

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 23

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

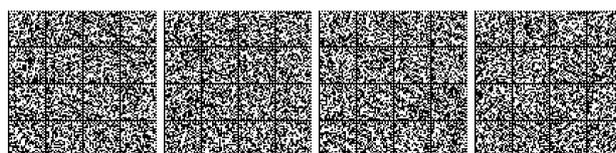
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 giugno 2025

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. 76. Sentenza 5 - 30 maggio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanità pubblica - Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera - Provvedimento adottivo da parte del sindaco e sua convalida e proroga da parte dell'autorità giudiziaria - Condizioni - Necessità di comunicare e notificare l'adozione del provvedimento sindacale alla persona interessata o al suo eventuale legale rappresentante, che il giudice cautelare lo convalidi sentita prima la persona interessata e lo proroghi sentita la persona interessata o il suo eventuale legale rappresentante - Omessa previsione - Violazione della pari dignità sociale, della libertà personale del principio del giusto processo sotto il profilo della necessità del contraddittorio, - Illegittimità costituzionale parziale.
 - Legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 33, 34 e 35.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13. Pag. 1
- N. 77. Sentenza 8 aprile - 30 maggio 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Principio dell'invarianza della soglia di anomalia - Applicazione, a seguito dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione, anche alle procedure nelle quali si fa ricorso all'inversione procedimentale - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa nonché lesione della libertà di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.
 - Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 108, comma 12.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 97. Pag. 14
- N. 78. Sentenza 7 aprile - 3 giugno 2025
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Permessi di necessità - Termine per il reclamo del detenuto contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza - Ventiquattro ore dalla comunicazione, anziché quindici giorni - Violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.
 - Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-bis, terzo comma.
 - Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 21
- N. 79. Ordinanza 3 - 4 giugno 2025
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i cinque referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera del 2 aprile 2025 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato Promotore Referendum Cittadinanza nei confronti della suddetta Commissione - Istanza di sospensione del provvedimento impugnato e di adozione di misure cautelari idonee alla tutela della situazione - Rigetto dell'istanza.
 - Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75. Pag. 25



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **21.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Elezioni – Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) – Norme della Provincia autonoma di Trento – Modifiche all’art. 14 della legge provinciale n. 2 del 2003 (Norme per l’elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia) – Eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia – Limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Provincia – Previsione della non immediata rieleggibilità per chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi.
 – Testo di legge della Provincia di Trento approvata a norma dell’art. 47 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol del 18 aprile 2025, art. 1, commi 1 e 2. Pag. 29
- N. **22.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Enti locali – Organi di governo – Norme della Regione autonoma Valle d’Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 54 del 1998 – Durata del mandato del sindaco, del vicesindaco e del Consiglio comunale e limitazione dei mandati – Previsione che chi ha ricoperto per quattro mandati consecutivi la carica di sindaco o quella di vicesindaco nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è, allo scadere del quarto mandato, immediatamente ricandidabile alla medesima carica – Previsione che è consentito un quinto mandato consecutivo se uno dei quattro mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie – Composizione e modalità di nomina della Giunta comunale – Previsione che la Giunta è composta dal sindaco, che la presiede, dal vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale – Previsione che non è, in ogni caso, ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del Consiglio comunale alla carica di assessore – Previsione che non possono far parte della Giunta comunale il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del sindaco e del vicesindaco.
 – Legge della Regione Valle d’Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d’Aosta), artt. 22, commi 1, 6 e 7; e 30-*bis*, comma 2-*ter*, come, rispettivamente, modificati dai commi 1 e 4 dell’art. 3 della legge regionale 3 marzo 2025 n. 4 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale, nell’anno 2025, delle elezioni regionali e generali comunali. Modificazioni di leggi regionali in materia di enti locali); nonché art. 3, commi 1 e 4, della legge regionale n. 4 del 2025, nella parte in cui ha modificato gli artt. 30-*bis* e 22 della legge regionale n. 54 del 1998. Pag. 35
- N. **98.** Ordinanza del Tribunale di Genova del 27 marzo 2025
Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.
 – Codice penale, art. 69, quarto comma. Pag. 43
- N. **99.** Ordinanza del Tribunale di Siena del 18 aprile 2025
Circolazione stradale – Guida dopo l’assunzione di sostanze stupefacenti – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione della necessità dell’accertamento in ordine alla ricorrenza di una effettiva alterazione psico-fisica derivante dall’assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 187, comma 1, come modificato dall’art. 1, comma 1, lett. b), numero 1), della legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285). Pag. 46



N. 100. Ordinanza della Corte dei conti del 7 aprile 2025

Previdenza – Pensioni – Abrogazione della pensione privilegiata, a eccezione del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – Abrogazione che non si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, nonché ai procedimenti per i quali, al 28 dicembre 2011, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda e ai procedimenti instaurabili d’ufficio per eventi occorsi prima della predetta data – Previsione che, secondo l’interpretazione giurisprudenziale che costituisce “diritto vivente”, tra i suddetti procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni, non include il procedimento che, riguardo ad un’infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.....

Pag. 56

N. 101. Ordinanza della Corte dei conti del 7 aprile 2025

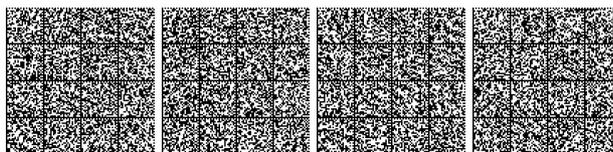
Previdenza – Pensioni – Abrogazione della pensione privilegiata, a eccezione del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – Abrogazione che non si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, nonché ai procedimenti per i quali, al 28 dicembre 2011, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda e ai procedimenti instaurabili d’ufficio per eventi occorsi prima della predetta data – Previsione che, secondo l’interpretazione giurisprudenziale che costituisce “diritto vivente”, tra i suddetti procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni, non include il procedimento che, riguardo ad un’infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.....

Pag. 61

N. 102. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce del 2 maggio 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell’art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell’art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del respingimento o dell’espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d’appello, di cui all’art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d’appello con ricorso per cassazione a norma dell’art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell’art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell’art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell’impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l’applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall’entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.



- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19. Pag. 65

N. 103. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 2 maggio 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19. Pag. 80

N. 104. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 7 maggio 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente



alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19. Pag. 96

N. 105. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 7 maggio 2025

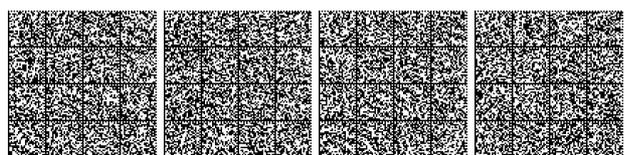
Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19. Pag. 112

RETTIFICHE

Comunicato relativo alla ordinanza n. 84 emessa il 31 marzo 2025 dall'Ufficio di Sorveglianza di Bologna nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A.G. Pag. 128





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 76

Sentenza 5 - 30 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità pubblica - Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera - Provvedimento adottivo da parte del sindaco e sua convalida e proroga da parte dell'autorità giudiziaria - Condizioni - Necessità di comunicare e notificare l'adozione del provvedimento sindacale alla persona interessata o al suo eventuale legale rappresentante, che il giudice cautelare lo convalidi sentita prima la persona interessata e lo proroghi sentita la persona interessata o il suo eventuale legale rappresentante - Omessa previsione - Violazione della pari dignità sociale, della libertà personale del principio del giusto processo sotto il profilo della necessità del contraddittorio, - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge 23 dicembre 1978, n. 833, artt. 33, 34 e 35.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI,

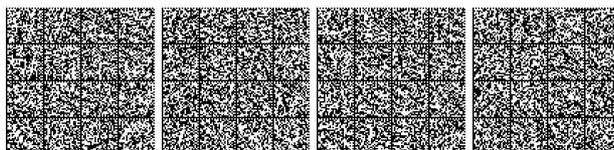
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra E. N. e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 9 settembre 2024, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nella camera di consiglio del 5 maggio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 settembre 2024, iscritta al n. 207 registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 e 117 (*recte*: 117, primo comma) della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) «nella parte in cui non prevedono che il provvedimento motivato con il quale il sindaco dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera sia tempestivamente notificato all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e con l'avviso che l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del suddetto provvedimento, nonché di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida; nonché nella parte in cui non prevedono che la ordinanza motivata di convalida del giudice tutelare sia tempestivamente notificata all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che può presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge 833/1978».

2.- La Corte rimettente espone di essere stata adita nell'ambito di un giudizio avente a oggetto il decreto del 18 gennaio 2021, con il quale il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Caltanissetta aveva convalidato un trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera, disposto dal Sindaco di Caltanissetta, impugnato il 19 febbraio 2021 dalla donna che vi era stata sottoposta ai sensi dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978.

3.- Il giudice *a quo* riferisce che il Tribunale ordinario di Caltanissetta ha rigettato il ricorso, ritenendo integrati i presupposti di cui all'art. 33 della legge n. 833 del 1978 sulla scorta della diagnosi operata dai sanitari e delle risultanze istruttorie allegate agli atti di causa.

Riferisce, altresì, che la Corte d'appello di Caltanissetta ha parimenti disatteso il gravame, ritenendo sussistenti le condizioni per operare il trattamento, in particolare in relazione alle idee suicidarie della donna e all'assunzione di dosi eccessive del farmaco Tavor. Verificato il rispetto degli adempimenti e dei termini previsti dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, la Corte d'appello ha rilevato che i vizi denunciati, ovvero la mancata notificazione degli atti, la mancata informazione sui tempi del trattamento, la mancata audizione da parte del giudice tutelare, la mancata allegazione e acquisizione di una relazione medica psichiatrica, la mancata acquisizione di informativa dei carabinieri costituiscono adempimenti non richiesti dalla normativa di riferimento.

4.- Il giudice *a quo* espone che, con l'unico motivo di ricorso per cassazione, l'interessata lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 70, 101, 115, 116 e 167 del codice di procedura civile, dell'art. 2697 del codice civile e degli artt. 33 e 34 della legge n. 833 del 1978 in relazione all'art. 360, numeri 3) e 5), cod. proc. civ., essenzialmente per tre profili: *a)* i vizi procedurali consistenti nella mancata notifica degli atti del procedimento e nella mancata audizione da parte del giudice tutelare, che le avrebbero impedito di venire a conoscenza nell'immediatezza di quanto le stava accadendo; *b)* il difetto dei presupposti sostanziali previsti dalla legge per disporre il trattamento, avendo ella manifestato l'intento di suicidarsi solo per fare pressione sulle figlie, nonché il mancato esame di fatto decisivo, non avendo compiuto l'atto contestatole (essersi sporta da un ponte) e avendo assunto psicofarmaci solo per controllarsi; fatti, questi, che sarebbero stati dimostrati se fossero state ammesse le prove da lei richieste; *c)* i profili attinenti alla legittimazione, nel giudizio di merito, della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, nonché l'asserito conflitto di interessi del sindaco, essendo ella dipendente comunale.

5.- La Corte di cassazione riferisce che la Procura generale ha chiesto, in via principale, il rigetto del ricorso e, in via subordinata, che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina dei trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera, in quanto la misura coattiva, privando la persona della autodeterminazione in relazione alle cure mediche e della libertà personale, non sarebbe conforme agli artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 Cost. e all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

6.- Ritenuto il ricorso ammissibile, la Corte rimettente sostiene che la questione sia rilevante, poiché non sarebbe possibile decidere la controversia senza fare applicazione degli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, dato che la valutazione in ordine alla legittimità della procedura non potrebbe essere definita se non sciogliendo il dubbio di legittimità costituzionale.

7.- Nel ricostruire il quadro giuridico di riferimento, il giudice *a quo* prende le mosse dall'art. 32 Cost., che comprenderebbe un lato individuale e soggettivo, ossia la salute come fondamentale diritto dell'individuo, e un lato sociale e oggettivo, ossia la salute come interesse della collettività, e limiterebbe i trattamenti sanitari obbligatori a determinate condizioni, che la rimettente puntualmente descrive, con rinvio alle sentenze n. 15 del 2023, n. 118 del 1996, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990 di questa Corte.

In particolare, per ciò che attiene alla salute mentale, la Corte rimettente osserva che l'originario pregiudizio di pericolosità sotteso alla legge 14 febbraio 1904, n. 36 (Disposizioni sui manicomi e sugli alienati) - in cui il ricovero per «custodia e cura» era previsto per le persone affette da qualunque causa di alienazione mentale, quando fossero «pericolose a sé o agli altri» o «di pubblico scandalo» - sarebbe stato superato dalla legge 13 maggio 1978, n. 180 (Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori), cosiddetta legge Basaglia, per cui oggi la misura di sicurezza non si applicherebbe per un generico pregiudizio, ma



solo quando il soggetto abbia commesso un fatto costituente oggettivamente reato e vi sia una valutazione, anche prognostica, di pericolosità sociale, con eventuale applicazione del ricovero presso una Residenza per l'esecuzione di una misura di sicurezza (REMS) disposto anche a tutela della collettività (è citata la sentenza di questa Corte n. 253 del 2003). Di contro, il malato mentale non sarebbe di per sé isolato dalla società per la sua patologia, ma l'ordinamento ne favorirebbe la presa in carico da parte dei servizi territoriali di salute mentale e il suo reinserimento nel mondo del lavoro, per esempio con l'art. 9 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

8.- La legge Basaglia, ad avviso della Corte rimettente, si sarebbe fatta carico anche del trattamento sanitario del malato di mente che rifiuti le cure urgenti e indifferibili, disegnando il quadro normativo confluito nella legge n. 833 del 1978. Dagli artt. 33, 34 e 35 di quest'ultima, che la rimettente ripercorre nel dettaglio, emergerebbe che il trattamento sanitario obbligatorio è finalizzato solo alla tutela della salute del paziente e non alla difesa sociale; il trattamento, infatti, potrebbe essere disposto soltanto dopo aver esperito ogni iniziativa possibile per ottenere il consenso e solo in presenza di tre condizioni previste dalla legge: *a)* l'esistenza di alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici; *b)* la loro mancata accettazione da parte dell'infermo; *c)* l'esistenza di condizioni e circostanze che non consentano di adottare tempestive e idonee misure sanitarie extraospedaliere (Corte di cassazione, terza sezione civile, ordinanza 11 gennaio 2023, n. 509).

Quanto ad alcuni aspetti specifici della normativa, la rimettente osserva che le fasi e i termini di cui all'art. 35 della legge n. 833 del 1978 sarebbero previsti a pena della cessazione di ogni effetto della misura; che, pur dovendo il trattamento interrompersi al venir meno delle esigenze di cura, anche prima del termine ordinario di sette giorni, la legge non prevederebbe un termine massimo; che, non essendo il trattamento rimesso alla spontanea esecuzione, ma consistendo in un ricovero coattivo con l'uso della forza pubblica di cui dispone il sindaco (circolare del Ministero dell'interno 20 luglio 2001, n. 3, recante «Trattamento sanitario obbligatorio per soggetti con patologia mentale. Competenze della polizia Municipale») si tratterebbe di un trattamento sanitario coattivo; che avverso il provvedimento convalidato dal giudice tutelare l'art. 35 della citata legge prevederebbe un controllo giurisdizionale differito; che la giurisprudenza di legittimità avrebbe inteso la relativa legittimazione, riconosciuta dalla legge a «chiunque vi abbia interesse», come circoscritta a coloro che abbiano un concreto e attuale interesse, in ragione di uno stretto e personale rapporto con il paziente, tale da far valere l'interesse di costui alla corretta applicazione della misura (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 15 febbraio 2024, n. 4229 e 13 febbraio 2024, n. 4000).

9.- Ricostruito il quadro normativo, la Corte di cassazione rileva che le censure proposte dalla ricorrente metterebbero in luce che, nella normativa vigente, il sindaco e il giudice tutelare comunicerebbero tra loro, ma nessuno dei due comunicherebbe con il paziente, non essendo prevista né la comunicazione del provvedimento sindacale, né la notificazione del successivo decreto di convalida; inoltre, l'eventuale impugnazione del decreto avverrebbe «al buio», non essendo la persona resa partecipe degli atti a monte della convalida; la mancata audizione della persona da parte del giudice tutelare prima della convalida o anche successivamente, ma in ogni caso prima della scadenza del trattamento, renderebbe il controllo giudiziale meramente formale; nel successivo giudizio di opposizione, la mancata audizione renderebbe alcuni elementi non più recuperabili e gli accertamenti fatti sulla persona dopo la dimissione dall'ospedale rischierebbero di essere poco utili per ricostruire la situazione legittimante il trattamento nella sua effettiva consistenza e gravità al momento del ricovero.

10.- Secondo la Corte rimettente, l'omessa previsione delle indicate comunicazioni e dell'audizione prima della convalida configurerebbe una violazione del diritto al contraddittorio, alla informazione e alla difesa, dunque un deficit costituzionalmente rilevante. Tale deficit non sarebbe rimediabile con una lettura costituzionalmente orientata, atteso che gli adempimenti procedurali in materia, essendo sottoposti a riserva di legge, dovrebbero essere previsti dalla legge stessa e non creati dal giudice.

11.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama la distinzione tra trattamenti sanitari obbligatori e trattamenti sanitari coercitivi, per i quali le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. si aggiungerebbero a quelle dell'art. 13 Cost. (sono richiamate le sentenze n. 22 del 2022 e, in materia vaccinale, n. 14 del 2023).

11.1.- Le garanzie dell'art. 13 Cost., secondo la Corte rimettente, sarebbero correlate al diritto di agire e di difendersi in giudizio, ai sensi dell'art. 24 Cost., e alle garanzie di cui all'art. 111 Cost., che considererebbe giusto solo il processo che si svolge nel contraddittorio.

Rispetto a tali parametri, il vigente quadro normativo sarebbe carente, poiché una coazione fisica limitativa della capacità di autodeterminarsi nelle scelte sanitarie richiederebbe non soltanto una valutazione medica soggetta a controllo giurisdizionale esterno, ma un giudizio assistito dalle relative garanzie.

11.2.- Per ciò che attiene al diritto alla tutela giurisdizionale, esso costituirebbe un principio supremo dell'ordinamento (è citata la sentenza n. 18 del 1982 di questa Corte), a maggior ragione nei casi in cui sono in gioco diritti fondamentali, quali il diritto di rifiutare le cure; il rispetto della dignità della persona, inoltre, non troverebbe espressione soltanto nella relazione medico-paziente, ma anche nel diritto a essere informati e a potersi difendere nel procedimento di adozione di una misura restrittiva al tempo stesso della libertà personale e del diritto di autodeterminarsi in materia di salute. In proposito, l'ordinanza di



rimessione richiama la sentenza n. 74 del 1968, nella quale questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della previgente disciplina di cui alla legge n. 36 del 1904, nella parte in cui non permetteva la difesa dell'infermo nel procedimento giurisdizionale di ricovero definitivo.

Il Collegio rimettente rileva quindi che, sebbene la legge preveda la possibilità di chiedere la revoca del provvedimento trattamentale e di proporre successiva opposizione, di fatto l'assenza del diritto a essere tempestivamente informati del provvedimento sindacale e delle ragioni su cui questo si fonda, nonché della necessaria convalida e delle modalità di opposizione, costituirebbe un ostacolo rilevante all'esercizio del diritto a un ricorso effettivo, alla difesa e, in ultima istanza, a un giusto processo. Ciò tanto più che, ad avviso della Corte di cassazione, mentre altre ipotesi di privazione della libertà personale, quali la custodia cautelare, richiederebbero il bilanciamento con altri interessi giuridicamente rilevanti, nei trattamenti sanitari coattivi l'interesse alla libertà individuale non sarebbe posto in bilanciamento con un interesse della collettività, ma soltanto con l'interesse alla salute del soggetto stesso.

11.3.- In termini comparativi, il giudice *a quo* richiama altri procedimenti restrittivi della libertà personale non connessi a un procedimento penale, quali l'accompagnamento alla frontiera e il trattenimento nei centri di permanenza degli stranieri espulsi, ai sensi degli artt. 13 e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che questa Corte avrebbe ricondotto alle garanzie della libertà personale (sono citate le sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001) e nel cui ambito avrebbe riconosciuto il diritto a essere ascoltati da un giudice con l'assistenza di un difensore (è citata la sentenza n. 222 del 2004), ritenendo, pertanto, irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza l'assenza di garanzie analoghe nei trattamenti sanitari coattivi.

Non sarebbero, in questo senso, sufficienti la convalida, il diritto di parlare con chiunque nel corso del trattamento e la successiva opposizione, poiché non si comprenderebbe come una persona in stato di alterazione psichica possa tempestivamente opporsi prima della fine del trattamento, quando nessun altro lo fa, «se non viene informata del suo status giuridico e delle ragioni per le quali, ex abrupto, le si parano dinnanzi i vigili urbani per prenderla e portarla in ospedale, in esecuzione di una ordinanza sindacale di cui la persona, o eventualmente il suo legale rappresentante, non ha contezza. E come possa reagire, prima di avere recuperato la sua libertà e la collocazione nella società, se della esistenza di un giudice che convalida il provvedimento sindacale non ha notizia, posto che neppure l'ordinanza del giudice tutelare le viene notificata».

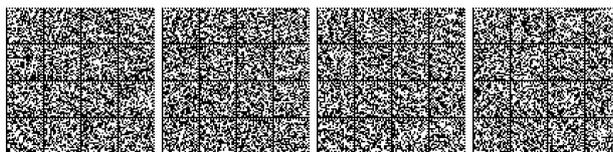
Sempre in termini comparativi, sostiene la stessa Corte rimettente che l'ordinamento prevederebbe altri modelli processuali semplificati a tutela delle persone fragili e dei loro diritti fondamentali, come il procedimento per la nomina di amministratore di sostegno, per i quali la giurisprudenza di legittimità avrebbe preteso il rispetto dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio (sono citate Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 20 marzo 2013, n. 6861 e 29 novembre 2006, n. 25366).

11.4.- Il giudice *a quo*, inoltre, richiama il Report periodico adottato nel 2023 nei confronti dell'Italia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa, secondo cui il procedimento di applicazione del trattamento sanitario obbligatorio seguirebbe un formato standardizzato e ripetitivo, il giudice tutelare non incontrerebbe mai i pazienti di persona ed essi rimarrebbero disinformati sul loro status legale.

Il Comitato avrebbe rilevato un problema di compatibilità con l'art. 13 Cost. e dato atto di un disegno di legge presentato nel 2017, volto al rafforzamento delle tutele giuridiche dei pazienti ospedalizzati coercitivamente, compresa la nomina di un curatore. Non essendo intervenute modifiche al sistema, il Comitato avrebbe raccomandato allo Stato italiano di agire, anche a livello legislativo, per garantire che i pazienti siano informati tempestivamente del loro status, dei rispettivi diritti, della possibilità di opposizione ai sensi della legge n. 833 del 1978, e che siano, di norma, ascoltati personalmente dal giudice tutelare, preferibilmente nei locali ospedalieri.

12.- La Corte rimettente evoca la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, 8 ottobre 2013, *Azenabor contro Italia*, di irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, in cui pure la Corte di Strasburgo ha sottolineato l'importanza dell'audizione diretta del paziente da parte del giudice tutelare, «per poter valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere» (paragrafo 21); inoltre, la Corte EDU ha rilevato come, in linea di principio, la mancata comunicazione del provvedimento che dispone il trattamento possa ridurre le garanzie procedurali dei soggetti interessati, pur concludendo che, nel caso di specie, i diritti della ricorrente non erano stati pregiudicati, poiché ella aveva potuto presentare ricorso. Il giudice *a quo* insiste, tuttavia, sull'importanza non solo della possibilità di presentare ricorso, ma anche dei tempi della tutela, in quanto diritti come la libertà e la salute potrebbero essere irrimediabilmente pregiudicati dall'impedimento alla presentazione di un tempestivo ricorso e non adeguatamente compensati da un risarcimento monetario.

13.- Quanto alle eccezioni proposte dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio *a quo*, per cui la privazione della libertà non avrebbe scopo punitivo e sarebbe adottata a fin di bene sulla base di un giudizio medico rispetto a cui il controllo giurisdizionale non potrebbe essere che esterno, ritiene la Corte rimettente che questa impostazione costituisca «un ultimo residuo di quella logica manicomiale che la legge Basaglia ha avvertato, e di quella convinzione, contrastata dal diritto vivente, che la persona affetta da patologia psichiatrica, disabilità, immaturità, non debba partecipare, nella misura in cui le circostanze glielo consentono, alle decisioni che la riguardano».



Il diritto di essere informati e di esprimere la propria opinione, invece, anche se quest'ultima fosse poi motivatamente disattesa dall'autorità giudiziaria, costituirebbe un principio ormai immanente nell'ordinamento, affermatosi progressivamente sia per i minori di età, che per gli adulti che necessitano di una misura di protezione civile, anche eventualmente limitativa della capacità (sono citate Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze 20 marzo 2024, n. 7414 e 21 novembre 2023, n. 32219; terza sezione civile, sentenza 11 dicembre 2023, n. 34560; prima sezione civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6129), in quanto il diritto della persona a essere informata e a partecipare ai processi in cui si discute del suo interesse attiene alla dignità della persona, da assicurare anche attraverso una adeguata informativa ogni qualvolta la persona sconti una posizione di debolezza o di asimmetria. Sarebbe, pertanto, irragionevole che il diritto all'ascolto venga garantito nella fase medica e non anche nella fase giurisdizionale, atteso che l'incapacità mai inciderebbe sulla titolarità dei diritti, ma soltanto sul loro modo di esercizio.

14.- Sotto altro profilo, il giudice *a quo* prospetta che dall'art. 111 Cost. e dagli artt. 6 e 13 CEDU si ricaverebbero alcuni connotati fondamentali della funzione giurisdizionale, quali l'imparzialità del giudice, il contraddittorio, la tempestività e l'effettività, principi che si compenetrerebbero a vicenda; il diritto a un ricorso effettivo, in particolare, consisterebbe nel diritto di richiedere tutela a un giudice per mezzo di un rimedio giurisdizionale effettivo, ossia idoneo a consentire la riparazione, e praticabile, nel senso di non impossibile o assai difficile (è citata Corte EDU, grande camera, sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia).

La Corte rimettente richiama, inoltre, la giurisprudenza di questa Corte in tema di diritto alla tutela giurisdizionale (sentenze n. 82 del 1996 e n. 18 del 1982) e di diritto di agire e di difendersi in giudizio (sentenze n. 120 del 2014, n. 29 del 2003 e n. 26 del 1999; ordinanza n. 386 del 2004); sebbene tali principi non impongano che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con gli stessi effetti, essi impedirebbero oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento di attività processuale (sentenze n. 427 del 1999 e n. 63 del 1977; ordinanza n. 99 del 2000).

Nel caso di specie, non verrebbe in rilievo l'imposizione di un onere eccessivo, ma una lacuna, la mancata notificazione dei provvedimenti, essendo impensabile che si possa proporre ricorso avverso un provvedimento di cui non si ha contezza, tanto più che il primo destinatario della motivazione di un provvedimento è la persona i cui diritti sono incisi e che, pure, non è posta in condizione di conoscerne le ragioni, scontando un ostacolo insormontabile all'accesso in tempo utile alla giustizia.

15.- Pertanto, ad avviso della Corte rimettente, la mancata previsione negli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, non rimediabile in via interpretativa, della notificazione dei provvedimenti, nonché dei passaggi procedurali a garanzia del contraddittorio, della difesa e di un ricorso tempestivo ed effettivo contro le decisioni che limitano il diritto di autodeterminarsi in materia di trattamenti sanitari e la libertà personale, compresa l'audizione della persona interessata, determinerebbero una violazione degli artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU.

16.- Non è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, né si è costituita la parte ricorrente nel giudizio di cassazione.

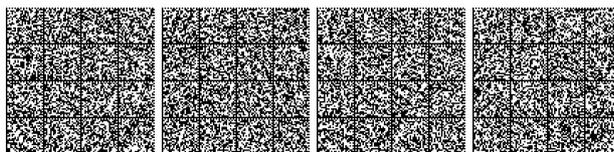
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 24, 32, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, «nella parte in cui non prevedono che il provvedimento motivato con il quale il sindaco dispone il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera sia tempestivamente notificato all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48 ore successive e con l'avviso che l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno e di chiedere la revoca del suddetto provvedimento, nonché di essere sentito personalmente dal giudice tutelare prima della convalida; nonché nella parte in cui non prevedono che la ordinanza motivata di convalida del giudice tutelare sia tempestivamente notificata all'interessato, o al suo eventuale legale rappresentante, con l'avviso che può presentare ricorso ai sensi dell'art. 35 della legge 833/1978».

La Corte rimettente espone di essere stata adita nell'ambito di un giudizio di opposizione avverso il decreto di convalida di un provvedimento sindacale che ha disposto un trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera.

1.1.- Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* ne afferma la sussistenza poiché il motivo di ricorso su cui è chiamato a decidere attiene all'assenza di garanzie nel procedimento che ha disposto il trattamento. La legittimità costituzionale di tale procedimento costituirebbe questione preliminare e centrale per stabilire se il trattamento sanitario sia stato disposto legalmente o abbia comportato una illegittima privazione della libertà personale e della facoltà di autodeterminarsi in materia di salute.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che quello disciplinato dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978 sia un trattamento sanitario coattivo ai sensi degli artt. 32 e 13 Cost., che in quanto tale dovrebbe rispet-



tare le garanzie richieste da entrambe le disposizioni costituzionali; tuttavia, la mancata previsione sia della comunicazione alla persona interessata del provvedimento sindacale che dispone il trattamento, sia della notificazione alla stessa del decreto di convalida del giudice tutelare, nonché la sua mancata audizione da parte del giudice prima della convalida determinerebbero una lesione dell'art. 13 Cost., considerato insieme all'art. 24 Cost., in relazione al diritto di azione e di difesa in giudizio, e all'art. 111 Cost., per cui è giusto solo il processo che si svolge nel contraddittorio. Un provvedimento che, sul presupposto di un'alterazione psichica, provoca la temporanea limitazione della libertà di autodeterminarsi nella scelta delle cure e che si accompagna a una coazione fisica richiederebbe un giudizio assistito dalle suddette garanzie costituzionali, che l'attuale disciplina legislativa non prevede.

Sotto altro profilo, la Corte di cassazione osserva che altri provvedimenti amministrativi restrittivi della libertà personale, quali l'accompagnamento coattivo alla frontiera e il trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per il rimpatrio, devono essere assistiti dal diritto di essere ascoltati dal giudice in sede di convalida, sicché sarebbe irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza l'omessa previsione di analogo adempimento nel trattamento sanitario coattivo.

Proprio in relazione alle persone fragili, inoltre, ad avviso della Corte rimettente l'ordinamento prevederebbe modelli procedurali che, pur semplificati, quando incidono su diritti costituzionali contemplano sempre l'audizione della persona, come il procedimento per la nomina dell'amministratore di sostegno.

Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che la vigente normativa lederebbe il diritto a un ricorso effettivo, che troverebbe fondamento nel giusto processo garantito dall'art. 111 Cost. e, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., dagli artt. 6 e 13 CEDU, i quali esprimerebbero, congiuntamente considerati, alcuni connotati essenziali della funzione giurisdizionale. Tali connotati sarebbero pregiudicati dalla mancata notificazione del provvedimento avverso cui il soggetto dovrebbe ricorrere, con il paradosso che il destinatario del provvedimento non avrebbe neppure contezza della sua esistenza, non potendo conoscere né confutare le ragioni che ne costituiscono il fondamento e incontrando così un ostacolo insormontabile nell'accesso in tempo utile alla giustizia.

2.- Prima di affrontare nel merito le questioni, è opportuna una breve ricostruzione della disciplina legislativa del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera e del suo inquadramento nel sistema delle garanzie costituzionali.

2.1.- Il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera è regolato dagli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978, con i quali è stata trasposta nella legge istitutiva del servizio sanitario nazionale la disciplina introdotta pochi mesi prima dalla legge n. 180 del 1978, la cosiddetta legge Basaglia.

Quest'ultima, disponendo la chiusura dei manicomi, ha segnato il passaggio da una visione custodialista, finalizzata alla difesa sociale, a una visione volta alla cura della persona affetta da disabilità psichica, costituendo una tappa fondamentale del cambiamento di paradigma culturale, scientifico e normativo nel trattamento della salute mentale e contribuendo al riconoscimento, anche in favore delle persone affette da disabilità mentale, della pienezza dei diritti costituzionali (sentenza n. 99 del 2019).

Lo stesso art. 33 della legge n. 833 del 1978, al secondo comma, riconduce gli accertamenti e i trattamenti sanitari obbligatori all'art. 32 Cost., stabilendo che essi si svolgono «nel rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici, compreso per quanto possibile il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura». E tanto dispone con portata generale, riferendosi a tutti i cosiddetti trattamenti sanitari «obbligatori» - così nella rubrica dell'articolo - disposti dal sindaco, nella sua qualità di autorità sanitaria, su proposta motivata di un medico, compresi i trattamenti obbligatori extraospedalieri.

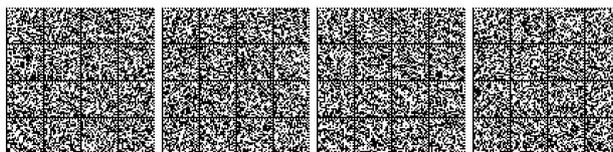
Rispetto alla generalità di tali trattamenti, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione concernono esclusivamente i trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale, i soli per i quali l'art. 35 della legge n. 833 del 1978 prevede la convalida dell'autorità giurisdizionale.

2.2.- Gli artt. 33, 34 e 35 della legge n. 833 del 1978 ne disciplinano i presupposti sostanziali e le condizioni procedurali.

Quanto ai profili sostanziali, il trattamento può essere adottato «solo se», ai sensi dell'art. 34, quarto comma, della citata legge, ricorrono tre presupposti: *a)* l'esistenza di alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici; *b)* la mancata accettazione degli stessi da parte dell'infermo; *c)* l'assenza di condizioni e circostanze per l'adozione di tempestive e idonee misure extraospedaliere.

In relazione al secondo presupposto sostanziale (la mancata accettazione degli interventi), l'art. 33, quinto comma, prevede che i trattamenti «devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione da parte di chi vi è obbligato», prospettando il trattamento coattivo come *extrema ratio*, in coerenza con il principio espresso dal primo comma della stessa disposizione, per cui «[g]li accertamenti ed i trattamenti sanitari sono di norma volontari».

2.3.- La legge, inoltre, circonda il trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera di garanzie procedurali e processuali.



Le garanzie procedurali precedono l'adozione del provvedimento sindacale e consistono in un duplice parere medico. Il provvedimento è adottato su proposta motivata di un medico (art. 33, terzo comma) sottoposta a «convalida» - così testualmente l'art. 34, quarto comma, ultimo periodo - di un secondo medico dell'unità sanitaria locale, dunque appartenente al servizio sanitario nazionale, normalmente uno specialista in psichiatria.

Il sindaco adotta il provvedimento che dispone il trattamento entro quarantotto ore dalla convalida da parte dello specialista (art. 35, primo comma), motivando espressamente in ordine all'esistenza dei tre presupposti sostanziali sopra richiamati, tra cui la ricerca dell'alleanza terapeutica e l'assenza di soluzioni per ovviare al ricovero ospedaliero (art. 34, quarto comma, ultimo periodo).

Secondo la giurisprudenza di legittimità, i richiamati presupposti sostanziali costituiscono autonomi elementi di valutazione della cui esistenza la motivazione del decreto di convalida deve dare conto ai fini della validità della misura (Cass., ord. n. 509 del 2023; in questo senso, già Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenza 23 giugno 1998, n. 6240).

Costituiscono garanzie procedurali, inoltre, il diritto della persona, nel corso del trattamento sanitario obbligatorio, di comunicare con chi ritenga opportuno e il diritto, esercitabile da chiunque, di chiedere al sindaco la revoca o la modifica del provvedimento che ha disposto il trattamento o della sua proroga (art. 33, commi sesto e settimo).

2.4.- Sul piano processuale l'art. 35 della legge n. 833 del 1978 disciplina la convalida giurisdizionale.

La disposizione prevede che il provvedimento sindacale deve essere notificato, entro quarantotto ore dal ricovero, tramite messo comunale, al giudice tutelare nella cui circoscrizione rientra il comune (art. 35, primo comma). Il giudice tutelare, entro le successive quarantotto ore, assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti, provvede con decreto motivato a convalidare o a non convalidare il provvedimento e ne dà comunicazione al sindaco. In caso di mancata convalida, il sindaco dispone la cessazione del trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera (art. 35, secondo comma). La proroga del trattamento oltre il settimo giorno ripete lo schema originario della proposta motivata del medico, del provvedimento sindacale e della convalida giurisdizionale (art. 35, quarto comma).

Non è previsto un termine massimo di durata del trattamento.

L'omissione delle comunicazioni previste dalle richiamate disposizioni comporta la cessazione di ogni effetto del provvedimento e, salvo che non sussistano gli estremi di un delitto più grave, configura il reato di omissione di atti d'ufficio (art. 35, settimo comma).

2.5.- I successivi commi dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978 disciplinano il controllo giurisdizionale sui provvedimenti adottati, nella forma del contraddittorio differito. Per ciò che qui rileva, la persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio e chiunque vi abbia interesse possono proporre ricorso contro il provvedimento sindacale convalidato avanti al tribunale competente per territorio (art. 35, ottavo comma).

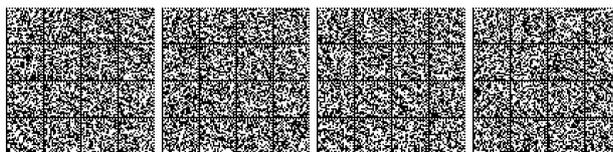
Come la stessa ordinanza di rimessione rileva, la giurisprudenza di legittimità ha escluso che la nozione di «chiunque», ai fini della possibilità di proporre opposizione, comporti una legittimazione diffusa, circoscrivendola in capo a soggetti che abbiano un interesse concreto e attuale a far valere la legittimità del trattamento, in ragione di un rapporto stretto e personale con il paziente che vi è sottoposto (Corte di cassazione, ordinanze n. 4229 e n. 4000 del 2024).

