

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 25

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 5 giugno 2025 (della Regione autonoma della Sardegna)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Provvedimenti del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025, prot. 177, dell’11 aprile 2025, prot. 192, e del 14 aprile 2025, prot. 203, i quali, asseritamente, hanno disposto di non applicare la legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, affermando “l’illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell’individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell’articolo 20 del d.lgs. n. 199 del 2021”.

- Provvedimenti del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025, prot. 177, dell’11 aprile 2025, prot. 192, e del 14 aprile 2025, prot. 203, e ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.....

Pag. 1

- N. 112. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce del 9 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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell’attuale procedura di impugnazione – 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. 10



N. 113. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 9 maggio 2025

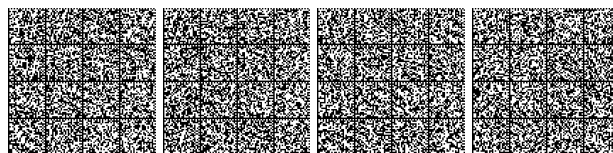
Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, 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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell'attuale procedura di impugnazione – 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. 26

N. 114. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 9 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: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell'attuale procedura di impugnazione – 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. 41
- N. 115. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 14 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, disposto a norma dell'art. 6 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: 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, 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.
 – 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. 56
- N. 116. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 12 maggio 2025
Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena 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.
 – Codice penale, art. 624-*bis*, primo comma. Pag. 67
- N. 117. Ordinanza del Tribunale di Firenze dell'8 maggio 2025
Prescrizione e decadenza – Cause di sospensione per rapporti tra le parti – Sospensione della prescrizione tra i coniugi e tra le parti di un'unione civile – Omessa estensione della causa di sospensione ai conviventi stabili e legati, fra loro, da vincolo di affettività familiare.
 – Codice civile, art. 2941, numero 1); legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 18... Pag. 73





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 4

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 5 giugno 2025
(della Regione autonoma della Sardegna)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Provvedimenti del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025, prot. 177, dell’11 aprile 2025, prot. 192, e del 14 aprile 2025, prot. 203, i quali, asseritamente, hanno disposto di non applicare la legge della Regione Sardegna n. 20 del 2024, affermando “l’illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell’individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell’articolo 20 del d.lgs. n. 199 del 2021”.

- Provvedimenti del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025, prot. 177, dell’11 aprile 2025, prot. 192, e del 14 aprile 2025, prot. 203, e ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione autonoma della Sardegna (C.F. 80002870923), con sede legale in Cagliari, viale Trento n. 69, in persona della Presidente Alessandra Todde, autorizzata con deliberazione della giunta regionale del 31 maggio 2025 n. 29/24 (doc. 1), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, come da procura speciale annessa al presente atto, dagli avv.ti Mattia Pani (cod. fisc.: PNAMTT74P02B354J; fax: 070/6062418; pec: mapani@pec.regione.sardegna.it), Giovanni Parisi cod. fisc.: PRSGNN75A07B354D; fax: 070/6062669; pec: gparisi@pec.regione.sardegna.it) e Andrea Secchi (cod. fisc.: SCCNDR74T27I452H; fax: 070/6062418; pec: aseccchi@pec.regione.sardegna.it) dell’Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliata come dai suddetti indirizzi digitali e presso l’Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, via Lucullo n. 24 - ricorrente;

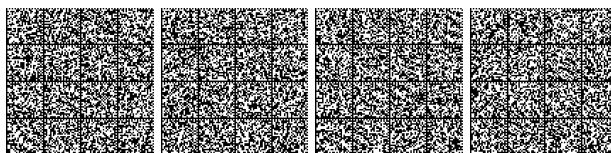
Contro lo Stato nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri (cod. fisc. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura dello Stato, con domicilio digitale presso l’indirizzo di posta elettronica certificata ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it (estratto dal Registro PP.AA.) ma anche all’indirizzo attigiudiziaripcm@pec.governo.it

il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica (c.f.: 97047140583), nella persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura dello Stato, con domicilio digitale presso l’indirizzo di posta elettronica certificata ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it (estratto dal Registro PP.AA.) ma anche all’indirizzo mase@pec.mase.gov.it — resistente;

e contro la Direzione generale Valutazioni ambientali, del ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura dello Stato, con domicilio digitale presso l’indirizzo di posta elettronica certificata ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it (estratto dal Registro PP.AA.) ma anche all’indirizzo pec: va@pec.mase.gov.it — resistente;

per la declaratoria che:

A) non spetta allo Stato, e per esso ai suoi organi amministrativi, e nella specie al Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, Direzione generale Valutazioni ambientali, disapplicare le leggi regionali vigenti (tra cui la legge regionale n. 20/2024) che devono essere sempre rispettate (applicate), non essendo ammissibile, per alcuna pubblica amministrazione, compresa quella statale, sindacarne la legittimità costituzionale e/o la possibilità di esercizio del potere legislativo da parte del consiglio regionale della Sardegna al fine di una loro disapplicazione con provvedimenti amministrativi, con la logica conseguenza che sono perciò illegittimi gli atti adottati dalla Direzione generale Valutazioni ambientali e, quindi, dal Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, che hanno disposto di non applicare la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, recante «Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», che ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile;



ovvero, in subordine che

B) spetta alla Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera *f*) dello statuto speciale (legge costituzionale n. 3/1948) e dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975, la potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica e edilizia (ma pure in materia di agricoltura e foreste e conseguente tutela ai sensi dell'art. 3, lettera *d*) del medesimo statuto) in una con i profili di tutela paesistico-ambientale connessi, con la conseguente possibilità di incidere, nell'esercizio della predetta potestà legislativa, anche nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (di cui pure la medesima regione dispone di potestà legislativa ai sensi dell'art. 4 del proprio statuto speciale), quando la disciplina della evocata materia dovesse interferire con gli ambiti di competenza esclusiva regionale;

ed in ulteriore subordine che

C) spetta alla Regione Sardegna c1) la facoltà di regolare il campo di applicazione delle aree definite idonee ai sensi dell'art. 20, commi 4 e 8 del citato decreto legislativo n. 199/2021, e, dunque c2) il potere di individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi.

e per il conseguente annullamento dei provvedimenti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale Valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025 (trasmesso l'8 aprile 2025), prot. 177 (doc. 2), dell'11 aprile 2025 (trasmesso il 14 aprile 2025), prot. 192 (doc. 3) e del 14 aprile 2025 (trasmesso il 22 aprile 2025), prot. 203, (doc. 4) e di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.

