Il GOP - giudice di pace di Roma: ARTONE

24C00254

N. 213

Ordinanza del 20 settembre 2024 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Ivan Aprea e altri c/Comune di Volla e altri

Bilancio e contabilità pubblica – Enti locali – Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Previsione che il consiglio dell'ente presenta tale ipotesi al Ministro dell'interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione, di cui all'art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000 - Istruttoria e decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato – Emanazione da parte del Ministro dell'interno di un provvedimento di diniego dell'approvazione, in caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali – Previsione che impone all'ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di quarantacinque giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole – Inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi ed alle richieste di cui all'art. 261, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 o del termine di cui all'art. 261, comma 4, del medesimo decreto legislativo, oppure emanazione del provvedimento definitivo di diniego da parte del Ministro dell'interno – Previsione che tali fattispecie integrano l'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, di cui all'art. 141, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 267 del 2000.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), artt. 259, comma 1, limitatamente all'aggettivo "perentorio" in esso contenuto; 261, comma 4, limitatamente all'aggettivo "perentorio" in esso contenuto; 262, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 5012 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Aprea Ivan, Pipolo Gianluca, Donato Pasquale e Veneruso Imma, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Orefice e Angelo Caputo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il loro studio in Napoli al viale A. Gramsci n. 23;

Contro Comune di Volla, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Erik Furno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla via Cesario Console n. 3;



Ministero dell'interno e Ufficio territoriale del governo di Napoli, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli alla via A. Diaz n. 11;

Nei confronti Imperato Giovanni e Di Costanzo Giuliano, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

(quanto al ricorso introduttivo):

1) della delibera del Consiglio comunale di Volla n. 56 del 4 ottobre 2023, con cui è stata approvata la proposta avente a oggetto: «Dichiarazione di dissesto ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo n. 267/2000»;

2) della delibera del Consiglio comunale di Volla n. 55 del 4 ottobre 2023, con cui è stata approvata la proposta avente a oggetto: «Presenza d'atto dell'impossibilità del ripiano della quota del disavanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 188 del decreto legislativo n. 267/2000»;

3) della delibera del Consiglio comunale di Volla n. 41 del 28 agosto 2023, con cui è stata approvata la proposta avente a oggetto: «Approvazione del rendiconto della gestione — esercizio 2022 — art. 227 decreto legislativo n. 267/2000»;

4) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, se e in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti, ivi inclusi:

a) gli allegati alla delibera impugnata *sub* 1), tra cui il verbale n. 107 del Collegio dei revisori dei conti contenente la «relazione dell'organo di revisione sulle cause che hanno condotto al dissesto», i pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile e la proposta di deliberazione al consiglio comunale, a firma del responsabile del settore finanziario;

b) gli allegati alla delibera impugnata *sub* 2), tra cui il parere del Collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'art. 188, comma 1, decreto legislativo n. 267/2000, i pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile e la proposta di deliberazione al consiglio comunale, a firma del responsabile del settore finanziario;

c) gli allegati alla delibera impugnata *sub* 3), tra cui la relazione dell'organo di revisione dei conti, i pareri favorevoli di regolarità tecnica e di regolarità contabile apposti sulla proposta di deliberazione e la proposta di deliberazione al consiglio comunale, a firma del responsabile del settore finanziario;

d) ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti;

(quanto ai motivi aggiunti depositati il 28 maggio 2024):

1) della delibera di Giunta comunale n. 33 del 28 marzo 2024, con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato di cui all'art. 259 del T.U.E.L., e dei relativi allegati;

2) della delibera di Giunta comunale n. 30 del 28 marzo 2024, di approvazione del DUP 2023-2025, e dei relativi allegati;

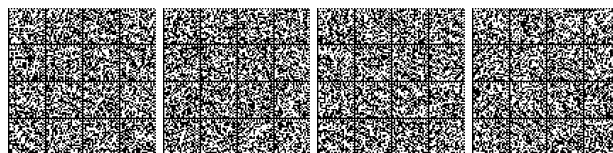
3) della nota del 29 marzo 2024 con la quale il Comune di Volla ha trasmesso al Ministero dell'interno l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato approvato dalla Giunta comunale con delibera n. 33 del 28 marzo 2024; nonché per l'accertamento e la declaratoria di nullità e/o illegittimità e per l'annullamento;

4) della nota della Prefettura di Napoli prot. 0147632 del 19 aprile 2024, con la quale la Prefettura, successivamente all'adozione della delibera di Giunta n. 33 del 28 marzo 2024 e dunque dopo la scadenza del termine di cui all'art. 259 del T.U.E.L., ha diffidato il consiglio comunale ad approvare entro venti giorni l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato;

5) della nota del Ministero dell'interno n. 11647 del 19 aprile 2024, non conosciuta, citata all'interno della nota della prefettura di cui al punto 4) che precede, con la quale il Ministero dell'interno, a riscontro di quanto richiesto dalla Prefettura con nota n. 145947 del 18 aprile 2024, avrebbe evidenziato che, nel caso di specie, «l'inosservanza da parte del consiglio comunale dei termini di approvazione dello schema di bilancio predisposto dalla Giunta, non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dell'organo consiliare, ma comporta, a norma dell'art. 141, comma 1, lettera c) del T.U.E.L., l'apertura di un procedimento sollecitatorio, che può anche condurre all'adozione della misura dello scioglimento, solo a seguito della constatata inadempienza da parte del consiglio all'intimazione puntuale ed ultimativa del prefetto, qualora questi accerti l'impossibilità o la volontà del consiglio di non approvare il bilancio (Cons. St., Sez. III 3.7.20 n. 4288)»;

6) della missiva n. 55117 del 17 aprile 2024 che sarebbe stata trasmessa dal Ministero alla Prefettura, citata nella nota della Prefettura prot. 0147632 del 19 aprile 2024 ma di cui si ignora il contenuto;

7) della nota n. 145947 del 18 aprile 2024, con la quale la Prefettura avrebbe chiesto parere al Ministero;