Nel giudizio di opposizione, la parte può stare in giudizio personalmente o assistita da un difensore. Il decreto di fissazione dell'udienza è notificato alle parti e al pubblico ministero. Su istanza della parte o del pubblico ministero, il presidente del tribunale può disporre la sospensione del trattamento prima dell'udienza di comparizione, evidentemente laddove sia ancora in corso (art. 35, commi decimo e seguenti).

3.- Dal punto di vista delle garanzie costituzionali, il trattamento sanitario in degenza ospedaliera costituisce un vero e proprio trattamento sanitario coattivo, in quanto disposto contro la volontà dell'interessato e incidente sulla sua libertà fisica. La misura si pone così sul crinale tra la libertà di autodeterminazione in materia di salute e la regola del consenso, da un lato, e l'esigenza di protezione della salute della persona stessa, dall'altro, che giustifica in via d'eccezione un trattamento contro la sua volontà imposto mediante coazione fisica.

3.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, allorché un trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come obbligatorio, e dunque rimesso alla spontanea esecuzione, ma come coattivo, potendo il destinatario esservi assoggettato con la forza, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. si aggiungono a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale.

Incide, infatti, sulla libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile (sentenze n. 203 del 2024, n. 205, n. 127 e n. 22 del 2022, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004, n. 105 del 2001 e n. 419 del 1994). Tra le misure restrittive della libertà personale questa Corte ha annoverato anche ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente, ritenendolo per ciò stesso qualificabile non solo come obbligatorio ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come coattivo ai sensi dell'art. 13 Cost. (sentenze n. 203 e n. 135 del 2024, n. 22 del 2022 e n. 238 del 1996).



Presupposto del trattamento di cui all'art. 35 della legge n. 833 del 1978, invero, è la mancanza di consenso della persona interessata. Inoltre, il trattamento è portato a esecuzione coattiva dai vigili urbani, in quanto polizia amministrativa sanitaria, mediante accompagnamento presso un presidio ospedaliero da cui la persona non può allontanarsi per tutta la durata della misura, prevista per un termine ordinario di sette giorni, salva proroga da disporsi, come detto, reiterando le fasi e i presupposti del procedimento originario.

In relazione alla previgente disciplina dell'internamento coattivo in manicomio, di cui alla legge n. 36 del 1904, d'altra parte, questa Corte ritenne che il ricovero per necessità e urgenza disposto dall'autorità di pubblica sicurezza rientrasse «tra quelli restrittivi della libertà personale» ai sensi dell'art. 13, terzo comma, Cost. (sentenza n. 74 del 1968).

È indubbio, dunque, che ai trattamenti sanitari coattivi si applicano tutte le garanzie dell'art. 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona a un potere pubblico in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà (sentenze n. 203 e n. 135 del 2024, n. 22 del 2022 e n. 238 del 1996).

4.- La riconducibilità del trattamento sanitario coattivo alle garanzie congiunte degli artt. 13 e 32 Cost. determina il carattere eccezionale dell'istituto e ne illumina la ragion d'essere.

Proprio l'incidenza sulla libertà personale comporta che il trattamento sanitario coattivo debba operare quale *extrema ratio*, ossia nell'osservanza del principio del minor sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale (sentenza n. 22 del 2022, concernente le REMS; sentenza n. 250 del 2018, relativa alle misure di sicurezza detentive; sentenza n. 179 del 2017, in tema di pena detentiva; sentenza n. 265 del 2010, riferita alle misure cautelari).

Questa Corte ha affermato, infatti, che gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all'art. 2 Cost., che tutela i diritti involabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica, esigono che il legislatore preveda trattamenti sanitari coattivi in chiave, appunto, di *extrema ratio* ed entro i limiti della proporzionalità in rapporto alle necessità terapeutiche e al rispetto della dignità della persona (sentenza n. 22 del 2022).

4.1.- Il requisito della ricerca del consenso fino a dove è possibile, già presente nella legge Basaglia e poi nella legge n. 833 del 1978, risulta oggi ulteriormente rafforzato dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), che ha affermato, rispetto alla generalità dei trattamenti medici, la necessità, di regola, del consenso libero e informato del paziente maturato in seno all'alleanza terapeutica con il medico: necessità che questa Corte aveva, peraltro, già da tempo dedotto dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost. (sentenze n. 438 del 2008, n. 253 del 2009, n. 242 del 2019, n. 135 del 2024, n. 66 del 2025; ordinanza n. 207 del 2018).

4.2.- Quanto alle finalità che legittimano il trattamento sanitario coattivo, esse trovano la loro ragion d'essere essenzialmente nell'art. 32 Cost.

L'ordinanza di rimessione dà atto di come, nell'attuale contesto normativo, siano scomparsi i riferimenti alla pericolosità per gli altri e al «pubblico scandalo» che, invece, connotavano le misure di ricovero provvisorio o definitivo nei manicomi nella già richiamata legge n. 36 del 1904. In quella disciplina, la richiesta di ricovero coattivo - previsto senza limiti di tempo, dunque anche per l'intera vita - poteva essere formulata non solo dai parenti dell'infermo, ma anche da chiunque altro nell'interesse «della società».

Chiamata a pronunciarsi su quella disciplina, come già ricordato, questa Corte ne diede una lettura costituzionalmente orientata anche sotto il profilo delle finalità, affermando che il ricovero «non è disposto contro il soggetto a titolo di pena o di misura di sicurezza, ma, quanto meno prevalentemente, a favore di lui, a protezione della sua salute e della sua integrità fisica» (sentenza n. 74 del 1968).

4.3.- Nell'ottica dell'attuazione del disegno costituzionale relativo alla centralità della persona, i ricordati presupposti sostanziali del trattamento sanitario coattivo, previsti dagli artt. 33 e 34 della legge n. 833 del 1978, riflettono la finalità eminente cui il trattamento è indirizzato, ossia la tutela della salute del paziente stesso.

La giurisprudenza di legittimità ha confermato questa impostazione, incentrata sul principio personalista, affermando che il trattamento sanitario coattivo in condizioni di degenza ospedaliera non è una misura di difesa sociale, ma deve essere necessariamente finalizzato alla tutela della salute mentale del paziente stesso (Corte di cassazione, ordinanze n. 4000 del 2024 e n. 509 del 2023).

L'art. 32 Cost., pertanto, costituisce insieme causa e limite del trattamento sanitario coattivo, che non trova giustificazione se non nella cura della persona interessata.

4.4.- Esistono nell'ordinamento, del resto, altri istituti che presuppongono la pericolosità sociale della persona affetta da infermità mentale e che sono finalizzati anche alla protezione dell'incolumità e di diritti costituzionali di terzi, quali le misure di sicurezza, e, in particolare, l'assegnazione alle REMS.

Questa Corte ha chiarito che i due istituti, trattamento sanitario coattivo e assegnazione alle REMS, hanno presupposti diversi, richiedendo soltanto la misura di sicurezza una manifestazione della pericolosità sociale nel compimento di fatti costituenti reato e una valutazione della pericolosità stessa anche in termini prognostici, a tutela della collettività. La «natura



“ancipite”)» della misura di sicurezza, la sua duplice «polarità», di cura e tutela dell’infermo e di contenimento della pericolosità sociale (sentenza n. 22 del 2022), difettano nel trattamento sanitario coattivo in degenza ospedaliera, che resta, invece, ispirato al principio personalista e finalizzato essenzialmente alla cura della persona.

5.- Ricostruita la *ratio* dell’istituto del trattamento sanitario coattivo nel sistema delle garanzie costituzionali, può procedersi all’esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale.

Va, peraltro, precisato che, alla luce delle censure prospettate, tali questioni, pur essendo proposte anche nei confronti degli artt. 33 e 34 della legge n. 833 del 1978, devono ritenersi limitate al solo art. 35 della stessa legge.

6.- Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., nei termini di seguito precisati.

6.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza, di prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l’azione, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023, n. 143 e n. 13 del 2022), che si ravvisa, con riferimento specifico all’art. 24 Cost., ogniqualvolta emerge un’ingiustificabile compressione del diritto di agire (tra le molte, sentenze n. 271 del 2019, n. 121 del 2016, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004).

In particolare, si è più volte affermato che l’art. 24 Cost. non comporta che la persona debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

6.2.- A fronte della discrezionalità del legislatore nel modulare le forme di tutela giurisdizionale, tuttavia, l’art. 35 della legge n. 833 del 1978 determina una significativa compressione del diritto di difesa e al contraddittorio, cioè dei contenuti minimi della tutela giurisdizionale. Tale compressione assume particolare rilievo perché attiene a provvedimenti amministrativi adottati in assenza del consenso dell’interessato, in violazione del principio di libertà di cura, e incidenti sulla sua libertà fisica, quindi sul nucleo primario della protezione costituzionale della libertà personale.

Si tratta di provvedimenti che hanno una finalità terapeutica, nell’interesse della salute della persona stessa, ai sensi dell’art. 32 Cost., per la cui adozione non vengono in rilievo esigenze costituzionali di ordine pubblico e sicurezza riconoscibili in capo alla collettività. Sicché proprio il soggetto nel cui interesse il provvedimento coattivo è adottato non è messo in condizione di conoscerlo ed è escluso dal relativo procedimento di convalida giurisdizionale.

7.- Il diritto di ricevere comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale non è inficiato dalla condizione di alterazione psichica in cui versa la persona sottoposta a trattamento sanitario coattivo.

7.1.- Innanzitutto, il trattamento sanitario coattivo può intervenire nei casi più diversi, da quello di persone affette da una persistente infermità psichica, eventualmente già interdette, inabilite o assistite da amministratore di sostegno, a quello di persone che solo occasionalmente si trovino in una condizione di alterazione, non infrequentemente dovuta a condizioni sociali di marginalizzazione e di abbandono.

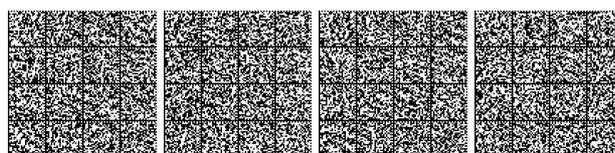
La giurisprudenza di legittimità ha dato atto di queste variabili, affermando che «[n]onostante, dal punto di vista normativo, un paziente sia considerato, secondo una visione dicotomica, capace oppure incapace, la realtà clinica suggerisce che possano esistere degli spazi di autonomia e libertà decisionale residui anche in pazienti sottoposti a TSO», osservando come nella prassi debbano operare approcci multidimensionali, volti alla valutazione caso per caso, nel singolo paziente, della capacità a prestare il consenso (Corte di cassazione, ordinanza n. 509 del 2023).

7.2.- In secondo luogo, è certamente escluso che le persone, soltanto perché affette da infermità fisica o psichica, siano per ciò stesso private dei diritti costituzionali, compreso il diritto di agire e di difendersi in giudizio, in violazione del principio personalista e del principio della pari dignità sociale espressi dagli artt. 2 e 3, primo comma, Cost.

Il trattamento giuridico che l’ordinamento riserva alle persone affette da infermità fisica o psichica chiama in causa un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenze n. 25 e n. 3 del 2025, n. 42 del 2024, n. 110 del 2022, n. 114 e n. 83 del 2019, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016). Ai sensi dell’art. 3, secondo comma, Cost., infatti, è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali (sentenze n. 25, n. 3 e n. 1 del 2025, n. 258 del 2017).

7.3.- Anche in relazione ai diritti processuali, e in particolare alla capacità processuale della persona affetta da infermità psichica, questa Corte ha rilevato come l’ordinamento escluda, attraverso plurimi istituti, che la sola incapacità naturale, intesa come incapacità di intendere e di volere, momentanea o persistente, possa di per sé sola riverberarsi sulla capacità processuale.

Sul piano sostanziale, il legislatore ha progressivamente ampliato le tutele dell’incapace naturale, esprimendo un favor verso forme di tutela preventiva che comportino la minore limitazione possibile della capacità di agire, quali l’istituto dell’amministrazione di sostegno che - a differenza dei tradizionali istituti dell’interdizione e dell’inabilitazione - plasma i rimedi della



rappresentanza e dell'assistenza sulle effettive e concrete condizioni di vita dell'interessato, conservando al beneficiario la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno (sentenze n. 144 e n. 114 del 2019).

Sul piano processuale, le norme sulla capacità di agire sono ispirate all'obiettivo di bilanciare la protezione dell'incapace con l'esigenza di non limitare a priori la sua capacità processuale, se non a seguito di adeguate verifiche sulle sue condizioni personali e tenuto conto del complesso degli interessi costituzionali implicati nel processo (in ambito civile, sentenza n. 168 del 2023; in ambito penale, sentenza n. 65 del 2023).

Per ciò che qui rileva, la persona conserva la piena capacità processuale proprio nei procedimenti volti a verificare la sussistenza dei presupposti idonei a condurre a una limitazione della sua capacità di agire, come attestato dalle previsioni in tale direzione dettate per altri giudizi che coinvolgono persone con fragilità psichiche. In particolare, l'interdicendo, l'inabilitando e il potenziale beneficiario dell'amministrazione di sostegno, nei relativi procedimenti, possono stare in giudizio e compiere da soli tutti gli atti del procedimento, comprese le impugnazioni, anche quando siano stati nominati il tutore o il curatore provvisori, ai sensi dell'art. 419 cod. civ., o l'amministratore provvisorio, ex art. 405, quarto comma, del medesimo codice.

Di recente, il legislatore ha conservato le previsioni che erano dettate a riguardo per tali procedimenti dagli artt. 712 e seguenti cod. proc. civ., contestualmente abrogati, nel nuovo rito in materia di persone, minorenni e famiglie introdotto con decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), mediante le disposizioni espresse dagli artt. 473-bis.55 e 473-bis.58 cod. proc. civ.

Come già rilevato, il legislatore ha inteso così ribadire l'importanza di non spogliare della capacità processuale chi non sia stato ancora privato della capacità legale d'agire, tant'è che proprio nei procedimenti diretti ad accertare l'eventuale incapacità legale dell'interessato è stata confermata la sua piena capacità di stare in giudizio e di compiere qualsivoglia atto processuale (sentenza n. 168 del 2023).

7.4.- La necessità che la persona interessata, affetta da momentanea alterazione o da persistente infermità psichica, partecipi al giudizio che la riguarda trova conferma nei precedenti di questa Corte, già menzionati e richiamati dalla stessa Corte rimettente, relativi ai procedimenti giurisdizionali per il ricovero definitivo e provvisorio previsti dalla legge n. 36 del 1904, all'epoca disposti rispettivamente dal tribunale in camera di consiglio e dal pretore. Di quelle disposizioni fu dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., in quanto all'interessato non era consentito di essere parte del procedimento, conoscere gli esiti dell'istruttoria e produrre nuove prove.

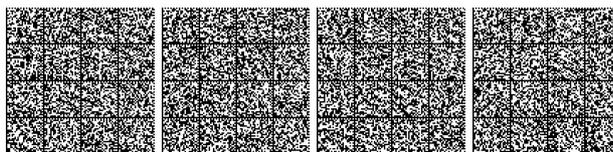
Si osservò, in quelle occasioni, che «non è ammissibile che il ricovero definitivo sia ordinato sul fondamento di istruttorie che all'infermo non è consentito di seguire o di contestare. Vero è che l'interessato può non essere in grado di provvedere personalmente alla propria difesa; ma da ciò non può argomentarsi che il diritto ad essa non debba spettare a chi si trova invece in condizione di provvedervi non ostante la infermità» (sentenza n. 74 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 223 del 1976).

7.5.- Deve, pertanto, ritenersi che la comunicazione all'interessato del provvedimento del sindaco con il quale è disposto nei suoi confronti un trattamento sanitario coattivo e la notificazione del relativo decreto motivato del giudice tutelare non trovino ostacolo nella condizione di possibile incapacità naturale nella quale il destinatario si trovi al momento della comunicazione o della notificazione.

8.- La condizione di alterazione psichica momentanea in cui versa la persona interessata, tuttavia, può essere di ostacolo alla effettiva comprensione del contenuto delle richiamate comunicazioni. Queste, dunque, benché necessarie, non sono sufficienti alla effettiva garanzia dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio. Per l'effettività di tali diritti assume particolare rilievo l'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare prima della convalida.

8.1.- L'attuale formulazione dell'art. 35, secondo comma, della legge n. 833 del 1978 stabilisce che il giudice tutelare provvede con decreto motivato a convalidare o a non convalidare il trattamento «assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti». La disposizione prevede, dunque, un'istruttoria sommaria prodromica alla convalida. Gli accertamenti, tuttavia, sono prescritti soltanto come eventuali, per cui l'audizione dell'interessato è rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità giudiziaria.

La dottrina segnala da tempo che il controllo svolto dal giudice tutelare in sede di convalida, nella prassi, è essenzialmente cartolare e per questo insufficiente per la reale conoscenza delle condizioni in cui è stato disposto il trattamento.



Nella stessa vicenda oggetto del giudizio *a quo* non vi è stata audizione prima della convalida. La Corte rimettente richiama, a questo proposito, il Report del 24 marzo 2023, adottato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti disumani e degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa in seguito a una visita periodica svoltasi in Italia. Nel rapporto il Comitato, pur riconoscendo il progressivo impegno del Governo italiano, ha ribadito alcuni rilievi già espressi in precedenti occasioni: da un lato, il riscontro di episodi prolungati e non giustificati di contenzione meccanica; dall'altro, per ciò che qui rileva, il fatto che le procedure con cui sono disposti i trattamenti sanitari coattivi siano poste in essere in maniera standardizzata e ripetitiva e che il giudice incaricato della loro verifica non incontri mai la persona interessata; infine, che i pazienti continuino a non essere informati della loro condizione giuridica e della possibilità di presentare ricorso e che le informazioni loro rese siano incomplete o a volte del tutto mancanti. Il Comitato, pertanto, ha rivolto alcune raccomandazioni alle autorità italiane per ovviare a tali criticità.

Anche la Corte EDU, benché in una pronuncia di irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, ha sottolineato l'importanza dell'audizione diretta del paziente da parte del giudice tutelare, per valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere, rilevando altresì che la mancata comunicazione del provvedimento che dispone il trattamento e del decreto del giudice tutelare possa, in linea di principio, ridurre le garanzie procedurali dei soggetti interessati (Corte EDU, sezione seconda, decisione 8 ottobre 2013, *Azenabor contro Italia*).

8.2.- L'audizione della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio da parte del giudice tutelare prima della convalida del provvedimento sindacale assolve a diverse funzioni, in relazione a ciascuna delle quali essa appare necessaria.

8.2.1.- In primo luogo, l'audizione costituisce presidio giurisdizionale minimo, parte dello statuto costituzionale della libertà personale ai sensi degli artt. 13, 24 e 111 Cost. Essa è necessaria per la verifica in concreto dei presupposti sostanziali che giustificano il trattamento ed è funzionale alla sua convalida, atteso che alla mancata convalida consegue la cessazione della restrizione della libertà personale.

L'audizione, da questo punto di vista, risponde sia ai rilievi formulati dal richiamato Report del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sia alle analoghe sollecitazioni espresse in più occasioni dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, volte all'adozione di maggiori cautele nell'applicazione dei trattamenti sanitari coattivi, affinché siano disposti in via residuale e nei soli casi effettivamente previsti dalla legge (da ultimo, Relazione al Parlamento 2023, sub sezione «Fragilità recluse», pagina 92).

8.2.2.- In secondo luogo, l'audizione da parte del giudice tutelare presso il luogo in cui la persona si trova - normalmente un reparto del servizio psichiatrico di diagnosi e cura - è certamente garanzia che il trattamento venga eseguito nel rispetto dell'art. 13, quarto comma, Cost., che sancisce il divieto di violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà personale, e nei limiti imposti dal rispetto della persona umana, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost.

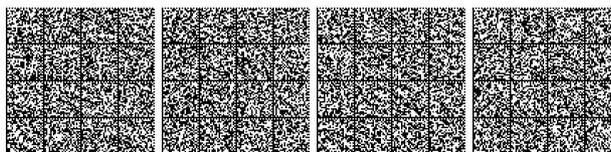
8.2.3.- Infine, il diritto di essere sentiti assume particolare rilievo nei confronti delle persone fragili, come possono essere coloro che si trovano sottoposti a un trattamento sanitario coattivo per alterazione psichica, sia essa transitoria o permanente. Per questo profilo, l'audizione assume la valenza di strumento di primo contatto, che consente di conoscere le reali condizioni in cui versa la persona interessata, anche dal punto di vista dell'esistenza di una rete di sostegno familiare e sociale.

8.3.- Con riferimento alle persone fragili, del resto, l'ordinamento contempla misure di protezione differenti, modulate sulle condizioni concrete del destinatario. Nella diversità dei presupposti, esse sono accomunate dalla centralità assegnata al diritto della persona di essere sentita prima dell'adozione di provvedimenti che la riguardano.

L'audizione è prevista nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione, per i quali l'art. 419, primo comma, cod. civ., stabilisce che «[n]on si può pronunciare l'interdizione o l'inabilitazione senza che si sia proceduto all'esame dell'interdicendo o dell'inabilitando».

Nel procedimento per la nomina di amministratore di sostegno, l'art. 407, secondo comma, cod. civ. stabilisce che «[i]l giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa».

La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che questa disposizione sia diretta espressione dei diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. L'audizione personale del beneficiario costituisce, infatti, adempimento essenziale della procedura, sia perché rispettoso della dignità della persona, sia perché funzionale allo scopo dell'istituto, per comprendere le concrete e attuali condizioni di menomazione fisica o psichica della persona



e la loro incidenza sulla capacità di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, consentendo di perimetrare i poteri gestori dell'amministratore alle effettive esigenze del beneficiario (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze n. 32219 del 2023 e 19 gennaio 2023, n. 1667).

Sul piano processuale, come già ricordato, in relazione alla capacità processuale dell'incapace naturale, l'esame dell'interdicendo e dell'inabilitando, già previsto negli artt. 714 e 715 cod. proc. civ., è ora ripreso nell'art. 473-bis.54 cod. proc. civ. e, per l'amministrazione di sostegno, nell'art. 473-bis.58 del medesimo codice.

8.4.- Anche nel procedimento di convalida del trattamento sanitario coattivo l'audizione della persona interessata assume importanza ai fini della possibile adozione di provvedimenti provvisori di protezione.

L'art. 35, sesto comma, della legge n. 833 del 1978 prevede che «[q]ualora ne sussista la necessità il giudice tutelare adotta i provvedimenti urgenti che possono occorrere per conservare e per amministrare il patrimonio dell'infermo».

La disposizione era già presente nel testo originario della legge Basaglia, ricalcando l'art. 361 cod. civ., in materia di tutela del minore, ma finalizzando i poteri ufficiosi a una visione patrimonialista. Già all'epoca, la dottrina vi aveva scorto una norma di chiusura, in quanto espressiva del ruolo del giudice tutelare nel sistema. Il legislatore, in questo modo, avrebbe inteso sancire la presa in carico, da parte della volontaria giurisdizione, di un nuovo soggetto, la persona affetta da infermità psichica, non interdetta e non inabilitata, affinché trovasse in questo ambito possibilità di tutela sostanziale e formale.

Ma una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, alla luce degli artt. 2, 3 e 32 Cost., conduce a intendere l'esercizio dei poteri ufficiosi come rivolto anche alla cura della persona. Già nella sentenza n. 74 del 1968, più volte richiamata, questa Corte rilevò che, nell'ambito del procedimento per il ricovero coattivo, avrebbero potuto essere adottati «provvedimenti di protezione, emessi di ufficio dal Tribunale avendo riguardo alle circostanze del caso».

L'audizione della persona interessata prima della convalida del provvedimento che dispone il trattamento sanitario coattivo, pertanto, consente al giudice tutelare di individuare il percorso in cui instradare le forme di miglior ausilio della persona in relazione alla sua condizione soggettiva.

8.5.- L'esercizio dei poteri ufficiosi da parte del giudice tutelare non può che avvenire nel rispetto del delicato equilibrio che intercorre tra esigenze protettive e autonomia individuale (sentenza n. 114 del 2019). Tali poteri possono consistere nell'adozione sia di misure informali, che di provvedimenti formali. Il giudice, ove sia il caso, potrà interloquire con i servizi sociali o investire il pubblico ministero per l'adozione degli atti di competenza tra i quali, in particolare, il promovimento della procedura di amministrazione di sostegno ai sensi degli artt. 406 e 417 cod. civ., nell'ambito della quale eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, procedere alla nomina di amministratore di sostegno provvisorio ex art. 405 del medesimo codice.

9.- Non si oppongono, d'altra parte, né all'obbligo di comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, né all'obbligo di audizione le ragioni dell'urgenza connesse alla convalida, che l'art. 35, secondo comma, della legge n. 833 del 1978, ripetendo lo schema dell'art. 13, terzo comma, Cost., richiede intervenga entro quarantotto ore dalla trasmissione del provvedimento sindacale.

9.1.- L'obbligo di comunicazione e l'obbligo di audizione, infatti, sono stati ritenuti necessari anche in relazione ad altre misure amministrative restrittive della libertà personale, quali l'accompagnamento coattivo alla frontiera e il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza per il rimpatrio, che richiedono le garanzie di cui all'art. 13 Cost. (tra le molte, sentenze n. 212 del 2023, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001).

Pronunciandosi anche sull'omessa comunicazione del provvedimento e sull'omessa audizione del destinatario in seno alla convalida, questa Corte ha ritenuto che la disposizione all'epoca censurata, insieme alla libertà personale, violasse «il diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile», poiché non prevedeva che questi dovesse essere ascoltato dal giudice, in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost. (sentenza n. 222 del 2004).

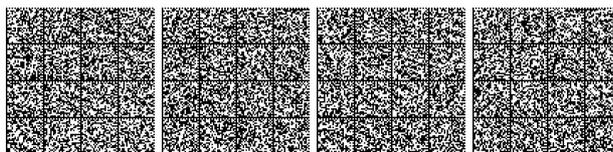
Pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel configurare uno schema procedimentale caratterizzato da celerità, anche in considerazione delle esigenze di sicurezza e ordine pubblico nella regolazione dei flussi migratori, si affermò che «quale che sia lo schema prescelto, in esso devono realizzarsi i principi della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento di libertate, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva» (sentenza n. 222 del 2004).

10.- In conclusione, l'omessa previsione della comunicazione del provvedimento sindacale e della notificazione del decreto di convalida alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, nonché l'omessa previsione dell'audizione della stessa persona interessata prima della convalida, determinano la violazione degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost.

L'art. 35 della legge n. 833 del 1978, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo:

- nella parte in cui non prevede, al primo comma, dopo le parole «deve essere», le parole «comunicato alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, e»;

- nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «assunte le informazioni», le parole «, sentita la persona interessata»;



- nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «ne dà comunicazione al sindaco», le parole «e ne dispone la notificazione alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente».

11.- Le ulteriori censure relative alla violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU sono assorbite.

Sono assorbiti, altresì, i profili di censura attinenti all'omessa previsione degli avvisi da inserirsi nelle comunicazioni rivolte alla persona sottoposta a trattamento sanitario coattivo, in quanto le sottese esigenze sono soddisfatte dall'obbligo di audizione del giudice tutelare prima della convalida.

12.- Atteso che la necessità di conoscere i provvedimenti restrittivi della libertà personale e le loro ragioni giustificative sussiste anche in caso di proroga del trattamento sanitario coattivo inizialmente disposto, deve essere dichiarata 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. 35 della legge n. 833 del 1978 nella parte in cui non prevede, al quarto comma, dopo le parole «ne dà comunicazione», le parole «alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, e».

13.- Resta ferma, per il legislatore, la possibilità di intervenire in qualsiasi momento al fine di individuare, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità che gli spetta, una eventuale diversa configurazione del trattamento sanitario coattivo, purché rispettosa dello statuto costituzionale della libertà personale e dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio, come pure l'adozione di ogni altra e diversa misura di protezione sostanziale o procedimentale della persona che vi sia sottoposta, quale in particolare la possibilità di prevedere la nomina di un curatore speciale al momento della convalida del trattamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale):

- nella parte in cui non prevede, al primo comma, dopo le parole «deve essere», le parole «comunicato alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, e»;

- nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «assunte le informazioni», le parole «, sentita la persona interessata»;

- nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «ne dà comunicazione al sindaco», le parole «e ne dispone la notificazione alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente»;

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. 35 della legge n. 833 del 1978 nella parte in cui non prevede, al quarto comma, dopo le parole «ne dà comunicazione», le parole «alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, e».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

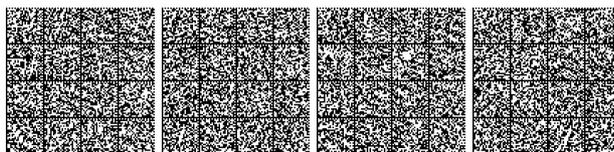
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 77

Sentenza 8 aprile - 30 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Principio dell'invarianza della soglia di anomalia - Applicazione, a seguito dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione, anche alle procedure nelle quali si fa ricorso all'inversione procedimentale - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa nonché lesione della libertà di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 108, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : 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, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici) promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra Consorzio Cadel scarl, il Comune di Napoli e La Metropoli scarl, con ordinanza del 21 maggio 2024, iscritta al n. 126 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione del Consorzio Cadel scarl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

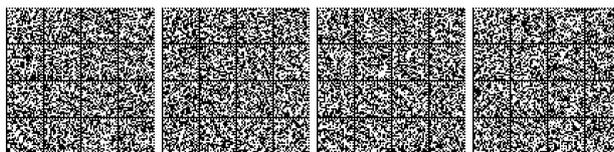
udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato Armando Profili per Consorzio Cadel scarl e l'avvocato dello Stato Luigi Simeoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 maggio 2024, iscritta al n. 126 reg. ord. 2024, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in



attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), limitatamente all'inciso «successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale».

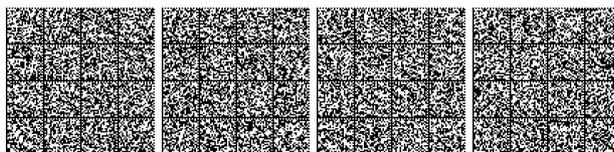
2.- Il rimettente espone che il Comune di Napoli aveva indetto una gara d'appalto per lavori di manutenzione straordinaria, da aggiudicare con il criterio del minor prezzo, avvalendosi della "inversione procedimentale" di cui all'art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici, in forza della quale le offerte economiche sono esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti. A seguito dell'apertura delle offerte economiche e della determinazione della soglia di anomalia, mediante il calcolo elaborato dal software di gestione della procedura, si perveniva all'individuazione delle offerte automaticamente escluse e di quelle non anomale. Dopo questa operazione, risultava primo in graduatoria il Consorzio Cadel scarl. Venivano, quindi, sottoposti alla verifica della documentazione amministrativa i primi due concorrenti in graduatoria, nonché ulteriori otto operatori economici, pari per approssimazione al 5 per cento dei partecipanti ed estratti casualmente dalla piattaforma di gestione della procedura, come previsto dal disciplinare della procedura. Il seggio di gara attivava il cosiddetto soccorso istruttorio nei confronti di otto dei concorrenti sottoposti a verifica, chiedendo di regolarizzare la documentazione. Sei concorrenti depositavano quanto richiesto e il seggio dichiarava conforme la documentazione così prodotta. Venivano, invece, esclusi i due concorrenti che non avevano fornito riscontro alla richiesta di regolarizzazione. All'esito di queste operazioni, era rinnovato il calcolo della soglia di anomalia e, per l'effetto, al primo posto della graduatoria si collocava La Metropoli scarl, alla quale veniva aggiudicata la gara. Il Consorzio Cadel scarl impugnava gli atti di gara sostenendo, tra l'altro, che, una volta prescelta l'inversione procedimentale, l'esito del soccorso istruttorio non avrebbe potuto incidere sulla determinazione della soglia di anomalia già effettuata. Ciò in quanto non potrebbe essere affidato agli operatori economici il destino della selezione e l'individuazione dell'aggiudicatario, di fatto consentendo - essendo conosciute le proposte economiche di tutti i concorrenti - di incidere, con la scelta di regolarizzare o meno la propria offerta, sulla nuova soglia di anomalia.

3.- Il giudice rimettente, dopo aver rilevato che il Comune di Napoli aveva correttamente fatto ricorso al soccorso istruttorio, essendo questo attivabile per ogni ipotesi di regolarizzazione della domanda, con il solo divieto di integrazione postuma dei requisiti, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, cod. contratti pubblici, riguardante il "principio di invarianza", individuando nel provvedimento di aggiudicazione il termine ultimo per la modifica della soglia di anomalia. In applicazione di tale disposizione, infatti, il Comune di Napoli aveva proceduto due volte alla determinazione della predetta soglia: la prima, a seguito dell'apertura delle offerte economiche (avendo fatto ricorso all'inversione procedimentale); successivamente, all'esito del soccorso istruttorio. In tal modo, osserva il rimettente, verrebbe contraddetto il principio di segretezza delle offerte, essendo «ipotizzabile che si possa calcolare in anticipo quale variazione della soglia si produrrebbe, a seconda del numero dei concorrenti che vengono in seguito definitivamente ammessi e dell'esclusione di altri concorrenti».

4.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* rileva che, in applicazione della disposizione censurata, nel caso di inversione procedimentale, la modifica della soglia di anomalia può avvenire «a seguito della successiva esclusione di uno o più concorrenti, all'esito del soccorso istruttorio, quando tutti i valori economici degli offerenti sono noti». In tale evenienza, aggiunge il rimettente, «è ipotizzabile che si possa calcolare in anticipo quale variazione della soglia si produrrebbe, a seconda del numero dei concorrenti che vengono in seguito definitivamente ammessi e dell'esclusione di altri concorrenti». Il rimettente evidenzia anche che la disposizione censurata non si presta ad alcuna possibile diversa interpretazione e che dalla sua applicazione conseguirebbe il rigetto sia del ricorso sia dei motivi aggiunti presentati dal Consorzio Cadel scarl.

5.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente, premesso un excursus normativo e giurisprudenziale sul principio di invarianza, ritiene che la limitazione dell'operatività di tale principio soltanto alla fase successiva dell'aggiudicazione dell'appalto stabilita dall'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36 del 2023, si potrebbe porre in contrasto, in primo luogo, con l'art. 97 Cost.

Secondo il giudice *a quo*, i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione «inducono ad escludere che l'esito della procedura di evidenza pubblica possa, in qualsivoglia modo, farsi dipendere dal comportamento di un concorrente». Nella fattispecie in esame, «prescelto il ricorso all'inversione procedimentale, erano conosciute le offerte economiche di tutti concorrenti e, pertanto, era calcolabile la variazione della soglia di anomalia che, nella suddetta evenienza, sarebbe intervenuta». In questo contesto, «la possibilità, concessa alla Pubblica Amministrazione, di operare (quale effetto del comportamento di un concorrente) successive determinazioni della soglia di anomalia, sino all'aggiudicazione» sarebbe suscettibile di violare i richiamati principi espressi dall'art. 97 Cost. In particolare, potrebbe essere lesa il principio del buon andamento perché l'operato dell'amministrazione non può «anche solo astrattamente farsi dipendere da un fattore esterno rimesso alla volontà o al comportamento



del privato». Aggiunge il rimettente che il principio di imparzialità impone, al contempo, che sia garantita la parità di trattamento tra tutti i concorrenti, come previsto - proprio per l'ipotesi di inversione procedimentale - dall'art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, che stabilisce il rispetto di criteri di selezione «in maniera imparziale e trasparente».

Per queste ragioni, il TAR Campania ritiene che sarebbe maggiormente rispondente ai richiamati principi costituzionali «l'individuazione di un unico momento, corrispondente all'originaria determinazione della soglia di anomalia, oltre il quale la stessa resta insensibile a qualsivoglia sopravvenienza, sia per effetto di pronunce giurisprudenziali che in conseguenza dell'esclusione di concorrenti». Dunque, poiché la *ratio* del principio di invarianza è quella di evitare un «andamento "altalenante" della gara», il momento oltre il quale non dovrebbe essere consentita la variazione della soglia di anomalia dovrebbe coincidere con quello dell'apertura delle offerte economiche in seduta pubblica.

Il giudice *a quo* aggiunge che il legislatore, in considerazione dell'esigenza di fissare il principio di invarianza in un momento antecedente all'aggiudicazione, lo aveva ancorato - con la novella all'art. 95, comma 15, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) operata dall'art. 1, comma 1, lettera s), numero 4), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici) - alla «fase amministrativa di prima ammissione» delle offerte. Tuttavia, tale modifica non è stata recepita nella legge 14 giugno 2019, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici).

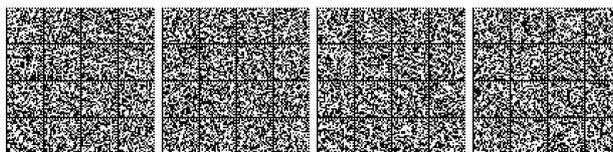
Ne consegue, conclude il rimettente sul punto, che l'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36 del 2023, limitatamente all'inciso «successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale», potrebbe violare i principi di cui all'art. 97 Cost.

6.- La disposizione censurata sarebbe suscettibile di porsi in contrasto anche con gli artt. 3 e 41 Cost., poiché essa, consentendo all'amministrazione di variare la soglia di anomalia sino al momento dell'aggiudicazione, ancorché ne abbia già effettuato il calcolo, da cui sia risultato aggiudicatario un determinato soggetto, lederebbe il principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica privata. Infatti, qualora venga ricalcolata la soglia di anomalia pur essendo conosciute tutte le offerte economiche, «l'effetto è fatto dipendere dalla volontà di un soggetto privato, "arbitro" della sorte della gara e che di fatto dispone del potere di sottrarre all'originario aggiudicatario il bene della vita agognato, favorendone il conseguimento per un altro concorrente».