FATTO

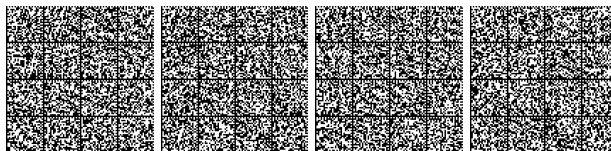
La controversia per cui è causa riguarda i procedimenti per il rilascio della VIA (Valutazione di impatto ambientale) di competenza ministeriale (ossia il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) che, ordinariamente, per gli impianti di produzione per le energie rinnovabili di grossa taglia, viene rilasciata a mezzo decreto della Direzione generale valutazione impatti ambientali afferente al medesimo Ministero, seppur previa acquisizione dell'obbligatorio parere della Regione Sardegna (per gli impianti che ricadono nel suo territorio) la quale, invece, è a sua volta competente ad adottare il provvedimento finale nel predetto procedimento di VIA solo per le iniziative di più contenute dimensioni (sempre ricadenti nel proprio contesto territoriale di riferimento).

Nel caso di specie la Direzione valutazione impatti ambientali, dando seguito alle specifiche richieste di pronuncia di compatibilità ambientale (su progetti di realizzazione di tre diversi impianti agrivoltaici ricadenti nella Provincia di Sassari (1)) pervenute su iniziativa di alcuni operatori economici privati, in esito alla complessa istruttoria posta in essere, ha provveduto al rilascio di tre diversi decreti a mezzo dei quali, con un percorso argomentativo sostanzialmente identico, ha emesso un giudizio di compatibilità ambientale positivo senza neppure verificare se il progetto di volta in volta in esame insistesse o meno in area individuata come idonea/non idonea ai sensi della vigente legge regionale n. 20/2024 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, BURAS, 5 dicembre 2024, n. 65) ma anzi, come di seguito si dirà, escludendo in radice (aprioristicamente) l'applicazione della predetta normativa regionale.

Nell'ambito dei procedimenti di cui sopra, di competenza ministeriale, il MASE (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) ha quindi tenuto una condotta contraria alle potestà legislative attribuite dallo statuto speciale alla Sardegna ed ha disposto in modo sistematico - da qui l'individuazione di un comportamento di palese conflitto di attribuzioni - la non applicazione della legge regionale n. 20/2024.

La disapplicazione è intervenuta sul mero presupposto della (non precisata) «ordinanza del Consiglio di Stato che ha sospeso in via cautelare l'art. 7, comma 2, lettera *c*) del decreto "aree idonee" del 21 giugno 2024 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nella parte in cui sembra essere fasciata alle regioni la facoltà di restringere il campo di applicazione delle aree definite idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8 del citato decreto legislativo n. 199/2021, stabilendo che le regioni dovessero garantire l'osservanza delle aree idonee già individuate dalle leggi nazionali senza discrezionalità, fino alla decisione nel merito non ancora assunta» e con il gravissimo effetto «che, pertanto, ne consegue l'illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021» (*cfr.* doc. 2, pag. 6, e analogamente docc. 3-4).

(1) I Tutti gli atti del relativo procedimento sono pubblici e reperibili sull'apposito portale del ministero della transizione ecologica, al link: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioUltimiProvvedimenti/5197>; al link: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioUltimiProvvedimenti/5213>; al link: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioUltimiProvvedimenti/5218>).



In sostanza, a mezzo di detta premessa si è determinata una gravissima lesione delle prerogative e delle attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna atteso che il MASE - sul falso presupposto fondato sul richiamo all'ordinanza del Consiglio di Stato resa in merito all'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto «aree idonee» del 21 giugno 2024 e del comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - ha di fatto menomato/disatteso *in toto* (*rectius*: reso vano) l'esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie dell'urbanistica, dell'edilizia, della tutela del paesaggio (e dell'agricoltura e delle foreste) e produzione e distribuzione dell'energia elettrica, come meglio sarà chiarito appresso.

Il comportamento della Direzione generale del Ministero dell'ambiente risulta ancor più grave in quanto non solo è stato deciso di non dare attuazione ad una legge regionale vigente, ma si è anche, più radicalmente, affermata «l'illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021» (*cf.* ancora pag. 6, doc. 2 e, analogamente, docc. 3-4).

Si tratta di un illegittimo esercizio di poteri (costituzionali) di cui il MASE, e per esso la Direzione generale Valutazioni ambientali, non dispone, posto che il predetto organo si è arrogato il diritto - riservato in via esclusiva dalla Costituzione alla sola Corte costituzionale - di accertare l'eventuale legittimità di una legge regionale.

Per comodità espositiva, si trascrive il percorso motivazionale del primo dei provvedimenti sopra indicati (*cf.* doc. 2, essendo i successivi identici, *cf.* docc. 3 e 4) che, disponendo nella sostanza di «non dover» dare applicazione alla legge regionale vigente, costituisce la prova dell'esistenza della violazione delle attribuzioni regionali, anche di seguito meglio specificate, e della fondatezza quindi dell'odierno ricorso.

L'organo statale avvia scientemente il percorso di menomazione della potestà legislativa regionale, affermando innanzitutto di avere piena e assoluta consapevolezza che «la Regione Autonoma della Sardegna ha emanato la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, recante “Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi”, con la quale ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile» (*cf.* doc. 2, pag. 6).