8) della nota della Prefettura di Napoli Prot. uscita n. 0152651 del 24 aprile 2024, con la quale la Prefettura ha comunicato ai ricorrenti di avere adottato la diffida di cui al punto 4) che precede;

9) della delibera del Consiglio comunale di Volla n. 18 del 19 aprile 2024, pubblicata in data 13 maggio 2024, con la quale è stato approvato il DUP 2023-2025, e dei relativi allegati;

10) della delibera del Consiglio comunale di Volla del 14 maggio 2024, non pubblicata e di cui non si conosce il numero, con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, e dei relativi allegati;

11) del provvedimento, anche implicito, se esistente, con cui il Ministero dell'interno abbia ritenuto ammissibile l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato approvato solo dalla Giunta entro il termine di cui all'art. 259 del T.U.E.L. e/o di quello con cui abbia ritenuto ammissibile l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato approvata dal consiglio comunale oltre il termine di cui all'art. 259 del T.U.E.L.;

12) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente, se e in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti;

13) in ogni caso, dei provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Volla, del Ministero dell'interno e dell'Ufficio territoriale del governo Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 luglio 2024 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Visti l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, premettendo di essere consiglieri comunali e proprietari di immobili nel Comune di Volla, hanno impugnato con il ricorso introduttivo (unitamente agli atti connessi) i provvedimenti con cui il consiglio dell'ente locale ha deliberato, nell'ordine:

a) l'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022 (delibera n. 41 del 28 agosto 2023);

b) la presa d'atto dell'impossibilità di ripiano della quota del disavanzo di amministrazione (delibera n. 55 del 4 ottobre 2023);

c) la dichiarazione di dissesto (delibera n. 56 del 4 ottobre 2023).

Riassuntivamente, sostengono l'insussistenza dei presupposti per farvi luogo.

Il comune si è costituito in giudizio per resistere, producendo documentazione e memoria.

All'udienza in camera di consiglio del 22 novembre 2023, su rinuncia alla domanda cautelare, è stata fissata l'udienza pubblica per la discussione nel merito.

Con motivi aggiunti sono state impugnate le deliberazioni della Giunta comunale n. 30 e n. 33 del 28 marzo 2024 con cui sono stati approvati, rispettivamente, il DUP 2023-2025 e l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, unitamente alle approvazioni da parte del consiglio comunale (delibere n. 18 del 19 aprile 2024 e del 14 maggio 2024).

Nel contempo, sono state impuguate la nota di trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e la corrispondenza intercorsa tra Prefettura e Ministero, dal contenuto in epigrafe indicato.

Per i ricorrenti la tardiva approvazione da parte del consiglio comunale dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato comporta lo scioglimento del consesso.

Autorizzata l'abbreviazione dei termini, per la trattazione dei motivi aggiunti alla stessa udienza pubblica già fissata, le parti hanno prodotto documentazione e memorie.

All'udienza pubblica del 24 luglio 2024 (raccolta nella contestuale camera di consiglio la rinuncia alla domanda cautelare proposta con i motivi aggiunti), la causa è stata assegnata in decisione.



DIRITTO

1. — Il ricorso introduttivo si rivolge all'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022, alla presa d'atto dell'impossibilità di ripiano della quota del disavanzo di amministrazione e alla dichiarazione di dissesto del Comune di Volla, contestandone i presupposti.

In cifre, per i ricorrenti il disavanzo 2022 non è pari a euro 17.822.903,26 ma ammonta invece a euro 5.944.456,02 che, aggiungendovi la quota di disavanzo per il 2021 non recuperata, conduce a un totale di euro 8.348.430,55.

Assumono che tale disavanzo avrebbe potuto essere ripianato, senza condurre dunque alla dichiarazione di dissesto.

Espongono a tal proposito che:

con il rendiconto 2021 si registrava un risultato di amministrazione passiva di euro - 14.282.421,77 ed era previsto il recupero di una quota di euro 2.403.974,53 sul bilancio 2022, come da ripiano *ex art.* 188 T.U.E.L., per l'obiettivo al 31 dicembre 2022 di una passività di euro - 11.878.447,24 (euro 14.282.421,77 - euro 2.403.974,53);

non raggiunto l'obiettivo, nel 2022 si è generato l'ulteriore disavanzo di euro 5.944.456,02 (euro 17.822.903,26: passività 2022 - euro 11.878.447,24: obiettivo prefissato) che, aggiuntavi la suddetta quota di disavanzo della gestione 2021, non recuperata nel 2022 (euro 2.403.974,53), conduce al predetto risultato finale di un disavanzo pari a euro 8.348.430,55 (euro 5.944.456,02 + euro 2.403.974,53).

Riassuntivamente, per i ricorrenti non va preso in considerazione il disavanzo di amministrazione 2022 di euro 17.822.903,26, ma la quota di disavanzo per l'anno di euro 5.944.456,02, a cui aggiungere la quota di disavanzo non recuperata per il 2021 (euro 2.403.974,53), per giungere a un totale di euro 8.348.430,55, assumendo la possibilità di ripianarlo e, così, l'insussistenza dei presupposti per il dissesto finanziario dell'ente.

Obiettano quindi che avrebbe dovuto essere adottato un piano di rientro *ex art.* 188 T.U.E.L. che, deliberato per il 2021 (per il disavanzo di euro 2.920.131,73), andava adeguato al maggiore disavanzo (euro 5.944.456,02).

Pertanto, censurano che il comune abbia preso atto dell'impossibilità di ripianare il disavanzo di amministrazione e successivamente dichiarato il dissesto, con le impugnate deliberazioni consiliari n. 55 e n. 56 del 4 ottobre 2023.

Aggiungono che:

la presa d'atto dell'impossibilità di ripiano si è basata unicamente sull'attestazione del responsabile dell'area finanziaria e la segreteria generale aveva segnalato che il disavanzo ammontava a euro 8.348.430,00 e non a euro 17.822.903,26;

i revisori dei conti avevano stimato il valore degli immobili di proprietà comunale per complessivi euro 74.022.063,50, di cui euro 8.165.134,22 appartenenti al patrimonio disponibile, evidenziando la possibilità, attraverso la loro alienazione, di soluzioni diverse dall'adozione del provvedimento di dissesto, nonché di ricorrere ad altre manovre per assicurare la stabilità finanziaria (anticipazione *ex art.* 243-*bis* T.U.E.L.).