7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Campania siano dichiarate non fondate. La difesa statale, dopo essersi soffermata sull'istituto dell'inversione procedimentale, come operante alla luce del principio di invarianza nella determinazione della soglia di anomalia e della prevalente interpretazione giurisprudenziale formatasi in materia, sostiene che la disposizione censurata terrebbe conto del necessario temperamento tra il principio di immodificabilità della soglia di anomalia e quelli di buon andamento e di imparzialità dell'attività amministrativa. In tale contesto, solo al momento dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione, e non nelle fasi antecedenti, assumerebbe rilevanza l'affidamento degli offerenti, che il richiamato principio è finalizzato a tutelare. Non sarebbero, inoltre, violati i canoni di segretezza e imparzialità, in quanto essi «devono trovare attuazione non astrattamente, ma in un *iter* caratterizzato da "definitività procedimentale", tale da correlare la segretezza delle fasi endoprocedimentali alla chiara formulazione del solo provvedimento amministrativo conclusivo dell'*iter* di gara (l'aggiudicazione)».

Aggiunge l'Avvocatura che sarebbe contrario al principio di proporzionalità travolgere, sulla scorta di considerazioni ipotetiche e puramente di fatto, «un sofisticato meccanismo che introduce elementi di semplificazione (e quindi di maggior efficacia ed efficienza) dell'azione amministrativa, al contempo preservando la certezza del modulo procedimentale».

8.- Si è costituito in giudizio il Consorzio Cadel scarl, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Campania, sulla scorta delle considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione e anche alla luce di quanto previsto all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, che prevede la tutela dell'affidamento dell'operatore economico «anche prima dell'aggiudicazione», così prefigurando una situazione giuridica meritevole di tutela qualora tale operatore abbia confidato, senza sua colpa, di poter conseguire l'appalto e veda svanire tale risultato.



Considerato in diritto

1.- Il TAR Campania, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, cod. contratti pubblici, limitatamente all'inciso «successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale».

1.1.- Il giudizio *a quo* concerne una gara d'appalto per lavori di manutenzione stradale straordinaria, indetta dal Comune di Napoli e da aggiudicare con il criterio del minor prezzo, avvalendosi della inversione procedimentale di cui all'art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici. In forza di tale meccanismo, era previsto che le offerte economiche sarebbero state esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti.

Nell'ambito della gara ha trovato applicazione il "principio di invarianza", che determina, ai sensi dell'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36 del 2023, l'immodificabilità della soglia di anomalia solo dopo il provvedimento di aggiudicazione.

Applicando la suddetta previsione normativa, il Comune di Napoli aveva proceduto due volte alla determinazione della soglia di anomalia: la prima, a seguito dell'apertura delle offerte economiche (avendo fatto ricorso all'inversione procedimentale); successivamente, all'esito del soccorso istruttorio, in ragione della mancata regolarizzazione della documentazione presentata da taluni partecipanti. Tuttavia, sostiene il rimettente, in tal modo verrebbe compromesso il principio di segretezza delle offerte, essendo «ipotizzabile che si possa calcolare in anticipo quale variazione della soglia si produrrebbe, a seconda del numero dei concorrenti che vengono in seguito definitivamente ammessi e dell'esclusione di altri concorrenti».

1.2.- Secondo il TAR Campania, il censurato art. 108, comma 12, cod. contratti pubblici si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. in quanto, una volta prescelto il ricorso all'inversione procedimentale, e quindi conosciute le offerte economiche di tutti i concorrenti, «la possibilità, concessa alla Pubblica Amministrazione, di operare (quale effetto del comportamento di un concorrente) successive determinazioni della soglia di anomalia, sino all'aggiudicazione» violerebbe i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, non potendosi «anche solo astrattamente» far dipendere l'esito della gara «da un fattore esterno rimesso alla volontà o al comportamento del privato». Sarebbe, invece, maggiormente rispondente ai richiamati principi costituzionali «l'individuazione di un unico momento, corrispondente all'originaria determinazione della soglia di anomalia, oltre il quale la stessa resta insensibile a qualsivoglia sopravvenienza, sia per effetto di pronunce giurisprudenziali che in conseguenza dell'esclusione di concorrenti».

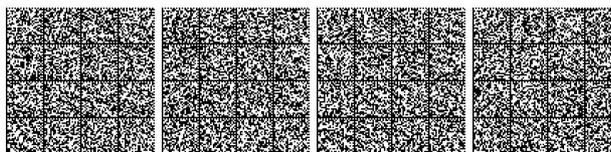
1.3.- La disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con gli artt. 3 e 41 Cost., poiché essa, consentendo alla stazione appaltante di variare la soglia di anomalia sino al momento dell'aggiudicazione ancorché ne abbia già effettuato il calcolo, con la conseguenza che ne sia risultato aggiudicatario un determinato soggetto, sarebbe lesiva del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica privata. In tale ipotesi si farebbe dipendere l'esito della procedura di affidamento «dalla volontà di un soggetto privato, "arbitro" della sorte della gara».

2.- Per una migliore comprensione delle questioni, è innanzitutto opportuna una disamina concernente il meccanismo dell'inversione procedimentale di cui all'art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici.

La possibilità di fare ricorso all'inversione procedimentale è prevista dalla direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, per i settori ordinari (art. 56, paragrafo 2) e nella direttiva (UE) 2014/25 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, per i settori speciali (art. 76, paragrafo 7).

Nell'ordinamento nazionale l'inversione procedimentale è stata introdotta per la prima volta dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, che ne consentiva l'utilizzo per i soli appalti nei settori speciali. Successivamente, la legge n. 55 del 2019, nel modificare, in sede di conversione, l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 32 del 2019, ne ha esteso l'applicazione, fino al 31 dicembre 2020, anche ai settori ordinari. Il termine è stato oggetto di successive proroghe finché, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2023, l'inversione procedimentale è stata definitivamente consentita, a regime, sempre in via facoltativa a discrezione della stazione appaltante, per tutte le procedure aperte.

L'inversione procedimentale interviene sull'ordinaria scansione delle fasi della procedura di affidamento di contratti pubblici che prevede l'apertura, per prime, delle buste contenenti la documentazione amministrativa comprovante il possesso dei requisiti che le imprese partecipanti devono possedere per partecipare alla gara. Tale documentazione viene sottoposta a verifica e, nel caso di documentazione irregolare o incompleta, è attivato il soccorso istruttorio. Si procede, poi, all'esclusione dei concorrenti che non hanno presentato documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti richiesti. Vengono, quindi, aperte le buste contenenti le offerte dei concorrenti rimasti in gara e, in base



al valore delle offerte economiche presentate e al numero degli offerenti, si calcola la soglia di anomalia. Escluse le offerte anomale, si procede alla formazione della graduatoria, alla predisposizione della proposta di aggiudicazione e alla verifica del possesso dei requisiti in capo al soggetto individuato quale miglior offerente; superata positivamente tale verifica, viene adottato il provvedimento di aggiudicazione.

Ai sensi dell'art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici, la stazione appaltante che intenda utilizzare nelle procedure aperte il meccanismo dell'inversione procedimentale prevede negli atti di gara che - in deroga all'ordinaria scansione sopra descritta - le offerte dei concorrenti siano esaminate prima della verifica della documentazione comprovante l'idoneità a partecipare alla gara.

Dunque, per effetto dell'inversione procedimentale, il momento di valutazione delle offerte è anteposto a quello della verifica della documentazione amministrativa.

La finalità della disposizione è quella di semplificare e accelerare l'iter di gara e di ridurre il possibile contenzioso: qualora la stazione appaltante dichiara nel bando di volersi avvalere dell'inversione procedimentale, non sarà necessario effettuare nei confronti di tutti gli offerenti il controllo della documentazione amministrativa.

In conformità a quanto previsto dall'art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, la stazione appaltante è comunque tenuta a verificare in maniera «imparziale e trasparente» che gli offerenti siano in possesso dei requisiti prescritti. La disposizione non impone una specifica modalità di verifica, lasciando alle stazioni appaltanti la relativa scelta.

3.- Quanto, poi, al principio di invarianza della soglia di anomalia, va premesso che sono anomale quelle offerte ritenute non attendibili e non affidabili in relazione alla concreta esecuzione dell'appalto. Dovendosi procedere all'esclusione degli operatori economici che hanno presentato simili offerte, la stazione appaltante deve individuare la soglia di anomalia, vale a dire il valore percentuale che esprime il punto di riferimento oltre il quale il prezzo di un appalto viene considerato anormale, in quanto esorbita dall'intervallo dei prezzi medi di mercato. La soglia di anomalia calcolata nell'ambito della procedura di affidamento di un appalto pubblico, essendo condizionata dal numero dei concorrenti e dall'importo dell'offerta da questi elaborata, può subire variazioni, qualora uno o più di uno dei concorrenti venga escluso ovvero riammesso in gara. La rideterminazione della soglia, in applicazione del meccanismo della regressione procedimentale, comporta la rinnovazione degli atti di gara successivi alla individuazione della prima soglia e la conseguente modifica della graduatoria già predisposta.

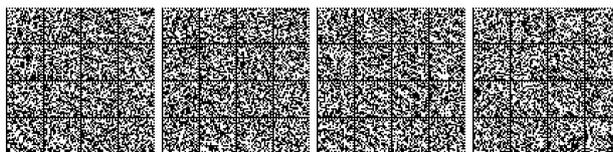
Il principio di invarianza consiste nella intangibilità della soglia di anomalia e nella conseguente immodificabilità della graduatoria, in deroga all'ordinario meccanismo della regressione procedimentale. In applicazione di tale principio non è dunque consentita la variazione della soglia già calcolata nel corso della gara, variazione derivante da provvedimenti amministrativi o giurisdizionali di esclusione (o anche di riammissione) dei concorrenti successivi all'aggiudicazione.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il principio mira «a garantire “continuità alla gara e stabilità ai suoi esiti, onde impedire che la stazione appaltante debba retrocedere il procedimento fino alla determinazione della soglia di anomalia delle offerte, cioè di quella soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta si presume senz'altro anomala, situazione che ingenererebbe una diseconomica dilatazione dei tempi di conclusione della gara correlata a un irragionevole dispendio di risorse umane ed economiche [...]» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 27 ottobre 2020, n. 6542).

Il d.lgs. n. 36 del 2023 ha così disciplinato, al comma 12 dell'art. 108, il principio in esame: «[o]gni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara».

4.- Ciò premesso, occorre ribadire che la gara indetta dal Comune di Napoli e oggetto del giudizio *a quo* prevedeva il ricorso al meccanismo dell'inversione procedimentale. Il disciplinare di gara stabiliva, inoltre, che, a seguito della valutazione delle offerte economiche, si sarebbe verificata la sola documentazione amministrativa presentata dal primo e dal secondo concorrente in graduatoria, nonché quella di un campione di concorrenti, estratti a sorte tramite la piattaforma informatica di gestione della gara. Era prevista, inoltre, l'esclusione automatica delle offerte anomale, in applicazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Dunque, il Comune di Napoli, in conformità agli atti di gara, aveva disposto innanzitutto l'apertura delle buste contenenti l'offerta economica, calcolato la soglia di anomalia e formato una prima graduatoria, tenendo conto dell'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse. Aveva, quindi, controllato la documentazione amministrativa dei primi due soggetti in graduatoria e di altri sei candidati, estratti a sorte. Tuttavia, alcuni degli operatori economici sottoposti a controllo avevano presentato documentazione incompleta e non avevano risposto alla richiesta di integrarla, venendo così esclusi. La diminuzione della platea dei concorrenti che avevano presentato offerte valide aveva causato



una variazione della soglia di anomalia originariamente calcolata. Per effetto della rideterminazione di tale soglia il Comune stesso aveva formulato una nuova graduatoria e adottato il provvedimento di aggiudicazione in favore di un operatore economico diverso da quello che si era posizionato al vertice della graduatoria in precedenza stilata.

5.- Può ora tornarsi alle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

Il TAR Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, cod. contratti pubblici limitatamente alla parte in cui stabilisce che il principio di invarianza della soglia di anomalia trova applicazione solo successivamente al provvedimento di aggiudicazione «tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale».

6.- Il rimettente sostiene, in primo luogo, che la disposizione censurata sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, in quanto consentirebbe al concorrente sottoposto a verifica della documentazione prodotta di incidere sulla graduatoria e così influenzare l'esito della gara, attraverso la decisione di dare riscontro o meno alla richiesta di soccorso istruttorio.

La questione non è fondata.

Come già precisato, la *ratio* sottesa al principio di invarianza della soglia è quella di garantire continuità alla gara e stabilità ai suoi esiti, precludendo impugnazioni meramente speculative e strumentali da parte di concorrenti non utilmente collocati in graduatoria, che possono causare una diseconomica dilatazione dei tempi di conclusione della gara e un irragionevole dispendio di risorse umane ed economiche.

Questa finalità è coerente con il «[p]rincipio del risultato», di cui all'art. 1 cod. contratti pubblici, che è uno dei principi che reggono l'azione amministrativa nel settore degli appalti pubblici (sentenza n. 132 del 2024). Tale principio costituisce diretta attuazione del canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., in quanto orienta l'azione delle stazioni appaltanti affinché si realizzi «il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023).

Il principio di invarianza della soglia, tuttavia, opera solo a seguito dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione. Fino a quel momento, la soglia può essere oggetto di rettifica, in modo che si tenga conto dell'esclusione dalla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o presentatrici di offerte invalide, ovvero della riammissione di imprese illegittimamente escluse.

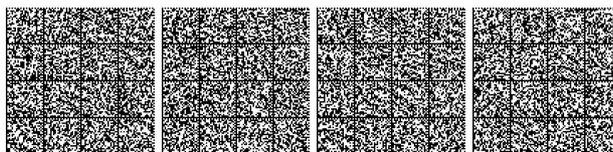
In questo modo, l'obiettivo di conferire stabilità all'esito dell'appalto trova un contrappeso nella possibilità di correggere, fino a che la gara non si è conclusa, eventuali distorsioni del confronto competitivo tra gli operatori economici causate da illegittime ammissioni o esclusioni dalla procedura, così tutelando la par condicio tra i partecipanti e il buon andamento dell'azione amministrativa.

La circostanza che questo sia previsto anche nel caso di gare con inversione procedimentale non si pone in contrasto con il principio di buon andamento. La disposizione censurata realizza, infatti, un bilanciamento tra opposti interessi, individuando nel momento dell'aggiudicazione il ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di stabilità, efficienza e celerità nella gestione degli appalti pubblici e il rispetto del canone di imparzialità. Infatti, qualora nel corso della gara con inversione procedimentale non fosse più consentita, dopo l'apertura delle offerte economiche, la modifica della soglia di anomalia, la possibilità di selezionare la migliore offerta potrebbe risultare eccessivamente compromessa. Ciò in quanto la stazione appaltante potrebbe trovarsi costretta, nonostante la gara non si sia ancora conclusa, a mantenere ferma una graduatoria in cui sono presenti operatori economici che, non avendo dimostrato il possesso dei requisiti di partecipazione, non avrebbero potuto partecipare alla selezione e, quindi, non sarebbero stati in grado di esprimere un'offerta valida.

La disposizione censurata è altresì in linea con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, che ha osservato come il legislatore statale, nell'adottare meccanismi di accelerazione delle procedure di affidamento, sia tenuto a operare «un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure» (sentenze n. 23 del 2022 e n. 39 del 2020).

Il rimettente prospetta anche un vulnus ai principi di segretezza delle offerte e di trasparenza del procedimento. La censura, tuttavia, si risolve in una critica al meccanismo stesso dell'inversione procedimentale, che non è oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale.

Quanto all'asserito rischio di condizionamento dell'esito della gara causato dalla condotta degli operatori economici sottoposti a verifica, va rilevato che nell'ambito delle procedure di affidamento trova applicazione il principio della «fiducia» di cui all'art. 2 cod. contratti pubblici, che è anch'esso corollario di quello costituzionale di buon andamento e secondo il quale l'operato delle stazioni appaltanti si basa sulla «reciproca fiducia nell'azione legittima,



trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici» (art. 2, comma 1). Il che è essenziale per garantire la correttezza di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo di scelta del contraente, correttezza che dovrà poi contraddistinguere anche la fase a valle di esecuzione del contratto.

Dunque, la scelta del legislatore di individuare nell'aggiudicazione il momento oltre il quale non è più consentita la variazione della soglia di anomalia, anche nel caso di gare nelle quali ha trovato applicazione l'inversione procedimentale, risulta coerente col rispetto del principio di buon andamento.

7.- Il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto, nelle procedure di affidamento in cui si applica l'inversione procedimentale, l'operatore economico destinatario della richiesta di regolarizzazione della documentazione amministrativa prodotta potrebbe farsi «arbitro» della sorte della gara, con la conseguente lesione del principio di eguaglianza tra tutti i concorrenti e la compromissione della libera esplicazione dell'iniziativa economica privata.

Anche tali questioni non sono fondate.

7.1.- Quanto all'art. 3 Cost., deve rammentarsi che la stazione appaltante, qualora intenda fare uso dell'inversione procedimentale, è comunque tenuta a verificare in maniera «imparziale e trasparente» che gli offerenti siano in possesso dei requisiti richiesti (art. 107, comma 3, cod. contratti pubblici). Dunque, è imposto alle stazioni appaltanti di introdurre nelle gare con inversione procedimentale adeguati rimedi procedurali - quali, a titolo di esempio, la scelta tramite sorteggio delle imprese da sottoporre a verifica dei requisiti - volti a tutelare il rispetto della par condicio tra i concorrenti, così riducendo il rischio che alcuni partecipanti cerchino di accordarsi per condizionare l'esito della fase di controllo della documentazione amministrativa e, per tale via, l'aggiudicazione della gara.

7.2.- Non vi è neppure contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto la scelta del concorrente di non rispondere alla richiesta della stazione appaltante di integrare o regolarizzare la documentazione prodotta è il frutto di una autonoma strategia imprenditoriale, essa stessa espressiva del principio di libertà di iniziativa economica. Tra l'altro, eventuali condotte illecite delle imprese, che decidano di accordarsi nel corso di una gara al fine di far conseguire un vantaggio a una di esse, sono comunque oggetto di specifiche sanzioni. Infatti simili condotte, oltre a costituire illeciti anticoncorrenziali ai sensi della normativa antitrust, possono integrare il reato di turbata libertà degli incanti di cui all'art. 353 del codice penale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 108, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

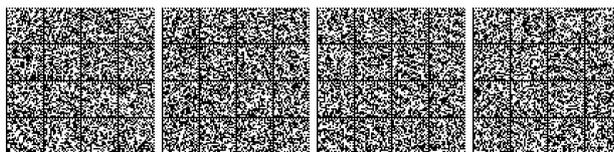
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 78

Sentenza 7 aprile - 3 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Permessi di necessità - Termine per il reclamo del detenuto contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza - Ventiquattro ore dalla comunicazione, anziché quindici giorni - Violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 30-*bis*, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, nel procedimento penale a carico di V. M., con ordinanza del 3 giugno 2024, iscritta al n. 198 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 3 giugno 2024, il Tribunale di sorveglianza di Sassari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il reclamo debba essere proposto entro ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza relativo ai permessi di necessità.

1.1.- Il Tribunale di sorveglianza rimettente è chiamato a decidere sul reclamo avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza che ha rigettato una richiesta di permesso di necessità ai sensi dell'art. 30 ordin. penit. presentata da V. M. il 22 febbraio 2024. Il richiedente aveva chiesto di essere autorizzato a far visita alla sorella, affetta da patologia tumorale con varie metastasi, e in condizioni tale da impedirle di recarsi a colloquio presso il carcere nel quale egli era detenuto.



Con provvedimento depositato il 4 aprile 2024 e notificato all'interessato il successivo 6 aprile, la richiesta è stata rigettata dal magistrato di sorveglianza, in ragione da un lato della persistente pericolosità sociale dell'istante, resosi per anni latitante in Venezuela, e dall'altro dell'assenza di imminente pericolo di vita della sorella, secondo quanto riferito dal medico legale.

Lo stesso 6 aprile 2024 il detenuto ha proposto reclamo, «con riserva dei motivi a mezzo difensore».

L'8 aprile 2024 il provvedimento del magistrato di sorveglianza è stato notificato anche al difensore dell'interessato. Il giorno successivo questi ha chiesto alla cancelleria del Tribunale di sorveglianza il rilascio di copia della relazione del medico legale e delle note della Questura di Reggio Calabria e della Direzione nazionale antimafia. Ricevute le copie il 15 aprile, il giorno seguente il difensore ha proposto reclamo corredato dai motivi, nel quale chiedeva tra l'altro che fossero sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis* ordin. penit., nei termini poi ritenuti rilevanti e non manifestamente infondati dal Tribunale.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ritiene anzitutto pacifico che il termine di ventiquattro ore di cui alla disposizione censurata abbia natura perentoria. Osserva poi che la giurisprudenza di legittimità assimila il reclamo in oggetto ad un'impugnazione, nella quale debbono essere enunciati, a pena di inammissibilità, motivi specifici, senza che sia possibile riservarne l'articolazione oltre il termine stabilito per il reclamo (sono citate, *ex multis*, Corte di cassazione, settima sezione penale, ordinanza 29 maggio-13 dicembre 2013, n. 50338; prima sezione penale, sentenze 7 marzo-22 aprile 2013, n. 18339 e 24 gennaio-27 aprile 2006, n. 14542).

Un simile assetto normativo contrasta, ad avviso del giudice *a quo*, con il diritto di difesa del ricorrente.

Il termine di ventiquattro ore per proporre una impugnazione motivata risulterebbe eccessivamente compresso e non consentirebbe all'interessato, nella maggior parte dei casi, di redigere e depositare un atto in grado di confutare utilmente il decreto del magistrato di sorveglianza. Emblematica a questo proposito sarebbe la stessa vicenda del procedimento *a quo*, nella quale i risultati dell'attività istruttoria, non disponibili per le parti fino al deposito del provvedimento impugnato, sarebbero stati decisivi per orientare la decisione del giudice di prima istanza. Nel termine di ventiquattro ore, dunque, il ricorrente avrebbe dovuto chiedere e ottenere copia di tali documenti, redigere il reclamo e depositarlo: adempimenti tutti inesigibili in un lasso di tempo così breve. Tanto che il detenuto nel caso in esame aveva potuto soltanto inoltrare il reclamo lo stesso giorno in cui il provvedimento gli era stato comunicato, rinviando poi a una successiva articolazione dei motivi da parte del difensore, il quale a sua volta aveva potuto depositare reclamo motivato soltanto dopo avere ricevuto copia dei documenti, a termine di legge ormai scaduto.

Il rimettente ricorda poi come un'analogha questione di legittimità costituzionale sia stata dichiarata fondata da questa Corte con sentenza n. 113 del 2020, con riferimento all'identico termine di ventiquattro ore, in origine previsto per il reclamo contro il provvedimento di diniego di un permesso premio di cui all'art. 30-*ter* ordin. penit. La considerazione che la questione ora all'esame concerna il permesso di necessità ai sensi dell'art. 30 ordin. penit. non giustificerebbe una conclusione differente con riguardo alla congruità di tale termine. In particolare, non varrebbe quale ragione giustificativa della diversità di disciplina l'urgenza che caratterizza il procedimento di concessione dei permessi di necessità, dovendosi osservare come sia lo stesso istante ad avere «tutto l'interesse ad inoltrare quanto prima reclamo motivato avverso un provvedimento di diniego»; sicché il termine "ordinario" di quindici giorni, stabilito dalla stessa sentenza n. 113 del 2020 in luogo di quello originario di ventiquattro ore, «non determinerebbe aggravati e disfunzioni di sorta» nemmeno con riferimento ai permessi di necessità.

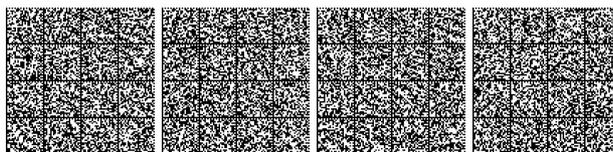
Da tale ultima considerazione discenderebbe «l'ulteriore contrasto con l'art. 3» Cost.

1.3.- Nessun dubbio sussisterebbe, infine, sulla rilevanza delle questioni prospettate, «atteso che dalla documentazione medica in atti emerge che la sorella del detenuto è affetta da gravissima patologia tumorale con vari[e] metastasi [...], che fonda la richiesta di permesso ex art. 30» ordin. penit.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la brevità del termine perentorio in esame trova «la propria ragion d'essere nella necessità di improntare» la procedura di reclamo «ad estrema semplicità e rapidità», assicurando tempi il più possibile brevi per il riesame del provvedimento.

L'istituto dei permessi di necessità, fondato sul principio di umanità della pena e connesso a «presupposti oggettivi ed eccezionali» non connessi alle dinamiche dell'esecuzione della pena, non sarebbe assimilabile a quello dei permessi premio, come affermato altresì in varie pronunce di questa Corte (sono citate le sentenze n. 113 del 2020 e n. 235 del 1996). Pertanto, la disciplina dei permessi premio non potrebbe costituire un idoneo *tertium comparationis* da cui far discendere una violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza. Con riferimento ai permessi di necessità, d'altra parte, la brevità del termine per il reclamo sarebbe correlata alla situazione di urgenza allegata dall'interessato a fondamento della propria richiesta.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale di sorveglianza di Sassari ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30-*bis*, terzo comma, ordin. penit., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui prevede che il reclamo debba essere proposto entro ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza.

L'art. 30-*bis* ordin. penit. disciplina il procedimento di concessione al detenuto dei cosiddetti "permessi di necessità", previsti dal precedente art. 30 e così denominati nella prassi per distinguerli dai permessi premio di cui al successivo art. 30-*ter*.

Il censurato terzo comma dell'art. 30-*bis* prevede che il provvedimento (positivo o negativo) che statuisce sulla richiesta di permesso formulata dal detenuto sia comunicato immediatamente al pubblico ministero e all'interessato, «i quali, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, possono proporre reclamo» contro il provvedimento medesimo.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale termine è inadeguato a garantire il diritto di difesa del detenuto, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.

Inoltre, la previsione del termine in parola si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in relazione alla parallela disciplina oggi vigente del reclamo contro il provvedimento in materia di permessi premio. La sentenza n. 113 del 2020 di questa Corte ha infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 30-*ter*, comma 7, ordin. penit., nella parte in cui prevedeva - mediante rinvio al terzo comma dell'art. 30-*bis*, in questa sede censurato - che il provvedimento relativo ai permessi premio era soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro quindici giorni.

2.- Le questioni sono ammissibili.

Il giudice *a quo* deve infatti decidere sul reclamo di un condannato contro il provvedimento del magistrato di sorveglianza che gli aveva negato un permesso di necessità. Il reclamo era stato presentato lo stesso giorno in cui il provvedimento di diniego gli era stato comunicato, ma senza articolazione dei motivi. Dieci giorni più tardi, il difensore del condannato - dopo avere ottenuto copia dei documenti posti alla base del provvedimento - aveva nuovamente presentato reclamo, questa volta corredato dei motivi, con ciò esercitando il proprio autonomo potere di impugnazione del provvedimento (in questo senso, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 30 marzo-30 maggio 2023, n. 23559).

Sulla base, dunque, dell'attuale formulazione della disposizione censurata, il Tribunale di sorveglianza rimettente, per un verso, dovrebbe dichiarare inammissibile il reclamo del condannato in quanto privo di motivi (in questo senso, *ex multis*, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 17 settembre 2013-10 aprile 2014, n. 15982); e, per altro verso, dovrebbe dichiarare tardivo il reclamo del difensore, in quanto presentato oltre il termine di ventiquattro ore dalla comunicazione del provvedimento. In caso, invece, di accoglimento delle questioni prospettate - e in particolare nell'ipotesi in cui il termine fosse esteso a quindici giorni, sul modello di quanto stabilito dalla citata sentenza n. 113 del 2020 - quanto meno il secondo reclamo dovrebbe essere considerato ammissibile e dovrebbe essere esaminato nel merito.

Il che assicura la rilevanza delle questioni.

3.- Nel merito, è fondata la questione formulata in riferimento all'art. 24 Cost., restando assorbita la censura ex art. 3 Cost.

Così come osservato nella sentenza n. 113 del 2020 in relazione ai permessi premio, «[i]ngiustificatamente pregiudizievole rispetto all'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. è [...] un termine così breve rispetto alla necessità, per l'interessato, di articolare compiutamente nello stesso reclamo, a pena di inammissibilità, gli specifici motivi in fatto e in diritto sui quali il tribunale di sorveglianza dovrà esercitare il proprio controllo sulla decisione del primo giudice».

Ciò non solo con riferimento - come già osservato in quella pronuncia - «alla oggettiva difficoltà, per il detenuto, di ottenere in un così breve lasso di tempo l'assistenza tecnica di un difensore, che pure è - in via generale - parte integrante del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (sentenze n. 143 del 2013, n. 120 del 2002, n. 175 del 1996, e ulteriori precedenti ivi richiamati)»; ma anche in relazione alla pratica impossibilità, per una persona ristretta in carcere, di ottenere entro il termine di ventiquattro ore copia di tutti i documenti acquisiti ex officio dal giudice che ha pronunciato il provvedimento di cui il ricorrente si duole. Documenti che il reclamante potrebbe non conoscere affatto, dal momento che il provvedimento impugnato è assunto *de plano* dal giudice, al di fuori di ogni contraddittorio con le parti.



4.- Il rimedio al *vulnus* riscontrato, anche in questo caso, può essere assicurato dalla disciplina di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit. sul reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto, che «fornisce [...] un “precis[o] punto di riferimento, già rinvenibil[e] nel sistema legislativo” (sentenza n. 236 del 2016) [...] ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze n. 242, n. 99 e n. 40 del 2019, nonché n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 113 del 2020; in senso analogo ora, *ex multis*, sentenze n. 37 del 2025, punto 6.2. del Considerato in diritto; n. 31 del 2025, punto 8.3. del Considerato in diritto; n. 46 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto).

La pur indubitabile differenza di *ratio* dei permessi di necessità rispetto ai permessi premio, sulla quale pone l'accento l'Avvocatura generale dello Stato, non osta a che il termine per proporre reclamo, per il detenuto, sia reso omogeneo dalla presente pronuncia in relazione a entrambi i benefici, come già - del resto - accadeva nell'originario disegno del legislatore. In presenza di ragioni di particolare urgenza, sarà interesse del detenuto presentare il più presto possibile la propria impugnazione, sì da porre il giudice del reclamo in condizione di pronunciarsi a sua volta entro i dieci giorni successivi, come prescritto dal quarto comma dell'art. 30-*bis*.

Non muta, invece, l'attuale termine di ventiquattro ore per il reclamo da parte del pubblico ministero stabilito dal terzo comma dell'art. 30-*bis* ordin. penit. La questione ora decisa è, in effetti, unicamente calibrata sull'esigenza di garantire il diritto di difesa del detenuto che si sia visto respingere la propria istanza di permesso di necessità. D'altra parte, l'estensione del termine anche per il reclamo del pubblico ministero, nel caso opposto in cui l'istanza del detenuto sia accolta, determinerebbe la sospensione dell'esecuzione del provvedimento in pendenza dell'intero nuovo termine per l'impugnazione, ai sensi del settimo comma dello stesso art. 30-*bis* ordin. penit., quanto meno con riferimento ai permessi per eventi familiari di particolare gravità previsti dall'art. 30, secondo comma, ordin. penit. Il che comporterebbe - rispetto alla disciplina ora vigente - un effetto pregiudizievole per lo stesso detenuto, frustrando le stesse ragioni di urgenza poste alla base del permesso.

Valuterà il legislatore se riconsiderare la complessiva disciplina in esame, eventualmente ricalibrando per entrambe le parti i termini per l'impugnazione e la complessiva disciplina relativa alla sospensione dell'esecuzione del permesso in pendenza di tali termini, in modo comunque idoneo a consentire il pieno esplicarsi del diritto di difesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis, terzo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui prevede che il provvedimento relativo ai permessi di cui all'art. 30 è soggetto a reclamo, da parte del detenuto, entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro quindici giorni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

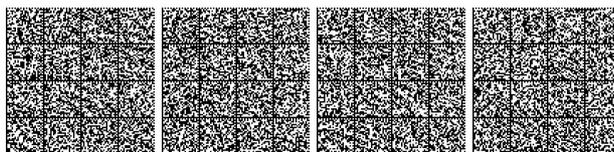
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250078



n. 79

Ordinanza 3 - 4 giugno 2025

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i cinque referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera del 2 aprile 2025 della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato Promotore Referendum Cittadinanza nei confronti della suddetta Commissione - Istanza di sospensione del provvedimento impugnato e di adozione di misure cautelari idonee alla tutela della situazione - Rigetto dell'istanza.

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

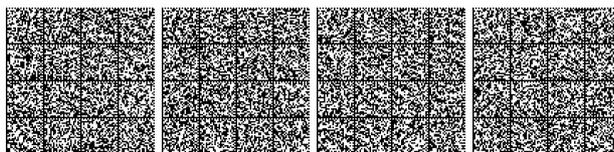
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'approvazione della delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025, recante «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025», sollevato dal Comitato Promotore Referendum Cittadinanza, in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, con ricorso depositato in cancelleria il 28 maggio 2025 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025.

Udito nella camera di consiglio del 3 giugno 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

udito l'avvocato Giuliano Fonderico per il ricorrente;

deliberato nella camera di consiglio del 3 giugno 2025.

Ritenuto che con ricorso depositato il 28 maggio 2025 (reg. confl. pot. n. 7 del 2025), il Comitato Promotore Referendum Cittadinanza (in seguito, il Comitato), in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (in seguito, la Commissione), in riferimento alla delibera della Commissione stessa del 2 aprile del 2025, recante «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025» (in seguito, la delibera), «nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6 e 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di referendum e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del referendum»;



che il ricorrente lamenta l'illegittimità di tale delibera poiché essa determinerebbe la compressione delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Comitato dagli artt. 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, come attuati dagli artt. 1, 2 e 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), e dagli artt. 4, 6, 59, 62 e 67 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato»;

che, in punto di fatto, il ricorrente premette che il Comitato è stato costituito al fine di promuovere un *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. sul seguente quesito: «Volete voi abrogare l'articolo 9, comma 1, lettera *b*), limitatamente alle parole "adottato da cittadino italiano" e "successivamente alla adozione"; nonché la lettera *f*), recante la seguente disposizione: "*f*) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.", della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"?»;

che, con sentenza n. 11 del 2025, questa Corte ha dichiarato ammissibile la suindicata richiesta e, con d.P.R. 31 marzo 2025 (Indizione del *referendum* popolare abrogativo avente la seguente denominazione: «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana»), è stato indetto il *referendum* e sono stati convocati i comizi referendari per le giornate dell'8 e 9 giugno 2025;

che la delibera impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui non avrebbe «adeguatamente differenziato e valorizzato la posizione del Comitato [...] non riconoscendo allo stesso alcun ruolo nell'illustrare il contenuto della proposta referendaria da esso promossa» e non avrebbe garantito che «i mezzi di informazione radiotelevisivi offrano all'elettorato un'informazione completa sulle questioni oggetto del *referendum*»;

che, in particolare, l'art. 3, comma 1, nell'individuare i soggetti che possono partecipare alle trasmissioni radiotelevisive volte a illustrare il quesito referendario, non avrebbe riconosciuto alcun ruolo al Comitato ricorrente, il quale dovrebbe essere pertanto ricondotto alla categoria residuale degli altri soggetti politici indicati dalla lettera *d*) dello stesso art. 3, comma 1 (i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale) questi ultimi possono partecipare alle trasmissioni che trattano materie proprie del *referendum*, ma sono onerati degli adempimenti previsti dall'art. 3, commi 3 e 4, al fine di dimostrare la propria legittimazione a prendervi parte;

che la menomazione delle prerogative costituzionali del ricorrente deriverebbe sia dalla mancata attribuzione di spazi di comunicazione dedicati nelle trasmissioni radiotelevisive, sia dalla necessità che la sua partecipazione ai confronti televisivi e radiofonici sui temi referendari avvenga «tenendo conto degli spazi disponibili in ciascun confronto» (art. 5, comma 1, lettera *b*);

che, pertanto, il Comitato sarebbe stato costretto a un ruolo deteriore rispetto agli altri soggetti politici, mentre gli si dovrebbe riconoscere un «ruolo differenziato», consentendogli di illustrare efficacemente il quesito e le ragioni del *referendum*;

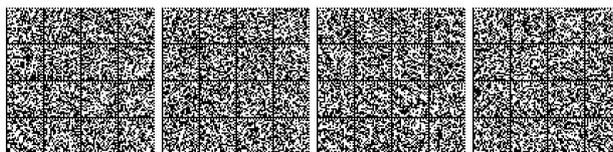
che, inoltre, la delibera della Commissione non conterrebbe una disciplina degli aspetti quantitativi e qualitativi della comunicazione politica e delle trasmissioni informative al fine di garantire un livello minimo di informazione sui temi referendari; da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 2, commi 1, 4 e 5, della legge n. 28 del 2000 e degli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., in quanto sarebbe ostacolata la possibilità che gli elettori partecipino in modo libero e consapevole alla formazione della politica nazionale;

che, a questo riguardo, il ricorrente osserva che gli artt. 5, comma 6, e 7 della delibera impugnata contengono una rigida disciplina delle modalità attraverso le quali le tematiche referendarie possono essere trattate nei programmi radiotelevisivi: mancherebbe tuttavia una disciplina sul livello minimo di informazione che deve essere garantito, ad esempio attraverso la previsione di un numero minimo di trasmissioni che trattino le tematiche relative ai *referendum*;

che la delibera impugnata, in definitiva, finirebbe per ostacolare la realizzazione dell'istituto referendario, quale strumento di democrazia diretta;

che, in via subordinata, il ricorrente chiede che, nell'esercizio del potere di autorimessione, questa Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000 nella parte in cui non prevede che - nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva durante la campagna referendaria - il comitato promotore di un *referendum* sia titolare di una «posizione differenziata» corrispondente al ruolo che lo stesso riveste nel procedimento referendario, nonché nella parte in cui non prevede che debbano essergli riconosciuti spazi minimi di comunicazione politica radiotelevisiva, sufficienti a garantire il diritto dell'elettorato di ricevere un'informazione completa, tempestiva ed esaustiva;

che, in via cautelare, il ricorrente ha chiesto la sospensione della delibera 2 aprile 2025 e l'adozione di «ogni misura cautelare idonea a tutelare la situazione dedotta in giudizio in via interinale, anche in forma propulsiva e/o inaudita altera parte»;



che con decreto presidenziale del 29 maggio 2025 è stata fissata la discussione sull'istanza di sospensione e concessione di misure cautelari alla camera di consiglio del 3 giugno 2025 ed è stata autorizzata l'audizione del Comitato ricorrente e della Commissione nei cui confronti è domandata la tutela cautelare.