Il medesimo organo, poi, in modo del tutto autonomo, autoreferenziale e non consentito, sul falso (ed erroneo) presupposto fondato sul richiamo alla pronuncia interinale resa dal Consiglio di Stato in merito all'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto «aree idonee» del 21 giugno 2024 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - assume che «ne consegue l'illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021».

La Direzione generale Valutazioni ambientali, dopo aver effettuato tale premessa, si erge ad organo di legittimità (quasi fosse la Corte costituzionale e ad essa sostituendosi), avocando a sé il potere di disapplicare direttamente (potere peraltro non riconosciuto ad alcuna autorità amministrativa o giudice dell'ordinamento italiano diverso da codesta Corte) la legge regionale vigente, siccome ritenuta viziata da incostituzionalità, perché in ipotesi avrebbe il Consiglio di Stato sospeso in via cautelare «l'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto “aree idonee” del 21 giugno 2024»; e con ciò disponendo poi l'adozione dei decreti qui contestati prescindendo del tutto dall'applicazione della pertinente normativa regionale di regolamentazione della materia oggetto dei provvedimenti da adottare.

In sostanza, il Ministero non sostiene che la legge regionale non sia pertinente con la materia oggetto delle proprie valutazioni, ma si limita ad escluderne a priori l'applicabilità sull'erroneo presupposto che la Regione Sardegna (ma più in generale qualsiasi regione) non potesse intervenire nella materia *de quo* e, che, pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale determinerebbe l'illegittimità della normativa risultante adottata. Di conseguenza, un «Organo» dello Stato, ossia la Direzione generale Valutazioni ambientali, che opera quale autorità di amministrazione attiva nel rilascio dei decreti in materia di giudizio di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo n. 152/2006, disapplicando di fatto il principio generale di separazione dei poteri, pone a fondamento del proprio provvedimento di assenso un (erroneo e illegittimo) corollario di presunta incostituzionalità/illegittimità («di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale») attraverso una sua autonoma valutazione che prescinde dal pronunciamento di codesta ecc.ma Corte e che, usurpandone il relativo potere, ne anticipa (in modo discutibile) i potenziali effetti caducanti.

Così operando l'organo statale, citando impropriamente la pronuncia interinale resa dal Consiglio di Stato sull'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto «aree idonee» del 21 giugno 2024 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha di fatto negato la vigenza di una legge e, dunque, il legittimo esercizio di una potestà legislativa della Regione Sardegna. Si ribadisce in proposito che la ricorrente gode di specifiche attribuzioni costituzionali e statutarie (*cf.* articoli 3 e 4 dello statuto e decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975) e, che pertanto l'esercizio del potere legislativo in materia è, in ogni caso, pure ben più ampio di quello derivante dal solo decreto «aree idonee» di cui sopra.



La disapplicazione della legge regionale e la menomazione delle prerogative legislative della Sardegna, si conclude quindi con l'adozione di più decreti (questi si illegittimi) che hanno espresso il «giudizio positivo sulla compatibilità ambientale del progetto» (di volta in volta proposto, *cfr.* art. 1, docc. 2, 3 e 4) in assoluto dispregio, completo disinteresse e totalmente omessa verifica della regolamentazione delineata dal legislatore regionale sardo con evidente pregiudizio per la corretta tutela degli interessi rappresentativi della collettività di cui il Consiglio regionale della Sardegna è immediata e diretta esplicazione ed espressione. I provvedimenti in esame, e quindi tutti i decreti più sopra indicati, si chiudono con la conseguente (illegittima) disapplicazione della legge regionale e l'espressione del lesivo «giudizio positivo sulla compatibilità ambientale».

In tutti i casi dei provvedimenti ricordati in epigrafe il MASE ha, quindi, del tutto omesso di esaminare i progetti ad esso proposti in ragione della legge regionale n. 20/2024, dunque di fatto come se la stessa non esistesse, giungendo alla sostanziale disapplicazione della medesima legge regionale, e con la conseguente illegittima adozione dei successivi decreti tutti gravemente viziati da un'istruttoria parziale e derogatoria, in termini di totale omissione applicativa, di una norma di legge (regionale) vigente. Emerge, comunque, da tutti i provvedimenti del MASE di cui sopra, che non si tratta di decisioni occasionali ed estemporanee ma piuttosto di una iniziativa strutturata e metodica con il presumibile e concreto rischio che verrà certamente replicata nel tempo e finanche in futuro, così bloccando non solo la concreta applicazione ma pure l'effettiva vigenza della legge regionale n. 20/2024 che, per quanto impugnata (presupposto di cui neppure danno atto i provvedimenti qui contestati) risulta ad oggi tutt'ora vigente.

Orbene, tali provvedimenti rappresentano l'esito del contestato comportamento illegittimo statale, rendendo necessario sollevare il presente conflitto di attribuzioni da parte della Regione Sardegna, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1 Premessa

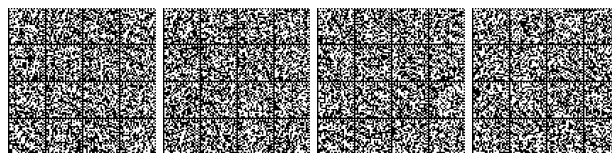
Preliminarmente, appare opportuno, al fine di una immediata percezione del conflitto di attribuzioni per cui si agisce, richiamare brevemente le disposizioni normative interessate dalla vicenda e il loro succedersi nel tempo.

Con la legge regionale n. 20/2024, il legislatore ha inteso individuare le aree idonee e quelle non idonee nel rispetto, da un lato, del principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, e, dall'altro, della tutela del patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, agricolo, ambientale del territorio sardo in conformità al proprio statuto e all'art. 9 della Costituzione.