Con i gruppi di censure articolate nel ricorso introduttivo sono avversate:

motivi *sub A*: la dichiarazione di dissesto (delibera n. 56 del 4 ottobre 2023);

motivi *sub B*: la presa d'atto dell'impossibilità di ripiano della quota del disavanzo di amministrazione (delibera n. 55 del 4 ottobre 2023);

motivi *sub C*: l'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022 (delibera n. 41 del 28 agosto 2023).

1.1. I ricorrenti muovono dunque dal provvedimento finale di deliberazione del dissesto finanziario, ravvisando l'insussistenza dei presupposti di cui all'art. 244 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.), approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il cui primo comma dispone che: «Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste».

È denunciata la violazione dell'art. 97 della Costituzione e degli articoli 193 («Salvaguardia degli equilibri di bilancio») e 242 («Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli») ss. del T.U.E.L., nonché l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, insussistenza dei presupposti, contraddittorietà, travisamento e difetto di motivazione, unitamente alla violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990.

Viene affermato che dalla documentazione non si evince la ricorrenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario e la constatazione dell'impossibilità per l'Ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (art. 244 cit.).



Ciò in quanto la relazione del responsabile del servizio ragioneria si limita ad affermare che «a causa della situazione economico finanziaria sopra descritta l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e servizi indispensabili», senza chiarire quali di essi non potrebbero essere assolti (laddove, secondo la documentazione fornita dai ricorrenti, il Comune di Volla riesce a garantire tutti i servizi essenziali).

In relazione all'ulteriore presupposto *ex art.* 244 del T.U.E.L. (esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi, non fronteggiabili con le modalità di cui al precedente art. 193), rilevano i ricorrenti che la possibilità di ripianare i debiti emerge dalla stessa relazione del Collegio dei revisori dei conti, ove si dà atto del valore del patrimonio immobiliare disponibile dell'ente, ammontante a euro 8.165.134,22, superiori al disavanzo da ripianare nelle annualità 2023-2025.

Si rimarca al riguardo che, per gli stessi revisori, alienando gli immobili l'ente «potrebbe valutare anche altre soluzioni diverse dalla adozione del dissesto finanziario», oppure ricorrere all'anticipazione finanziaria *ex art.* 243-*bis* del T.U.E.L. (per l'importo massimo di euro 300,00 per abitante per cui, in base alla popolazione residente al 31 dicembre 2022, si accedrebbe a un'anticipazione di euro 7.500.000,00 da restituire in dieci anni).

Viene evidenziato che, con nota prot. n. 0295389 del 18 settembre 2023, anche la Prefettura di Napoli aveva segnalato «l'opportunità di acquisire, dai competenti uffici finanziari e dall'organo di revisione comunale, più puntuali e dettagliate argomentazioni ed approfondimenti circa la presenza di adeguati presupposti per far luogo all'eventuale dichiarazione di dissesto».

La deliberazione di dissesto è avversata, con ulteriori censure, per illegittimità derivata, sostenendo che vi si riverberano i vizi da cui sono affette:

a) la delibera consiliare n. 55 in pari data (presa d'atto dell'impossibilità di ripianare la quota di disavanzo dell'amministrazione), deducendo che, in presenza dei presupposti per una misura di ripiano *ex art.* 188 T.U.E.L., la proposta avrebbe dovuto essere respinta e il dissesto finanziario non sarebbe stato dichiarato;

b) la delibera consiliare n. 41 del 28 agosto 2023 (approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022, ai sensi dell'art. 227 del T.U.E.L.), che individua un disavanzo di euro 17.822.903,26 mentre, come detto, per i ricorrenti il disavanzo delle annualità 2023-2025 ammonta a complessivi euro 8.348.430,55, ripianabili di modo che, anche in tal caso, la proposta di rendiconto avrebbe dovuto essere respinta e il dissesto non sarebbe stato dichiarato.

1.2. A queste ultime delibere sono rivolti i restanti motivi (*sub B e C*).

Sono dedotti ulteriormente, per vizi propri e per illegittimità derivata, la violazione dell'art. 97 della Costituzione e delle specifiche norme del T.U.E.L., nonché del principio contabile n. 5 previsto dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 118/2011, nonché l'eccesso di potere per i medesimi profili e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990.

Vengono reiterate e articolate le censure già illustrate, con cui — riassuntivamente — viene ribadito che il disavanzo avrebbe potuto essere ripianato, ricorrendo alla misura *ex art.* 188 del T.U.E.L. e vagliando la possibilità di vendere gli immobili del patrimonio disponibile (censurando poi che il comune non abbia previsto in bilancio le entrate degli immobili di edilizia residenziale pubblica e nemmeno attivato efficaci iniziative per il recupero dei tributi evasi).

2. — Tutti i motivi nei confronti dei diversi provvedimenti possono essere trattati in maniera congiunta, essendo affidati a censure sostanzialmente coincidenti e riconducibili alla medesima prospettazione di insussistenza dei presupposti per far luogo alle impugnate deliberazioni.

Il punto di partenza è costituito dal primo atto della sequela procedimentale che ha condotto alla deliberazione di dissesto (delibera n. 41 del 28 agosto 2023, recante l'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022).

Nell'allegata relazione prot. 24188 del 7 agosto 2023, l'organo di revisione ha rilevato «un maggior disavanzo tecnico di euro 5.944.456,02 rispetto all'obiettivo che al 31 dicembre 2022 è pari ad euro - 11.878.447,24» (pag. 6).

È questo il dato su cui si appunta la tesi di parte ricorrente, ritenendo necessario che il Comune di Volla provvedesse al ripiano per i predetti euro 5.944.456,02 (conformemente alla valutazione dei revisori dei conti, secondo cui il maggior disavanzo da coprire di euro 5.944.456,02 «dovrà essere coperto secondo le modalità previste dall'art. 188 Tuel»).