Considerato che il Comitato, in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione, in riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera del 2 aprile 2025;

che, secondo il ricorrente, le predette disposizioni determinerebbero la menomazione delle attribuzioni proprie del Comitato promotore, tutelate dagli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost.;

che, in via cautelare, il ricorrente ha chiesto la sospensione della delibera e l'adozione di ogni misura idonea a tutelare la situazione dedotta;

che il Collegio, ai limitati fini della valutazione dell'istanza cautelare, ritiene di dover deliberare solo sommariamente e prima facie la legittimazione del Comitato a domandare la tutela cautelare;

che, quanto al profilo soggettivo, si può riconoscere, allo stato, e impregiudicata ogni ulteriore valutazione in sede di scrutinio di ammissibilità del conflitto, anche in relazione alle attività preordinate all'esercizio del voto referendario, la legittimazione dei promotori della richiesta di *referendum* abrogativo a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria ex art. 75 Cost. (tra le molte, sentenze n. 174 del 2009, n. 502 del 2000, n. 49 del 1998, n. 102 del 1997, n. 161 del 1995 e n. 69 del 1978; ordinanze n. 195 del 2020, n. 169 del 2011, n. 172 del 2009, n. 38 del 2008, n. 195 del 2003, n. 137 del 2000, n. 171, n. 131 e n. 9 del 1997, n. 226 e n. 118 del 1995 e n. 17 del 1978);

che, sempre sotto il profilo soggettivo, si può altresì riconoscere la legittimazione della Commissione a dichiarare definitivamente, in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (sentenze n. 174 e n. 69 del 2009, n. 502 del 2000 e n. 49 del 1998; ordinanze n. 195 del 2003, n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997);

che, allo stato, quanto al profilo oggettivo, può rilevarsi che «gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo (sentenze n. 420 del 1994 e n. 112 del 1993) e sono pertanto espressione di una attribuzione costituzionale, sì che ogni limitazione della facoltà di partecipare ai programmi radiotelevisivi sui *referendum* che dovesse risultarne, potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni che spetta ai Comitati promotori tutelare» (sentenza n. 174 del 2009; nello stesso senso, ordinanza n. 172 del 2009);

che, quindi, può essere ravvisata, in via di sommaria deliberazione, la legittimazione del Comitato ricorrente a domandare la tutela cautelare, ammissibile anche nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanza n. 225 del 2017);

che, tuttavia, nel presente giudizio non sussistono i presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare, nei termini in cui è formulata nel ricorso;

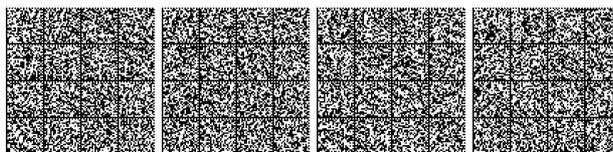
che, al riguardo, il ricorrente sottolinea la necessità e l'urgenza delle evocate misure cautelari in considerazione dell'imminente convocazione dei comizi referendari, prevista per i giorni 8 e 9 giugno 2025, e del mancato riscontro della richiesta, presentata il 23 maggio 2025 dal Comitato, di una convocazione della Commissione, al fine di emendare i vizi della delibera denunciati;

che occorre tenere conto dell'importanza fondamentale che la delibera riveste al fine di offrire all'elettorato un'informazione corretta, imparziale e tempestiva sui quesiti referendari;

che, in considerazione del limitatissimo tempo che intercorre tra la presentazione dell'istanza cautelare - avvenuta nella fase conclusiva della campagna per i *referendum* - e la convocazione dei comizi referendari, la sospensione dell'atto impugnato appare idonea a rimuovere nell'immediato le complessive conseguenze lesive lamentate dal ricorrente;

che, d'altra parte, risulta assolutamente indeterminata la misura cautelare atipica richiesta, che dovrebbe contenere l'invito alla Commissione «ad adottare con la massima urgenza le misure necessarie a garantire che le emittenti radiotelevisive garantiscano la trasmissione di comunicazioni politiche in misura sufficiente a offrire al corpo elettorale un'informazione completa e adeguata sul quesito referendario»;

che, in considerazione di queste circostanze, l'adozione di una misura cautelare, di tipo sospensivo o propulsivo, nell'imminenza della consultazione elettorale, rischierebbe di produrre un esito opposto a quello auspicato dal ricorrente, perché potrebbe paralizzare, o comunque rendere estremamente problematica, la diffusione delle informazioni sui quesiti referendari, proprio nelle giornate immediatamente antecedenti alla chiamata alle urne della popolazione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge l'istanza cautelare presentata dal Comitato Promotore Referendum Cittadinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250079



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 21

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Elezioni – Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) – Norme della Provincia autonoma di Trento – Modifiche all'art. 14 della legge provinciale n. 2 del 2003 (Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia) – Eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia – Limite al numero dei mandati consecutivi alla carica di Presidente della Provincia – Previsione della non immediata rieleggibilità per chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi.

– Testo di legge della Provincia di Trento approvata a norma dell'art. 47 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol del 18 aprile 2025, art. 1, commi 1 e 2.

Ricorso ai sensi dell'art. 47, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per IL Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 (pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, Presidente della Giunta provinciale, con sede legale in Trento, Piazza Dante n. 15 (pec: presidente_attigiudiziari@pec.provincia.tn.it), intimata.

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 16 del 18 aprile 2025, numero straordinario n. 1, recante «Testo di legge della Provincia di Trento approvata a norma dell'art. 47 dello statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol - Modificazioni dell'art. 14 della legge elettorale provinciale 2003», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 19 maggio 2025.

Il testo di legge provinciale di approvazione del disegno di legge n. 52 del 2025 della Provincia autonoma di Trento ha ad oggetto la modifica in due punti, l'art. 14 della legge elettorale provinciale (legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2), come si evince dall'art. 1 qui di seguito trascritto:

Art. 1. — *Modificazioni dell'art. 14 della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 (legge elettorale provinciale 2003).*

1. Nel comma 2 dell'art. 14 della legge provinciale 2003 le parole: «nelle due precedenti consultazioni elettorali» sono sostituite dalle seguenti: «nelle tre precedenti consultazioni elettorali».

2. Nel comma 2 dell'art. 14 della legge provinciale 2003 le parole: «per almeno quarantotto mesi anche non continuativi» sono sostituite dalle seguenti: «per almeno settantadue mesi non continuativi».

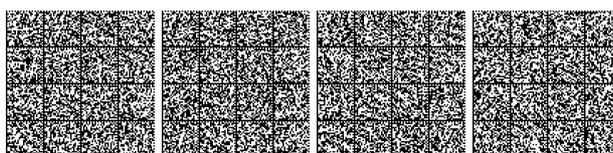
L'art. 14 della legge elettorale provinciale 2003 – e cioè della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 (Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia) – come modificato dal riportato articolo qui impugnato, dispone:

«Art. 14 — *Eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale.*

1. Sono eleggibili a Presidente della Provincia e a consigliere provinciale i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, compilate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, che abbiano compiuto o compiano il diciottesimo anno di età entro il giorno dell'elezione e che risiedano, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, nel territorio della regione.

2. Non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto.».

Il Governo ritiene censurabile la disposizione sopra indicata e propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 47, quarto comma, dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per il seguente



MOTIVO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Provincia Autonoma di Trento per contrasto con l'art. 47 dello statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera v), della legge costituzionale n. 2/2001 e con gli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione.

Il testo legge della Provincia di Trento del 18 aprile 2025, approvato a norma dell'art. 47 dello statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol – Modificazioni dell'art. 14 della legge provinciale del 2003 (legge statutaria), è costituito, come sopra descritto, da un unico articolo, che modifica l'art. 14 della legge elettorale provinciale 5 marzo 2003, n. 2, rubricato Eleggibilità alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale.

Tale disposizione eccede le competenze legislative attribuite alla Provincia autonoma e presenta profili di illegittimità costituzionale.

La novella legislativa incide, infatti, sui requisiti per la rieleggibilità alla carica di Presidente della Provincia, prevedendo, da un lato, l'estensione del limite dei mandati consecutivi, stabilendo che non è rieleggibile chi sia stato eletto nelle tre precedenti consultazioni elettorali (anziché due, come in precedenza) e, dall'altro, aumentando la durata minima di esercizio della carica, prevedendo che il limite si applichi a chi abbia esercitato le funzioni presidenziali per almeno settantadue mesi, anche non continuativi (in luogo dei precedenti quarantotto).

Per effetto di tale modifica l'art. 14, qualora approvato, disporrebbe che:

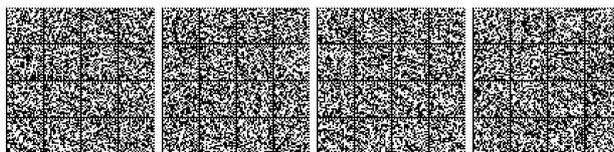
1. sono eleggibili a Presidente della Provincia e a consigliere provinciale i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, compilate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1967, che abbiano compiuto o compiano il diciottesimo anno di età entro il giorno dell'elezione e che risiedano, alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, nel territorio della Regione;

2. non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle tre precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno settantadue mesi anche non continuativi precisandosi che questa ulteriore limitazione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto.

Tale modifica legislativa si pone in contrasto con l'art. 47, secondo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige,⁽¹⁾ per mancato rispetto di uno dei limiti che quest'ultima disposizione, di rango costituzionale, pone a carico della fonte legislativa statutaria di cui la Provincia autonoma di Trento fa ora uso; collide, altresì, con gli articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione, nei termini oltre argomentati.

Il limite in questione è costituito da uno dei «principi dell'ordinamento della Repubblica» stabiliti in materia di requisiti soggettivi per l'elettorato attivo e passivo per le cariche elettive delle regioni e delle province autonome, in particolare introdotto dalla legge 2 luglio 2004, n. 165, adottata in attuazione di altra disposizione costituzionale, l'art. 122, primo comma, Cost., relativo alle regioni a statuto ordinario. Il sistema elettorale regionale, ivi inclusi i requisiti soggettivi per l'elettorato attivo e passivo, nonché la disciplina dei mandati, è inquadrato dall'art. 122 della Costituzione, che al primo comma dispone che «Il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta è disciplinato con legge della Regione nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Da tale disposizione si ricava che le regioni (a statuto ordinario) hanno sì una competenza legislativa in materia elettorale, ma che questa è vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, che rappresentano limiti invalicabili per l'autonomia regionale. L'art. 2 della citata legge n. 165 del 2004, appunto attuativa dell'art. 122, primo comma, Cost., rubricato «Disposizioni di principio, in attuazione dell'art. 122, primo comma della Costituzione, in materia di ineleggibilità», al comma 1 stabilisce che la competenza legislativa regionale nella disciplina dei casi di ineleggibilità va esercitata nel rispetto di una serie di principi fondamentali, tra cui rileva qui quello di cui alla lettera

(1) Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige è stato approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, ricomposto nel decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e, poi, modificato, da ultimo dalla legge costituzionale n. 2/2001. L'art. 47, comma 2, dello statuto come introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera v), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, dispone: «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza di quanto disposto dal presente Capo, la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di Governo della Provincia e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio provinciale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della Provincia, se eletto a suffragio universale e diretto. Nel caso in cui il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale, il Consiglio è sciolto quando non sia in grado di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro novanta giorni dalle elezioni o dalle dimissioni del Presidente stesso»



f): occorre, da parte di ciascuna legge regionale, la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Il limite dei due mandati è così individuato come una disposizione di principio in materia di ineleggibilità alle cariche di presidente di organo eletto a suffragio universale e diretto.

L'osservanza di simile limite, a titolo di principio dell'ordinamento, da parte delle Autonomie speciali è imposta oggi e da tempo a norma dei rispettivi statuti speciali, che la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha novellato nel senso che, oltre alle Regioni speciali e alla Provincia autonoma di Bolzano, anche la Provincia autonoma di Trento ha potestà legislativa in tema di forma di Governo «e, specificatamente, [...]» sui «casi di ineleggibilità», tra l'altro, alla carica di «Presidente della Provincia» (art. 47, Stat. TAA, come in tal senso modificato dall'art. 4, comma 1, lettera v), della legge costituzionale n. 2 del 2001).

Questa potestà è sottoposta a un regime del tutto peculiare di limiti, di ordine procedurale (possibilità di impugnazione governativa entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge statutaria ed eventuale sottoposizione a *referendum* regionale confermativo) oltre che di ordine sostanziale (è proprio il caso dell'insieme di limiti e vincoli con cui la citata disposizione statutaria esordisce, l'«armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e «il rispetto degli obblighi internazionali», oltre naturalmente all'osservanza delle pertinenti disposizioni dello statuto medesimo).

In merito alla riconduzione del divieto del terzo (intero) mandato consecutivo alla carica di Presidente della Regione o della Provincia autonoma alla natura di principio dell'ordinamento della Repubblica in materia elettorale, si evidenzia come, in presenza di un sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle cariche monocratiche di governo, il suddetto divieto è positivamente formalizzato anche in altri testi normativi, relativi ad altri livelli di governo (quali il già ricordato art. 51, comma 2, del testo unico dell'ordinamento degli enti locali-TUEL, per quanto attiene ai Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti).

Al riguardo, è rilevante soffermarsi su almeno due aspetti:

1. in primo luogo, che tale divieto è indubbiamente e decisamente funzionale alla tutela del diritto di voto, alla *par condicio* fra i candidati e alla democraticità complessiva del sistema di governo, integrando un punto di equilibrio tra i diversi valori costituzionali coinvolti;

2. in secondo luogo, che, conseguentemente, tale principio non può trovare applicazione differenziata sul piano territoriale, a nulla rilevando a tale fine la differenza (per altri profili sensibile) fra Regioni ordinarie e regioni speciali.

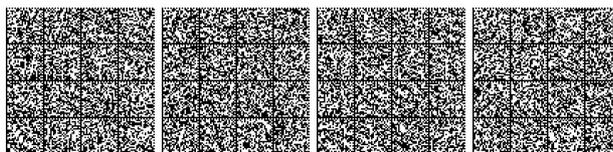
In relazione al primo aspetto, premesso che, in generale, il limite dei due mandati consecutivi in relazione a cariche monocratiche di governo, in presenza di elezione a suffragio universale e diretto, deve essere considerato un principio generale di organizzazione in ogni democrazia matura (significativo è, in proposito, che la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, nel suo *report «On democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions»* del 2013, si è pronunciata a favore di tetti ai mandati a vari livelli, e in particolare per le cariche monocratiche elettive, prospettandolo come standard della materia), rileva che in tal senso si è già espressa la giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenti occasioni, anche recenti.

Chiamata a pronunciarsi in relazione al divieto del terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione non inferiore a 5.000 abitanti, la Consulta ha affermato che tale limite è funzionale a «inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali» (C. cost., sentenza n. 60/2023). Si tratta di un orientamento ampiamente condiviso anche dalla giurisprudenza di legittimità, che ha individuato la *ratio* del limite:

nello scopo di tutelare «il diritto di voto dei cittadini, che viene in questo modo garantito nella sua libertà, e l'imparzialità dell'amministrazione, impedendo la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 26 marzo 2015, n. 6128; in termini, Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 6 dicembre 2007, n. 25497);

nel «favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale ed evitare la soggettivizzazione dell'uso del potere dell'amministratore locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 12 febbraio 2008, n. 3383, e 20 maggio 2006, n. 11895);

nell'«evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100).



Anche la giurisprudenza amministrativa, fin dal 2008, ha statuito che la previsione di un limite al numero di mandati consecutivi si presenta quale «punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva», giacché la permanenza della medesima persona in una carica politica direttiva può produrre «effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765).

È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che il principio dell'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza enunciato nell'art. 51 Cost. svolge «il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto a ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (*ex art. 2 della Costituzione*)» (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). Questo diritto, «essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza» (*cf. ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 1988); considerazioni analoghe valgono per il più comprensivo diritto di voto sancito nell'art. 48 Cost., del pari coinvolto in quanto l'assetto dell'elettorato attivo è necessariamente inciso anche da vicende che pure direttamente limitano l'elettorato passivo.

Da ultimo, si richiama la recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 64 del 2025, resa sulla legge regionale della Campania 11 novembre 2024, n. 16, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'art. 2, comma 1, lettera *f*), della legge 2 luglio 2004, n. 165».

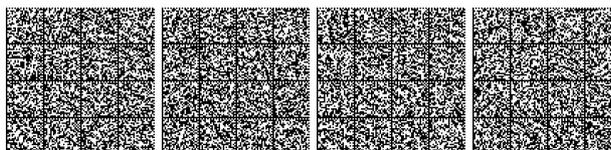
La Corte ha dichiarato incostituzionale le disposizioni per cui non era immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi, ha tuttavia stabilito che, «ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge». Con tale ultimo inciso, il legislatore campano aveva reso inapplicabile, per la prossima tornata elettorale, il principio fondamentale del divieto del terzo mandato consecutivo posto dal legislatore statale con la legge n. 165 del 2004, così violando l'art. 122, primo comma, della Costituzione, che attribuisce al legislatore regionale il compito di disciplinare, tra l'altro, le ipotesi di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

In relazione al secondo aspetto si osserva che il limite dei due mandati consecutivi risponde all'esigenza di garantire l'uniforme esercizio di diritti politici fondamentali di elettorato attivo e passivo, sanciti dagli articoli 2, 48 e 51 Cost., di tal che risulta preclusa anche per tale ragione ogni differenziazione di trattamento su base territoriale.

Tale conclusione, proprio per le cause di ineleggibilità, è stata più volte adottata da codesta Corte; particolare rilievo assume, a riguardo, la citata sentenza n. 60/2023, con cui è stata dichiarata incostituzionale la legge 11 aprile 2022, n. 9 della Regione autonoma della Sardegna concernente il numero massimo di mandati consecutivi dei sindaci, ivi fissato in misura superiore a quella individuata dalla normativa statale.

La Corte, pur riconoscendo che alle Regioni a statuto speciale compete legiferare in materia di ordinamento degli enti locali, ha ricordato che questa competenza deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento della Repubblica.

In particolare, la Corte ha non soltanto affermato che «la previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da ponderato contraltare – riflette infatti una scelta normativa idonea a invertere e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali»; ma ha anche sottolineato l'importanza di una disciplina uniforme sul territorio nazionale per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive, al fine di garantire l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini e la democraticità degli enti locali.



Ne consegue che soltanto leggi generali della Repubblica possono limitare diritti politici fondamentali, individuando il punto di equilibrio indefettibile e inderogabile fra il diritto di elettorato e il principio democratico.⁽²⁾ Una disciplina derogatoria – sia essa riferibile a regioni ordinarie o autonomie speciali – non può alterare questo punto di equilibrio, se non violando gli articoli 2, 3, 48 e 51 Cost.

Nell'esprimersi nei medesimi termini con la sentenza n. 143 del 2010, in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (prevista dallo Statuto), la Corte costituzionale già aveva sancito che «la disciplina regionale di accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la regione di appartenenza».

In tale occasione, la Corte costituzionale aveva precisato che «discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalla disposizione censurate», tornando a ribadire la già in precedenza evocata possibilità che emerga la «necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali» (Corte cost. sentenza n. 82 del 1982); allo stesso modo, anche nella citata, più recente sentenza n. 60/2023, ha ribadito ancora che uno scostamento dalla disciplina statale è possibile «in presenza di "particolari situazioni ambientali"» (sentenza n. 283 del 2010) o

(2) Significativi sono a riguardo i punti da 5 a 7 della sentenza della Corte 60/2023 che per comodità di consultazione si riportano: «5. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 è fondata, per violazione dell'art. 3, lettera b), dello statuto speciale e degli articoli 3 e 51 Cost. 6. La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ricondotto la disciplina che regola - nelle regioni ad autonomia speciale - le elezioni degli enti locali, e le relative ineleggibilità e incompatibilità, alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (quanto alla disciplina elettorale: sentenze n. 168 del 2018, n. 48 del 2003, n. 230 del 2001, n. 84 del 1997, n. 96 del 1968 e n. 105 del 1957; quanto a quella in tema di ineleggibilità e incompatibilità: sentenze n. 283 del 2010, n. 288 del 2007, n. 189 del 1971 e n. 108 del 1969). Alla stessa materia sono state altresì ascritte le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore (sentenza n. 133 del 1997). Si tratta, in particolare per quanto riguarda la Regione autonoma Sardegna, di una competenza statutaria da esercitarsi «(i)n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (così, l'art. 3 dello statuto speciale). Intervenedo sui limiti che le regioni ad autonomia speciale incontrano nel disciplinare la materia elettorale e le cause di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, sia locali sia regionali, questa Corte ha particolarmente insistito sul necessario rispetto del principio di eguaglianza sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, Cost., secondo cui «(t)utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Si è così affermato che la potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia speciale deve «svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, sentenza n. 143 del 2010). Di modo che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle Regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» (sentenza n. 277 del 2011). Si è altresì precisato che «il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi "di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza"» (cfr. ex plurimis sentenza n. 235 del 1988)» (sentenza n. 143 del 2010; in termini, sentenze n. 288 del 2007, n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971). Si è anche sottolineato, con specifico riferimento all'accesso alle cariche elettive locali, che questa uniformità di disciplina è intimamente connessa all'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, qualunque sia la regione in cui gli enti locali si trovino (sentenze n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). Su queste basi, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime sia la introduzione di «nuove o diverse cause di ineleggibilità [...], sia la previsione come causa di ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause di incompatibilità o di anomale discipline della incompatibilità [...], sia la mancata previsione di cause di ineleggibilità presenti nella legislazione statale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenze n. 539 del 1990 e n. 189 del 1971). Questa Corte ha anche chiarito che alla specifica esigenza di uniformità, così affermata, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di «particolari situazioni ambientali» (sentenza n. 283 del 2010) o «condizioni peculiari locali» (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o «condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali» (sentenza n. 539 del 1990), ossia «in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive» per la regione ad autonomia speciale, «ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, «solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione» (sentenza n. 189 del 1971). A tale stregua, sono state eccezionalmente ritenute costituzionalmente legittime discipline d'accesso alle cariche elettive locali della Regione Siciliana più restrittive di quella nazionale, in ragione delle «peculiarità condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche» e del «numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito» (sentenza n. 288 del 2007); ovvero in ragione delle «rilevanti connessioni fra criminalità di tipo mafioso e ambiente politico», nello «specifico ambiente» del mercato del lavoro siciliano (sentenza n. 539 del 1990; in termini analoghi, con riferimento alle cariche elettive regionali, sentenza n. 127 del 1987). 7. Alla competenza fin qui considerata sono ovviamente riconducibili anche le disposizioni, quale quella impugnata, che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci: ma la questione centrale posta dal ricorso odierno è se la normativa statale in materia, invocata dal ricorrente, sia idonea a riempire di contenuto il principio di cui all'art. 51 Cost., fungendo così da limite alla menzionata competenza. La risposta deve essere positiva. Non solo non sono convincenti, come si dirà, le motivazioni addotte dalla Regione resistente per sottrarre la disposizione impugnata allo specifico statuto costituzionale cui soggiace la generale disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive locali; ma gli argomenti per ricondurla entro tale regime risultano particolarmente stringenti. Infatti, come emergerà anche all'esito della ricognizione dell'evoluzione normativa riferita al limite ai mandati consecutivi dei sindaci, alla luce della giurisprudenza comune che ne ha ricostruito le rationes, il limite in questione incide sulle condizioni di accesso alla carica apicale dell'ente locale, con rilevanti ricadute sull'assetto complessivo dell'ente medesimo, e individua un punto di equilibrio tra plurime esigenze di rilievo costituzionale. Per tali ragioni, anche le disposizioni come quella impugnata devono essere conformi «ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale (...) giacché proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.: sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (sentenza n. 277 del 2011)»



“condizioni peculiari locali” (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o “condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali” (sentenza n. 539 del 1990), ossia “in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive” per la regione ad autonomia speciale, “ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale” (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, “solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione” (sentenza n. 189 del 1971)».

Tuttavia, con ogni evidenza, nessuna di queste peculiarità locali, del tutto eccezionalmente legittimanti interventi derogatori rispetto al punto di equilibrio fissato unitariamente dalla normativa statale, è rinvenibile nel caso in esame: non dimensioni demografiche singolarmente contenute, non peculiarità geografiche specificamente proprie della sola Provincia autonoma di Trento, non condizioni *lato sensu* ambientali che richiedano particolari discipline ai fini della selezione di eccentrici requisiti di elettorato (attivo *e*) passivo per l’accesso alla carica presidenziale in questione.

Pertanto, tenuto conto che la materia dell’ineleggibilità è affidata alla competenza legislativa «statutaria» della Provincia autonoma, che deve esercitarla nel rispetto della Costituzione e dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica (oltre che degli obblighi internazionali e delle disposizioni statutarie), deve concludersi che la legge della Provincia autonoma di Trento non rispetta il prefato principio dell’ordinamento della Repubblica, in violazione dell’art. 47, comma 2 dello Statuto.

La legge provinciale impugnata viola anche il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione, cui dà “compiuta attuazione” (*cf.*: sentenza Corte costituzionale n. 60/2023) l’art. 51 della Costituzione in tema di accesso alle cariche pubbliche elettive.

Infatti, avendo la legge n. 165 del 2004 stabilito la durata dei mandati dei Presidenti di Giunta regionale nel limite di due mandati, con coerente corrispondenza peraltro nel testo unico degli enti locali (art. 51), che del pari fissa in due mandati anche il limite di eleggibilità per i Presidenti di provincia (fintantoché erano eletti direttamente, dunque nell’assetto previgente alla sopraggiunta riforma operata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. legge Delrio) e i Sindaci (sia pure con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, con graduazione del limite per quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000), l’attuale previsione del superamento di tale limite per il Presidente della Provincia autonoma di Trento configura una palese violazione del principio di uguaglianza tra tutti i cittadini che si candidano a rivestire corrispondenti cariche sul medesimo territorio italiano.

Tanto ciò è vero che l’art. 14 della legge elettorale provinciale del 2003 - e cioè della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 (Norme per l’elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia) nella sua originaria formulazione, aveva coerentemente con il sistema stabilito «Non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Provincia chi sia stato eletto alla carica nelle due precedenti consultazioni elettorali e abbia esercitato le funzioni per almeno quarantotto mesi anche non continuativi. Questa disposizione si applica ai soli presidenti eletti a suffragio universale diretto.».

La previsione della Provincia autonoma del limite dei due mandati consecutivi, nell’originaria versione della legge provinciale del 2003 era dunque la sola legittima perché in linea:

con il limite vigente per i Sindaci e Presidenti di Provincia;

con limite previsto per il Presidente della Regione Siciliana per effetto del richiamato art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001;

con il limite previsto dall’art. 2, comma 1, lettera *f*) della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante, come visto, il principio del divieto di terzo mandato per i Presidenti delle Regioni eletti a suffragio universale e diretto.

In tale situazione, la legge provinciale impugnata, nell’ampliare il limite dei mandati consecutivi a tre, per un organo monocratico eletto a suffragio universale diretto, dotato di ampi poteri e nell’ambito di un vasto ambito territoriale, appare *ictu oculi* incoerente ed irragionevole rispetto al limite che, invece, opera per tutte le altre cariche monocratiche di Governo parimenti elette a suffragio universale (quali i Presidenti delle Regioni e i Sindaci dei comuni sopra i 15.000 abitanti).

L’art. 14, comma 2, citato, nella sua nuova formulazione che scaturisce dalla legge provinciale impugnata, dà vita ad un assetto che in definitiva pregiudica i fondamentali diritti politici da assicurare a tutti i cittadini sull’intero territorio italiano per mezzo di una disciplina del numero dei mandati consecutivi di Presidente della Provincia autonoma ingiustificatamente eccentrico rispetto alle previsioni unitariamente fissate dalla normativa statale; esso, configura, dunque, una palese violazione del principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione, nella particolare declinazione in relazione all’accesso alle cariche pubbliche elettive di cui all’art. 51 della Costituzione, con i ripercorsi addentellati lesivi anche a carico dell’elettorato attivo radicato nell’art. 48 della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra esposto l’art. 14, comma 2, della legge elettorale della Provincia autonoma di Trento 5 marzo 2003, n. 2, come modificato dalla legge impugnata del 18 aprile 2025, risulta in contrasto con l’art. 47, secondo comma, dello Statuto del Trentino-Alto Adige, e con articoli 2, 3, 48 e 51 della Costituzione.



P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Trento pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 16 del 18 aprile 2025 per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. attestazione della delibera del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2025 con allegata relazione;*
- 2. legge impugnata.*

Roma, 19 maggio 2025

L'Avvocato dello Stato: DE BONIS

Il vice Avvocato generale dello Stato: DI MARTINO

25C00129

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

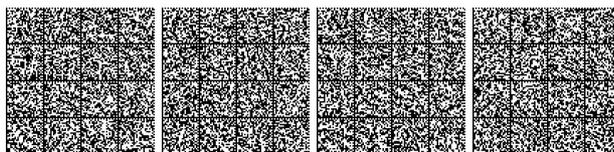
Enti locali – Organi di governo – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Modifiche alla legge regionale n. 54 del 1998 – Durata del mandato del sindaco, del vicesindaco e del Consiglio comunale e limitazione dei mandati – Previsione che chi ha ricoperto per quattro mandati consecutivi la carica di sindaco o quella di vicesindaco nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è, allo scadere del quarto mandato, immediatamente ricandidabile alla medesima carica – Previsione che è consentito un quinto mandato consecutivo se uno dei quattro mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie – Composizione e modalità di nomina della Giunta comunale – Previsione che la Giunta è composta dal sindaco, che la presiede, dal vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale – Previsione che non è, in ogni caso, ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del Consiglio comunale alla carica di assessore – Previsione che non possono far parte della Giunta comunale il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del sindaco e del vicesindaco.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), artt. 22, commi 1, 6 e 7; e 30-bis, comma 2-ter, come, rispettivamente, modificati dai commi 1 e 4 dell'art. 3 della legge regionale 3 marzo 2025 n. 4 (Disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale, nell'anno 2025, delle elezioni regionali e generali comunali. Modificazioni di leggi regionali in materia di enti locali); nonché art. 3, commi 1 e 4, della legge regionale n. 4 del 2025, nella parte in cui ha modificato gli artt. 30-bis e 22 della legge regionale n. 54 del 1998.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

Contro la Regione autonoma della Valle d'Aosta in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la dichiarazione, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2025 di illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/1998 come modificato dall'art. 3, comma 4 della legge regionale del 3 marzo 2025, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 15 del 18 marzo 2025; e dell'art. 22, commi 1, 6 e 7 della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/1998 come modificato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale del 3 marzo 2025, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 15 del 18 marzo 2025; nonché in ogni caso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 4 della legge regionale n. 4/2025 nella parte in cui ha modificato gli articoli 30-bis e 22 legge regionale n. 54/1998.



FATTO

L'art. 3, comma 4, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 4/2025 ha disposto: «4. Dopo il comma 2-bis dell'art. 30-bis della legge regionale n. 54/1998, come inserito dal comma 3, è inserito il seguente: “Chi ha ricoperto per quattro mandati consecutivi la carica di sindaco o quella di vicesindaco nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è, allo scadere del quarto mandato, immediatamente ricandidabile alla medesima carica. È consentito un quinto mandato consecutivo se uno dei quattro mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie”».

Sempre l'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 ha disposto, per quanto qui interessa (enfasi aggiunte), che «L'art. 22 della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), è sostituito dal seguente: “Art. 22 (composizione e modalità di nomina della Giunta comunale) 1. La Giunta è composta dal sindaco, che la presiede, dal vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale ... 6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del sindaco e del vicesindaco. 7. Non è in ogni caso ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del consiglio comunale alla carica di assessore”».

All'esame delle censure di illegittimità costituzionale che seguono, va premesso il quadro di principio ormai definitivamente delineato da codesta Corte costituzionale a proposito del rapporto tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e di organi di Governo degli enti locali e la competenza legislativa primaria spettante nella stessa materia alle regioni a statuto speciale.

Tale quadro risulta dalla sentenza n. 60/2023 di codesta Corte, in cui sinteticamente (si citano le massime ufficiali) si è stabilito quanto segue:

«Il diritto fondamentale di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esigenza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale. (Precedenti: S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010 - mass. 34595; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 276/1997 - mass. 23430; S. 539/1990 - mass. 16699; S. 235/1988 - mass. 10490; S.127/1987 - mass. 4199; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331).

Nelle regioni ad autonomia speciale la disciplina che regola le elezioni degli enti locali e le relative ineleggibilità e incompatibilità e le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore vanno ricondotte alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Detta potestà legislativa primaria deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto, di modo che l'esercizio del potere legislativo nelle citate materie incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, della Costituzione (Precedenti: S. 168/2018 - mass. 40129; S. 277/2011; S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 48/2003 - mass. 27575, S. 230/2001 - mass. 26399; S. 133/1997 - mass. 23241; S. 84/1997; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331; S. 96/1968; S. 105/1957 - mass. 460).

Ciò premesso, in relazione alle modifiche all'art. 30-bis, legge regionale n. 54/1998 introdotte dall'art. 3, comma 4 della legge regionale n. 4/2025, si deducono i seguenti

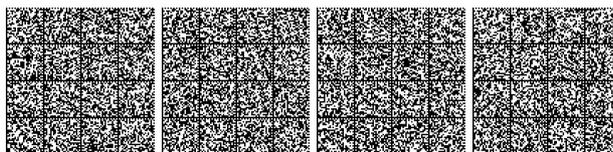
MOTIVI

1. Violazione degli articoli 1 e 2, lettera b) legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto della Valle d'Aosta); e degli articoli 3, 51, 117, comma 2, lettera p) della Costituzione; 51, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci devono essere conformi ai principi della legislazione statale, in ragione dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all'art. 51 della Costituzione svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità.

L'art. 51 Testo unico enti locali, che introduce una limitazione al diritto di elettorato passivo, è giustificato dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, destinati ad operare in armonia con l'art. 51 della Costituzione, in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale».

L'art. 3, comma 4, regionale n. 4/2025 viola l'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione nonché l'art. 3 della Costituzione in quanto crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale, ed eccede le competenze statutarie della Regione Valle D'Aosta.



Per le medesime ragioni viola l'art. 2, lettera *b*) dello statuto, che attribuisce alla Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», ma «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

L'art. 3, comma 4 cit. si pone, appunto, in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico, come si passa ad illustrare.

Va in primo luogo ricordato che la recente normativa statale dettata dall'art 51 del TUEL decreto legislativo n. 267/2000 dispone come di seguito (enfasi aggiunta):

«1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.

2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato.

Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.»

L'art. 51 del TUEL stabilisce quindi, a seguito della modifica in vigore dal 30 gennaio 2024, che per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti non vi è alcun limite per i mandati consecutivi del sindaco.

La *ratio* di tale disposizione si riscontra nella necessità di assicurare la candidatura e l'elezione del sindaco nei comuni in cui per l'esiguo numero di abitanti ciò può essere molto difficile, con conseguente rischio della nomina di un commissario in mancanza di candidati.

L'art. 30-*bis* della legge regionale Valle d'Aosta come modificato dall'art. 3, comma 4 della legge n. 4/2025 in esame si pone in contrasto con l'art 51 del TUOEL in quanto prevede in difformità con la legge statale che, dopo quattro mandati consecutivi, nei comuni fino a cinquemila abitanti non si può essere candidati sindaco.

Considerata l'entrata in vigore dal 30 gennaio 2024 della ricordata riforma dell'art. 51 del TOUEL, che per i comuni fino a 5000 abitanti non pone limiti alla candidabilità, è palese quindi l'illegittimità della previsione dell'art 30-*bis* della legge regionale n. 54/1998 introdotta dall'art. 3, comma 4 della legge regionale in esame, in quanto pone un limite alla candidabilità a sindaco dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, fissando un numero limitato di quattro mandati anziché, come previsto dalla legge statale, un numero non limitato di mandati.

È evidente come la disposizione impugnata limiti indebitamente l'elettorato passivo con il prevedere la sola possibilità di quattro mandati nei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti.

Va subito osservato che la citata disposizione del TUEL introduce norme fondamentali di riforma economica sociale e comunque di principi generali dell'ordinamento costituzionale, che costituiscono un limite inderogabile anche per la potestà legislativa prevista dallo statuto della Regione Valle d'Aosta, in quanto poste a presidio; *a*) della uniformità della disciplina degli organi di Governo degli enti locali sull'intero territorio nazionale; *b*) della democraticità dell'ordinamento degli enti locali.

La norma statale di cui all'art. 51, comma 2, ultima parte, decreto legislativo n. 267/2000 esprime un principio fondamentale in quanto, come detto, muove dalla indiscutibile considerazione che nei piccoli comuni può essere spesso impossibile, reperire candidati a sindaco. In tal modo, tali comuni vengono messi nella condizione di subire commissariamenti che possono protrarsi per anni.

Questa obiettiva situazione determina la prevalenza del principio di elettività e democraticità di cui all'art. 51 della Costituzione nel senso di non porre limiti alla candidabilità, rispetto all'opposta declinazione del principio volta a porre limiti alla candidabilità in vista dell'obiettivo di assicurare il ricambio della classe politica locale.

Orbene, l'art. 2, lettera *b*) dello statuto di autonomia della Regione attribuisce a questa la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», che, però, va esercitata «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; mentre l'art. 1 dello statuto prevede che la Regione «è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto.»

Ciò implica che la Regione, allorché disciplina l'ammissione alle cariche amministrative negli enti locali, come quella di assessore, deve attenersi al quadro di principio che emerge in materia dalla Costituzione e dalla legislazione statale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p*), la legislazione in materia di «legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» compete, infatti, in via esclusiva allo Stato.

La legislazione primaria concessa in materia alle regioni a statuto speciale non può quindi porti in contrasto con i principi fondanti della legislazione statale.