La legge è adottata nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia urbanistica, edilizia, agricoltura e foreste *ex* art. 3, dello statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale n. 3/1948) oltretutto nella materia della tutela e pianificazione paesaggistica, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna) e della relativa costante interpretazione sul punto fornita dalla Corte costituzionale (*cfr.* sentenza 248/2022 secondo cui «la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende “solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali” (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975» e, da ultimo, sentenza 28/2025 secondo cui «Lo statuto assegna alla Regione autonoma Sardegna la competenza primaria in materia di “edilizia e urbanistica” (art. 3, lettera *f*), nonché la correlata “competenza paesaggistica” ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975. La competenza concorrente nella materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica”, da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, è prevista dall'art. 4, lettera *e*), dello statuto»).

La Sardegna dispone, quindi, di competenza concorrente nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» in forza dell'art. 4 del proprio statuto speciale, parificabile, ai sensi del combinato disposto dell'art. 117, terzo comma della Costituzione e dell'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001, a quella concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui godono le regioni «ordinarie» ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione (*cfr.* sentenza Corte costituzionale 383/2005, punto 14 del Considerato in diritto).

Per l'effetto ne discende un intreccio di competenze riconducibili alle prerogative statutarie regionali che viene in rilievo per le ipotesi di installazione, costruzione ed esercizio degli impianti FER posto che, con ogni evidenza, incidono anche su aspetti urbanistici, paesaggistici, ambientali, agricoli, forestali e di tutela del territorio di esclusiva competenza della Sardegna.



Tale potestà legislativa è stata esercitata in coerenza con l'art. 49 del decreto legislativo n. 199/2021 che salvaguarda esplicitamente le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano che provvedono alle finalità del medesimo decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione (in termini anche art. 9, comma 1, del decreto ministeriale 21 giugno 2024 e il recente art. 1, comma 4, decreto legislativo n. 190/2024).

In tale settore il legislatore statale ha il compito di tratteggiare i principi della materia, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario. Spetta invece alle regioni, entro la cornice dei suddetti principi, governare e pianificare il proprio territorio identificando le zone in cui sarà o meno possibile costruire impianti di produzione di energia a fonti rinnovabili; e ciò anche in virtù del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.

In detto contesto la legge regionale n. 20/2024 si articola in una parte generale (articoli da 1 a 6) e in una parte speciale, dal carattere tecnico-analitico, data dagli allegati (A-G), il cui contenuto è l'esito di un'approfondita istruttoria che ha tenuto conto sia delle competenze legislative regionali, sia delle diverse specificità geografiche e territoriali.

Anche solo da tali brevi premesse emerge l'evidente interesse della Regione Sardegna a che la propria e pertinente legislazione venga ritualmente e doverosamente esaminata ed applicata nell'*iter* istruttorio finalizzato al rilascio dei provvedimenti di VIA, al contrario di quanto invece avvenuto nei procedimenti e nei provvedimenti finali oggi contestati.

Si tratta, infine, di una materia di assoluta rilevanza in quanto destinata ad incidere sulla tematica ambientale di cui all'art. 9 della Costituzione.

1.1 L'ambito del conflitto di attribuzioni

L'art. 134 della Costituzione dispone che la Corte costituzionale «giudica sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni». Una specificazione normativa è offerta dall'art. 39 della legge n. 87/1953, il quale dispone che «se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra regione, lo Stato o la regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza»; e che «del pari può produrre ricorso la regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato».

È, altresì, noto che una giurisprudenza costituzionale ultradecennale ha stabilito che qualsiasi atto può essere impugnato (purché diverso da leggi o atti con forza di legge, nei confronti dei quali il rimedio è il giudizio, incidentale o principale, di legittimità costituzionale delle leggi). Infatti, «questa Corte ha ritenuto atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione “qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto, in ogni caso, ‘ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima’ (sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988)”» (sentenza n. 22 del 2020, e negli stessi termini ordinanza n. 175 del 2020)» (Corte costituzionale sentenza 26/2022).

Affinché il rimedio sia esperibile da una regione devono sussistere, tra gli altri, due presupposti fondamentali: *a)* che l'atto lesivo sia di provenienza statale; e *b)* che sia lesa «la sfera costituzionale di competenza» della regione: una lesione che si produce allorché sono violate norme costituzionali relative ad attribuzioni e prerogative degli organi regionali.

Al riguardo, allora, non v'è dubbio che gli atti qui contestati (*cf.* docc. 2, 3 e 4) siano tutti di provenienza statale essendo stati adottati dalla Direzione generale Valutazioni ambientali del MASE.

Aggiungasi, poi, che i medesimi decreti sono evidentemente lesivi della sfera costituzionale di competenza regionale sarda atteso che, sostituendosi alla Corte costituzionale, presuppongono e accertano la illegittimità di «qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021» e, dunque, per l'effetto anche della legge regionale n. 20/2024 di cui di fatto dispongono l'immediata disapplicazione.

Non v'è dubbio, inoltre, circa lo specifico «tono costituzionale» della contestazione in quanto «Come questa Corte ha ribadito anche di recente, ciò che rileva, per stabilire se ricorra questo requisito, è che “il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013)”, e ciò “[i]n disparte fa possibilità che l'atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale” (sentenza n. 22 del 2020). Sicché “per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, ‘in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente’ (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)” (sentenza n. 259 del 2019; negli stessi termini, n. 255 del 2019, n. 10 del 2017, n. 260, n. 104 e n. 77 del 2016, e n. 235 del 2015; sul necessario tono costituzionale del conflitto, tra le più recenti, sentenze n. 224 e n. 57 del 2019, n. 87 del 2015 e n. 137 del 2014)».

Un presupposto pacificamente sussistente nel caso in esame atteso che le doglianze della Regione autonoma Sardegna non hanno ad oggetto «erronee interpretazioni di legge» o l'«errata individuazione della normativa da applicare nel caso concreto» (Corte costituzionale sentenza 285/1990) da parte MASE, ma la dichiarata volontà di quest'ultimo di non dare



applicazione alla legislazione regionale, nel caso di specie la legge regionale n. 20/2024, in quanto aprioristicamente ritenuta illegittima al pari di «qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021».