In linea con la tesi prospettata, si reputa perciò inesatto riferirsi al disavanzo al 31 dicembre 2022, nella maggior misura di euro 17.822.903,26 (costituente il risultato di amministrazione).

2.1. Tanto premesso, v'è da dire che, nella stessa relazione dei revisori dei conti (pagg. 6-7), si dà atto che «il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 non è migliorato rispetto al disavanzo al 1° gennaio 2022 per un importo pari o superiore al disavanzo applicato al bilancio 2022 anzi è peggiorato».

Emerge, infatti, che l'obiettivo prefigurato di un disavanzo di euro 11.878.447,24 non è stato raggiunto e si è superato anche il disavanzo al 31 dicembre 2021 di euro 14.282.421,77.



Quanto alla possibilità di ripiano, nel contempo i revisori dei conti evidenziano che il responsabile del servizio finanziario ha ritenuto impraticabile «l'ipotesi di ripianare secondo quanto stabilito dall'art. 188 del Tuel con le modalità previste dagli art. 193 e 194 del decreto legislativo n. 267/2000, né attraverso il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del Tuel l'ente [non] è in grado di procedere al ripiano del disavanzo al 31 dicembre 2022» (pagg. 6-7 della relazione).

2.2. Ciò posto, ad avviso del Collegio assume carattere preponderante il valore del disavanzo di amministrazione, che denota un'eccedenza di oltre euro 3 milioni tra gli esercizi finanziari 2021-2022 (passandosi da — 14.282.421,77 a — 17.822.903,26) e di quasi euro 6 milioni rispetto all'obiettivo prefissato (- euro 11.878.447,24), con un aggravio del disavanzo annuale superiore al doppio della quota da recuperare nell'esercizio finanziario (euro 5.944.456,02 rispetto a euro 2.403.974,53).

Questi dati mostrano un'evidente criticità del bilancio comunale, alla quale si accompagna la constatazione da parte dei revisori dei conti della deficitarietà strutturale in cui versa l'ente, per 4 su 8 degli indici di riferimento (*cf.* pag. 7 della relazione: incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente; sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio; debiti riconosciuti e finanziati; effettiva capacità di riscossione).

2.3. Ponendo mente a tutto ciò, le censure avverso la delibera di approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022 sono immeritevoli di favorevole considerazione.

Invero, le contestazioni di parte ricorrente mirano non già a sconfessare il rendiconto della gestione (i cui dati non possono essere posti in discussione), bensì a valutare criticamente i riflessi che i valori del rendiconto hanno avuto sulle successive determinazioni con cui il Comune di Volla ha, dapprima, preso atto dell'impossibilità di ripiano e, infine, deliberato il dissesto finanziario.

In altri termini, incontroverso il valore dei dati contabili, i ricorrenti ne commutano la valenza, per sostenere la tesi che il disavanzo di gestione di euro 5.944.456,02 avrebbe potuto ancora una volta essere ripianato e si sarebbe dovuto far ricorso ad altre misure (alienazione degli immobili del patrimonio comunale disponibile e anticipazione finanziaria).

La prospettazione non può essere condivisa.

Seppure il disavanzo di gestione del 2022 (euro 5.944.456,02) non equivalga al disavanzo di amministrazione (euro 17.822.903,26), è oltremodo significativo che il primo sia aumentato in maniera considerevole rispetto all'obiettivo prefissato (senza conseguire l'obiettivo di recuperare nell'anno il disavanzo di euro 2.403.974,53, ma finanche raddoppiandolo).

Inoltre, il disavanzo finale di amministrazione ha subito un enorme incremento (come detto, con un'eccedenza di oltre euro 3 milioni rispetto all'esercizio finanziario precedente e di quasi euro 6 milioni rispetto all'obiettivo prefissato), ossia con valori che, percentualmente, incidono in misura considerevole.

Va da sé che le criticità di quest'ultimo non possono essere obliterate, né sconfessata la rilevanza di un risultato negativo di gestione che, aumentando esponenzialmente, ove non fronteggiato con misure drastiche finirebbe con il sottoporre l'ente a sempre maggiori difficoltà finanziarie.

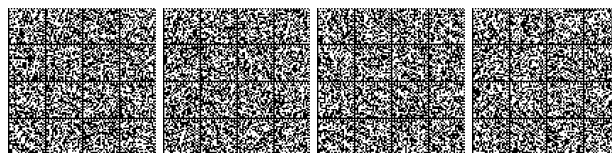
In tale contesto, la deduzione secondo cui aprioristicamente si è preso atto dell'impossibilità del ripiano, deliberando il dissesto del comune, si scontra con l'evidenza dei fatti, che mostrano un problematico andamento della gestione finanziaria, con un *deficit* strutturale via via crescente, senza che si fosse provveduto al recupero della quota di disavanzo della precedente gestione (che, come si è visto, è addirittura raddoppiata).

A fronte di tali elementi, la necessità di fronteggiare lo stato di «insolvenza» dell'ente assume un carattere stringente, escludendo che l'esigenza di porre riparo al continuo squilibrio del bilancio comunale possa essere elusa, o sostituita, con misure che non si mostrano idonee a risolverne l'inevitabile crescita.

Ciò in quanto, per ciò che concerne l'alienazione dei beni del patrimonio disponibile, appare chiaro che tale possibilità non è in grado di assicurare una pronta risposta al *deficit* in cui versa l'ente, mentre le altre misure (quali l'anticipazione finanziaria) sottoporrebbero a nuove esposizioni debitorie l'ente, che ha mostrato di non poter recuperare la quota di disavanzo della precedente gestione ed ha aggravato il risultato finale, in misura doppia rispetto al precedente risultato.

In tale contesto, l'addotta necessità che dovessero essere analiticamente indicati i servizi pubblici essenziali non fronteggiabili non può essere condivisa, scontrandosi con la constatazione *in re ipsa* di un *deficit* di bilancio oramai strutturale e in costante aumento, tanto da lasciar plausibilmente intendere che la situazione fosse ormai irrecuperabile con misure ordinarie di gestione.