L'ordinamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli organi di Governo, attiene ad un oggetto che per sua natura deve essere conformato dal legislatore di qualsiasi livello in modo unitario per tutto il territorio nazionale, dato che il ruolo costitutivo degli enti locali, e in particolare dei comuni, rispetto all'ordinamento generale della Repubblica è il medesimo, indivisibilmente, in ogni parte di questa (articoli 1, statuto Valle d'Aosta e 114, comma 1, della Costituzione); sicché identiche o sostanzialmente analoghe sono in ogni parte del territorio nazionale le funzioni degli enti locali. All'unitarietà funzionale dei comuni su tutto il territorio nazionale deve, quindi, corrispondere l'unitarietà organizzativa, che costituisce il riflesso di quelle funzioni e ne garantisce il buon andamento ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Lo spazio di autonomia del legislatore regionale è, di conseguenza, in materia circoscritto ad aspetti di carattere specifico, che evidenzino eventuali peculiarità locali, mentre non può contraddire quanto previsto in materia dal legislatore statale a proposito degli aspetti generali, o comunque non legati alle particolarità locali.

Per verificare la coerenza della legislazione regionale, anche delle regioni a statuto speciale, con la legislazione statale in materia di organi di Governo degli enti locali, è quindi necessario verificare se gli aspetti toccati dal legislatore regionale siano già disciplinati dalla legge statale, e in tal caso, in qual modo siano disciplinati. In questa prospettiva, la legislazione statale sull'ordinamento diviene una fonte interposta, che va ad integrare i parametri costituzionali costituiti, da un lato, dalle norme statutarie (come nel presente caso dall'art. 2, lettera b) statuto Valle d'Aosta) e, dall'altro, dalle norme costituzionali, in particolare gli articoli 117, comma 2, lettera p), 114, comma 1 e 51 della Costituzione.

Si è visto che la legislazione statale disciplina il punto, prevedendo che non vi sia limite ai mandati a sindaco dei comuni con popolazione fino a 5000 abitanti. La disposizione regionale si pone, così, in palese contrasto con la norma interposta.

Sotto quest'ultimo profilo, la norma impugnata viola pertanto anche gli articoli 1 e 114 della Costituzione (principio di democraticità della Repubblica fondata sulle autonomie locali), sempre in combinazione con l'art. 2, lettera b), statuto.

La disposizione regionale si pone quindi in contrasto con il novellato art. 51 del TUEL, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

La disposizione dell'art. 3 in esame, inoltre, eccede dalle competenze statutarie della Regione Valle d'Aosta in quanto, pur riconoscendo alla medesima - al pari delle altre regioni a statuto speciale - ai sensi dell'articolo del proprio statuto (legge costituzionale n. 4/1948) la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, è pacifico che tale competenza legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In proposito, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con riferimento alla materia elettorale regionale e locale, ha più volte affermato che «il disegno costituzionale presuppone livelli di Governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» (*ex plurimis*, sentenza n. 50 del 2015).

In particolare, nella sentenza n. 143 del 2010, la Corte ha chiarito che:

«Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione Siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 della Costituzione. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che “questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli articoli 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che “la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza”.

Codesta Corte costituzionale ha altresì affermato che “discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate” (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 143 del 2010) o quando vi sia la “necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali” (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 1982).

Inoltre, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana approvata il 14 ottobre 1993, recante “Norme integrative delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge regionale 10 settembre 1993, n. 26”, ha statuito che “discipline differenziate in tema di elettorato passivo adottate dalla Regione Siciliana possano essere non costituzionalmente illegittime in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale” (*cf.* sentenza n. 84 del 1994; e anche sentenze nn. 108 del 1969 e 171 del 1984, nonché nn. 127 e 130 del 1987, 235 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 463 del 1992).



Orbene, nella fattispecie in esame la disciplina prevista dalla legge regionale opera una restrizione dell'elettorato passivo a sindaco rispetto alla disciplina vigente nel territorio nazionale in base alla normativa statale.

Tale diversità non trova alcuna ragionevole giustificazione in una specialità di situazione della Regione Valle d'Aosta; non si può certo sostenere che in questa sussistono minori difficoltà nella competizione elettorale per i comuni fino a 5000 abitanti, rispetto al restante territorio nazionale o, più in generale, che il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali debba in Valle d'Aosta essere applicato limitando l'elettorato passivo nei piccoli comuni.

Da quanto esposto consegue che le previsioni dell'art. 30-*bis* della legge regionale n. 54/1998 come introdotte dall'art. 3, comma 4 della legge regionale in esame, si pongono in contrasto con la normativa statale di cui all'art. 51 TUEL, e per questo violano l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, nonché l'art. 3 della Costituzione e l'art. 2, lettera *b*) statuto speciale, in quanto la norma regionale crea disparità di trattamento rispetto al restante territorio nazionale in difetto di situazioni obiettivamente differenziate, contrasta con il principio di democraticità della Repubblica e dei suoi enti locali limitando l'elettorato passivo e, con esso, il diritto dei cittadini a scegliere la persona del sindaco, ed eccede quindi le competenze statutarie della Regione stessa.

2. *Violazione degli articoli 1 e 2, lettera b) legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (statuto della Valle d'Aosta); e degli articoli 3, 97, 117, comma 2, lettera p) della Costituzione; 47, commi 3 e 4, 64, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).*

2.1. L'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 ha disposto, per quanto qui interessa (enfasi aggiunte), che «L'art. 22 della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), è sostituito dal seguente: “Art. 22 (composizione e modalità di nomina della Giunta comunale) 1. La Giunta è composta dal sindaco, che la presiede, dal vicesindaco e da un numero di assessori, scelti tra i consiglieri comunali, stabilito sulla base dei valori percentuali definiti dalla Giunta regionale ...6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del sindaco e del vicesindaco. 7. Non è in ogni caso ammessa la nomina di cittadini non facenti parte del consiglio comunale alla carica di assessore”».

All'esame delle censure di illegittimità costituzionale che seguono, va premessa il quadro di principio ormai definitivamente delineato da codesta Corte costituzionale a proposito del rapporto tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e di organi di Governo degli enti locali e la competenza legislativa primaria spettante nella stessa materia alle regioni a statuto speciale.

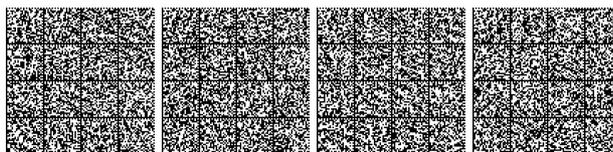
Tale quadro risulta dalla sentenza n. 60/2023 di codesta Corte, in cui sinteticamente (si citano le massime ufficiali) si è stabilito quanto segue:

«Il diritto fondamentale di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esigenza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale. (Precedenti: S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010 - mass. 34595; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 276/1997 - mass. 23430; S. 539/1990 - mass. 16699; S. 235/1988 - mass. 10490; S.127/1987 - mass. 4199; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331).

Nelle regioni ad autonomia speciale la disciplina che regola le elezioni degli enti locali e le relative ineleggibilità e incompatibilità e le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi alla carica di assessore vanno ricondotte alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Detta potestà legislativa primaria deve svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto, di modo che l'esercizio del potere legislativo nelle citate materie incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito, quanto al diritto di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma, della Costituzione (Precedenti: S. 168/2018 - mass. 40129; S. 277/2011; S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 48/2003 - mass. 27575, S. 230/2001 - mass. 26399; S. 133/1997 - mass. 23241; S. 84/1997; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331; S. 96/1968; S. 105/1957 - mass. 460).

Le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci devono essere conformi ai principi della legislazione statale, in ragione dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all'art. 51 della Costituzione svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità.

L'art. 51 Testo unico enti locali, che introduce una limitazione al diritto di elettorato passivo, è giustificato dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, destinati ad operare in armonia con l'art. 51 della Costituzione, in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore statale. (Precedenti: S. 277/2011; S. 25/2008; S. 288/2007; S. 539/1990 - mass. 16699).»



2.2. Come si vede, con la formulazione ora introdotta dei commi 1 e, soprattutto, 7 dell'art. 22, legge regionale n. 54/1998 la Regione ha inteso vietare in modo assoluto che gli assessori comunali siano scelti al di fuori dei consiglieri comunali.

Questa previsione viola le norme costituzionali in rubrica. L'art. 2, lettera *b*) dello statuto di autonomia della Regione attribuisce, infatti, a questa la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», che, però, va esercitata «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; mentre l'art. 1 dello statuto prevede che la Regione «è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto.»

Ciò implica che la Regione, allorché disciplina l'ammissione alle cariche amministrative negli enti locali, come quella di assessore, deve attenersi al quadro di principio che emerge in materia dalla Costituzione e dalla legislazione statale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p*), la legislazione in materia di «legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» compete, infatti, in via esclusiva allo Stato. La legislazione primaria concessa in materia alle regioni a statuto speciale non può quindi porti in contrasto con i principi fondanti della legislazione statale.

L'ordinamento degli enti locali, in particolare per quanto riguarda gli organi di Governo, attiene ad un oggetto che per sua natura deve essere conformato dal legislatore di qualsiasi livello in modo unitario per tutto il territorio nazionale, dato che il ruolo costitutivo degli enti locali, e in particolare dei comuni, rispetto all'ordinamento generale della Repubblica è il medesimo, indivisibilmente, in ogni parte di questa (articoli 1, statuto Valle d'Aosta e 114, comma 1, della Costituzione); sicché identiche o sostanzialmente analoghe sono in ogni parte del territorio nazionale le funzioni degli enti locali. All'unitarietà funzionale dei comuni su tutto il territorio nazionale deve, quindi, corrispondere l'unitarietà organizzativa, che costituisce il riflesso di quelle funzioni e ne garantisce il buon andamento ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Lo spazio di autonomia del legislatore regionale è, di conseguenza, in materia circoscritto ad aspetti di carattere specifico, che evidenzino eventuali peculiarità locali, mentre non può contraddire quanto previsto in materia dal legislatore statale a proposito degli aspetti generali, o comunque non legati alle particolarità locali.

Per verificare la coerenza della legislazione regionale, anche delle regioni a statuto speciale, con la legislazione statale in materia di organi di governo degli enti locali, è quindi necessario verificare se gli aspetti toccati dal legislatore regionale siano già disciplinati dalla legge statale, e in tal caso, in qual modo siano disciplinati. In questa prospettiva, la legislazione statale sull'ordinamento diviene una fonte interposta, che va ad integrare i parametri costituzionali costituiti, da un lato, dalle norme statutarie (come nel presente caso dall'art. 2, lettera *b*) statuto Valle d'Aosta) e, dall'altro, dalle norme costituzionali, in particolare gli articoli 117, comma 2, lettera *p*), 114, comma 1 e 97 della Costituzione.

Orbene, a proposito della legittimazione alla nomina ad assessore comunale, la legge statale, nell'art. 47, commi 3 e 4 decreto legislativo n. 267/2000, prevede che «3. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

4. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.»

Come si vede, costituisce principio fondamentale della legislazione statale in materia garantire la possibilità che gli assessori possano essere scelti anche al di fuori dei componenti del consiglio comunale.

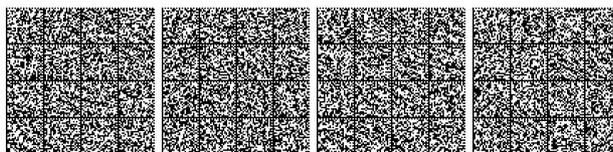
Tale possibilità è espressamente e inderogabilmente prevista dalla legge per quanto riguarda i comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti, mentre è rimessa allo statuto del comune stesso (e non certo della Regione in cui il comune si trova) per quanto riguarda i comuni con popolazione inferiore.

Questo principio generale non può essere contraddetto dalla legislazione regionale, che è quanto invece avviene con l'art. 22, commi 1 e, soprattutto, 7, dell'art. 22 legge regionale n. 54/1998, come sostituito dall'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 qui impugnata. Si è infatti visto che queste disposizioni pretendono di introdurre un divieto assoluto di scegliere gli assessori al di fuori dei consiglieri comunali.

In tal modo sono violati sia il principio generale secondo cui deve essere garantita tale possibilità, senza limitare le facoltà del sindaco di scegliere gli assessori tra le persone che riscuotano la sua fiducia; sia il principio, parimenti generale, secondo cui nei comuni con popolazione pari o inferiore a 15000 abitanti spetta soltanto all'autonomia del comune stesso, mediante il proprio statuto, stabilire se accordare o escludere tale facoltà in capo al sindaco.

In sostanza, con la disposizione impugnata la Regione ha indebitamente compresso l'autonomia decisionale dei sindaci nei comuni maggiori, e l'autonomia (statutaria) dei comuni minori, in merito alla scelta degli assessori.

Evidente è la violazione delle norme costituzionali e di legislazione ordinaria interposta sopra commentate.



Non può, infatti, dimostrarsi in alcun modo che l'obbligo di scegliere gli assessori tra i consiglieri comunali risponda ad una qualche particolarità del territorio della Valle d'Aosta rispetto al restante territorio nazionale. Non vi è alcun motivo di ritenere che in Valle d'Aosta non sia possibile o non sia opportuno attribuire ai cittadini le funzioni di assessore comunale scegliendo anche al di fuori dei consigli comunali.

La limitazione così introdotta dalla legge regionale integra, in realtà, soltanto un indebito ostacolo al buon andamento dell'organizzazione amministrativa, principio *ex art. 97* della Costituzione che, *ex art. 1* statuto, vincola ovviamente anche la Regione Valle d'Aosta. La possibilità di scegliere gli assessori anche al di fuori del consiglio comunale vuole infatti assicurare che il sindaco e la giunta possano, se lo ritengano opportuno, giovare anche delle competenze, segnatamente tecniche, di persone che siano rimaste estranee alla competizione politica che ha condotto alla formazione del consiglio comunale.

Laddove il vincolo a scegliere gli assessori tra i consiglieri mira, in sostanza, a rafforzare oltre quanto richiesto dalla «forma di Governo» comunale delineata dal legislatore statale, il vincolo tra la giunta e il consiglio. Si tenga infatti presente che, ai sensi dell'art. 64, comma 3, decreto legislativo n. 267/2000, nei comuni con popolazione fino a 15000 abitanti, non vi è incompatibilità tra la carica di assessore comunale e quella di consigliere.

L'art. 3 della legge regionale n. 4/2025 va quindi dichiarato illegittimo nella parte in cui, modificando l'art. 22 della legge regionale n. 54/1998, ha stabilito in via generale e assoluta che gli assessori comunali della Valle d'Aosta vanno obbligatoriamente scelti tra i consiglieri comunali.

La norma regionale in esame viola, quindi, gli articoli 1 e 2, lettera *b*) statuto Valle d'Aosta perché contrasta con norme statali che, come illustrato, presentano una indubbia portata di principio generale. Di conseguenza, viola l'art. 117, comma 2, lettera *p*) della Costituzione, perché invade la competenza esclusiva dello Stato a legiferare riguardo ai principi dell'ordinamento degli enti locali e dei loro organi di Governo. Viola l'art. 97 della Costituzione, perché indebitamente limita la possibilità del sindaco di avvalersi delle competenze di persone idonee solo perché estranee al consiglio comunale. Sotto quest'ultimo aspetto, viola anche l'art. 51 della Costituzione, perché indebitamente comprime il diritto di qualsiasi cittadino di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore comunale. Viola, infine, l'art. 3 della Costituzione, perché per i soli comuni della Valle d'Aosta introduce un regime di scelta degli assessori comunali differenziato rispetto all'equilibrato regime vigente nel resto del territorio nazionale, senza che, ovviamente, vi siano ragioni per trattare i comuni della Valle d'Aosta diversamente da tutti gli altri comuni italiani.

2.3. L'art. 3 della legge regionale in epigrafe ha poi previsto, sostituendo anche a questo proposito l'art. 22, comma 6, della legge regionale n. 54/1998, che «6. Non possono far parte della Giunta il coniuge, i parenti e gli affini di primo grado del sindaco e del vicesindaco».

Questa previsione contrasta con la previsione dell'art. 64, comma 4, decreto legislativo n. 267/2000, giusta la quale «4. Il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia».

Rispetto alla norma statale, la disposizione regionale, da un lato, esclude totalmente dall'incompatibilità ad essere membri della giunta gli ascendenti e i discendenti, e riduce l'incompatibilità dei parenti e degli affini a quelli entro il primo grado; dall'altro, amplia le figure incompatibili includendovi anche i parenti e gli affini del vicesindaco.

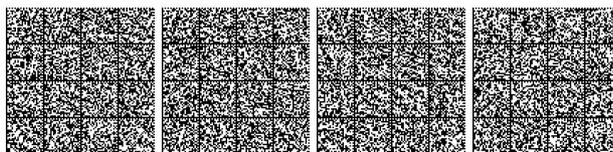
Ne conseguono le illegittimità costituzionali qui denunciate, analoghe a quelle di cui al motivo che precede, relativo al nuovo comma 7 dell'art. 22 della legge regionale n. 54/1998.

La norma statale di cui all'art. 64, comma 4, decreto legislativo n. 267/2000 costituisce una norma di principio generale, in quanto vuole dare attuazione al principio di trasparenza della pubblica amministrazione desumibile dall'art. 97 della Costituzione. Il sindaco, come è noto, è il capo politico dell'ente locale, la figura esponentiale nella quale si concentra tutta la responsabilità politica e amministrativa dell'andamento dell'ente. Tanto che le dimissioni del sindaco comportano automaticamente lo scioglimento dell'amministrazione comunale e l'indizione di nuove elezioni (art. 53, decreto legislativo n. 267/2000).

Si spiega, quindi, come la legge statale intenda circondare una figura di tale importanza nell'organizzazione dell'ente locale con le più accurate garanzie che prevenivano interessenze personali nella titolarità della carica. È palese come la necessità imposta dall'art. 97 della Costituzione di evitare i conflitti di interesse e gli abusi delle funzioni aumenti al crescere dell'importanza delle cariche cui quegli interessi e quelle funzioni si connettono.

Di conseguenza, costituisce un principio generale la scelta del legislatore statale di configurare una cerchia particolarmente ampia di soggetti legati al sindaco da vincoli familiari, che non possono entrare a far parte della giunta. È, ancora una volta, del tutto palese che inserire uno o più congiunti nel ristretto novero degli assessori, rischierebbe di creare una inammissibile commistione tra interessi familiari e funzione istituzionale della giunta e dei singoli assessori, quali collaboratori chiamati ad attuare l'indirizzo politico elaborato dal sindaco, e in relazione al quale questi è stato eletto.

Il legislatore statale ha congruamente bilanciato il diritto politico di ciascun cittadino a partecipare alla cosa pubblica, anche come assessore comunale (art. 51 della Costituzione), con la necessità ora illustrata di prevenire commistioni e conflitti



di interessi a base familiare (art. 97 della Costituzione), ed ha incluso tra i soggetti incompatibili il coniuge, gli ascendenti e i discendenti, e i parenti e affini entro il terzo grado. In sostanza, i «congiunti», intesi come persone legate, secondo l'*id quod plerumque accidit*, dai più stretti vincoli familiari.

La scelta del legislatore regionale è costituzionalmente illegittima, in primo luogo, perché si pone in contrasto con la norma statale senza che emergano, come è ovvio, ragioni peculiari alla Regione Valle d'Aosta atte a far ritenere che in tale regione i vincoli familiari siano potenzialmente meno compromettenti che nelle altre parti del territorio nazionale.

In secondo luogo, la scelta legislativa regionale crea il rischio di forti conflitti e commistioni di interessi nei sensi sopra illustrati allorché esclude dagli incompatibili gli ascendenti e i discendenti di qualsiasi grado, e limita ai parenti e affini solo entro il primo grado i soggetti incompatibili oltre al coniuge.

La famiglia come possibile luogo di interessi economici e politici collegati va, infatti, ben oltre la mera «famiglia nucleare» a cui sembra essersi ispirato il legislatore regionale.

Sotto altro aspetto, inverso a quello fin qui illustrato, la legge regionale impugnata ha, poi, indebitamente alterato l'equilibrato bilanciamento tra diritti politici e prevenzione dei conflitti di interesse realizzato dal legislatore statale. La legge statale, infatti, come visto, ha correttamente limitato la sfera dei soggetti incompatibili per ragioni familiari alle persone legate da vincoli familiari al sindaco, considerato il ruolo unico e determinante che questi svolge nell'organizzazione e nell'azione dell'ente locale.

Tali ragioni non sussistono, invece, per il vicesindaco.

Ex art. 46, comma 2, decreto legislativo n. 267/2000 il vicesindaco è figura necessaria; ma è altresì vero che, ex art. 53, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 267/2000, le funzioni del vicesindaco sono limitate alle ipotesi di sostituzione straordinaria e temporanea del sindaco, senza che neppure in tali ristretti casi e periodi il vicesindaco assuma la posizione determinante per la stessa sussistenza dell'amministrazione comunale che rimane, invece, propria esclusivamente del sindaco.

Rispetto ad una figura come il vicesindaco, quindi, il rischio di commistioni di interessi familiari con l'esercizio della funzione appare molto più limitato che nel caso del sindaco. Non si sarebbe, quindi, giustificata una previsione generale e astratta di prevenzione dei conflitti, tesa ad escludere a priori tutta la cerchia familiare del vicesindaco dalla possibilità di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessore. Eventuali situazioni conflittuali andranno, in tal caso, accertate e represses caso per caso.

La scelta del legislatore regionale di estendere, invece, anche i familiari del vicesindaco, sia pure nei limiti del coniuge e dei parenti e affini entro il primo grado, l'incompatibilità alla carica di assessore, contrasta, quindi, per eccesso rispetto al bilanciamento delineato dal legislatore statale che, si ripete, non è casuale ma esprime il componimento del conflitto tra i valori costituzionali egualmente rilevanti attestati, da un lato, dall'art. 51 della Costituzione, e dall'altro dall'art. 97 della Costituzione.

La norma regionale in esame viola, quindi, gli articoli 1 e 2, lettera b) statuto Valle d'Aosta perché contrasta con norme statali che, come illustrato, presentano una indubbia portata di principio generale. Di conseguenza, viola l'art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, perché invade la competenza esclusiva dello Stato a legiferare riguardo ai principi dell'ordinamento degli enti locali e dei loro organi di Governo. Viola l'art. 97 della Costituzione, perché da un lato crea un chiaro pericolo di conflitto di interessi nella gestione del comune e, dall'altro, a proposito del vicesindaco, ravvisa a priori un pericolo di conflitto dove questo non sussiste. Sotto quest'ultimo aspetto, viola anche l'art. 51 della Costituzione, perché indebitamente comprime il diritto dei familiari del vicesindaco di concorrere alla cosa pubblica in qualità di assessori. Viola, infine, l'art. 3 della Costituzione, perché per i soli comuni della Valle d'Aosta introduce un regime delle incompatibilità familiari degli assessori comunali differenziato, sia *in melius* che *in peius*, rispetto all'equilibrato regime vigente nel resto del territorio nazionale, senza che, ovviamente, vi siano ragioni per trattare i comuni della Valle d'Aosta diversamente da tutti gli altri comuni italiani.

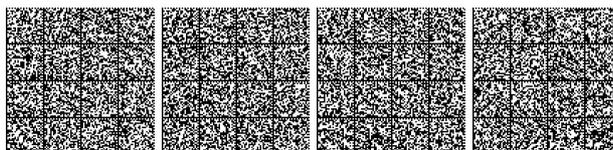
P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, ricorre a codesta Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-bis, comma 2-ter, della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/1998 come modificato dall'art. 3, comma 4 della legge regionale del 3 marzo 2025, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 15 del 18 marzo 2025; e dell'art. 22, commi 1, 6 e 7 della legge Regione Valle d'Aosta n. 54/1998 come modificato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale del 3 marzo 2025, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 15 del 18 marzo 2025; nonché in ogni caso l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 4 della legge regionale n. 4/2025 nella parte in cui ha modificato gli articoli 30-bis e 22, legge regionale n. 54/1998.

Si produce la delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2025.

Roma, 25 maggio 2025

L'Avvocato dello Stato: AIELLO



n. 98

Ordinanza del 27 marzo 2025 del Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di W. J.

Reati e pene – Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti – Divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 69, quarto comma.

TRIBUNALE DI GENOVA

SEZIONE GIP - GUP

Il Giudice, dott.ssa Angela Maria Nutini,

Letti gli atti del processo pendente nei confronti di J W , imputato del delitto p. e p. dall'art. 628, comma 1 e comma 2, codice penale «perché, immediatamente dopo aver sottratto all'interno della sagrestia della Chiesa e una scatola contenente n. 60 cerini da chiesa, al fine di procurarsi l'impunità, adoperava violenza nei confronti del parroco che veniva violentemente spinto» e del reato di cui all'art. 707 del codice penale «perché, essendo stato condannato per un delitto determinato da motivi di lucro, veniva colto in possesso di strumenti atti ad aprire o sforzare serrature, di cui al verbale di sequestro della p.g. nella data sotto indicata e dei quali al momento non giustificava la destinazione», fatti commessi in , il , «con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale», all'udienza del 27 marzo 2024 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4, codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4, codice penale.

Ritiene, inoltre, che la questione sia rilevante e non manifestamente infondata.

1. Svolgimento del processo

Il presente procedimento origina dall'arresto di J W in data per il delitto di rapina impropria e per l'ingiustificato possesso di chiavi alterate o grimaldelli.

In data , nelle prime ore del mattino, l'imputato si introduceva nella Chiesa di con l'intento di sottrarre una scatola contenente sessanta cerini da chiesa. Nel tentativo di fuga, spintonava il parroco

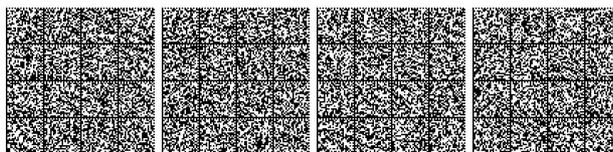
Successivamente, una pattuglia notava l'imputato mentre occultava una scatola di cerini identica a quella sottratta. La successiva perquisizione personale portava al rinvenimento, all'interno del marsupio, di due lame seghettate, due aghi metallici e un tagliacarte.

Arrestato, in sede di interrogatorio di garanzia ammetteva di essere entrato in chiesa per prendere delle candele che voleva rivendere, di essere stato fermato dal parroco e di averlo spinto. Aggiungeva che non gli sembrava di aver fatto niente di male, essendo delle semplici candele e chiedeva comunque scusa per l'accaduto.

Al predetto veniva applicata la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria. Tuttavia, a seguito di ripetute violazioni della stessa e della commissione di nuovi reati, veniva disposto l'aggravamento di essa con l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, tuttora in corso di esecuzione.

L'imputato chiedeva di essere giudicato con le forme del rito abbreviato condizionato all'espletamento di perizia psichiatrica ed ammesso il rito, espletata la perizia medico legale, con esclusione da parte del perito della sussistenza di «elementi di psicopatologia tali da soddisfare i requisiti medico legali richiesti ex artt. 88 e 89 del codice penale», in sede di discussione sia il Pubblico Ministero che la Difesa, quest'ultima in subordine rispetto alla richiesta di pronuncia assolutoria, chiedevano di riconoscere la fattispecie della lieve entità del fatto introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024. La Difesa chiedeva altresì di riconoscere la circostanza attenuante ex art. 62, n. 4 del codice penale ed invitava il Giudice, ove avesse ritenuto applicabile la recidiva reiterata contestata, della quale chiedeva in via principale la disapplicazione, a sollevare la questione di legittimità costituzionale di cui sopra.

All'udienza del 27 marzo 2025 veniva data lettura della presente ordinanza.



Il comportamento dell'imputato è stato correttamente qualificato dal Pubblico Ministero come rapina impropria, poiché l'uso della violenza nei confronti della persona offesa costituisce, secondo consolidata giurisprudenza di legittimità, uno sviluppo logicamente prevedibile del programmato delitto di furto ed integra la stessa (*cf. ex multis*, Cass. Sez. 2, sentenza n. 14901 del 19 marzo 2015 Ud. dep. 10 aprile 2015).

La pena detentiva applicabile all'imputato, alla luce della cornice edittale vigente, è compresa tra cinque e dieci anni di reclusione.

Prima di pronunciare sentenza nel merito, il Giudice ritiene di dovere sospendere il processo e sollevare la presente questione di legittimità costituzionale, non sussistendo allo stato i presupposti per assolvere l'imputato.

2. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Il Giudice ritiene che, sulla base degli atti acquisiti nel giudizio abbreviato, il comportamento contestato all'imputato integri astrattamente il delitto di rapina impropria, la cui pena minima è di cinque anni di reclusione.

Il trattamento sanzionatorio potrebbe astrattamente essere mitigato mediante l'applicazione della circostanza attenuante di particolare tenuità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024 proprio per individualizzare la pena e soddisfare la finalità rieducativa della stessa nelle fattispecie caratterizzate da scarsa offensività, come quella in oggetto, nella quale costituiscono elementi di fatto incontestati la sottrazione dei cerini in chiesa e la spinta al parroco per guadagnare l'impunità.

Nel caso di specie è tuttavia stata correttamente contestata la recidiva reiterata, già ritenuta ed applicata in altre cinque precedenti sentenze di condanna, della quale ricorrono i presupposti, trattandosi di soggetto dedito alla commissione di reati contro il patrimonio e contro la persona, che nel commettere il nuovo reato manifestava un'accresciuta pericolosità sociale. J, peraltro, totalmente irrispettoso degli obblighi nascenti dalla misura cautelare non detentiva applicata, in costanza di essa veniva arrestato «perché resosi responsabile dei reati di cui agli artt. 612-*bis*, 337 del codice penale e deferito in stato di libertà alla competente A.G. per il reato p. e p. dall'art. 56, 629 del codice penale».

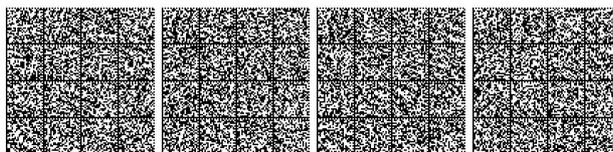
In presenza della circostanza aggravante della recidiva reiterata si rende necessario effettuare il giudizio di bilanciamento con la circostanza attenuante di particolare tenuità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, disciplinato dall'art. 69, comma 4 del codice penale, che vieta il giudizio di prevalenza della seconda sulla prima.

Non può prescindersi dall'applicazione della circostanza aggravante della recidiva in funzione dell'esigenza di evitare all'imputato un trattamento sanzionatorio sproporzionato alla gravità del fatto perché si tratterebbe di un espediente finalizzato ad eludere il divieto normativo di cui all'art. 69, comma 4, codice penale.

Né il trattamento sanzionatorio potrebbe essere mitigato con il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, che sottostanno alla medesima disciplina *ex art.* 69, comma 4 del codice penale, e rispetto alle quali già la Suprema Corte, Sez. 3, con la sentenza n. 29723 del 22 maggio 2024 Ud. - dep. 22 luglio 2024 ha dichiarato «manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma quarto, codice penale per contrasto con gli artt. 3, 25 e 27 Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza delle attenuanti generiche sulla recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, codice penale, trattandosi di disposizione derogatoria all'ordinaria disciplina del bilanciamento, non trasmodante nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, in quanto riferita ad un'attenuante comune che, come tale, non ha la funzione di correggere la sproporzione del trattamento sanzionatorio, ma di valorizzare, in misura contenuta, la componente soggettiva del reato qualificata dalla plurima ricaduta del reo in condotte trasgressive di precetti penalmente sanzionati».

Da ultimo, quand'anche si applicasse la circostanza attenuante *ex art.* 62 n. 4 del codice penale, rispetto alla quale è già intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 0141 del 2023 (*G.U.* 28 del 12 luglio 2023) di dichiarazione di «illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, codice penale», ciò non comporterebbe l'inapplicabilità della circostanza attenuante di particolare tenuità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, della quale si ravvisano, nel caso di specie, i presupposti applicativi, insegnando la Suprema Corte che «In tema di rapina, l'attenuante della lieve entità, di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, costituisce uno strumento ulteriore, rispetto a quelli già disponibili, ivi compresa l'attenuante comune prevista dall'art. 62, n. 4), codice penale, per adeguare la sanzione all'effettiva gravità del fatto, sicché, ove le caratteristiche della condotta siano tali da far ritenere che si versa in un caso di offensività minima, legittimante la concessione di tale attenuante, il già avvenuto riconoscimento della diminuzione comune non osta a un nuovo apprezzamento delle stesse, in funzione della concessione dell'ulteriore attenuante» (Cass., Sez. 2, Sentenza n. 45792 del 4 dicembre 2024 Ud. - dep. 13 dicembre 2024).

L'esigenza di adeguare la pena all'effettivo disvalore del fatto giustificherebbe la dichiarazione di prevalenza dell'attenuante di particolare tenuità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, sulla recidiva reiterata, tenuto



conto dell'entità del minimo edittale del delitto di rapina perpetrato e della modestia del fatto, concretatosi nella sottrazione di una scatola contenente 60 cerini da chiesa, restituita intatta dalle Forze dell'Ordine, e nella spinta al parroco settantenne, non tale da provocarne la caduta né tanto meno lesioni.

L'art. 69, quarto comma, codice penale, tuttavia, preclude un tale esito: dal che la rilevanza della questione sollevata.

3. I profili di illegittimità

Il Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, codice penale, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di particolare tenuità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, sulla circostanza aggravante della recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, codice penale in quanto tale divieto violerebbe il principio della necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, attraverso un'abnorme enfattizzazione della recidiva e si porrebbe in contrasto con il principio della proporzione della pena ex art. 27, terzo comma, Costituzione e violerebbe altresì il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione, determinando l'assoggettamento alla medesima pena di condotte significativamente diverse in termini di offensività.

Vanno anzitutto richiamate le numerose precedenti pronunce della Corte Costituzionale dichiarative dell' costituzionale dell'art. 69, comma 4 del codice penale nella parte in cui vietava la prevalenza di altrettante circostanze attenuanti sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, codice penale. Tra esse, in particolare, si richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 0141 del 2023 (*G.U.* 28 del 12 luglio 2023) di dichiarazione di «illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 62, numero 4), codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, codice penale», nella quale la Corte evidenziava che «L'effetto "calmierante" di tutte le circostanze attenuanti — ivi compresa quella relativa al danno patrimoniale di particolare tenuità (art. 62, numero 4, codice penale) che viene in considerazione nel giudizio *a quo* — rispetto all'elevato minimo edittale previsto dal legislatore per i delitti di rapina ed estorsione è però destinato a essere sistematicamente eliso, allorché all'imputato venga contestata la recidiva reiterata — ciò che spesso accade nella prassi, rispetto a questa specifica tipologia di imputati —, e allorché il giudice ritenga di dover altresì applicare tale circostanza aggravante, in ragione delle accentuate colpevolezza e pericolosità dell'imputato, rivelate in particolare dal non essersi lasciato distogliere dal commettere ulteriori reati, nonostante l'ammonimento ricevuto con le precedenti condanne».

La Corte costituzionale ricordava che, con specifico riferimento al delitto di estorsione, proprio per porre rimedio alla manifesta sproporzione della pena rispetto alla gravità oggettiva dei fatti, riteneva costituzionalmente necessaria, «la previsione di una circostanza attenuante comune per i fatti di lieve entità» (sentenza n. 120 del 2023).

Analogamente, con riferimento al delitto di rapina, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 86 del 2024 dichiarava «l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità» e dichiarava, «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. 628, primo comma, codice penale, nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

In essa evidenziava che «un trattamento manifestamente sproporzionato rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, e comunque incapace di adeguarsi al suo concreto disvalore, pregiudica il principio di individualizzazione della pena (sentenza n. 244 del 2022); «l'individualizzazione» della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva entità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, si pone come naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali» così da rendere «quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma» (sentenza n. 7 del 2022). Dall'altro, che il precetto di cui al terzo comma dell'art. 27 Costituzione vale tanto per il legislatore quanto per i giudici della cognizione, oltre che per quelli dell'esecuzione e della sorveglianza, nonché per le stesse autorità penitenziarie: il principio della finalità rieducativa della pena è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il "principio di proporzione" fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, ed offesa, dall'altra (tra molte, sentenze n. 179 del 2017 e n. 313 del 1990)».

Il rigido divieto di cui all'art. 69, comma 4 del codice penale di prevalenza della neo introdotta. circostanza attenuante sulla recidiva reiterata vanifica tuttavia tale finalità di individualizzazione della pena imponendo un trattamento sanzionatorio sproporzionato ed inadeguato al fatto concreto e come tale in violazione del principio di uguaglianza, di ragionevolezza della pena e della sua funzione rieducativa.

Si reputa, pertanto, che la questione non sia manifestamente infondata.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 del codice penale, per la violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui vieta la prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con sentenza Corte costituzionale n. 86/2024, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata ex art. 99, comma 4 del codice penale.

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza, letta in udienza, sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Genova in data 27 marzo 2025

Il giudice: NUTINI

25C00123

N. 99

Ordinanza del 18 aprile 2025 del Tribunale di Siena nel procedimento penale a carico di L. V.

Circolazione stradale – Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti – Trattamento sanzionatorio – Omessa previsione della necessità dell'accertamento in ordine alla ricorrenza di una effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 187, comma 1, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), numero 1), della legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).

TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

UFFICIO DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI E DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Il Tribunale ordinario di Siena, Sezione penale, Ufficio dei Giudici per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare, in persona del Giudice per le indagini preliminari, dott. Andrea Grandinetti;

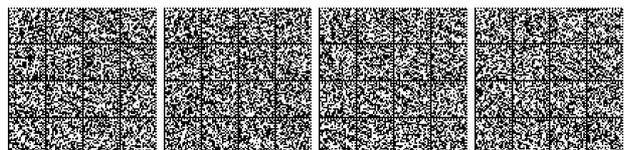
presa visione degli atti del procedimento in epigrafe indicato, nei confronti di V.L. nato ad ..., il ... con domicilio dichiarato presso l'abitazione di residenza, sita in ..., via ..., n. ... con l'assistenza del difensore d'ufficio, avvocato Deborak Da Vela del Foro di Siena in ordine alla seguente imputazione della contravvenzione p. e p. dall'art. 187 comma 1 decreto-legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni, per avere circolato alla guida dell'autovettura ... tg. ... dopo aver assunto sostanze stupefacenti, come accertato dagli operatori della Tenenza Carabinieri di ... che lo identificavano durante un controllo alla circolazione stradale, ed in particolare per essere risultato positivo a cocaina, come da referto dell'Ospedale ... del ... commesso in ... (...) in data ... esaminata la richiesta motivata di emissione di decreto penale di condanna, avanzata, in data 19 marzo 2025, dal locale pubblico ministero, che ha ritualmente trasmesso, in data 21 marzo 2025, il fascicolo delle indagini preliminari alla cancelleria dell'ufficio G.i.p./G.u.p. presso il Tribunale ordinario di Siena;

osservato, in linea generale, che:

(a) l'art. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, prevede che: «la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione»;

(b) l'art. 23 legge n. 87/1953 prevede:

che «nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una regione, viziati da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate»;



che «l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso»;

che «la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere *a)* e *b)* del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente»;

che «l'autorità giurisdizionale ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al pubblico ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato»;

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, nei termini e per le motivazioni di cui *infra*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), in vigore dal 14 dicembre 2024, in riferimento agli articoli 3, 13, 25, secondo comma e 27 della Costituzione.