Del resto, l'illegittima adozione dei decreti qui contestati non può neppure trovare giustificazione nella ivi menzionata (ma non indicata) «ordinanza del Consiglio di Stato che ha sospeso l'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto "aree idonee" del 21 giugno 2024» del MASE. Infatti, si evidenzia che una volta che la regione, anche in ossequio all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 e alle sue più ampie competenze statutarie, individua con legge le aree idonee e non idonee ad ospitare impianti di produzione di energia a fonti rinnovabili, anche ove si riscontrasse un potenziale teorico contrasto della suddetta legge regionale con il decreto ministeriale 21 giugno 2024 ovvero con altra norma dello Stato, non ne potrebbe comunque conseguire una sua immediata e diretta «disapplicabilità» ad opera di un organo ministeriale di amministrazione attiva.

Ma vi è di più, infatti, con la legge regionale n. 20/2024 il legislatore ha inteso esercitare la propria potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica, edilizia, agricoltura, foreste e tutela paesaggistica e del territorio (ex art. 3, dello statuto speciale della Sardegna in ragione del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975) andando ad individuare le aree idonee e quelle non idonee nel rispetto, da un lato, del principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, e, dall'altro, della tutela del patrimonio paesaggistico, archeologico, storico-culturale, agricolo, forestale e ambientale del territorio sardo in conformità all'art. 9 della Costituzione; una competenza che ha rilievo statutario e non può dirsi certo esautorata per le ipotesi di installazione, costruzione ed esercizio degli impianti FER.

1.2 I decreti del MASE quale «menomazione delle possibilità di esercizio» delle potestà legislative regionali

Per quanto concerne la lesione della «sfera costituzionale di competenza» della Regione, questa ecc.ma Corte ha da lungo tempo affermato e costantemente ribadito che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza 259/2019).

Va da sé, infatti, che i decreti del MASE, omettendo di dare effettiva applicazione ad una legge regionale vigente, di fatto comportano una grave menomazione del potere legislativo regionale, quale specifica attribuzione in capo al consiglio regionale e, dunque, all'intera amministrazione regionale per espressa previsione statutaria.

1.3 L'interesse a ricorrere e la lesività dell'atto impugnato in riferimento alle prerogative legislative previste dagli articoli 3 e 4 dello statuto speciale per la Regione Sardegna in rapporto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975

Va osservato che sussiste indubbiamente l'interesse regionale a ricorrere poiché il ricorso sarebbe senz'altro idoneo a ripristinare l'ordine delle competenze legislative violato dai provvedimenti statali che, deliberatamente, omettono di dare la doverosa applicazione alla legislazione regionale attualmente in vigore tanto più in quanto direttamente pertinente rispetto alla materia oggetto dei provvedimenti contestati.

Peraltro, non v'è dubbio che dalla dichiarata, cosciente e consapevole disapplicazione della legge regionale n. 20/2024 consegue un'immediata lesione delle attribuzioni e prerogative legislative costituzionali della Regione Sardegna posto che non è la Corte costituzionale, organo cui è per legge riservato il correlativo potere, ma un mero organo dello Stato a dichiarare «l'illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021» (cfr. docc. 2, 3 e 4) e, dunque, la illegittimità/disapplicazione della legislazione regionale sarda di riferimento.

È dunque interesse dell'amministrazione regionale ricorrente di vedere rispettata la propria potestà legislativa, palesemente obliterata dal MASE con l'adozione dei qui contestati decreti nonché quello di evitare che le opere di generazione di energia a fonti rinnovabili sorgano in contrasto con la pianificazione urbanistica e paesistica declinata, nel rispetto del decreto legislativo n. 199/2021 e del decreto ministeriale 21 giugno 2024 ma soprattutto in chiara applicazione delle proprie più ampie prerogative statutarie, con la suddetta legge regionale n. 20/2024.

2 Violazione degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948 (statuto speciale della Regione Sardegna), violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, degli articoli 116, 117, 127, 134 e 136 della Costituzione, violazione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975, per la omessa applicazione di una legge regionale vigente. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio di legalità costituzionale e della potestà legislativa regionale sarda, come disciplinata dalla Costituzione e dallo statuto speciale in quanto il Ministero ha disapplicato una legge regionale vigente, senza averne il potere.



La legge regionale n. 20/2024 di cui il Ministero ha totalmente omissso l'applicazione è certamente conosciuta dalla Direzione generale Valutazioni ambientali; e ciò ben oltre il noto brocardo latino secondo cui *ignorantia legis non excusat*.

Ed invero il MASE dà ritualmente atto della promulgazione della legge regionale sarda n. 20/2024, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi» con la quale la regione ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (pag. 6, doc. 2, ma negli stessi termini pure docc. 3 e 4, secondo cui «la Regione autonoma della Sardegna ha emanato la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, recante “Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi”, con la quale ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile»). Tuttavia, e senza che possa avere rilevanza alcuna la (apparente) motivazione addotta, il direttore generale Valutazioni ambientali del Ministero ha ritenuto di dover omettere l'applicazione della medesima legge regionale (ma per la verità di qualunque legge regionale) in quanto ritiene che nella materia *de quo* sarebbe illegittima «qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul *minimum* di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021» (pag. 6, doc. 2 ma, negli stessi termini, docc. 3-4).

Appare, palese, anche e solo da tale breve e concisa esposizione l'assoluta gravità ed illegittimità della condotta statale che scientemente, consapevolmente e volutamente decide di disapplicare una legge regionale (sarda) regolarmente in vigore, senza averne al riguardo il potere e la facoltà.