Allorquando si verifica una tale situazione, compete all'organo consiliare l'accertamento dei presupposti per far luogo al dissesto, senza che tale accertamento possa essere sindacato dal giudice adito (*cf.* Cons. Stato — sez. V, 16 gennaio 2012 n. 143: «il sindacato giurisdizionale sulla delibera di dichiarazione di dissesto dell'ente locale è neces-



sariamente incentrato sulla verifica del corretto esercizio del potere (di azione) in ordine all'accertamento dei presupposti di fatto previsti dalla legge, non potendo consentirsi al giudice amministrativo alcuna valutazione delle scelte operate (ovvero non operate) per eliminare o ridurre i servizi non essenziali per evitare o limitare lo stato di *deficit* finanziario (C.d.S., sez. V, 17 maggio 2006, n. 2837)»).

Nel caso di specie, alla luce di quanto illustrato, è esente da manifesti vizi di illogicità o travisamento l'adozione da parte del Comune di Volla della deliberazione finale di dissesto finanziario (preceduta dall'approvazione del rendiconto della gestione, contenente chiari dati contabili negativi, nonché dalla presa d'atto dell'impossibilità di ripiano).

Questa sezione ha, in linea con la richiamata giurisprudenza sopra citata, chiarito che: «la dichiarazione del dissesto ex art. 244 del Tuel costituisce atto dovuto in presenza delle condizioni normativamente prescritte costituite, come si è visto, dalla “incapacità funzionale” ovvero dalla “decozione finanziaria”» (sentenza del 16 giugno 2020, n. 2445).

Negli stessi termini, già in precedenza si era posto in evidenza che «richiamata la giurisprudenza consolidata in materia (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143) deve essere premesso che la decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario dell'ente locale rappresenta una determinazione vincolata ed ineludibile, in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge. Pertanto, essa non può in alcun caso dirsi frutto di una scelta discrezionale dell'ente medesimo [...] la dichiarazione di dissesto finanziario è un atto rigidamente vincolato che, ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo n. 267 del 2000, si rende necessario laddove l'ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero qualora esistano nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con gli strumenti forniti dalle norme di contabilità. Deve ritenersi, dunque, motivazione sufficiente per la dichiarazione di dissesto la semplice ricognizione della esistenza di uno o di entrambi i suddetti presupposti» (sentenza della sezione del 15 aprile 2015, n. 2117).

Nella fattispecie all'esame, reputa il collegio che gli incontestabili dati di bilancio militano nel senso di ritenere realizzato il presupposto della dichiarazione di dissesto, sulla scorta di un accertamento dell'evidenza dei dati medesimi che non si presta a poter condurre a un differente esito, a nulla rilevando in tale contesto le ipotetiche soluzioni prospettate dai revisori dei conti, quanto all'alienazione degli immobili di proprietà comunale o ad altre forme di anticipazione finanziaria (cfr. la citata sentenza n. 2117 del 2015: «deve essere escluso che la relazione del Collegio dei revisori abbia la natura giuridica di un parere dal quale sia possibile discostarsi solo motivatamente. In realtà, come già chiarito, tale relazione si limita ad analizzare le cause che hanno condotto alla dichiarazione di dissesto e ad individuarne i possibili correttivi»).

Pertanto, si è detto che la stessa relazione non ha comunque affatto trascurato il connotato assolutamente negativo dell'andamento del bilancio comunale (analogamente, può dirsi che venga posto in evidenza «il disordine contabile dell'ente»: sentenza cit.).

Conclusivamente, va riconosciuta nel caso di specie la legittimità delle determinazioni assunte dal Comune di Volla, dal cennato carattere vincolato, in ragione dell'evidente e non disconosciuta realtà e della non percorribilità di diverse soluzioni, foriere di esiti maggiormente pregiudizievoli per l'ente (cfr., ancora, la cit. sentenza della sezione n. 2217 del 2017: «Deve concludersi, quindi, che, in presenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario non vi fosse spazio per procedure di risanamento alternative, atteso che l'inerzia nell'accertamento dei presupposti per la dichiarazione di dissesto tende a provocare conseguenze gravemente pregiudizievoli per l'amministrazione interessata e, in ultima analisi, per gli stessi creditori, alterando la regola della *par condicio creditorum* e integrando gli estremi della responsabilità contabile per gli amministratori che rifiutassero di prendere atto della gravità della situazione»).

Per le motivazioni rese, il ricorso introduttivo va dunque interamente respinto, non rinvenendosi per le illustrate ragioni la necessità del compimento di attività istruttoria (verificazione o CTU), richiesta dai ricorrenti.

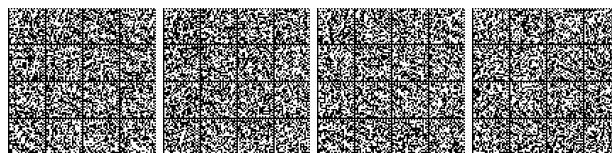
3. — Si deve ora passare all'esame dei motivi aggiunti.

3.1. I fatti di causa.

Dopo la deliberazione dello stato di dissesto finanziario, con decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 2023 veniva nominato l'organo straordinario di liquidazione, ai sensi dell'art. 252, secondo comma, del T.U.E.L.

L'art. 245 individua i soggetti della procedura di risanamento in detto organo — che «provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso» (secondo comma) — e negli organi istituzionali dell'ente, i quali «assicurano condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto» (terzo comma).

Con deliberazione del 28 marzo 2024, n. 33 la Giunta comunale approvava l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2023-2025.



In base a quanto stabilito dall'art. 259, primo comma, del T.U.E.L., il consiglio comunale è tenuto a presentare un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, entro il termine perentorio di tre mesi dal decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione.

Con atto n. 147632 del 19 aprile 2024 il Prefetto di Napoli diffidava il consiglio comunale ad approvarlo, entro venti giorni dall'ultima notifica ai consiglieri, e a presentarlo al Ministero dell'interno (significando che, in mancanza, sarebbero stati attivati i poteri sostitutivi e avviata la procedura di scioglimento del consiglio comunale, ai sensi dell'art. 141, primo comma, lettera a), del T.U.E.L.).