OSSERVA

1. La vicenda oggetto del procedimento.

1.1. Il procedimento penale in epigrafe indicato ha tratto l'abbrivio dalla comunicazione di notizia di reato n. ... redatta, in data 10 febbraio 2025, dalla Legione Carabinieri Toscana - Tenenza di ..., relativa al contegno asseritamente tenuto, in data ..., dall'odierno imputato, V. L., deferito in stato di libertà per la contravvenzione di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, vigente *ratione temporis* [pertanto, per come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *b)*, legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), in vigore dal 14 dicembre 2024].

1.2. In particolare, all'esito delle investigazioni preliminari, svolte d'iniziativa ad opera della polizia giudiziaria sopra indicata, è emerso:

(a) che, in data ..., intorno alle ore ... circa, personale in servizio presso la Legione Carabinieri Toscana, Tenenza di ..., nel contesto di attività di controllo «ai fini di prevenzione, repressione di sostanze stupefacenti», espletata nel Comune di ...(...), in corrispondenza del ... della strada provinciale ..., si avvedeva della circostanza che un'autovettura ..., di colore ..., targata ... fermava la propria marcia in una area boschiva limitrofa(1);

(b) che il personale di polizia giudiziaria raggiungeva l'autovettura, ivi condotta da un uomo successivamente identificato nell'odierno imputato V., il quale, debitamente richiesto, consegnava al personale della Legione Carabinieri Toscana un involucre, contenente presumibilmente sostanza stupefacente(2);

(c) che, alla luce della *res* oggetto di ostensione ad opera del prevenuto, il personale di polizia giudiziaria, forniti gli avvertimenti di legge (ed acquisito il consenso al prelievo di campioni biologici ad opera del prevenuto, che rinunciava alla facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia nel corso delle operazioni), conduceva il V. presso il più vicino nosocomio al fine di sottoporlo ad accertamenti urgenti(3);

(d) che, in data ..., il Presidio Ospedaliero ... procedeva alla presa in carico dei reperti(4);

(e) che, eseguiti gli accertamenti, questi ultimi rendevano, per quanto d'interesse, il seguente risultato, di cui al referto del ...(5):

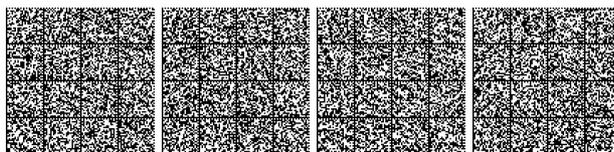
(1) Cfr. aff. 1 ss. fascicolo delle investigazioni preliminari.

(2) Cfr. aff. 1 ss. fascicolo delle investigazioni preliminari.

(3) Cfr. aff. 1 ss. fascicolo delle investigazioni preliminari.

(4) Cfr. aff. 1 ss. fascicolo delle investigazioni preliminari.

(5) Cfr. aff. 8 ss. fascicolo delle investigazioni preliminari.



(e.1) quanto alle «analisi» del «materiale virtuale»: «urine»: positività alla sostanza stupefacente del tipo «cocaina»:

COCAINA-Screening semiquantitativo		Urine
Risultato	Positivo/a	CUT OFF = 300 µg/L
Concentrazione	>900	µg/L
COCAINA-Conferma (LC-MS/MS)		Urine
Risultato	Positivo/a	
Concentrazione		µg/L Neg. <150
	<p>è stata riscontrata la presenza di: ECGONINA-METILESTERE (Metabolita inattivo della COCAINA)= 270.3 µg/L BENZOILECGONINA (Metabolita inattivo della COCAINA)= FUORI-SCALA - sostanza presente in concentrazione maggiore del Limite di Quantificazione Superiore della metodica in uso ANALISI ESEGUITA CON TECNICA ANALITICA DI 2° LIVELLO (LC-MS/MS) COME RICHIESTO DALLE LINEE GUIDA</p>	

(e.2) quanto alle «analisi» del «materiale virtuale»: «sangue», positività alla sostanza stupefacente del tipo «cocaina»:

COCAINA (metaboliti - P)-Screening qualitativo		Sangue
Risultato	Positivo/a	CUT OFF = 25 µg/L
COCAINA-Conferma (LC-MS/MS)		Sangue
Risultato	Positivo/a	
Concentrazione		µg/L. Requisiti minimi di prestazione per Cocaina, Benzoilecgonina, Cocaetilene: 2 µg/L
	<p>è stata riscontrata la presenza di: ECGONINA-METILESTERE (Metabolita inattivo della COCAINA)= 2.5µg/L BENZOILECGONINA (Metabolita inattivo della COCAINA)= 36.1 µg/L Il Laboratorio adotta i REQUISITI MINIMI DI PRESTAZIONE indicati nelle Linee Guida del GTF (Gruppo Tossicologi Forensi Italiani) come CUT-OFF di positività</p>	

1.3. Deve, pertanto, ritenersi che, all'esito delle investigazioni preliminari, sia emerso che il V. abbia assunto sostanze stupefacenti, del tipo «cocaina» e «dopo» (*recte*: in un momento successivo, dal punto di vista cronologico) sia stato colto dalla p.g. operante nell'atto di guidare un veicolo a motore.

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.1. È opinione del Tribunale che la questione da sottoporsi allo scrutinio di costituzionalità sia munita del requisito della rilevanza, *ex art.* 23 legge n. 87/1953, per come declinato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

2.2. In vista della giustificazione dell'avviso appena osteso, occorre, anzitutto, rilevare:

(a) come, da tempo, la Dottrina abbia messo in luce una certa «fluttuazione» nella individuazione delle «regole d'uso» della locuzione «rilevanza»: da «mera applicabilità» della decisione nel giudizio *a quo*, ad «influenza» sul ridetto giudizio, fino a predicare la «necessaria applicazione» della norma (tratta dalla disposizione di legge impugnata) ad opera del giudice rimettente;

(b) come, di recente, in taluni pronunciamenti, nel declinare lo scrutinio di ammissibilità, *sub specie* di rilevanza, della questione di legittimità prospettata dal giudice *a quo*, la Corte costituzionale abbia chiarito come debba stimarsi «sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale, senza che occorra la dimostrazione della sua effettiva capacità di influire sull'esito del processo medesimo. Ciò, in quanto il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare» [*cf.* Corte costituzionale, sent. 1º luglio 2024 (dep. 18 luglio 2024), n. 135, Pres. Barbera, redd. Modugno-Viganò, § 3.1 Considerato in diritto; adesivamente, già, *ex plurimis*, Corte costituzionale, sent. 23 novembre 2021, n. 247, Pres. Coraggio, red. Buscema, § 4 Considerato in diritto].



2.3. Ebbene, proprio in attuazione delle più recenti coordinate ermeneutiche, ricostruita la vicenda come sopra compendiato, ad avviso del Tribunale non paiono porsi dubbi:

(a) da un lato, in ordine alla applicabilità, nel giudizio *a quo*, dell'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, nell'attuale formulazione, poiché disposizione vigente al momento del fatto ascritto al V.;

(b) da un altro lato, in ordine alla circostanza che una pronunzia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale prospettata ben potrebbe incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale, anche soltanto sotto il profilo del percorso argomentativo che sostenga la decisione cui è chiamato il Tribunale ordinario di Siena; ciò in quanto, a tacer d'altro, la prospettata pronunzia additiva (*in bonam partem*) imporrebbe l'accertamento di aspetti fattuali (quali quelli relativi all'attualità dello «stato di alterazione psico-fisica»), attualmente obliterati dalla fattispecie astratta per come rimodulata dal legislatore nel 2024 (che, invero, assurdevano a basamento dell'incriminazione nella sua formulazione anteriore al 14 dicembre 2024 e, quindi, a *thema probandum*, oltre che *decidendum*).

2.4. Eppure, è opinione del Tribunale che non sia un fuor d'opra osservare come - anche a voler ricostruire in termini maggiormente pregnanti lo scrutinio di rilevanza della questione (dando, così, luogo ad un ispessimento del relativo requisito di ammissibilità) - non potrebbero nutrirsi dubbi in ordine alla stretta, concreta, necessità, nel caso di specie, di applicare l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come rimodulato dalla legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), con quanto ne segua in punto di effettiva influenza della pronunzia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale sulla deliberazione rimessa a questo Giudice. In particolare:

(a) in caso di ravvisata legittimità costituzionale della citata disposizione, il Tribunale, alla luce della ricostruzione dei fatti sopra compendiata, dovrà ritenere integrata la fattispecie di «guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti», con conseguente emissione di decreto penale di condanna del prevenuto;

(b) in caso di ravvisata illegittimità costituzionale, nei termini che *infra* verranno dettagliati, il Tribunale, alla luce della ricostruzione dei fatti sopra compendiata, dovrà rigettare la richiesta di decreto penale di condanna formulata dal locale pubblico ministero.

2.5. Alla luce delle argomentazioni appena spese, deve, pertanto, confermarsi l'assunto predicativo della rilevanza, ex art. 23 legge n. 87/1953, della questione da sottoporsi allo scrutinio di costituzionalità.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1. Premessa: la recente evoluzione normativa in ordine alla contravvenzione di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992.

3.1.1. È opinione del Tribunale che, in vista di una più agevole comprensione della prospettata questione di legittimità costituzionale, per violazione, sotto molteplici profili, della Carta costituzionale, occorra, preliminarmente, procedere alla ricostruzione dell'evoluzione normativa che ha recentemente interessato l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992.

3.1.2. Come noto, anteriormente alla novella di cui all'art. 1 della legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280):

(a) l'art. 187 decreto legislativo n. 285/1992, rubricato «guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti» (nel suo testo in vigore dal 30 luglio 2010) prevedeva, per quanto d'interesse, al primo comma, che: «Chiunque guida in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno»;

(b) nel delineare l'ambito denotativo e connotativo della disposizione menzionata, in Dottrina e giurisprudenza si era raggiunta una certa concordia in ordine ai seguenti «asserti» per così dire «nomologici»:

(b.1) l'art. 187 cit. descrive una fattispecie (non già di evento, bensì di condotta) di pericolo (per vero, astratto), funzionale alla tutela (anticipata) dell'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», strumentale alla protezione dell'incolumità degli utenti della strada;

(b.2) la salvaguardia della menzionata «seriazione di interessi» ritenuti meritevoli di tutela penale avviene (*recte*: avveniva) attraverso la descrizione di una fattispecie costituita dal concorso di due co-elementi qualificanti: «da un lato, lo stato di alterazione, capace di compromettere le normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida e concretizzante di per sé una condotta di pericolo per la sicurezza della circolazione stradale; dall'altro l'assunzione di sostanze (stupefacenti o psicotrope), idonee a causare lo stato alterazione» (*cf.*: già Corte costituzionale, ord. 27 luglio 2004, Pres. Zagrebelsky, red. Mezzanotte, quinto capoverso del Considerato; adesivamente, *ex multis*, Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2023, n. 5890, rv. 284099, Pres. Ciampi, est. Pezzella, imp. ..., § 2 Considerato in diritto), ove si chiarisce che: «la condotta tipica del reato previsto dall'art. 187 cod. strada non è quella di chi guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti, bensì quella di colui che guida in stato d'alterazione psicofisica determinato da tale assunzione»;



(b.3) «l'alterazione richiesta per l'integrazione del reato previsto dall'art. 187 cod. strada esige l'accertamento di uno stato di coscienza semplicemente modificato dall'assunzione di sostanze stupefacenti, che non coincide necessariamente con una condizione di intossicazione (cfr: Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2023, n. 5890, rv. 284099, Pres. Ciampi, est. Pezzella, imp. ..., § 3 Considerato in diritto); modificazione che deve atteggiarsi quale «compromissione dei rapporti fra i processi psichici ed i fenomeni fisici che riguardano l'individuo in sé ed i suoi rapporti con l'esterno» (cfr: Cass. pen., sez. IV, 25 settembre 2018, n. 41376, rv. 274712-01, Pres. Fumu, est. Nardin, imp. ..., § 7 Considerato in diritto);

(b.4) per la configurabilità del reato di cui all'art. 187 cit. «sono necessari un accertamento tecnico-biologico e la sussistenza di circostanze che comprovino la situazione di alterazione psico-fisica»; di talché, «alla sintomatologia dell'alterazione, deve dunque accompagnarsi l'accertamento della sua origine e cioè dell'assunzione di una sostanza drogante o psicotropa, non essendo la mera alterazione di per sé punibile, se non derivante dall'uso di sostanza, né essendo tale il semplice uso non accompagnato da alterazione» (cfr: Cass. pen., sez. IV, 14 maggio 2020, n. 15078, rv. 279140-01, Pres. Bricchetti, est. Dawan, imp. ..., § 5 Considerato in diritto);

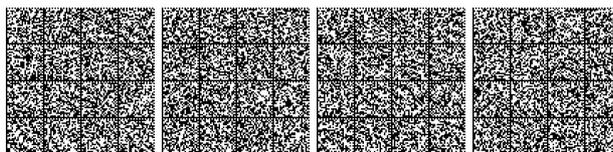
(b.5) «ai fini della configurabilità del reato di guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti lo stato di alterazione del conducente può essere dimostrato attraverso gli accertamenti biologici in associazione ai dati sintomatici rilevati al momento del fatto, senza che sia necessario espletare una analisi su campioni di altri liquidi fisiologici (così Sez. 4, n. 6995 del 9 gennaio 2013, ..., Rv. 254402) secondo cui «deve pertanto ritenersi pienamente sufficiente, ai fini dell'accertamento della colpevolezza dell'imputato, l'avvenuto riscontro del dato probatorio dotato di base scientifica, costituito dall'accertamento compiuto sulle sole urine, in associazione ai dati sintomatici rilevati al momento del fatto, senza alcuna indispensabilità del compimento di un'analisi su due diversi liquidi biologici dell'imputato», fattispecie nella quale è stata ritenuta sufficiente l'analisi delle urine unitamente allo stato confusionale dell'imputato riscontrato al momento del fatto; Sez. 4, n. 20043 del 5 marzo 2015, ..., Rv. 263890; Sez. 4 n. 3623 del 14 gennaio 2016, ..., non massimata)» (cfr: Cass. pen., sez. IV, 13 febbraio 2023, n. 5890, rv. 284099, Pres. Ciampi, est. Pezzella, imp. ..., § 3 Considerato in diritto); cfr: altresì Cass. pen., sez. IV, 25 settembre 2018, n. 41376, rv. 274712-01, Pres. Fumu, est. Nardin, imp. ..., § 9 Considerato in diritto, ove si legge: «le modalità di accertamento previste dall'art. 187 C.d.S., nondimeno, non implicando necessariamente l'accertamento ematico (da ritenersi - ove positivo - risolutivo sulla causa scatenante l'alterazione) consentono di far risalire l'origine dell'alterazione psicofisica all'uso di droghe anche attraverso accertamenti biologici diversi come l'esame delle urine, che seppure di per sé non esaustivi, sono certamente indicativi della pregressa assunzione. Il che consente, di volta in volta, di attribuirvi rilievo a seconda dell'intensità dell'alterazione psicofisica, della concentrazione dei metaboliti e della tipologia di sostanza, di elementi di riscontro esterni - fra le quali anche le prove testimoniali se utili - che consentano di elidere l'eventuale equivocità degli altri dati»);

(b.6) «la scelta legislativa di ancorare la punibilità a presupposti diversi da quelli previsti la guida in stato di ebbrezza, per configurare la quale è sufficiente porsi alla guida dopo aver assunto alcool oltre una determinata soglia, trova la sua *ratio* nell'apprezzamento della ritenuta maggior pericolosità dell'azione rispetto al bene giuridico tutelato della sicurezza stradale, che implica l'assenza di ogni gradazione punitiva a fronte dell'accertata alterazione psicofisica causata dall'assunzione di stupefacenti. Tanto è vero che la sanzione prevista dall'art. 187, comma 1^a corrisponde alla più grave sanzione prevista dall'art. 186, comma 2^a, lettera c) e così parimenti si sovrappongono le sanzioni previste per il caso in cui il conducente provochi un sinistro stradale» (cfr: Cass. pen., sez. IV, 25 settembre 2018, n. 41376, rv. 274712-01, Pres. Fumu, est. Nardin, imp. ..., § 6 Considerato in diritto).

3.1.3. Su tale quadro ermeneutico, assolutamente consolidato nei termini sopra indicati, è intervenuto l'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), «al fine di porre rimedio alle difficoltà operative riscontrate nella contestazione dell'illecito della guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti, incidendo principalmente sugli strumenti di accertamento a disposizione delle forze di polizia. Nello specifico, si supera lo stato di alterazione psico-fisica come presupposto per tipizzare la fattispecie penale, che determinava di fatto la non punibilità di condotte particolarmente pericolose per l'incolumità pubblica»(6).

A prescindere dalla a-tecnicità (ovvero financo contraddittorietà) degli enunciati sopra riportati (specie nella parte in cui si inquadra l'alterazione psico-fisica quale presupposto per la tipizzazione della fattispecie penale, ovvero si ritiene che «lo stato di alterazione psico-fisica» determini «di fatto la non punibilità»), la finalità presa di mira dal legislatore, quale quella di «porre fine alle difficoltà operative», è stata perseguita, per quanto d'interesse, attraverso l'espunzione - dalla descrizione della porzione oggettiva del tipo contravvenzionale di cui all'art. 187 decreto legislativo n. 285/1992 - dell'espressione «in stato di alterazione psico-fisica, che fungeva da *thema probandum* (oltre che *decidendum*), ai sensi dell'art. 187 cod. proc. pen., la valutazione in ordine alla cui integrazione non poteva dirsi sottratta alla regola di giudizio dell'oltre ogni ragionevole dubbio.

(6) Cfr. lavori preparatori al disegno di legge C.12435, presentato in data 28 settembre 2023 dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, pag. 4.



All'esito dell'intervento normativo, residua, pertanto, una fattispecie penale:

(a) di (condotta) pericolo(sa), asseritamente funzionale alla tutela (anticipata) dell'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», strumentale alla tutela dell'incolumità degli utenti della strada;

(b) descritta nei termini seguenti: «Chiunque guida (...) dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno»;

(c) la cui porzione oggettiva viene ad essere costruita tramite la giustapposizione (non già di tre, bensì) di due elementi costitutivi:

primo elemento: l'agente deve aver assunto sostanze stupefacenti ovvero psicotrope;

secondo elemento: (in un momento successivo all'intervenuta assunzione) l'agente deve essersi posto alla guida;

(d) il cui disvalore:

(d.1) non è più articolato tutt'intorno all'incedere (anche) eziologico (oltre che scientificamente fondato) seguente: «assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope» - «compromissione delle normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida» - «atto del porsi alla guida», capace di porre in pericolo l'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», strumentale alla tutela dell'incolumità degli utenti della strada;

(b.2) bensì viene ad assidersi sul mero dato di successione cronologica seguente: «assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope» - «atto del porsi alla guida», asseritamente capace di porre in pericolo l'interesse tutelato dall'incriminazione.

Trattasi, a ben vedere, di una operazione con effetti espansivi del perimetro della penalità entro il quale rientrerebbero:

(a) da un lato, classi di fattispecie in cui l'agente si sia posto alla guida dopo aver assunto, per ragioni terapeutiche o meno, sostanze stupefacenti o psicotrope, cui sia (concretamente, effettivamente) conseguita un'alterazione psico-fisica (o meglio: una compromissione delle normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida);

(b) da un altro lato, classi di fattispecie in cui l'agente si sia posto alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, in assenza di alcuna (concreta, effettiva) alterazione, per i più svariati motivi:

(b.1) poiché la compromissione delle normali condizioni psico-fisiche, inizialmente datasi, è venuta a cessare a cagione del tempo trascorso tra la assunzione di prodotto drogante e l'atto del porsi alla guida;

(b.2) poiché la compromissione delle ridette condizioni non si è mai data, a cagione della totale assenza di principio attivo in sostanze tabellate⁽⁷⁾, ovvero della natura sostanzialmente inerte del prodotto tabellato.

A ben guardare, l'esegesi sopra offerta del disposto normativa, come novellato:

(a) trova conforto in un argomento «letterale», attribuendo alle locuzioni utilizzate dal legislatore il «senso fatto palese dal significato proprio», liddove il legislatore specifica una successione (meramente) cronologica tra l'assunzione di stupefacenti o sostanze psicotrope e l'atto del porsi alla guida;

(b) trova corroborazione nell'argomento dell'«*intentio legislatoris*», come agilmente evincibile dalla relazione illustrativa sopra trascritta nella parte d'interesse, da cui emerge chiaramente la ferma intenzione, da parte del regolatore pubblico, di espungere dalla porzione oggettiva della contravvenzione qualsivoglia elemento riferibile (in via immediata e diretta, ovvero mediata ed indiretta) allo «stato di alterazione psico-fisica» del conducente;

(c) resiste al riferimento all'espressione «ovvero quando si ha altrimenti ragionevole motivo di ritenere che il conducente del veicolo si trovi sotto l'effetto conseguente all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope», utilizzata dall'art. 187, comma 2-bis, decreto legislativo n. 285/1992, attualmente vigente, atteso che il «trovarsi sotto l'effetto» ridetto assurge a rilevanza (non già nella perimetrazione dell'illiceità penale, bensì) soltanto in vista dell'attribuzione di ulteriori facoltà agli organi di polizia stradale; circostanza da cui consegue l'impossibilità di alcun recupero della più volte citata «alterazione psico-fisica» ai fini dell'interpretazione costituzionalmente orientata del tipo contravvenzionale delineato dal legislatore;

(d) non si presta ad essere avversata dal riferimento ad argomenti teleologici, ovvero ad interpretazioni (costituzionalmente) orientate al principio di offensività (*tout court*, ovvero in uno con ragionevolezza e proporzionalità), atteso che, come verrà dettagliato *infra*, tratterebbesi, ad avviso di questo Giudice, di impostazioni ermeneutiche che muoverebbero - tutte - dall'attribuzione di rilevanza proprio a quello «stato di alterazione psico-fisica» che il legislatore ha voluto superare ed al cui recupero osterebbe il principio di legalità, inteso nella sua declinazione di riserva di legge.

3.2. Sulla violazione della necessaria offensività, di cui agli articoli 13, 25, secondo comma, 27 della Costituzione, quale principio «Dimostrativo». Divieto di incriminazioni «d'autore».

(7) A ben guardare, si tratta di un'ipotesi la cui predicabilità muove dalla premessa, che (ad onta di talune critiche in Dottrina) appare consolidata in giurisprudenza, secondo cui la qualificazione di una sostanza quale stupefacente richiederebbe esclusivamente la sua sussumibilità entro una species tabellata, non occorrendo, all'uopo, alcun ulteriore requisito, tantomeno sostanziale afferente alla ricorrenza di effetti droganti.



3.2.1. Preliminarmente, non appare un fuor d'opera osservare come da tempo, impegnata nella difficile opera di tracciare il perimetro della c.d. «*political question*», sottratta al sindacato della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 28 legge n. 87/1953 ed il correlativo spazio di giustiziabilità delle scelte del legislatore, la dottrina:

(a) abbia, da un lato, delineato la dicotomia tra:

(a.1) c.d. principi dimostrativi, capaci di impegnare il legislatore sul piano «giuridico-costituzionale» e correlativamente di supportare, autonomamente, declaratorie di incostituzionalità di disposizioni rispetto ad essi contrastanti;

(a.2) c.d. principi argomentativi (anche detti: «orientativi», ovvero di «mero indirizzo politico»), capaci, viceversa, di impegnare il legislatore soltanto sul piano «politico-costituzionale», non autonomamente giustiziabili, pertanto incapaci: *ex se*, di supportare declaratorie di incostituzionalità, la cui praticabilità verrebbe a dipendere dalla valorizzazione di ulteriori «norme» o «principi, di cui uno almeno dimostrativo»;

(b) abbia, da un altro lato, analizzato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, giungendo a prospettare la portata «dimostrativa» (anche) del principio di necessaria offensività del reato, che si appaleserebbe capace, *ex se*, di giustificare una declaratoria di incostituzionalità, senza la necessità di alcun ausilio da parte dei (sovente giustapposti) principi di ragionevolezza e proporzione; impostazione - quella appena compendiata - che - si asserisce - troverebbe conferma in alcune pronunzie della Corte costituzionale (tra cui, *inter alia*, Corte costituzionale n. 10 luglio 2002, n. 354 e, sostanzialmente, Corte costituzionale, 8 luglio 2010, n. 249).

3.2.2. Posta questa premessa, è opinione del Tribunale che l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), nella parte in cui sanziona penalmente colui il quale si ponga alla guida «dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope», in assenza (di alcun accertamento in ordine alla ricorrenza) di effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione dei ridetti prodotti, collida frontalmente con il principio di necessaria offensività, di cui agli articoli 13, 25, secondo comma e 27 della Costituzione, assunto nella sua portata dimostrativa.

A supporto dell'avviso appena osteso, è appena il caso di osservare:

(a) che al fine di predicare la pericolosità di una determinata condotta, occorra procedere ad una valutazione *ex ante*, a base totale, di accidibilità di quanto disvoluto (e presidiato dalla sanzione penale predisposta) dal legislatore, da eseguirsi grazie all'ausilio di leggi scientifiche, universali ovvero probabilistiche, nonché di massime di esperienza, generalizzazioni del senso comune, o dell'*id quod plerumque accidit*,

(b) che, neutralizzate le potenzialità predittive dell'alterazione psico-fisica (quale elemento fattuale capace di assicurare l'operatività di precise leggi scientifiche ovvero massime di esperienza che congetturino, in astratto, una compromissione delle facoltà dell'agente), il cui rilievo è espressamente escluso dalla ferma volontà del legislatore, non è dato rintracciare alcun elemento, tantomeno scientificamente fondato, capace di sostenere la conclusione secondo la quale, in assenza di alterazione, possa darsi una qualsivoglia offesa, tantomeno in termini di messa in pericolo all'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», nella condotta descritta dall'incriminazione per come novellata.

3.2.3. Proprio la radicale assenza di potenzialità offensiva della condotta sopra perimetrata dischiude, ad avviso di questo Giudice, una prospettiva di ulteriore, patente, violazione dei basilari canoni costituzionali, che non tollerano incriminazioni «d'autore», poiché confliggenti con il «principio penale del fatto», per vero presupposto indefettibile del principio di offensività.

A ben guardare, infatti, nelle ipotesi in cui l'agente si ponga alla guida in assenza di alterazione psico-fisica dovuta all'assunzione di stupefacenti, il disvalore della fattispecie incriminatrice, lungi dall'articolarsi tutt'intorno alla pericolosità della condotta rispetto all'interesse alla «sicurezza per la circolazione stradale», strumentale alla tutela dell'incolumità degli utenti della strada, verrebbe ad assidersi sui seguenti elementi fattuali:

(a) l'essersi l'agente messo alla guida (x); contegno *ex se* pienamente lecito;

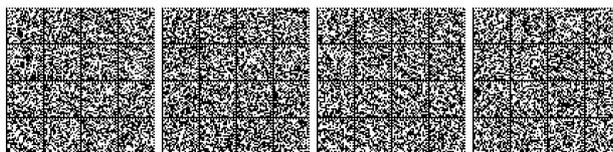
(b) l'aver l'agente assunto sostanze stupefacenti o psicotrope (y).

Ebbene, è opinione del Tribunale che, proprio la perfetta liceità di «x», permetta:

(a) di comprendere come il baricentro dell'incriminazione, deprivata dal rilievo dell'alterazione psico-fisica, verrebbe a rimodularsi tutt'intorno all'aver - l'agente - assunto sostanze stupefacenti ovvero psicotrope; contegno, per vero:

(a.1) capace, da un lato, di porsi (peraltro soltanto eventualmente) all'estremo della condotta di detenzione, importazione, esportazione, acquisto, ricezione, di cui all'art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, sanzionata peraltro soltanto in via amministrativa;

(a.2) oggetto, d'altro lato, dell'art. 72 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, che vietava «l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope», su cui è intervenuto l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1993, n. 171, in attuazione del *referendum* del 18 aprile 1993, a decorrere dal 6 giugno 1993;



(b) di prospettare come - senza la possibilità di assicurare rilievo ad elementi che possano dirsi portatori di potenzialità offensiva rispetto all'interesse tutelato dal legislatore - si sarebbe sostanzialmente innanzi ad un'incriminazione (soltanto apparentemente diretta verso un contegno fattuale congetturato come pericoloso, bensì effettivamente) di un modo di essere dell'agente, assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope; operazione della cui compatibilità con un sistema penale proprio di uno Stato che rifugga da paternalismi e non sia aduso ad «overcriminalization» è lecito dubitare, anche alla stregua di quanto fatto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 249/2010.

3.3. Sulla violazione del principio di offensività-ragionevolezza, di cui agli articoli 3, 13, 25, secondo comma, 27 della Costituzione: la manifesta irragionevolezza della presunzione di pericolosità sottesa all'incriminazione.

3.3.1. Anche a non voler aderire alla prospettiva secondo cui il principio di offensività meriti l'attribuzione di portata dimostrativa, non appare un fuor d'opera rilevare:

(a) come, da tempo, la migliore Dottrina abbia chiarito come:

(a.1) l'offensività possa essere assunta quale criterio di ragionevolezza alla stregua del quale procedere alla valutazione in ordine alla legittimità costituzionale di fattispecie costruite su presunzioni di pericolosità;

(a.2) il controllo di «razionalità strumentale, capace di essere assicurato dalla sinergia tra «offensività» e «ragionevolezza» potrebbe-e-dovrebbe spingersi fino a scrutinare la «fondatezza nomologica degli apprezzamenti empirico-prognostici» che supportano la scelta tecnica di penalizzazione operata dal legislatore;

(b) come tale prospettiva teoretica sia stata sostanzialmente fatta propria, da tempo, dalla Corte costituzionale, che, in numerosi pronunciamenti, ha avuto modo di precisare che «è riservata al legislatore l'individuazione (...) delle condotte alle quali collegare una presunzione assoluta di pericolo (...) purché non sia irrazionale o arbitraria, ciò che si verifica allorché non sia collegabile all'*id quod plerumque accidit*» (cfr. Corte costituzionale, n. 1 del 1971; n. 71 del 1978; n. 139 del 1982; n. 123 del 1983, n. 62 del 1986, n. 333 del 1991).

3.3.2. Ebbene, proprio nel solco di tale prospettazione, è opinione del Tribunale che l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), nella parte in cui sanziona penalmente colui il quale si ponga alla guida «dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope», in assenza (di alcun accertamento in ordine alla ricorrenza) di effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione dei ridetti prodotti, violi patentemente i principi di necessaria offensività/ragionevolezza, di cui agli articoli 3, 13, 25, secondo comma e 27 della Costituzione, attesa la manifesta arbitrarietà della presunzione di pericolosità sottesa all'incriminazione.

In vista della giustificazione dell'avviso appena osteso, occorre osservare:

(a) che, come già chiarito sopra, la fattispecie di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, sopra richiamata, è capace di operare:

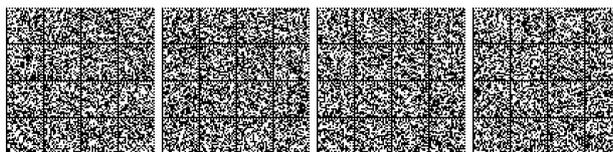
(a.1) sia in relazione a fattispecie concrete in cui l'agente si sia posto alla guida dopo aver assunto, per ragioni terapeutiche o meno, sostanze stupefacenti o psicotrope, cui sia (concretamente, effettivamente) conseguita un'alterazione psico-fisica (o meglio: una compromissione delle normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida);

(a.2) sia in relazione a classi di (sotto-)fattispecie in cui l'agente si sia posto alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, in assenza di alcuna (concreta, effettiva) alterazione [per i più svariati motivi: poiché la compromissione delle normali condizioni psico-fisiche, inizialmente datasi, è venuta a cessare a cagione del tempo trascorso tra la assunzione di prodotto drogante e l'atto del porsi alla guida; oppure perché la compromissione delle ridette condizioni non si è mai data, a cagione della totale assenza di principio attivo in sostanze tabellate, ovvero della natura sostanzialmente inerte del prodotto tabellato];

(b) che la ridetta fattispecie ben si presta ad essere inquadrata:

(b.1) nelle ipotesi *sub* (a.1) quale reato di (condotta) pericolo(sa) «astratto», in cui la presunzione di pericolosità posta, in maniera sostanzialmente assoluta, dal legislatore, si nutre di una adeguata base nomologica, volta che si consideri come è ragionevolmente congetturabile, *ex ante*, il seguente incedere accadimentale: «assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope» - «compromissione delle normali condizioni psico-fisiche indispensabili nello svolgimento della guida» - «atto del porsi alla guida», potenzialmente offensivo dell'interesse giuridicamente protetto; pericolosità la cui predicabilità si asside proprio sulla valorizzazione dell'elemento fattuale della alterazione psico-fisica, che si presta a fungere da ponte tra l'assunzione di stupefacenti e la valutazione di accadibilità dell'evento disvoluto;

(b.2) nelle ipotesi *sub* (a.2) quale illecito penale di (condotta) pericolo(sa) «presunto», in cui la presunzione di pericolosità posta, in maniera assoluta, dal legislatore non appare sorretta da alcuna - tantomeno adeguata - base nomologica, atteso che - espunta l'alterazione psico-fisica dal novero degli elementi fattuali che possano assumere rilievo in vista dell'impostazione del giudizio di causabilità dell'accadimento disvoluto dal legislatore - la fattispecie si mostra completamente sprovvista di alcuna scientificamente, ovvero, empiricamente, fondata potenzialità offensiva dell'interesse tutelato.



3.4. Sulla (conseguente) violazione del principio di finalismo rieducativo della pena.

3.4.1. È opinione del Tribunale che non possa sottacersi come l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), nella parte in cui sanziona penalmente colui il quale si ponga alla guida «dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope», in assenza (di alcun accertamento in ordine alla ricorrenza) di effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione dei ridetti prodotti, violi patentemente il principio del finalismo rieducativo della pena.

A giustificazione dell'assunto, basti osservare:

(a) come, da tempo, la Dottrina abbia messo in luce lo stretto nesso tra il principio di necessaria offensività del reato e la funzione rieducativa della pena, atteso che «non v'è dubbio che nell'assenza di ogni e qualunque pericolosità concreta della condotta, la pena avrebbe qui una funzione puramente e semplicemente preventiva e nei confronti dei terzi, e nei confronti dell'agente», rischiandosi, addirittura, la violazione del «divieto di strumentalizzare l'uomo ai fini di politica criminale», quale «principio ispiratore dell'art. 27, 1° comma, della Costituzione»;

(b) come, a cagione della radicale assenza di offensività insita nella (sotto-)fattispecie sopra delineata, risulterebbe *ex ante* assolutamente inattuabile l'obiettivo della rieducazione del condannato posto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione e non sacrificabile nemmeno a fronte della valorizzazione di altre funzioni della pena.

3.5. Sulla violazione del principio di uguaglianza-ragionevolezza: la manifesta irragionevolezza dell'assimilazione del trattamento tra situazioni differenti.

3.5.1. È opinione del Tribunale che - anche a non voler aderire alle prospettive finora offerte, per tramite della valorizzazione del principio di offensività, se del caso in uno con quello di ragionevolezza - non possa sottacersi come l'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), a cagione dell'ampiezza del suo ambito denotativo, verrebbe a sanzionare, con la medesima cornice editale, fattispecie portatrici di disvalore completamente differente, in spregio al principio di uguaglianza / ragionevolezza.

All'uopo, basti rilevare come:

(a) altro sia la condotta di colui il quale, sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, con effettiva compromissione psico-fisica, si ponga alla guida; contegno *ex ante* portatore di una robusta potenzialità offensiva del bene giuridico tutelato;

(b) altro sia, viceversa, la condotta di colui il quale, in amnza di alcuna compromissione delle proprie capacità di guida, si ponga alla guida; comportamento *ex ante* ed in astratto:

(b.1) privo di alcuna potenzialità offensiva;

(b.2) oppure, specularmente, per quanto possa essere utile ai presenti fini argomentativi, dotato di una idoneità offensiva completamente differente rispetto all'ipotesi *sub a*).

Trattasi, pertanto, di situazioni empiricamente ed eziologicamente completamente differenti, la cui assimilazione non può conciliarsi con il principio di eguaglianza, in uno con quello di ragionevolezza, che impedisce di assoggettare al medesimo trattamento giuridico vicende differenti.

4. Sulla impossibilità di procedere ad una «interpretazione costituzionalmente orientata». Sulla impraticabilità di una «(ri-) conversione ermeneutica» della fattispecie di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992.

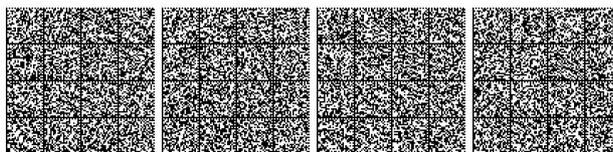
4.1. È opinione del Tribunale che le violazioni dei canoni costituzionali sopra tratteggiate non si prestino ad essere neutralizzate da un'interpretazione costituzionalmente orientata della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992.