La medesima scelta omissiva del Ministero appare ancora più grave ed ingiustificatamente lesiva delle prerogative regionali nella misura in cui accerta e dichiara la presunta illegittimità della normativa sarda senza che al riguardo vi sia stato alcun pronunciamento dell'unico organo deputato al vaglio di legittimità delle leggi, ossia la Corte costituzionale; e con ciò determinandosi anche una non consentita invasione nelle sfere di competenza di codesta ecc.ma Corte atteso che non è consentito che un qualunque organo amministrativo dello Stato possa sostituirsi alla massima espressione giurisdizionale dell'ordinamento giuridico della Repubblica italiana quale organo giurisdizionale supremo. In sostanza, il MASE sulla base di una del tutto autonoma e autoreferenziale mera presunzione di illegittimità della legge regionale n. 20/2024 (peraltro neppure motivata né tantomeno argomentata), delibera la non applicazione/applicabilità nell'ambito del procedimento di VIA statale di una vigente legge regionale che, ai sensi del medesimo decreto legislativo n. 199/2021, completa e definisce il quadro normativo di riferimento per il procedimento in esame.

Si censura, allora, la circostanza che una tale decisione viola frontalmente diversi principi costituzionali, tra cui gli articoli 127, 134 e 136 della Costituzione oltreché lo statuto sardo negli articoli 3 e 4 in una con il decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975.

Al riguardo, è utile ricordare che nella sentenza n. 26/2022 la Corte costituzionale ha già dichiarato la manifesta illegittimità della mancata applicazione da parte dello Stato di una legge regionale sarda ritualmente in vigore (in quel caso le Soprintendenze di Cagliari, Oristano e Sud Sardegna, e di Sassari e Nuoro chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate, non applicarono la legge regionale Sardegna n. 1/2021 in quel momento impugnata dal Governo). In tal senso, se la Corte costituzionale già in precedenza aveva addirittura negato che la legge regionale, sospettata di illegittimità, potesse essere disapplicata dalla Corte di cassazione (*cf.* sentenza 285/1990 secondo cui «non può esservi dubbio che la prospettata disapplicazione di leggi regionali, in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi, ove accertata, le invocate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla regione»), tanto meno una legge regionale potrà essere disapplicata da un organo dell'amministrazione statale, pur nelle more del giudizio di legittimità costituzionale eventualmente promosso dallo Stato (elemento di cui, tra l'altro, i decreti del MASE non fanno neppure alcun cenno).

Quando emerge con sufficiente chiarezza (come nel caso che qui interessa) l'intenzione del Ministero di non dare applicazione ad una legge regionale vigente (ossia la legge regionale n. 20/2024), della quale viene contestata la legittimità (anche nel caso in cui sia intervenuta un'eventuale impugnazione davanti alla Corte) come elemento sostanzialmente legittimante la sua mancata applicazione, secondo la Corte costituzionale tale atto non costituisce semplicemente l'esito di una ricostruzione del quadro normativo, ma è invece espressione del consapevole intendimento di non osservare una legge regionale ritenuta illegittima (*cf.*, ancora, sentt. Corte costituzionale 285/1990 e 26/2022, cit.); si è, pertanto, in presenza, da parte di un'autorità amministrativa statale, di una cosciente, deliberata e voluta disapplicazione di una legge regionale da cui consegue che i decreti del MASE indicati in epigrafe ledono gravemente gli articoli 127, 134 e 136 della Costituzione.



Infatti, dopo le modifiche dell'art. 127, operate dalla legge costituzionale n. 3/2001, la Costituzione stessa prevede un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché la Corte medesima non ne abbia eventualmente dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Solo l'organo costituzionale a ciò espressamente preposto in forza di una specifica attribuzione costituzionale può accertare l'illegittimità di una legge e disporre l'eventuale declaratoria cui consegue, in ipotesi, la cessazione dell'efficacia (art. 136 della Costituzione) della norma impugnata, che per l'effetto non potrà più avere applicazione a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge n. 87/1953, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

In questo quadro, tra l'altro, si inserisce la previsione dell'art. 35 della legge n. 87/1953, che, richiamando l'art. 40 della stessa legge, prevede la possibilità, esclusivamente e solo, da parte della Corte costituzionale di sospendere l'efficacia della legge impugnata, qualora vi sia «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini»; eventualità, pure quest'ultima, di cui il Ministero stesso omette qualsivoglia spunto critico motivazionale e di approfondimento istruttorio nelle determinazioni adottate e senza trascurare il fatto che la medesima autorità statale, pur avendo deliberato di impugnare la legge regionale sarda n. 20/2024 (*cf.* registro ricorsi n. 8/2025) non ne ha certo domandato la sospensione cautelare.

Si tratta di principi consolidati presso la giurisprudenza costituzionale (*cf.*, ancora, pronuncia 26/2022, secondo cui «gli atti contestati violano le norme costituzionali richiamate dalla ricorrente, e precisamente gli articoli 127, 134 e 136 della Costituzione. Tali disposizioni delineano - dopo le modifiche dell'art. 127 della Costituzione operate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 della Costituzione) della norma impugnata») ma che sono pacificamente recepiti anche dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.*, ad esempio, Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1862, secondo cui «Come è noto, infatti, l'autorità amministrativa, dinanzi al principio di legalità costituzionale, non ha un potere di sindacato costituzionale in via incidentale [...]; coloro che esercitano le funzioni amministrative hanno, infatti, l'obbligo di applicare le leggi (anche se ritenute illegittime), in ossequio al principio di legalità, visto che l'ulteriore dimensione della legalità costituzionale ha il proprio presidio naturale nella competenza (esclusiva) della Corte costituzionale. Soltanto quando la pubblica amministrazione assiste alla sopravvenienza di una dichiarazione di incostituzionalità di una norma sulla base della quale abbia in precedenza adottato un atto amministrativo, vi potrebbe essere una valutazione da parte dell'amministrazione procedente dell'impatto della pronuncia costituzionale sull'atto amministrativo ai fini dell'esercizio dei poteri di autotutela»).

In assenza della declaratoria di illegittimità e/o della sospensione cautelare di cui alla legge n. 87/1953, la legge regionale deve avere sempre efficacia e deve essere regolarmente applicata.

I decreti MASE sono, pertanto, chiaramente illegittimi e, conseguentemente, meritano di essere annullati.