Nella nota prefettizia si dà atto che:

con missiva n. 55117 del 17 aprile 2024 la Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno aveva comunicato che il consiglio comunale non aveva presentato al Dicastero l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, entro il predetto termine di legge;

in riscontro a specifica richiesta della Prefettura, con nota n. 11647 del 19 aprile 2024 il Ministero aveva ritenuto che «l'inosservanza da parte del consiglio comunale dei termini di approvazione dello schema di bilancio predisposto dalla Giunta, non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dell'organo consiliare, ma comporta, a norma dell'art. 141, comma 1, lettera c) del T.U.E.L., l'apertura di un procedimento sollecitatorio, che può anche condurre all'adozione della misura dello scioglimento, solo a seguito della constatata inadempienza da parte del consiglio all'intimazione puntuale ed ultimativa del prefetto, qualora questi accerti l'impossibilità o la volontà del consiglio di non approvare il bilancio (Cons. St., Sez. III 3.7.20 n. 4288)».

A seguito di ciò, con delibera n. 18 del 19 aprile 2024 il Consiglio comunale di Volla approvava il DUP 2023-2025 e, con delibera n. 32 del 14 maggio 2024, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

3.2. La questione controversa.

Questo Tribunale amministrativo regionale è chiamato a stabilire quali conseguenze derivino dal mancato rispetto, da parte del consiglio comunale, del termine fissato dall'art. 259, primo comma, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 («Il consiglio dell'ente locale presenta al Ministro dell'interno, entro il termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di cui all'art. 252, un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato»).

Con i motivi aggiunti i ricorrenti, oltre all'illegittimità derivata, deducono l'incompetenza della Giunta all'adozione dell'atto di bilancio, poiché avrebbe dovuto provvedervi il consiglio comunale, il quale non ha presentato al Ministero dell'interno l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, entro il termine perentorio di tre mesi *ex art.* 259 cit.

Patrocino in tal senso la tesi della doverosità dello scioglimento del consiglio comunale, non potendosi far ricorso in via analogica (come inteso dal Prefetto, su parere del Ministero) all'art. 141, primo comma, lettera c), del T.U.E.L., assegnando all'organo inadempiente un termine per provvedere alla trasmissione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

3.3. La questione di legittimità costituzionale.

Il Collegio dubita della costituzionalità della norma e ritiene di dover rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 259, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, ravvisandone la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza.

Ai sensi dell'art. 27, ultimo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (in base al quale la Corte costituzionale «dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata»), reputa il Collegio che la questione di legittimità costituzionale della suindicata norma coinvolga anche:

l'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, laddove stabilisce che all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali del Ministero dell'interno segua la prescrizione di presentare con deliberazione consiliare una nuova ipotesi di bilancio, stabilendo nuovamente che all'adempimento il Consiglio debba provvedervi entro il termine «perentorio» di quarantacinque giorni dalla notifica del provvedimento di diniego;

l'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'art. 261, comma 1, o del termine di cui all'art. 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera a)» (scioglimento del consiglio comunale per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico).

Prima di esporre le ragioni che ad avviso del Collegio fanno dubitare della conformità alla Costituzione delle cennate norme, va premesso che è ammessa la possibilità di sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale con la sentenza non definitiva che, in relazione ai motivi non decisi, assume la veste di ordinanza (Corte costituzionale



n. 86 del 2017: «L'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, dato che risulta osservato l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 ed il giudizio principale non è stato definito (sentenza n. 94 del 2009)»; conf. n. 208 del 2019: «La forma prescelta non è tale da incidere sull'autonomia di ciascun provvedimento e sulla idoneità dell'ordinanza a instaurare validamente il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il giudice *a quo* ha, infatti, disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo a questa Corte, nel rispetto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)»).

3.4. La rilevanza nel presente giudizio.

Come detto il Prefetto di Napoli, dopo aver richiesto parere al Ministero, ha aderito alla sollecitazione rivolta affinché fosse assegnato al Consiglio comunale di Volla un termine per provvedere, come disposto dall'art. 141, secondo comma, del T.U.E.L. (che, in caso di mancata approvazione nei termini del bilancio, stabilisce che l'eventuale avvio della procedura di scioglimento del consiglio comunale debba essere preceduta dalla diffida a provvedere all'adempimento, entro un termine non superiore a venti giorni dalla notifica della lettera ai singoli consiglieri).

Il Ministero dell'interno si è mostrato consapevole della difficoltà di ricondurre il caso di specie a quell'ipotesi, reputando applicabile in via analogica l'apertura di un procedimento sollecitatorio, in base all'orientamento della giurisprudenza amministrativa, «sebbene riferito agli adempimenti relativi al bilancio previsionale» (nota della Direzione centrale per le autonomie del 19 aprile 2024, rivolta alla Prefettura di Napoli).

Evidenzia il Collegio che l'orientamento seguito dal Ministero e dalla Prefettura non appare coerente con il tenore dell'art. 259, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 il quale, individuando nel consiglio comunale l'organo competente e qualificando espressamente come «perentorio» il termine di tre mesi per la trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, induce a ritenere che l'elusione del termine medesimo da parte del Consiglio sia insuscettibile di formare oggetto della richiesta sollecitatoria, comportando come conseguenza il suo scioglimento.

In tale contesto, il riportato art. 262 afferma che l'inosservanza del termine integra l'ipotesi di cui all'art. 141, primo comma, lettera a) («I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico»).

Tuttavia, ad avviso del Collegio emerge il dubbio di costituzionalità delle menzionate norme, per aspetti che ne denotano l'irragionevolezza e investono il trattamento diseguale di situazioni sostanzialmente consimili, in violazione dei principi di uguaglianza e buon andamento dei pubblici uffici (articoli 3 e 97 della Costituzione), e che si riflettono sui principi costituzionali relativi alle autonomie locali e al diritto di adempiere al mandato elettorale (articoli 5, 51 e 114 della Costituzione).