Sviluppando argomenti soltanto *supra* accennati, non può sottacersi come una interpretazione orientata al principio di necessaria lesività:

(a) imporrebbe di attribuire rilevanza all'elemento della intervenuta alterazione psico-fisica, dato fattuale capace di assicurare l'operatività del pertinente apparato nomologico sulla scorta del quale erigere, *ex ante* ed in astratto, la presunzione di accadibilità di conseguenti eziologici disvolti dal legislatore; alterazione psico-fisica il cui rilievo nella dinamica della fattispecie di cui all'art. 187, primo comma, cit. è stato espressamente, inequivocabilmente, avvertito dal legislatore;

(b) condurrebbe, ad una paradossale eterogenesi dei fini, volta che si consideri come, pur funzionale ad assicurare il rispetto del principio di offensività, l'operazione d'interpretazione assiologicamente orientata darebbe luogo alla violazione del principio di legalità, *sub specie* di riserva di legge, con sostanziale neutralizzazione della precisa scelta legislativa operata nel novembre 2024.

4.2. Peraltro, è appena il caso di osservare come proprio il riferimento al principio di legalità, *sub specie* di riserva di legge, in uno con quello della separazione dei poteri, come lucidamente osservato dalla Dottrina in fattispecie assimilabili, impedirebbe qualsivoglia riconversione ermeneutica della fattispecie di cui all'art. 187, primo comma, cit., da reato di



pericolo (*in parte qua* presunto e per altra parte astratto), in illecito di pericolo «concreto», per la cui integrazione sarebbe necessario l'accertamento, di volta in volta, dell'intervenuta offesa (quale potenzialità di lesione) del bene giuridico tutelato a cagione della condotta effettivamente tenuta dall'agente nella vicenda oggetto del giudizio; operazione - della cui astratta praticabilità, da tempo, si dibatte, in linea generale, affatto pensosamente, in Dottrina - ma che non appare praticabile *a fortiori* rispetto alla previsione di cui all'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, atteso che, come chiarito, si darebbe luogo ad una indebita neutralizzazione della precisa scelta del legislatore, che ha voluto impedire all'interprete qualsiasi «recupero» (dell'offensività tramite la riemersione) dell'alterazione psico-fisica (non già *tout court*, bensì) in vista della perimetrazione della fattispecie incriminatrice.

5. Sulla pronunzia richiesta alla Corte costituzionale.

Alla luce delle argomentazioni sopra compendiate, si stima necessario investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella *Gazzetta Ufficiale* 29 novembre 2024, n. 280), nella parte in cui non prevede la necessità di accertamento in ordine alla ricorrenza di un'effettiva alterazione psico-fisica, derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, in capo a colui che si ponga alla guida, imposta dagli articoli 3, 13, 25, secondo comma e 27 della Costituzione.

P.Q.M.

Il giudice per le indagini preliminari visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata - in riferimento agli articoli 3, 13, 25, secondo comma e 27 della Costituzione - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187, primo comma, decreto legislativo n. 285/1992, per come modificato dall'art. 1 legge 25 novembre 2024, n. 177 (nella Gazzetta Ufficiale 29 novembre 2024, n. 280), nella parte in cui non prevede la necessità di accertamento in ordine alla ricorrenza di un'effettiva alterazione psico-fisica derivante dall'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope in capo a colui che si ponga alla guida.

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla prospettata questione di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, in uno con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito indicate.

Ordina che la cancelleria dell'Ufficio G.I.P./G.U.P. presso il Tribunale ordinario di Siena, sezione penale, proceda:

alla comunicazione della presente ordinanza al locale pubblico ministero (all'attenzione del sig. Procuratore, dott. Andrea Boni, titolare del procedimento);

alla notificazione della presente ordinanza:

alla persona imputata, presso il domicilio dichiarato: abitazione di residenza, sita in ..., via ..., n. ...;

al difensore d'ufficio della persona imputata, avvocato Deborak Da Vela, del Foro di Siena;

alla notificazione e/ o comunicazione della presente ordinanza:

alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

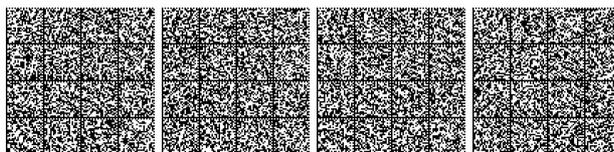
alla Presidenza del Senato della Repubblica italiana;

alla Presidenza della Camera dei Deputati della Repubblica italiana.

Manda la cancelleria dell'Ufficio G.I.P./G.U.P. per quanto di competenza.

Siena, 18 aprile 2025

Il Giudice per le indagini preliminari: GRANDINETTI



N. 100

*Ordinanza del 7 aprile 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da M. D.S.
contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS e altri*

Previdenza – Pensioni – Abrogazione della pensione privilegiata, a eccezione del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – Abrogazione che non si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, nonché ai procedimenti per i quali, al 28 dicembre 2011, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda e ai procedimenti instaurabili d’ufficio per eventi occorsi prima della predetta data – Previsione che, secondo l’interpretazione giurisprudenziale che costituisce “diritto vivente”, tra i suddetti procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni, non include il procedimento che, riguardo ad un’infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

in persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 73506 del registro di segreteria della Sezione, proposto da D. S. M., nato a ... il ... e residente ad ..., codice fiscale ... rappresentato e difeso dall’avv. Rino Lucadamo (del foro di Avellino), nonché elettivamente domiciliato a Napoli in via Calata San Marco n. 4 presso lo studio dell’avv. Vincenzo Fiume;

contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avv. Gianluca Tellone (iscritto nell’elenco speciale annesso all’albo degli avvocati presso il Tribunale di Avellino), nonché elettivamente domiciliato a Napoli in via Medina n. 61 presso il Coordinamento regionale legale INPS per la Campania;

e contro Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal direttore *pro tempore* della Direzione generale per le politiche del personale e l’innovazione organizzativa, nonché elettivamente domiciliato a Roma in via Flavia n. 6 presso la sede della Direzione stessa;

e contro Ispettorato nazionale del lavoro, in persona del direttore *pro tempore*, rappresentato e difeso dal direttore *pro tempore* della Direzione centrale identità professionale, pianificazione ed organizzazione, nonché elettivamente domiciliato a Roma in piazza della Repubblica n. 59 presso la sede della Direzione stessa.

FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 28 gennaio 2022 M. D. S., già dipendente dell’Ispettorato nazionale del lavoro (per brevità: l’Ispettorato) dal ... e specificamente assegnato all’ufficio territoriale di Avellino, ha evidenziato che il ... aveva subito un infortunio sul lavoro, riportando una frattura all’arto inferiore sinistro: talché, il ... del mese successivo, aveva presentato istanza per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della conseguente infermità, peraltro ottenendo dall’INAIL soltanto un rimborso spese di 3.718 euro. Ha altresì soggiunto che, nel ... , la Commissione medica ospedaliera (in sigla: CMO) aveva riconosciuto la dipendenza causale di quell’infermità, ascrivendola in ottava categoria. Tuttavia l’odierno ricorrente ha lamentato che, dopo esser stato collocato in quiescenza alla fine del ..., il ... aveva chiesto all’INPS l’attribuzione della pensione privi-



legiata, la quale, però, gli era stata negata l'indomani stesso alla luce di quanto sancito dall'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011. Mentre, all'inizio del ..., il Comitato di verifica per le cause di servizio aveva emesso parere favorevole in tema di dipendenza dell'infermità relativamente alla quale lui aveva domandato la pensione privilegiata.

A detrimento del suddetto diniego oppostogli nel ... dall'INPS, peraltro vanamente censurato in via amministrativa, il D. S. ha postulato che il menzionato art. 6 sia inapplicabile al caso di specie, perché introdotto posteriormente ai fatti di causa. Perciò egli ha domandato l'attribuzione non soltanto della pensione privilegiata, ma anche dell'equo indennizzo; nonché il risarcimento «... per i danni da inadempimento ovvero da ritardo subiti ...» nella complessiva fattispecie.

2. Con comparsa depositata il 18 novembre 2022 si è costituito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione di questa Corte riguardo al capo di domanda concernente il danno da ritardo o, comunque, da silenzio inadempimento in ipotesi illegittimo; nonché la propria carenza di legittimazione passiva riguardo alla pretesa attorea. Nel merito esso ha rilevato come l'istanza di pensione privilegiata presentata nel ... dal D. S. non risultasse indirizzata al Ministero stesso; e come quest'ultimo, tramite la CMO, avesse purtuttavia tempestivamente riconosciuto la dipendenza causale invocata dall'odierno ricorrente, pur negandogli l'equo indennizzo perché a suo tempo lui aveva percepito dall'INAIL un rimborso spese.

3. Con comparsa anch'essa depositata il 18 novembre 2022 si è costituito l'Ispettorato, eccependo a sua volta la propria carenza di legittimazione passiva riguardo alle domande attoree concernenti l'equo indennizzo e la pensione privilegiata, nonché il difetto di giurisdizione di questa Corte relativamente alle pretese da silenzio inadempimento o, comunque, a carattere risarcitorio. Inoltre, con specifico riferimento alla pensione privilegiata, l'Ispettorato ha reputato irrilevante l'omessa e, peraltro, non dovuta modificazione del provvedimento di risoluzione del rapporto di lavoro del D. S., emesso sul finire del ...

4. Infine, con comparsa depositata il 22 novembre 2022, si è costituito l'INPS, osservando come l'istanza di pensione privilegiata presentata dal D. S. nel ... non fosse accoglibile: perché lui era cessato dal servizio per motivi diversi, rispetto all'infermità pur reputata dipendente da causa di servizio; e perché, quindi, non rileverebbe la circostanza che, tra il ... e il ..., egli avesse presentato un'istanza per veder riconosciuta quella dipendenza causale. Perciò, ad avviso dell'ente pensionistico, alla fine del ... non sussisteva alcun procedimento amministrativo finalizzato all'eventuale attribuzione della pensione privilegiata in favore del D. S.; ed altresì, in virtù della novella di cui al già richiamato art. 6, gli era preclusa la successiva presentazione di un'istanza a quel medesimo scopo. Infine, nel merito, l'INPS ha evidenziato che l'infermità da cui era affetto l'odierno ricorrente non ne aveva comportato l'inabilità al servizio.

5. All'udienza del 2 dicembre 2022, in considerazione della complessità della controversia, è stato reputato opportuno un ulteriore contraddittorio scritto *inter partes*, venendo perciò assegnato loro un doppio termine per memorie e repliche: di cui si sono avvalsi il D. S. e l'Ispettorato, rispettivamente il 5 e il 6 febbraio dell'anno successivo; nonché il Ministero ed ancora l'Ispettorato in sede di replica, rispettivamente il 23 ed il 24 di quello stesso mese.

Poi, dopo un rinvio d'ufficio, all'udienza del 20 novembre 2023 la causa è stata discussa dalle parti, venendo quindi trattenuta in decisione; e, all'udienza del 19 febbraio 2024, è stata data lettura del dispositivo riportato in calce alla presente ordinanza.

DIRITTO

6. In punto di fatto è sufficiente osservare come il provvedimento negativo emesso dall'INPS il ... (all. 13 al ricorso) risulti esplicitamente riferito ad un'istanza del D. S. risalente ad appena due giorni prima: la quale, ivi, è stata reputata non accoglibile, proprio perché l'istituto della pensione privilegiata era stato abrogato dall'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011. Quindi, sebbene non versata in atti dall'odierno ricorrente, è indubbio che un'istanza finalizzata all'attribuzione della pensione privilegiata sia stata da lui presentata il ..., cioè subito dopo il proprio collocamento in quiescenza.

7. Inoltre, con il ricorso, il D. S. ha prodotto i seguenti ulteriori atti:

una nota del ... inviata dal Ministero odierno resistente all'allora Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie (in sigla: CPPO) onde sollecitare il parere di quest'ultimo riguardo all'istanza che il D. S. aveva presentato, il ... al fine di veder riconosciuta la dipendenza da causa di servizio per l'infermità «postumi di frattura [della] gamba sinistra, trattata chirurgicamente, con impegno funzionale» (all. 5);



un'istanza del ..., tramite la quale il D. S. sollecitava il CPPO, invero *medio tempore* sostituito dal Comitato di verifica per le cause di servizio in virtù del decreto del Presidente della Repubblica n. 461/2001, ad esprimere il proprio parere riguardo alla dipendenza causale della predetta infermità (all. 7);

una nota del ..., in cui quel Comitato si limitava a fornire gli estremi del subprocedimento pendente dinanzi a sé, che era il n. ... (all. 8);

una nota dell'..., pure proveniente dal Comitato di verifica per le cause di servizio, alla quale era accluso un estratto del parere favorevole da esso formulato, nell'adunanza del ..., riguardo alla dipendenza causale dell'infermità all'arto inferiore sinistro da cui era affetto il D. S. (all. 15).

Quindi, in buona sostanza, già nel ... era stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio, in relazione ad una patologia che l'odierno ricorrente aveva contratto nel

8. Ciò posto, con l'unico comma dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011:

al primo periodo, «... sono [stati] abrogati gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, ... dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata»;

al secondo periodo, è stata dichiarata inoperante quell'abrogazione «... nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico»;

al terzo periodo, è stata esclusa l'applicazione del primo periodo «... ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data».

9. Orbene il D. S. oltre a non appartenere soggettivamente ad alcuno dei comparti che il secondo periodo dell'art. 6 ha esentato dall'abrogazione, neppure rientra in uno dei tre casi di oggettiva inapplicabilità dell'abrogazione stessa contemplati nel terzo periodo, perché:

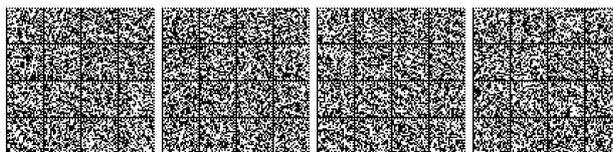
sebbene già nel ... il Comitato di verifica per le cause di servizio avesse riconosciuto sussistente la dipendenza da causa di servizio per l'infermità lamentata dall'odierno ricorrente, a quel proposito o altrimenti al fine di concedergli la pensione privilegiata nessun procedimento risultava «... in corso alla data di entrata in vigore ...» del decreto-legge n. 201/2011, cioè al 28 dicembre 2011;

neanche può postularsi che, a quella data, fosse «... non ... ancora scaduto il termine di presentazione della domanda ...» finalizzata ad ottenere la pensione privilegiata, perché *ex art.* 169 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 l'istanza amministrativa a quel proposito può venir presentata soltanto dopo la cessazione dal servizio;

il procedimento a quello stesso fine nemmeno rientrava tra quelli «... instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data» di entrata in vigore dell'art. 6, perché il primo comma dell'art. 167 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 prevede che «il trattamento privilegiato è liquidato d'ufficio nei confronti del dipendente cessato dal servizio per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio», quale invece, pacificamente, non è stato il caso del D. S.

10. Indubbiamente, però, è rinvenibile un dato fattuale che accomuna tutte e tre le eccezioni oggettive di cui al terzo periodo dell'art. 6: la collocazione temporale dell'evento eziologicamente rilevante, in una data antecedente alla novella.

Tale anteriorità risulta esplicita, in riferimento alla terza eccezione; ed altresì ovvia, quanto alla prima eccezione: perché soltanto riguardo ad un evento pregresso poteva esservi un procedimento «... in corso alla data di entrata in vigore ...» della novella stessa. Tuttavia, anche nella seconda eccezione, il non essere «... ancora scaduto ...» il termine per presentare l'istanza amministrativa implica che detto termine fosse già pendente in relazione, appunto, ad un evento pregresso: non soltanto per ragioni squisitamente letterali; ma anche perché, altrimenti, assurdamente sarebbero ricaduti nell'eccezione *de qua* anche eventi occorsi posteriormente alla novella, semplicemente presentando la relativa istanza entro il termine sancito dall'art. 169 del già menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.



11. Dunque, in riferimento ad un evento rilevante sul piano eziopatologico occorso anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 6, il terzo periodo legittimava comunque l'interessato a vederne riconosciuta la dipendenza da causa di servizio e ad ottenere la conseguente pensione privilegiata, all'alternativa condizione secondo cui, alla data della novella stessa, il procedimento amministrativo a quel fine:

fosse stato già pendente, il che appare ovvio, visto che altrimenti l'interessato sarebbe stato penalizzato dalla circostanza che la pubblica amministrazione non avesse ancora definito quel procedimento;

dovesse venir instaurato *ex officio* dalla pubblica amministrazione di appartenenza dell'interessato stesso, anche in questo caso onde non far gravare su di lui l'inerzia di quella pubblica amministrazione nell'attivare concretamente il procedimento in questione;

fosse stato ancora attivabile ad iniziativa dell'interessato stesso, entro un termine che fosse già iniziato a decorrere anteriormente all'emanazione dell'art. 6 e che pur sarebbe venuto a spirare posteriormente a tale novella.

Quindi, in ciascuna di queste tre ipotesi, la *ratio legis* è quella secondo cui, in riferimento ad un evento occorso anteriormente alla novella normativa, l'interessato vantava un vero e proprio diritto quesito a vederne riconosciuta la dipendenza da causa di servizio e ad ottenere la correlativa pensione privilegiata: il quale non poteva venir obliato *ex abrupto*, con valenza sostanzialmente retroattiva.

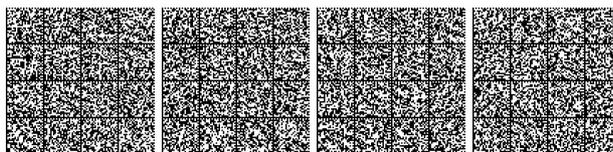
12. Peraltro, secondo la costante interpretazione giurisprudenziale a cui deve annettersi valenza di «diritto vivente», in quanto tale preclusiva di una diversa lettura del più volte menzionato art. 6, il caso di specie non è assimilabile a quello in cui vi sia un procedimento in corso: perché, quand'anche anteriormente alla novella, fosse stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di una data infermità e finanche erogato per quest'ultima un equo indennizzo, «... le ipotesi esclusive di applicazione della norma riguardano, tutte, il caso in cui la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della medesima»; e perché «... laddove, invece, la cessazione è successiva, non può ritenersi possibile rientrare nel perimetro di applicazione delle norme di salvaguardia ...» (*ex multis*: Sezione giurisdizionale d'appello per la Sicilia, sentenza n. 26/2017; Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 268/2018; Prima sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 397/2023).

13. Tuttavia, a fronte della nitida *ratio legis* insita nelle tre eccezioni contemplate dal terzo periodo dell'art. 6, appare ingiustificata ed irrazionale l'esclusione dell'odierna fattispecie, quantunque anch'essa scaturente da un evento antecedente alla novella e da una conseguente infermità parimenti contratta anteriormente. Infatti, sebbene tale dipendenza causale fosse stata anch'essa riconosciuta ben prima dell'emanazione della novella, cioè nel ..., a quella data l'istanza finalizzata ad ottenere la conseguente pensione privilegiata risultava non ancora proponibile perché il D. S. prestava ancora servizio alle dipendenze dell'Ispettorato; ovvero, il che è lo stesso, perché non era ancora pendente il termine decadenziale entro cui egli avrebbe avuto l'onere di proporre quell'istanza.

Orbene l'indiretta esclusione della fattispecie per cui è lite, pur assimilabile ai tre casi contemplati dal terzo periodo dell'art. 6 per le ragioni testé illustrate, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza sancito dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché, esemplificativamente, a fronte di un identico evento eziologicamente rilevante occorso p.es. nel 2008 a due soggetti, dei quali l'uno avesse appena iniziato la propria carriera lavorativa e l'altro invece la stesse concludendo, palesemente contrasta con il principio di eguaglianza sostanziale negare il conseguimento della pensione privilegiata a chi, com'è appunto il caso del D. S., fosse stato ancora in servizio alla data della novella; ed invece reputare esente da quell'abrogazione colui che, anteriormente a quest'ultima, fosse già cessato dal servizio senza che fosse ancora spirato il termine quinquennale entro cui poter presentare l'istanza di pensione privilegiata. In altre parole la mancata equiparazione del caso di specie alle tre eccezioni contemplate dall'art. 6 comporterebbe, analogamente alla vicenda riguardata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 13/2024, «... l'irragionevole conseguenza di negare il diritto a colui che ha maturato i presupposti costitutivi di esso sulla base di un fattore ...» oggettivo, che qui coinciderebbe con la cessazione dal servizio e la conseguente insorgenza della facoltà di presentare istanza per ottenere la pensione privilegiata in capo al relativo interessato, «... che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto stesso».

Né, infine, si obietti che la fondatezza della tesi interpretativa sottesa alla questione di legittimità costituzionale qui sollevata svuoterebbe di rilievo il terzo periodo dell'art. 6: perché, per la generalità dei dipendenti pubblici diversi da quelli che appartengano alle categorie soggettivamente eccettuate dalla novella abrogatrice, quest'ultima rende comunque irrilevanti le vicende sostanziali che, ove occorse a partire dalla data del 28 dicembre 2011 in cui essa è entrata in vigore, comportino l'insorgenza di patologie pur oggettivamente dipendenti da causa di servizio.

14. Per altro verso appare indubbia la rilevanza della questione qui sollevata: perché, avuto riguardo alla data di collocamento in quiescenza dell'odierno ricorrente alla fine del ..., in sé e per sé risulta indubbia la tempestività



dell'istanza da lui presentata il ... al fine di ottenere la pensione privilegiata per l'infermità da cui era affetto sin dal ... Perciò la qui censurata omessa previsione dell'ulteriore eccezione in argomento preclude *tout court* l'accoglimento della domanda attorea, finalizzata appunto al conseguimento di quella pensione.

D'altro canto le questioni di difetto di giurisdizione di questa Corte e di carenza di legittimazione passiva sollevate dal Ministero e dall'Ispettorato, quand'anche si rivelassero fondate, appaiono inidonee a definire *in toto* l'odierno giudizio. Perciò è parso preferibile evitare una sentenza non definitiva a quel proposito: la quale, oltre a poter innescare un immediato gravame avverso di essa, avrebbe comunque aggiunto un ulteriore profilo di complessità processuale alla questione sostanziale su cui è incentrata la presente controversia.

15. Infine è appena il caso di osservare come lo specifico profilo sotteso alla questione di legittimità costituzionale qui sollevata risulti limpidamente distinto rispetto a quelli riguardati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2018: i quali attenevano l'uno all'assenza di una stima analitica dei risparmi attesi, in virtù della novella abrogatrice, e l'altro alla non ragionevolezza della deroga soggettiva di cui al secondo periodo dell'art. 6.

16. Conclusivamente deve dichiararsi rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione: nella parte in cui, secondo l'interpretazione giurisprudenziale che costituisce «diritto vivente», tra i procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni di cui al primo periodo di quel medesimo comma 1 non include il procedimento che, riguardo ad un'infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del predetto decreto-legge, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore di quel medesimo decreto-legge.

Conseguono, da tale declaratoria, la sospensione dell'odierno giudizio e l'espletamento degli ulteriori adempimenti sanciti dal secondo e dal quarto comma dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, in relazione al giudizio n. 73506, proposto da M. D. S. contro l'INPS, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Ispettorato nazionale del lavoro, dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, secondo l'interpretazione giurisprudenziale che costituisce «diritto vivente», tra i procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni di cui al primo periodo di quel medesimo comma 1 non include il procedimento che, riguardo ad un'infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del predetto decreto-legge, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore di quel medesimo decreto-legge, e per l'effetto:

1) solleva la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei sensi su esposti;

2) sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;

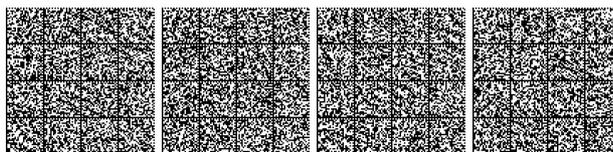
3) dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano trasmessi alla Corte costituzionale, non appena saranno state depositate le motivazioni della presente ordinanza;

4) dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

5) dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Napoli nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2024.

Il Giudice: MUSUMECI



N. 101

*Ordinanza del 7 aprile 2025 della Corte dei conti sul ricorso proposto da R. M.
contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS*

- Previdenza – Pensioni – Abrogazione della pensione privilegiata, a eccezione del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico – Abrogazione che non si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, nonché ai procedimenti per i quali, al 28 dicembre 2011, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda e ai procedimenti instaurabili d’ufficio per eventi occorsi prima della predetta data – Previsione che, secondo l’interpretazione giurisprudenziale che costituisce “diritto vivente”, tra i suddetti procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni, non include il procedimento che, riguardo ad un’infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6, comma 1, terzo periodo.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

In persona del giudice monocratico Eugenio Musumeci, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 74147 del registro di segreteria della Sezione, proposto da M. R. , nato a ... il ... e residente a ... in via ... n. ..., codice fiscale..., rappresentato e difeso dagli avvocati Carmelo Bifano ed Annamaria Goglia (il primo del foro di Lagonegro e l’altra del foro di Salerno), nonché elettivamente domiciliato a Salerno in via dei Principati n. 78 presso lo studio dell’avv. Annamaria Goglia;

Contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avv. Gianluca Tellone (iscritto nell’elenco speciale annesso all’albo degli avvocati presso il Tribunale di Avellino), nonché elettivamente domiciliato a Napoli in via Medina n. 61 presso il coordinamento regionale legale INPS per la Campania.

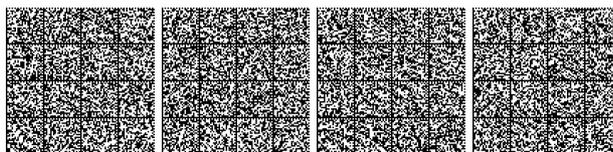
FATTO

1. Con ricorso depositato presso questa Sezione il 17 novembre 2023 R. M. ha evidenziato di aver prestato servizio alle dipendenze dell’Esercito dal ... al ...: svolgendo sino al ... mansioni di macellaio e, successivamente, mansioni impiegate. Inoltre egli ha sottolineato che, nel ..., la Commissione medica ospedaliera (in sigla: CMO) aveva riconosciuto la dipendenza da causa di servizio di due infermità, ossia «note di spondiloartrosi diffusa del rachide con discopatia L5 - S1 e radicolopatia» ed «esiti di frattura del primo metatarso del piede dx», ascrivendole in ottava categoria; e che quella dipendenza causale era stata confermata nel ... dal Comitato di verifica per le cause di servizio (d’ora in poi: il Comitato).

Tuttavia l’odierno ricorrente ha lamentato che l’istanza da lui presentata il ..., al fine di ottenere la pensione privilegiata, il ... di quello stesso mese era stata rigettata dall’INPS: con la motivazione secondo cui egli non apparteneva alla categoria di personale che l’art. 6 del decreto-legge n. 201/2011 aveva esentato dall’abrogazione della pensione privilegiata. Quindi, sostenendo la propria appartenenza al personale militare ed altresì l’antiorità delle infermità in questione rispetto alla novella di cui al predetto art. 6, la quale a suo dire andava comunque interpretata in conformità ad un parere emesso il 6 agosto 2012 dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il M. ha domandato l’attribuzione della pensione privilegiata, in ottava categoria, a decorrere dalla data del ... in cui egli era stato collocato in quiescenza.

2. Con comparsa depositata il 29 aprile 2024 si è costituito l’INPS, evidenziando che, alla data in cui era cessato dal servizio, il M. era un dipendente civile del Ministero; e che neppure rilevava a suo favore l’esito degli accertamenti del ... e del ..., atteso che lui non era cessato dal servizio anteriormente all’entrata in vigore dell’art. 6 del decreto-legge n. 201/2011.

3. Con ordinanza emessa all’udienza del 13 maggio 2024 è stato chiesto al Ministero della difesa di versare in atti lo stato matricolare completo del M. ed il verbale emesso il ... dalla CMO, quest’ultimo allegato al ricorso in maniera malamente leggi-



bile; nonché per chiarire la fonte normativa in cui risultava esplicitata la composizione del «comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico» e per documentare l'esito del procedimento nell'ambito del quale, nel ..., il Comitato aveva formulato il proprio parere riguardo alle patologie da cui era affetto il M.

Tali incumbenti sono stati evasi, il 28 giugno 2024, per un verso dal Ministero della difesa, indicando nel decreto legislativo n. 195/1995 la fonte normativa da cui risultava individuato il comparto difesa ed altresì negando che in quest'ultimo potesse venir ricompreso l'odierno ricorrente; e, per altro verso, dal comando del reggimento «...»: producendo il suddetto verbale della CMO ed il parere formulato nel ... dal Comitato di verifica per le cause di servizio.

Poi, dopo che il 26 luglio 2024 l'odierno ricorrente aveva depositato memoria insistendo nelle proprie argomentazioni, all'udienza del 3 settembre 2024 la causa è stata discussa dalle parti, venendo quindi trattenuta in decisione: con successiva lettura del dispositivo riportato in calce alla presente ordinanza.

DIRITTO

4. In punto di fatto va osservato che, mercé il parere emesso dal Comitato nell'adunanza del ... (all. 5 al ricorso), è stata riscontrata la dipendenza da causa di servizio tanto per le «note di spondiloartrosi diffusa del rachide con discopatia L5 - S1 e radicolopatia», quanto per gli esiti di frattura del primo osso metatarsale del piede destro.

Inoltre, riguardo alla prima di tali infermità, con decreto n. ... emesso il ... (all. 7 alla produzione del Ministero) questi ha concesso al M. un equo indennizzo, nella misura minima prevista per l'ottava categoria. Mentre, con decreto n. ... del ... (all. 4 alla produzione del Ministero), esso ha negato quella medesima provvidenza, riguardo alla patologia al piede destro: perché, per quest'ultima, l'INAIL aveva attribuito all'odierno ricorrente una rendita avente un valore capitale superiore a quello dell'equo indennizzo a lui liquidabile.

Infine al ricorso il M. ha accluso l'istanza di pensione privilegiata presentata il ... all'INPS, in relazione ad ambo quelle infermità (all. 1); e la determina negativa emessa dall'INPS, il ... di quello stesso mese (all. 2), in virtù di quanto sancito dall'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011.

5. Ciò rilevato *in facto*, con l'unico comma di quell'art. 6:

al primo periodo, «... sono [stati] abrogati gli istituti dell'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio, ... dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata»;

al secondo periodo, è stata dichiarata inoperante quell'abrogazione «... nei confronti del personale appartenente al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico»;

al terzo periodo, è stata esclusa l'applicazione del primo periodo «... ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data».

6. Orbene, dal foglio matricolare versato in atti dal reggimento «...» il ..., risulta che il M. ha svolto mansioni di:

macellaio, dal ..., data della sua assunzione alle dipendenze del Ministero della difesa;

coadiutore tecnico, dal ...;

coadiutore di amministrazione, dal ...;

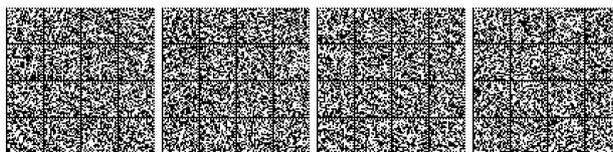
addetto del settore amministrativo, dal ...

Perciò, quantunque il decreto legislativo n. 195/1995 non rechi un'esplicita definizione del personale delle Forze armate, al cui rapporto di impiego tale decreto è dedicato, ciascuna delle mansioni via via svolte dal M. depono nel senso della sua appartenenza al personale civile del Ministero della difesa: dovendosi così escludere, nei suoi confronti, l'applicabilità del secondo periodo dell'art. 6, che va riferito soltanto al personale avente mansioni di carattere essenzialmente militare.

7. Neppure il M. rientra in uno dei tre casi di oggettiva inapplicabilità dell'abrogazione stessa contemplati nel terzo periodo, perché:

sebbene già nel ... il Comitato di verifica per le cause di servizio avesse riconosciuto sussistente la dipendenza da causa di servizio per entrambe le infermità da lui lamentate, a quel proposito o altrimenti al fine di concedergli la pensione privilegiata nessun procedimento risultava «... in corso alla data di entrata in vigore ...» del decreto-legge n. 201/2011, cioè al 28 dicembre 2011;

neanche può postularsi che, a quella data, fosse «... non ... ancora scaduto il termine di presentazione della domanda ...» finalizzata ad ottenere la pensione privilegiata, perché *ex art.* 169 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 l'istanza amministrativa a quel proposito può venir presentata soltanto dopo la cessazione dal servizio;



il procedimento a quello stesso fine nemmeno rientrava tra quelli «... instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data» di entrata in vigore dell'art. 6, perché il primo comma dell'art. 167 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 prevede che «il trattamento privilegiato è liquidato d'ufficio nei confronti del dipendente cessato dal servizio per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio», quale invece, pacificamente, non è stato il caso del M.

8. Indubbiamente, però, è rinvenibile un dato fattuale che accomuna tutte e tre le eccezioni oggettive di cui al terzo periodo dell'art. 6: la collocazione temporale dell'evento eziologicamente rilevante, in una data antecedente alla novella.

Tale anteriorità risulta esplicita, in riferimento alla terza eccezione; ed altresì ovvia, quanto alla prima eccezione: perché soltanto riguardo ad un evento pregresso poteva esservi un procedimento «... in corso alla data di entrata in vigore ...» della novella stessa. Tuttavia, anche nella seconda eccezione, il non essere «... ancora scaduto ...» il termine per presentare l'istanza amministrativa implica che detto termine fosse già pendente in relazione, appunto, ad un evento pregresso: non soltanto per ragioni squisitamente letterali; ma anche perché, altrimenti, assurdamente sarebbero ricaduti nell'eccezione *de qua* anche eventi occorsi posteriormente alla novella, semplicemente presentando la relativa istanza entro il termine sancito dall'art. 169 del già menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

9. Dunque, in riferimento ad un evento rilevante sul piano eziopatologico occorso anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 6, il terzo periodo legittimava comunque l'interessato a vederne riconosciuta la dipendenza da causa di servizio e ad ottenere la conseguente pensione privilegiata, all'alternativa condizione secondo cui, alla data della novella stessa, il procedimento amministrativo a quel fine:

fosse stato già pendente, il che appare ovvio, visto che altrimenti l'interessato sarebbe stato penalizzato dalla circostanza che la P.A. non avesse ancora definito quel procedimento;

dovesse venir instaurato *ex officio* dalla P.A. di appartenenza dell'interessato stesso, anche in questo caso onde non far gravare su di lui l'inerzia di quella P.A. nell'attivare concretamente il procedimento in questione;

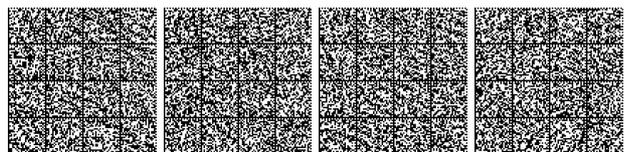
fosse stato ancora attivabile ad iniziativa dell'interessato stesso, entro un termine che fosse già iniziato a decorrere anteriormente all'emanazione dell'art. 6 e che pur sarebbe venuto a spirare posteriormente a tale novella.

Quindi, in ciascuna di queste tre ipotesi, la *ratio legis* è quella secondo cui, in riferimento ad un evento occorso anteriormente alla novella normativa, l'interessato vantava un vero e proprio diritto quesito a vederne riconosciuta la dipendenza da causa di servizio e ad ottenere la correlativa pensione privilegiata: il quale non poteva venir obliterato *ex abrupto*, con valenza sostanzialmente retroattiva.

10. Peraltro, secondo la costante interpretazione giurisprudenziale a cui deve annettersi valenza di «diritto vivente», in quanto tale preclusiva di una diversa lettura del più volte menzionato art. 6, il caso di specie non è assimilabile a quello in cui vi sia un procedimento in corso: perché, quand'anche anteriormente alla novella, fosse stata riconosciuta la dipendenza da causa di servizio di una data infermità e finanche erogato per quest'ultima un equo indennizzo, «...le ipotesi esclusive di applicazione della norma riguardano, tutte, il caso in cui la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della medesima»; e perché «... laddove, invece, la cessazione è successiva, non può ritenersi possibile rientrare nel perimetro di applicazione delle norme di salvaguardia ...» (*ex multis*: Sezione giurisdizionale d'appello per la Sicilia, sentenza n. 26/2017; Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 268/2018; Prima sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 397/2023; Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 125/2024).

11. Tuttavia, a fronte della nitida *ratio legis* insita nelle tre eccezioni contemplate dal terzo periodo dell'art. 6, appare ingiustificata ed irrazionale l'esclusione dell'odierna fattispecie, quantunque anch'essa scaturita da eventi antecedenti alla novella e da due conseguenti infermità parimenti contratte anteriormente. Infatti, sebbene tale dipendenza causale fosse stata anch'essa riconosciuta ben prima dell'emanazione della novella, cioè nel ..., a quella data l'istanza finalizzata ad ottenere la conseguente pensione privilegiata risultava non ancora proponibile perché il M. prestava ancora servizio alle dipendenze del Ministero della difesa; ovvero, il che è lo stesso, perché non era ancora pendente il termine decadenziale entro cui egli avrebbe avuto l'onere di proporre quell'istanza.

Orbene l'indiretta esclusione della fattispecie per cui è lite, pur assimilabile ai tre casi contemplati dal terzo periodo dell'art. 6 per le ragioni poc'anzi illustrate, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza sancito dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: perché, esemplificativamente, a fronte di un identico evento eziologicamente rilevante occorso p.es. nel 2008 a due soggetti, dei quali l'uno avesse appena iniziato la propria carriera lavorativa e l'altro invece la stesse concludendo, palesemente contrasta con il principio di eguaglianza sostanziale negare il conseguimento della pensione privilegiata a chi, com'è appunto il caso del M., fosse stato ancora in servizio alla data della novella; ed invece reputare esente da quell'abrogazione colui che, anteriormente a quest'ultima, fosse già cessato dal servizio senza che fosse ancora spirato il termine quinquennale entro cui poter presentare l'istanza di pensione privilegiata. In altre parole la mancata equiparazione del caso di specie alle tre eccezioni contemplate dall'art. 6 comporterebbe, analogamente alla vicenda riguardata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 13/2024, «... l'irragionevole conseguenza di negare il diritto a colui che ha maturato i presupposti costitutivi di esso sulla base



di un fattore ...» oggettivo, che qui coinciderebbe con la cessazione dal servizio e la conseguente insorgenza della facoltà di presentare istanza per ottenere la pensione privilegiata in capo al relativo interessato, «... che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto stesso».