La decisione statale non ha peraltro consentito di effettuare alcuna valutazione degli effetti sull'ambiente sulla base delle disposizioni previste dalla legge regionale n. 20/2024, sicuramente pertinente rispetto ai progetti in esame.

Eppure, anche la Corte costituzionale, nella recentissima sentenza 28/2025, ha riconosciuto che «L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata;

dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, fino al 2030». L'attuale assetto normativo, infatti, muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica e dell'urbanistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale.

Sotto questo punto di vista, pertanto, ancora più illegittima appare la disapplicazione da parte del Ministero della legge regionale n. 20/2024, con la quale la Regione ha voluto esercitare proprio tali competenze, caratterizzate - per usare le parole della Corte - dalla più ampia discrezionalità, che non può venire privata di alcun rilievo giuridico da parte di un'amministrazione dello Stato in palese violazione, tra gli altri, del principio di leale collaborazione che deve sempre contrassegnare i rapporti tra gli enti che costituiscono la Repubblica italiana.

Aggiungasi, per completezza, che l'assunto ministeriale secondo cui sarebbe illegittima qualunque legge regionale che intervenga sulla materia delle aree idonee si pone pure in frontale contrasto con la suddetta pronuncia della Corte costituzionale 28/2025 dell'11 marzo 2025 che ha confermato e ribadito la potestà legislativa regionale in materia di individuazione di



aree idonee (cfr: «La disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile prevista dal decreto legislativo n. 199 del 2021 si affianca dunque al previgente regime di individuazione delle aree non idonee, prevedendo che vengano anzitutto definite con legge regionale (art. 20, comma 4) le aree idonee, dalla cui qualificazione consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per chi intenda installare FER»).

La condotta ministeriale, vieppiù, appare ancor più illegittima nella misura in cui la legge regionale, di cui si omette totalmente l'applicazione, è pure fondata su specifiche attribuzioni e prerogative costituzionali che vanno addirittura oltre la portata del così detto decreto ministeriale aree idonee o dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 stanti le ben note e pluricite attribuzioni costituzionali e statutarie.

Anche sotto tale ulteriore dirimente profilo si censura l'illegittimità dei decreti della Direzione generale statale e della più generale condotta omissiva (rispetto all'applicazione di una legge regionale in vigore) tenuta dal Ministero.

La suddetta determinazione di non applicare la plurievocata legge regionale, peraltro, appare ancor più grave in quanto basata su una motivazione del tutto assente o, al più, meramente apparente atteso che si fonda sul falso presupposto del contenuto di una non meglio precisata «ordinanza del Consiglio di Stato che ha sospeso in via cautelare l'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera c) del decreto "aree idonee" del 21 giugno 2024 del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nella parte in cui sembra essere lasciata alle regioni la facoltà di restringere il campo di applicazione delle aree già definite idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del citato decreto legislativo n. 199/2021» (pag. 6, docc. 2 e, analogamente, docc. 3 e 4).

Ebbene, anche a voler per mera ipotesi trascurare la circostanza che i decreti omettono persino di indicare sia la data che il numero dell'ordinanza cui il Ministero stesso fa riferimento, si ribadisce una totale carenza di potere e si censura, altresì, una totale carenza motivazionale che possa giustificare il grave ed irrimediabilmente lesivo effetto per la potestà legislativa regionale di non avere applicazione in quanto non può certo il falso presupposto fondato su una sia pur rispettabile pronuncia giurisdizionale del Consiglio di Stato, per di più dal valore interinale, a poter cancellare dal mondo del diritto una legge (regionale) ritualmente pubblicata ed in vigore.

Del resto, al di là del rapporto tra il succitato decreto 21 giugno 2024 e la legge regionale, è evidente che così facendo il MASE, sulla base di una mera presunzione di illegittimità della legge regionale n. 20/2024 (come detto peraltro neppure motivata né argomentata), ha deciso di non applicare una vigente legge regionale che, ai sensi del medesimo decreto legislativo n. 199/2021 e delle competenze statutarie regionali, completa e definisce il quadro normativo di riferimento per il procedimento in esame anche in diretto recepimento delle direttive eurolunitarie di settore.

Di qui, dunque, la manifesta illegittimità dell'operato statale cui consegue la insanabile illegittimità dei decreti adottati.

P.Q.M.

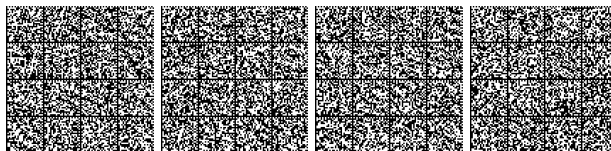
La ricorrente Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, nonché elettivamente domiciliata, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

dichiarare che:

A) non spetta allo Stato, e per esso ai suoi organi amministrativi, e nella specie al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Direzione generale Valutazioni ambientali, disapplicare le leggi regionali vigenti (tra cui la legge regionale n. 20/2024) che devono essere sempre rispettate (applicate) non essendo ammissibile, per alcuna pubblica amministrazione, compresa quella statale, sindacare la legittimità costituzionale e/o la possibilità di esercizio del potere legislativo da parte del consiglio regionale al fine di una loro disapplicazione con provvedimenti amministrativi, con la logica conseguenza che sono perciò illegittimi gli atti adottati dalla Direzione generale Valutazioni ambientali e, quindi, dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che hanno disposto di non applicare la legge regionale n. 20/2024, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi», che ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile;

ovvero, ed in subordine, che

B) spetta alla Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera f), dello statuto speciale (legge costituzionale n. 3/1948) e dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975, la potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica e edilizia (ma pure in materia di agricoltura e foreste e conseguente tutela ai sensi dell'art. 3, lettera d) del medesimo statuto) in una con i profili di tutela paesistico-ambientale connessi, con la conseguente possi-



bilità di incidere, nell'esercizio della predetta potestà legislativa, anche nella materia della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (di cui pure la medesima regione dispone di potestà legislativa ai sensi dell'art. 4 del proprio statuto speciale), quando la disciplina della evocata materia dovesse interferire con gli ambiti di competenza esclusiva regionale;

ed, in ulteriore subordine, che

C) spetta alla Regione Sardegna c1) la facoltà di regolare il campo di applicazione delle aree definite idonee ai sensi dell'art. 20, commi 4 e 8 del citato decreto legislativo n. 199/2021, e, dunque c2) il potere di individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi;

e per l'effetto annullare

i provvedimenti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), Direzione generale Valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025 (trasmesso l'8 aprile 2025), prot. 177 (doc. 2), dell'11 aprile 2025 (trasmesso il 14 aprile 2025), prot. 192 (doc. 3) e del 14 aprile 2025 (trasmesso il 22 aprile 2025), prot. 203, (doc. 4) e di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.