La questione è rilevante nel presente giudizio, essendo l'applicazione dell'art. 259, primo comma, del T.U.E.L. vincolante per il Giudice e tale da non consentire una diversa interpretazione, che permetta all'organo consiliare di provvedere alla trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato oltre il termine di tre mesi, espressamente qualificato perentorio.

Ciò condurrebbe all'accoglimento dei motivi aggiunti e a prefigurare l'esito dello scioglimento del Consiglio comunale di Volla, per l'effetto conformativo della sentenza, nonostante il dubbio di costituzionalità delle norme, che induce a sollevare d'ufficio la questione, in relazione a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

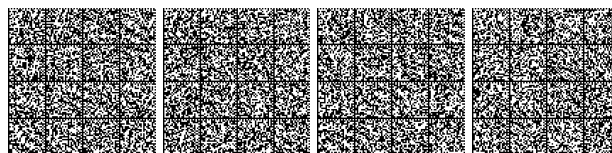
3.4. La non manifesta infondatezza.

Come indicato al precedente punto 3.3, ad avviso del Collegio è ravvisabile un contrasto, con i predetti articoli 3 e 97 nonché con gli articoli 5, 51 e 114 della Costituzione:

a) dell'art. 259, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 36, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto;

b) dell'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, per la parte in cui ugualmente stabilisce la perentorietà del termine (di quarantacinque giorni) per la presentazione di una nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, susseguente all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;

c) dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e



dalle richieste di cui all'art. 261, comma 1, o del termine di cui all'art. 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera a)».

È innegabile che lo scioglimento dei consigli comunali abbia un carattere del tutto straordinario ed eccezionale e possa essere disposto solo nei casi e per i motivi tassativamente previsti dalla legge. Eccezion fatta per lo scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso (al quale la legge riserva autonomo rilievo), nonché dipendente dalla mozione di sfiducia nei confronti del sindaco (art. 52, secondo comma), l'ordinamento degli enti locali tipizza all'art. 141 i quattro casi che prefigurano lo scioglimento dell'organo consiliare:

1) il compimento di atti contrari alla Costituzione, le gravi e persistenti violazioni di legge o i gravi motivi di ordine pubblico (lettera a));

2) l'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, per le cause elencate alla (lettera b) (impedimento permanente del sindaco o sue dimissioni, dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri eletti, impossibilità di raggiungere con la surroga la metà dei componenti del Consiglio);

3) la mancata approvazione nei termini del bilancio (lettera c));

4) nei comuni al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dello strumento urbanistico entro diciotto mesi dall'elezione degli organi (lettera c-bis, aggiunta dall'art. 32, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326).

In questi due ultimi casi, al mancato rispetto dei termini di legge consegue l'apertura di un procedimento sollecitatorio e, solo in ipotesi di perdurante inadempimento, l'avvio della procedura per lo scioglimento (commi 2 e 2-bis).

La stessa disciplina non è prevista per l'ente dissestato il cui Consiglio non provveda, entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, alla trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Al contrario, come si è detto, l'elusione del termine qualificato «perentorio» (articoli 259, primo comma, e 261, quarto comma) comporta lo scioglimento del Consiglio, poiché l'art. 262, primo comma, del T.U.E.L. riconduce tali ipotesi all'art. 141, comma 1, lettera a) (atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico»).

Reputa il Collegio che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme che, escludendo il potere sollecitatorio del Prefetto, riconducono la mancata approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato da parte del Consiglio, nel perentorio termine di tre mesi, ad un'ipotesi di scioglimento che mal si concilia con la natura dell'inadempimento e produce un effetto esorbitante, conducendo alla rimozione del Consiglio democraticamente eletto, eccedendo la misura del doveroso rispetto delle autonomie locali (cfr: la sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1961, per la quale è «evidente come la tutela delle autonomie locali postuli criteri restrittivi nella valutazione dei casi che legittimano lo scioglimento dei normali organi amministrativi degli enti»).

3.4.1. Il contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.

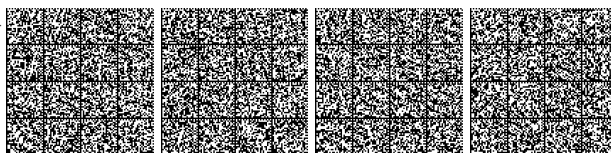
Ritiene il Collegio che non si giustifichi la riconduzione dell'ipotesi di cui si discorre, per effetto dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., ai casi del compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, declinati dall'art. 141, primo comma, lettera a).

I primi due casi possono essere accomunati dalla connotazione in termini assolutamente negativi dell'operato dell'ente locale, il quale si pone in aperta contraddizione con l'ordinamento statuale e ne sconfessi i principi (cfr: la circolare del Ministero dell'interno del 7 giugno 1990, n. 17102/127/1, secondo cui l'ipotesi di atti contrari alla Costituzione, «rientra a fortiori in quella del compimento di “gravi e persistenti violazioni di legge”, della quale costituisce una estrinsecazione particolarmente aggravata. L'ipotesi è riconducibile al caso in cui un ente locale manifesti apertamente la volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano, previsti da norme costituzionali»).

È quindi difficilmente comprensibile l'equiparazione della mancata presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato al compimento di atti contrari alla Costituzione o a gravi e persistenti violazioni di legge, mancando da un lato la volontà preordinata a disattendere le norme fondamentali dello Stato e, d'altro lato, difettando il connotato di un operato che si contraddistingua per la gravità e persistenza del comportamento negativo od omissivo dell'ente locale.

Quanto ai gravi motivi di ordine pubblico, alla stessa stregua non è individuabile un comportamento che vi contravvenga, tenuto conto che la nozione attiene alla sicurezza e alla quiete pubblica e non può confondersi, in un'accezione lata, con la tutela del buon funzionamento degli uffici (Corte costituzionale n. 40 del 1961, cit.).