Né, infine, si obietti che la fondatezza della tesi interpretativa sottesa alla questione di legittimità costituzionale qui sollevata svuoterebbe di rilievo il terzo periodo dell'art. 6: perché, per la generalità dei dipendenti pubblici diversi da quelli che appartengono alle categorie soggettivamente eccettuate dalla novella abrogatrice, quest'ultima rende comunque irrilevanti le vicende sostanziali che, ove occorsero a partire dalla data del 28 dicembre 2011 in cui essa è entrata in vigore, comportino l'insorgenza di patologie pur oggettivamente dipendenti da causa di servizio.

12. Per altro verso appare indubbia la rilevanza della questione qui sollevata: perché, avuto riguardo alla data di collocamento in quiescenza dell'odierno ricorrente all'inizio del ..., in sé e per sé risulta indubbia la tempestività dell'istanza da lui presentata il ..., al fine di ottenere la pensione privilegiata per le due infermità accertate nel ... dalla CMO. Perciò la qui censurata omessa previsione dell'ulteriore eccezione in argomento preclude *tout court* l'accoglimento della domanda attorea, finalizzata appunto al conseguimento di quella pensione.

13. Infine è appena il caso di osservare come lo specifico profilo sotteso alla questione di legittimità costituzionale qui sollevata risulti limpidamente distinto rispetto a quelli riguardati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2018: i quali attenevano l'uno all'assenza di una stima analitica dei risparmi attesi, in virtù della novella abrogatrice, e l'altro alla non ragionevolezza della deroga soggettiva di cui al secondo periodo dell'art. 6.

14. Conclusivamente deve dichiararsi rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione: nella parte in cui, secondo l'interpretazione giurisprudenziale che costituisce «diritto vivente», tra i procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni di cui al primo periodo di quel medesimo comma 1 non include il procedimento che, riguardo ad un'infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del predetto decreto-legge, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore di quel medesimo decreto-legge.

Conseguono, da tale declaratoria, la sospensione dell'odierno giudizio e l'espletamento degli ulteriori adempimenti sanciti dal secondo e dal quarto comma dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, in relazione al giudizio n. 74147, proposto da R. M. contro l'INPS, dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, secondo l'interpretazione giurisprudenziale che costituisce «diritto vivente», tra i procedimenti ai quali non si applicano le abrogazioni di cui al primo periodo di quel medesimo comma 1 non include il procedimento che, riguardo ad un'infermità eziologicamente riconducibile a data antecedente rispetto a quella di entrata in vigore del predetto decreto-legge, vada instaurato a domanda il cui termine di presentazione non sia ancora iniziato a decorrere alla data di entrata in vigore di quel medesimo decreto-legge, e per l'effetto:

1) *Solleva la questione di legittimità costituzionale del terzo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei sensi su esposti;*

2) *Sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione che la Corte costituzionale avrà adottato sulla predetta questione di legittimità costituzionale;*

3) *Dispone che gli atti dell'odierno giudizio vengano trasmessi alla Corte costituzionale, non appena saranno state depositate le motivazioni della presente ordinanza;*

4) *Dispone che la presente ordinanza venga notificata, in forma integrale, alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

5) *Dispone che la presente ordinanza venga comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Napoli nella Camera di consiglio del 3 settembre 2024.

Il Giudice: MUSUMECI



N. 102

*Ordinanza del 2 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro A. A.*

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19.

Il consigliere di turno dott. Giuseppe Biondi, Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna, udienza del 2 maggio 2025

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

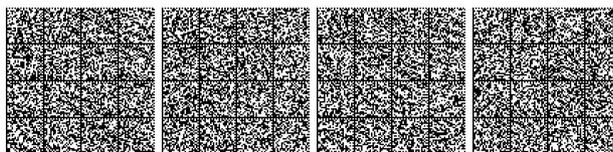
In data...la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di A. A., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato da questa Corte con decreto dell'8 marzo 2025.

Invero, l'A., che si trovava trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Napoli del ..., convalidato dal giudice di pace di Brindisi con decreto del ..., presentava domanda di protezione internazionale in data ..., ritenuta pretestuosa, sicchè ne veniva disposto l'ulteriore trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 da parte del Questore di Brindisi, convalidato, come detto, da questa Corte con decreto dell'8 marzo 2025.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti. In particolare, essendo il cittadino stranero ricorrente avverso la decisione della Commissione territoriale di Lecce ed essendo il ricorso ancora pendente.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Brindisi, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.



2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di A. A., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939 -), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cassazione pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

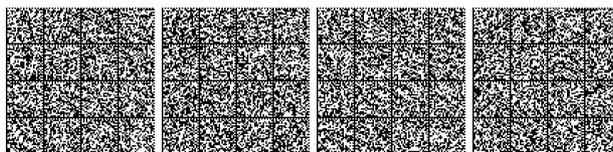
2.2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 – Serie generale – n. 239, recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011.

Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 – Serie generale – n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il



quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello.

È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore.

Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

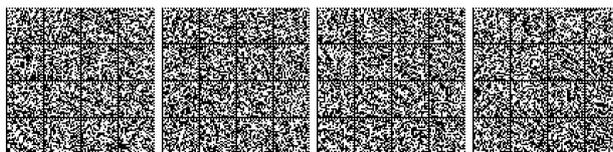
Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.



Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte ha inteso intervenire nei sensi di cui decreto legislativo al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 — si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 c.p.p.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di Cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

2.2.2. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dal massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva



ai consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., sicchè per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione penale della Corte e nella Corte di assise di appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

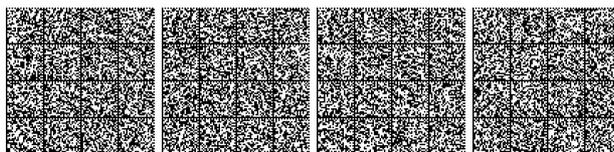
2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 9/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intelleggibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intelleggibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, per saltum, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel



merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal CSM nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure de quibus e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, Cost.).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2, Cost.; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost.; infine, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

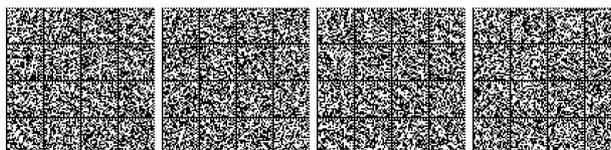
3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-*bis* del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-*bis* e 18-*ter*. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base



dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non lo esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

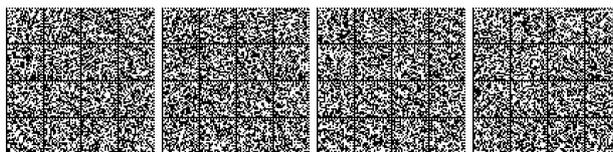
3.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2.– La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.



La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. – Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

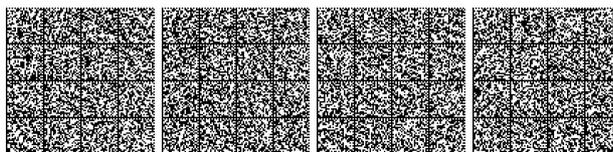
3.2.2. – In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. – Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).»

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

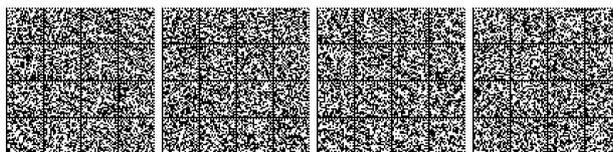


In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE, come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f*), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, K. e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — ieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo



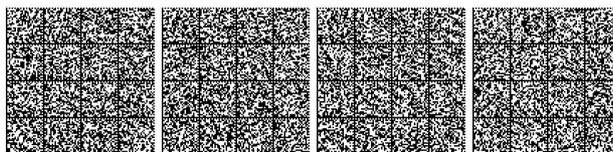
del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (ex multis, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di Pec.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737 c.p.c.*, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

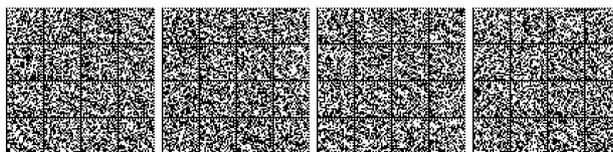
3.3. *Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 c.p.p. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) c.p.p.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo scadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compres-



sione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta da giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cfr: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-bis della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.



Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — vedi Cassazione pen. sez. I, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 Cost.: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 c.p.p. che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trat-



tenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera c) codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, Cost.) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma 7, Cost. («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Cost. garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale «per violazione di legge»: nozione nella quale «va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione «del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data»).

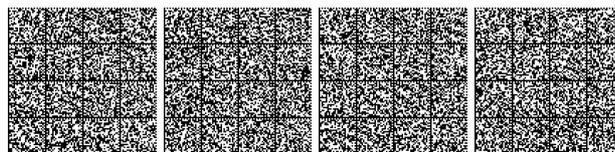
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero, può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1 n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) del codice di procedura penale — vedi Cassazione pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità



timità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen. sez. I, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno;

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1, lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 2 maggio 2025.

Il Consigliere di turno: BIONDI



N. 103

*Ordinanza del 2 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro B. B.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno dott. Giuseppe Biondi letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 2 maggio 2025

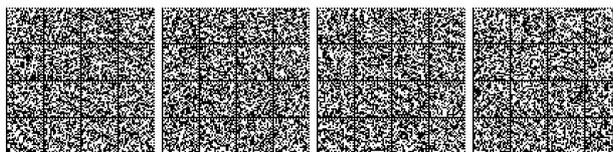
OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di BB, nato in il, trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato da questa Corte con decreto dell'8 marzo 2025.

Invero, il B..., che si trovava trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Campobasso del ..., convalidato dal giudice di pace di Brindisi con decreto del 21 febbraio 2025, presentava domanda di protezione internazionale in data , ritenuta pretestuosa, sicchè ne veniva disposto l'ulteriore trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 da parte del Questore di Brindisi, convalidato, come detto, da questa Corte con decreto dell'8 marzo 2025.

Con atto del la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti. In particolare, essendo il cittadino straniero ricorrente avverso la decisione della Commissione territoriale di Lecce ed essendo il ricorso ancora pendente.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Brindisi, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di B... B..., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939 -), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 del codice di procedura penale, Cassazione pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

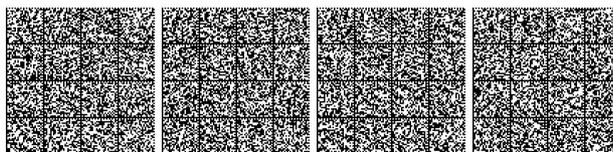
Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

2.2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 — Serie generale — n. 239, recante «Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «Modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19, del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 — Serie generale — n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge



n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

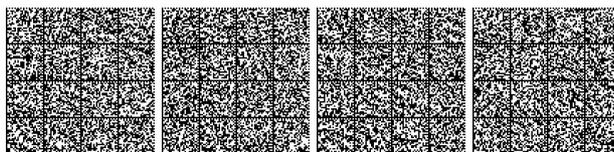
L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5, dell'art. 6, del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è amesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della Corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «Modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.



Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18- bis, comma 1, lettera *b*), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera – emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6, del decreto legislativo n. 142/2015 — si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 c.p.p.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 del codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

2.2.2. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dal massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si



consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* del codice di procedura civile, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3.2.2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima sezione penale della Corte e nella Corte di assise di appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

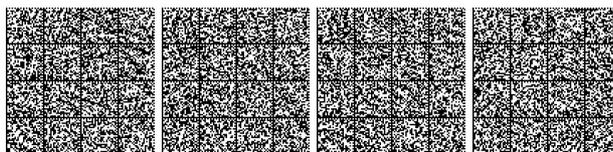
2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intelleggibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intelleggibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della



commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal CSM nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*), del codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7 della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2 della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2 della Costituzione

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 Cost., per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-*bis* del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge,



come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

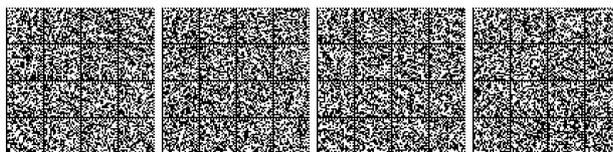
Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-*bis* e 18-*ter*. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On. li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-*bis* e 18-*ter*, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto in *gazzetta ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di vacatio legis, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

3.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione



Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

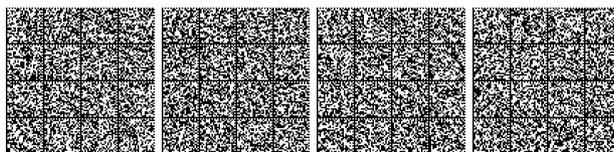
3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. — Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).



Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).»

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1 della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

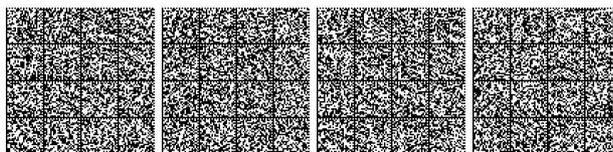
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione “costituzionale”, specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni espresse, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi – in casi simili – presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1 della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE, come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16, del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13, della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, *Monedero e Angora* comma Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

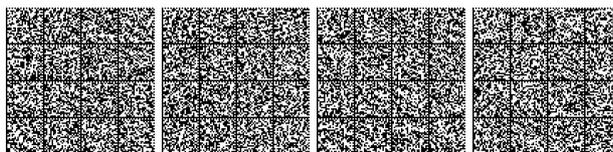
Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore



ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici»

D’altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, Maaouia comma Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera *f*), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, K ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell’uomo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell’Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8.11.2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda, costituisce un’ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all’art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l’art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell’isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all’interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l’eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell’arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest’ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l’aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l’art. 102, comma 2 della Costituzione, mentre vieta l’istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell’istitu-



zione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

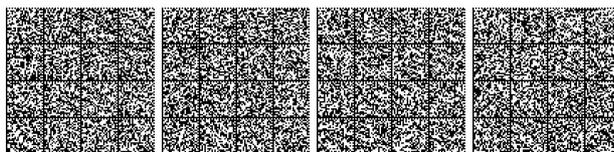
A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, rectius necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



Gli articoli 18 e 18-bis del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-bis dell'art. 6, del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per Cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, dell'art. 606 del codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

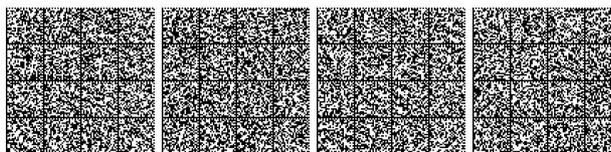
Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.* Corte europea dei diritti dell'uomo, 17.4.2014, Gayratbek Saliyev comma Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giu-



diziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

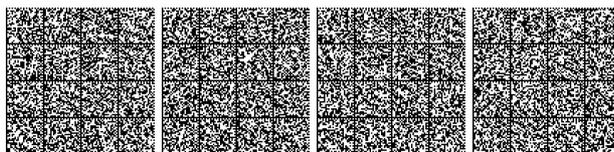
Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-bis della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte EDU17.4.2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma

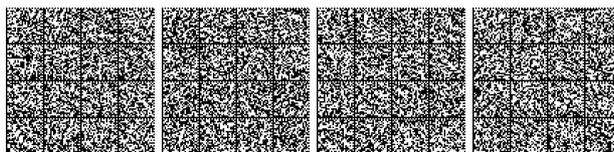


oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la “manifesta illegittimità” del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l’espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall’art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell’art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell’autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all’art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall’art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all’ipotesi dell’eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell’art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell’applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l’erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l’erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l’erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un’erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l’aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — vedi Cassazione pen. sez. I, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall’art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all’ordinanza di convalida dell’arresto o del fermo emessa all’esito dell’udienza di cui all’art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all’ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all’inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell’art. 606 codice di procedura penale che riguarda l’inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L’art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell’art. 606 lettera *c*) codice di procedura penale (in combinato disposto con l’art. 111, comma 7 della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell’art. 111, comma 7 della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l’art. 111, settimo comma della Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale «va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest’ultima come motivazione “del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e comple-



tezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)).

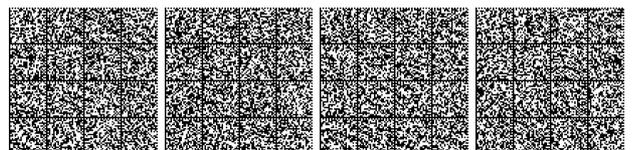
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero, può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5 del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e), del codice di procedura penale — vedi Cassazione pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen. sez. I, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora



argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P.Q.M.

LA CORTE

nella persona del Consigliere di turno

Visto l'art. 23, della legge n. 87/1953;

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2 della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1 della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione;

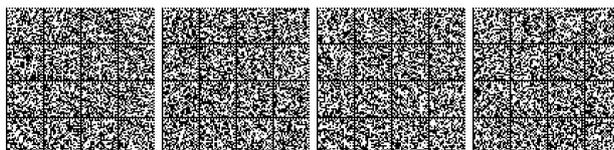
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 2 maggio 2025

Il Consigliere di turno: BIONDI



N. 104

*Ordinanza del 7 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro T. H.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno dott. Luca Colitta letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 7 maggio 2025

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di H. T., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 3 decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato da questa Corte con decreto in data 11 marzo 2025.

L'..., che si trovava trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Venezia del ..., convalidato dal Giudice di pace di Brindisi con decreto del 7 febbraio 2025, presentava domanda di protezione internazionale in data ..., ritenuta pretestuosa, sicché ne veniva disposto l'ulteriore trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 da parte del Questore di Brindisi, convalidato, come detto, da questa Corte con decreto dell'8 marzo 2025.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti. In particolare, essendo il cittadino straniero ricorrente avverso la decisione della Commissione territoriale di Lecce che, in data ..., ha ritenuto di non accogliere la richiesta per manifesta infondatezza ed essendo il ricorso ancora pendente.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Brindisi — che ha depositato memoria difensiva con la quale ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale come da ordinanza della Corte di Appello di Lecce in data 2 maggio 2025, con sospensione del procedimento — nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga alla luce della legislazione vigente, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

Va rilevato che questa Corte ha, come ricordato nella memoria difensiva, già sollevato, in data 2 maggio 2025, questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in un caso sovrapponibile, con argomentazioni che si condividono e in questa sede si ripropongono come di seguito.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di H. T., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5 decreto legislativo n. 142/2015 in data ... 2025, risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — v. Cassazione civ., Sez. 1, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cassazione civ., Sez. 1, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 codice procedura penale, Cassazione pen., sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

2.2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis* decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.



Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»).

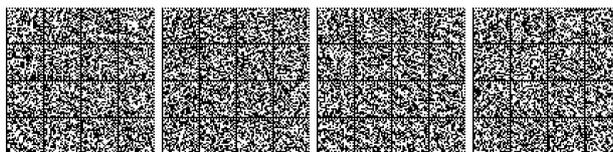
Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, istituite presso i tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015, per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-bis, che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «Modifiche agli articoli 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6 decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi



dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto, inoltre, l'obbligo in capo ai consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a)*, numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte ha inteso intervenire nei sensi di cui al suesposto dispositivo.

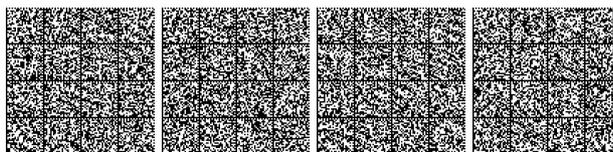
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 — si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606 codice procedura penale; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

2.2.2. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, ingenera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza 1 Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle sezioni penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di



trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La prima presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla prima sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di console civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 codice procedura civile, sicché, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. 1, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

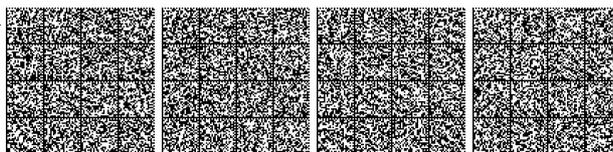
Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Seconda sezione penale della Corte. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiano intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, per saltum, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3 del decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale, nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cau-



telare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, rectius necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal CSM nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) codice procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma settimo della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema, scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma secondo della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4 CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma secondo della Costituzione

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 comma secondo della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte della Costituzione n. 8/2022 e n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere (Corte della Costituzione n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77



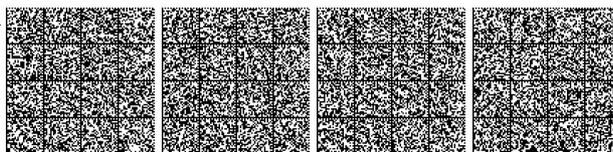
della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli on.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti del Questore che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) codice di procedura penale e tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria necessità e urgenza.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77 comma secondo della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.



D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

3.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

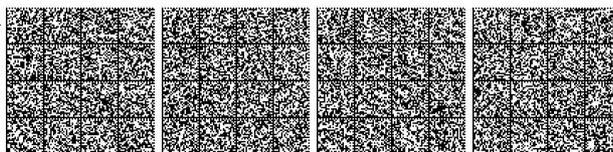
La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117



del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. — Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, si da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).»

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, Della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

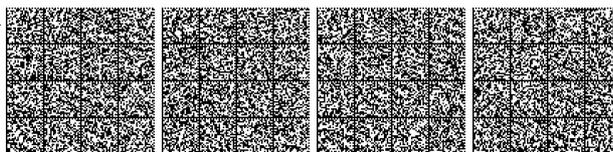
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni espresse, durante l'iter di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma primo della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE, come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, contenuto nel comma 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) codice procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4 legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6 decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

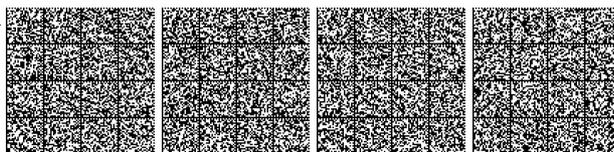
Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o su un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Mone-dero e Angora comma Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di



natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, ha sottolineato la consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell’art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D’altra parte, è noto che nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, 15 dicembre 2016, K. e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell’uomo — punto fondamentale — occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell’Unione europea (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda, costituisce un’ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all’art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l’art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell’isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all’interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l’eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell’arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest’ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l’aver sottratto questa materia al suo giudice “naturale”, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie



se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma secondo della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione

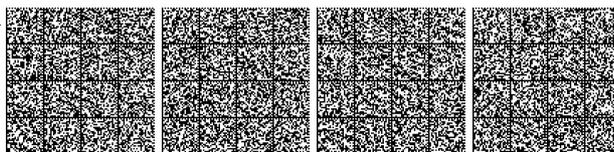
Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Inoltre, la non chiara formulazione delle nuove norme ha determinato finora, sul piano organizzativo, l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, a instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lett. *a)*, *b)* e *c)* del codice procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che secondo la giurisprudenza di legittimità vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* codice procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.



3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* all'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 codice procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 codice procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 codice procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606 lett. *a*), *b*) e *c*) codice procedura penale.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

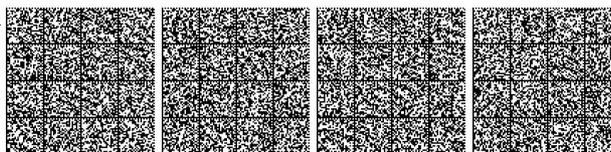
Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti.

Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta»» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto a un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.



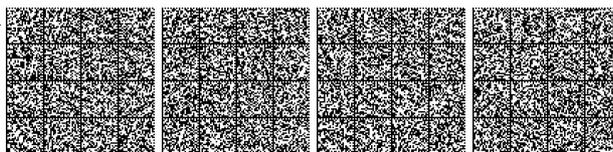
Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-bis della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.



Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formata anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 codice procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen., Sez. 5, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo, è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — v. Cassazione pen., sez. 1, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606, lettera *c*) codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera *c*) codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma settimo della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen., sez. 1, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma settimo della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, della Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento



[...] intesa quest'ultima come motivazione "del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data»).

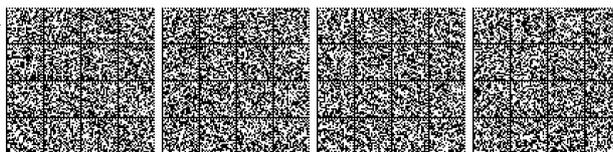
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esauritivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., Sez. 1, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento del diritto di difesa, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 codice procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Corte di cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, codice procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. S.U., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) codice procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) codice di procedura penale — vedi Cassazione pen., Sez. 5, 20 gennaio 2021, n. 19318; Cassazione pen., Sez. 2, 4 marzo 2010, n. 12329 -, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, sebbene sussista fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate a impugnarlo adeguandosi a una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sez. 1, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a



valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3 decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a Costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P.Q.M.

La Corte nella persona del consigliere di turno,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, degli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5 decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, istituita presso il tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di Appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione;

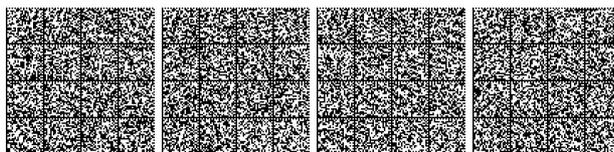
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alla sig.ra Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati e al sig. Presidente del Senato;

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 7 maggio 2025.

Il Consigliere di turno: COLITTA



N. 105

*Ordinanza del 7 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro M. Z.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis, e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno dott. Luca Colitta letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 7 maggio 2025,

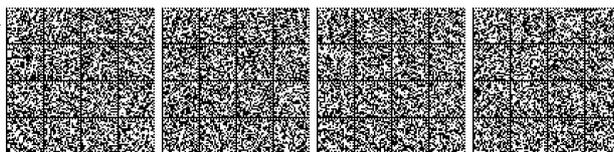
OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di Z. M., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato da questa Corte con decreto in data 11 marzo 2025.

Lo Z., che si trovava trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Napoli del ..., convalidato dal giudice di pace di Brindisi con decreto del 28 febbraio 2025, presentava domanda di protezione internazionale in data ..., ritenuta pretestuosa, sicché ne veniva disposto l'ulteriore trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 da parte del Questore di Brindisi, convalidato, come detto, da questa Corte con decreto in data 11 marzo 2025.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti, in particolare essendo il cittadino straniero ricorrente avverso la decisione della Commissione territoriale di Lecce che ha ritenuto di non accogliere la richiesta ed essendo il ricorso ancora pendente.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Brindisi — che ha depositato memoria difensiva con la quale ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale come da ordinanza della Corte di appello di Lecce in data 2 maggio 2025, con sospensione del procedimento — nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga alla luce della legislazione vigente, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

Va rilevato che questa Corte ha, come ricordato nella memoria difensiva, già sollevato, in data 2 maggio 2025, questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in un caso sovrapponibile, con argomentazioni che si condividono e in questa sede si ripropongono come di seguito.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa.

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di H. T. avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — v. Cassazione civ., Sez. 1, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cassazione civ., Sez. 1, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 del codice di procedura penale, Cassazione pen., sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

2.2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis* del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.



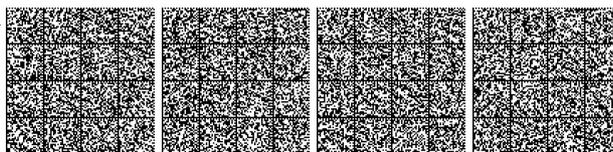
In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015, per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla Corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-bis, che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della Corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «Modifiche agli articoli 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.



Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto, inoltre, l'obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b*), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la Corte ha inteso intervenire nei sensi di cui al suseposto dispositivo.

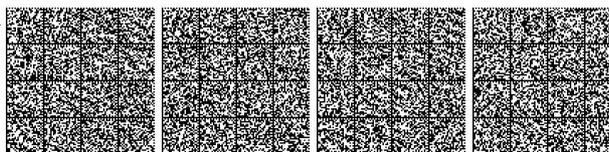
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 — si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 del codice di procedura penale; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 del codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

2.2.2. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, ingenera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza 1 Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con tratta-



zione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di console civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* del codice di procedura civile, sicché, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

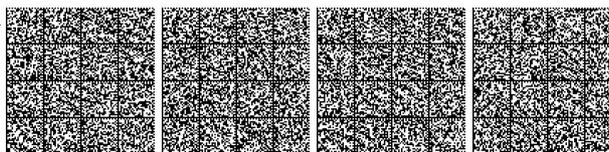
Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Seconda Sezione Penale della Corte. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a), b)* e *c)* del codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiano intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3 del decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale, nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal CSM nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure de quibus e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma settimo della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema, scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma secondo della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma secondo della Costituzione

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 comma secondo della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente:



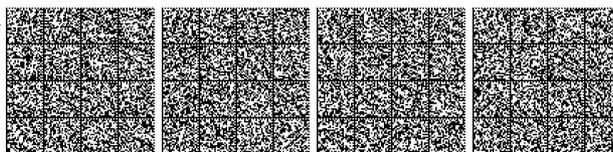
«Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti del Questore che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606 lettera a), b) e c) del codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria necessità e urgenza.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma secondo della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella



Gazzetta Ufficiale, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

3.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

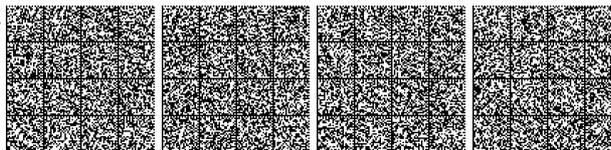
La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — “tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente” (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).



3.2.3. — Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi "precostituito" per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).»

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

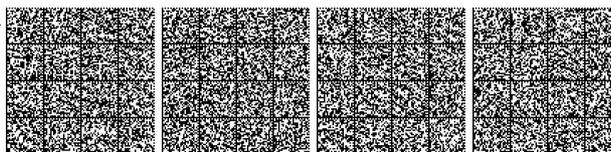
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma primo della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE, come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4 legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

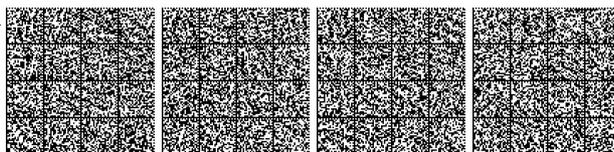
Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o su un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7.10.2008, Monedero e Angora comma Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, ha sottolineato la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto



origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f*), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 15 dicembre 2016, K e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell'uomo — punto fondamentale — occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie



se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma secondo della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

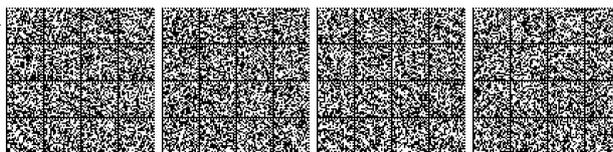
Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Inoltre, la non chiara formulazione delle nuove norme ha determinato finora, sul piano organizzativo, l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, a instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che secondo la giurisprudenza di legittimità vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.



3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* all'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606, codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale.

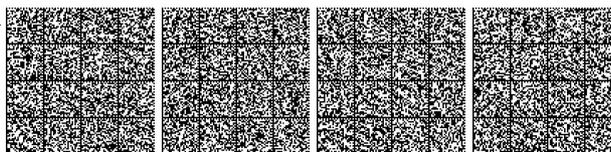
È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo scadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto a un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

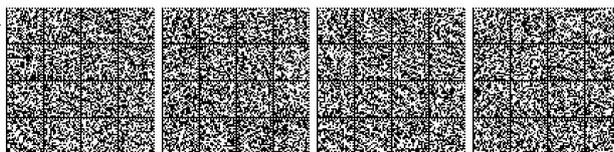


Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo standard di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.



Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen., Sez. 5, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo, è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — v. Cassazione pen., sez. 1, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 del codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 del codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera *c*) del codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma settimo della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen., sez. 1, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma settimo della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, della Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del



provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione "del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)".

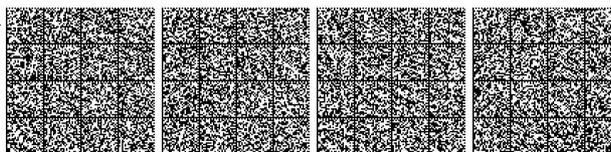
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., Sez. 1, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento del diritto di difesa, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Corte di cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. S.U., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1 n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) del codice di procedura penale — vedi Cassazione pen., Sez. 5, 20 gennaio 2021, n. 19318; Cassazione pen., Sez. 2, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, sebbene sussista fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate a impugnarlo adeguandosi a una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sez. 1, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'eser-



zio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a Costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno,

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, degli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione;

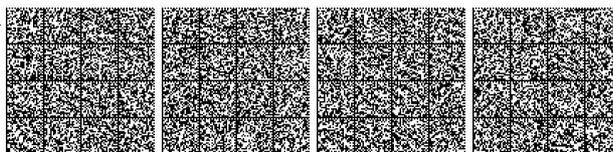
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alla sig.ra Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati e al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 7 maggio 2025

Il Consigliere di turno: COLITTA



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo alla ordinanza n. 84 emessa il 31 marzo 2025 dall'Ufficio di Sorveglianza di Bologna nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A.G.

Con ordinanza n. 1416, depositata il 2 maggio 2025, è stata disposta la correzione di alcuni errori materiali contenuti nella ordinanza n. 84 del 2025, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 1^a Serie speciale - n. 21 del 21 maggio 2025.

Il testo di tale ordinanza è di seguito riportato:

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

ORDINANZA DI CONVERSIONE PENA PECUNIARIA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi alla domanda di conversione della pena pecuniaria *ex art.* 660 c.p.p. proposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara nei confronti di G. A., nato a ..., ivi residente in via ..., in relazione alla pena pecuniaria di 3.000,00 euro di multa di cui alla sentenza n. 564/2023 emessa dal Tribunale di Ferrara il 28 marzo 2023 (irrevocabile il 3 maggio 2023).

Rilevato:

che con ordinanza n. 2025/1013 del 31 marzo 2025 questo ufficio ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 102 legge n. 689/1981 e 660 c.p.p.;

che nell'ordinanza risultano errori materiali e nello specifico a pagina 3, dal rigo 6 al rigo 12, e a pagina 8, rigo 23;

che occorre procedere a correzione della predetta ordinanza;

P.Q.M.

Visto l'art. 130 c.p.p.;

Dispone:

La correzione dell'ordinanza n. 2025/1013 del 31 marzo 2025 UdS Bologna nel senso che,

A pagina 3, dal rigo 6 al rigo 12, laddove risulta scritto:

«Tale circostanza che aveva condotto dapprima all'attribuzione di competenze per il recupero delle somme dovute agli Uffici Recupero Crediti degli Uffici giudiziari e, da ultimo, con legge 18 giugno 2009, n. 69, cui si deve l'introduzione dell'art. 227-ter decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, a mente del quale la riscossione mediante ruolo era attivata senza che fosse previamente notificato dall'U.R.C. l'invito al pagamento, devolvendo l'intera materia agli agenti incaricati della riscossione, con lungaggini procedurali che il più delle volte esitavano nella prescrizione della pena ai sensi degli articoli 172 e 173 c.p.»;



deve invece intendersi e leggersi:

«Tale circostanza aveva condotto dapprima all'attribuzione di competenze per il recupero delle somme dovute agli Uffici Recupero Crediti degli Uffici giudiziari e, da ultimo, alla legge 18 giugno 2009, n. 69, cui si deve l'introduzione dell'art. 227-ter decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, a mente del quale la riscossione mediante ruolo era attivata senza che fosse previamente notificato dall'U.R.C. l'invito al pagamento, devolvendo l'intera materia agli agenti incaricati della riscossione, con lungaggini procedurali che il più delle volte esitavano nella prescrizione della pena ai sensi degli articoli 172 e 173 c.p.».

A pagina 8, laddove risulta scritto:

« [...] di difficoltà economico»;

deve, invece, intendersi e leggersi:

«[...] di difficoltà economiche».

Manda la Cancelleria per gli adempimenti e le comunicazioni di competenza.

Bologna, il 2 maggio 2025.

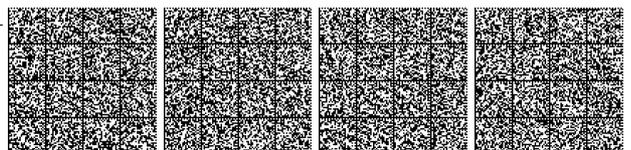
Il Magistrato di sorveglianza: EZIO

25C00137

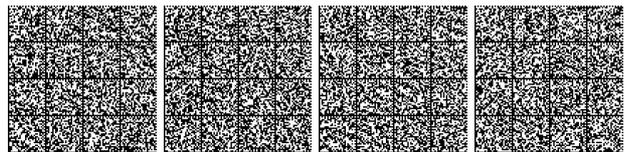
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-023) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



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**

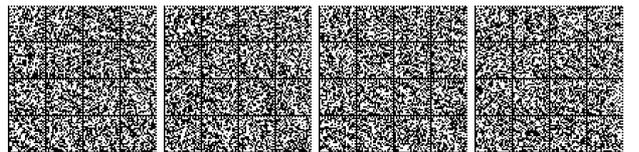
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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 pagina bianca



**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

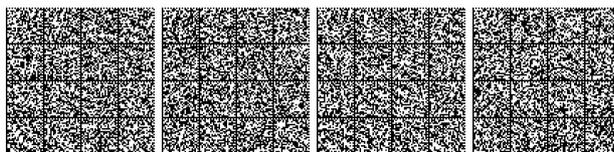
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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**

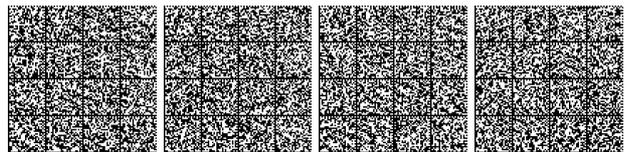
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 9,00