Nei suesposti termini, è riscontrabile la sostanziale comunanza tra il caso di elusione del termine per presentare il bilancio stabilmente riequilibrato e l'ipotesi di mancata approvazione del bilancio comunale, cosicché anche



per il primo caso appare maggiormente consono all'ordinamento degli enti locali (implicante il rispetto dell'autonomia dell'ente esponenziale della comunità amministrata) l'ammissibilità del potere sollecitatorio del Prefetto, ai sensi dell'art. 141, secondo comma, del T.U.E.L.

Viceversa, la prefigurazione di un termine perentorio e l'assimilazione del suo mancato rispetto agli atti contrari alla Costituzione, alle gravi e persistenti violazioni di legge o a motivi di ordine pubblico non si mostra giustificabile e denota l'irragionevolezza delle norme censurate, per contrasto con la necessità di regolare in maniera uguale situazioni simili, giustificandosi la diversità di disciplina solo in presenza di situazioni differenziabili.

Risultano in tal modo violati il principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione e la necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione, *ex* art. 97 della Costituzione, in ragione della ritenuta irragionevolezza della norma, che non trova intrinseca giustificazione e diverge dallo scopo che occorre perseguire, nel rispetto dell'autonomia locale (*cfr.* Corte costituzionale n. 223 del 2022: «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è lesa “quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenze n. 195 e n. 6 del 2019; nello stesso senso, più di recente sentenza n. 125 del 2022)»; *cfr.*, altresì, Corte costituzionale n. 258 del 2022: «La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione non può, infatti, essere invocata se non attraverso la denuncia di arbitrarietà e di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, combinandosi, sotto questo profilo, con il riferimento all'art. 3 della Costituzione ed implicando lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (sentenze n. 208 del 2014, n. 243 del 2005, n. 306 e n. 63 del 1995 e n. 250 del 1993; ordinanze n. 100 e n. 47 del 2013)»).

3.4.2. Il contrasto con gli articoli 5, 51 e 114 della Costituzione.

Per quanto considerato, le norme indicate vanno ulteriormente censurate laddove, impedendo la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del consiglio comunale eletto e l'espletamento del mandato dei consiglieri, contravengono all'esigenza di tutela delle autonomie locali (articoli 5 e 114 della Costituzione) e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle (art. 51 della Costituzione).

Giova rinnovare il richiamo alla menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1961 (è «evidente come la tutela delle autonomie locali postuli criteri restrittivi nella valutazione dei casi che legittimano lo scioglimento dei normali organi amministrativi degli enti»), per significare che l'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale può ritenersi giustificata a fronte di inderogabili e superiori esigenze di garantire l'unitarietà dello Stato, altrimenti risultando violate le prerogative delle autonomie locali e dei singoli consiglieri, laddove — similmente con quanto avviene per l'ipotesi di mancata approvazione del bilancio — all'omissione riscontrata possa avviarsi attraverso il potere sollecitatorio del Prefetto, che consenta all'ente locale territoriale di «recuperare» la propria autonomia e di assolvere alle proprie funzioni, in linea con quanto previsto all'art. 245, terzo comma, del T.U.E.L., che rimette agli organi istituzionali dell'ente il compito di assicurare «condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto».

3.5. Conclusivamente, per le considerazioni che precedono, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione:

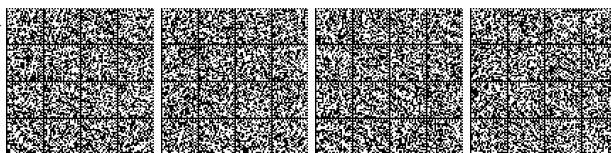
a) dell'art. 259, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 36, limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto;

b) dell'art. 261, quarto comma, del T.U.E.L., limitatamente all'aggettivo «perentorio» in esso contenuto, per la parte in cui ugualmente stabilisce la perentorietà del termine (di quarantacinque giorni) per la presentazione di una nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, susseguente all'istruttoria negativa della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali;

c) dell'art. 262, primo comma, del T.U.E.L., limitatamente alla previsione secondo cui «l'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'art. 261, comma 1, o del termine di cui all'art. 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera a)».

Pertanto, va sospeso il giudizio e ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e, altresì, la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

4. — In definitiva, va respinto il ricorso introduttivo e, in relazione ai motivi aggiunti, va sollevata la questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione, disponendo la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, riservando alla definizione dell'intero giudizio la regolamentazione delle spese di lite nonché la decisione su ogni altra questione in rito e nel merito.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Sezione prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

a) respinge il ricorso introduttivo;

b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 259, primo comma, dell'art. 261, quarto comma, e dell'art. 262, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nei termini di cui in motivazione;

c) dispone per l'effetto la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) riserva alla definizione dell'intero giudizio la regolamentazione delle spese di lite nonché la decisione su ogni altra questione in rito e nel merito.

Ordina che, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicato ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella Camera di consiglio del giorno 24 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Giuseppe Esposito, consigliere, estensore

Pierangelo Sorrentino, primo referendario

Il Presidente: SALAMONE

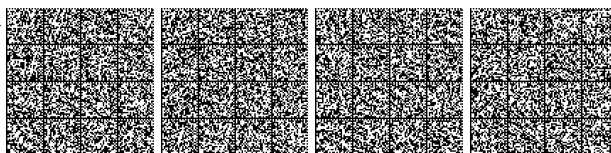
L'estensore: ESPOSITO

24C00255

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-047) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

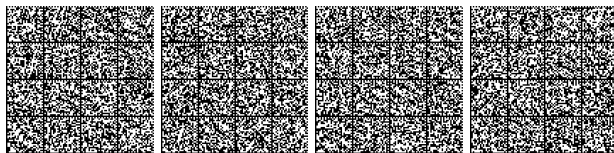
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

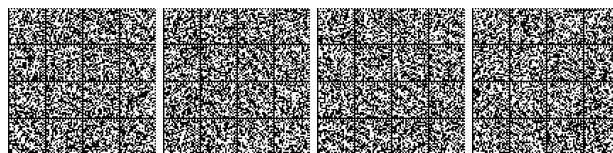
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 7,00