In via istruttoria si deposita:

1. delibera di giunta regionale di conferimento dell'incarico 31 maggio 2025 n. 29/24;
2. decreto del MASE, Direzione generale Valutazioni ambientali, del 2 aprile 2025, prot. 177;
3. decreto del MASE, Direzione generale Valutazioni ambientali, dell'11 aprile 2025, prot. 192;
4. decreto del MASE, Direzione generale Valutazioni ambientali, del 14 aprile 2025, prot. 203;
5. legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20.

Roma - Cagliari, 4 giugno 2025

Avv.ti: PANI - PARISI - SECCHI

25C00143

N. 112

Ordinanza del 9 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro L. O.

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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell'attuale procedura di impugnazione – 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 9 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 ulteriore proroga del trattenimento nei confronti di O. L., 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 5 decreto legislativo n. 142/2015, convalidata da questa Corte con decreto in data 11 marzo 2025.

L'O. si trova trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Pesaro e Urbino del ..., convalidato dalla Corte di Appello di Ancona con decreto del 18 gennaio 2025, avendo l'interessato in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale, ai sensi dell'art. 6, comma 2 decreto legislativo n. 142/2015, stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la convalida della ulteriore 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 Ancona che ha ritenuto di non accogliere la richiesta ed essendo il ricorso ancora pendente. In data 30 aprile 2025 il Tribunale di Lecce rigettava l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento, fissando l'udienza del 22 luglio 2025 per la comparizione delle parti.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Marcello Salamina in sostituzione dell'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 7 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 e 7 maggio 2025, questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in un caso sovrapponibile, con argomentazioni che 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 ..., 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 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 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.

Pertanto, 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 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 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. 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 c.p.c.*, 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, lettere *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 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.

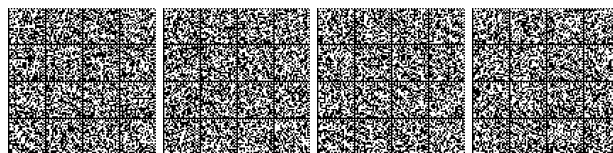
Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606 lettere 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 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 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 lettere 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 regidicanda 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).».

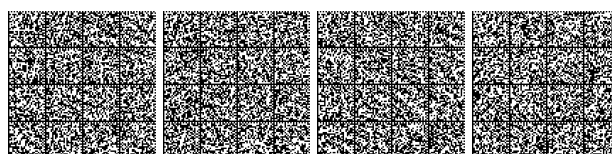
Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

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 lettere 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 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, 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, 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 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 CEDU 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, ... 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 di Strasburgo - 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.

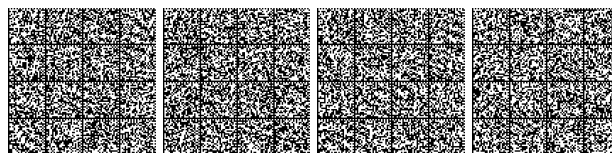
Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

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 lettere *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 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, 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 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 lettere *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 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 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, CEDU (*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.

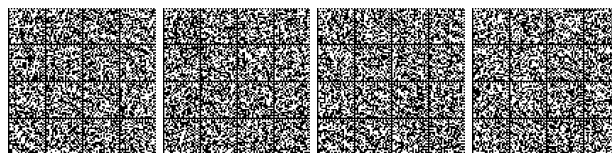
Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

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 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, lettere *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. 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*) 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)»).

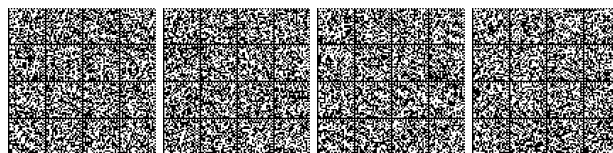
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza 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 CEDU (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 del diritto di difesa, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. 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, 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. 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) c.p.p., 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 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 9 maggio 2025

Il consigliere di turno: COLITTA



N. 113

Ordinanza del 9 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro A. M.

- 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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell'attuale procedura di impugnazione – 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 9 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 M. A., nato a ... (...) il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Varese in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 5 decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato dalla Corte di appello di Milano con decreto in data 14 marzo 2025.

Il M. si trova trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Varese del ..., convalidato dalla Corte di appello di Milano con decreto del 14 marzo 2025 — avendo l'interessato in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale, con istanza formalizzata in data ... — ai sensi dell'art. 6, comma 2 decreto legislativo n. 142/2015, stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale.

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 in data ... che ha ritenuto di non accogliere la richiesta per manifesta infondatezza ed essendo il ricorso ancora pendente. Il Tribunale di Lecce rigettava l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento, fissando l'udienza del 22 luglio 2025 per la comparizione delle parti.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Uljana Gazidede del Foro di Bari — che ha depositato memoria difensiva con la quale solleva questione di legittimità costituzionale come da ordinanza della Corte di appello di Lecce in data 2 maggio 2025 — 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 e in data 7 maggio 2025, questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in un caso sovrapponibile, con argomentazioni che 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 nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di ..., 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 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 - Serie generale - dell'11 ottobre 2024, 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 (artt. 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 - Serie generale - n. 289 del 10 dicembre 2024.



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 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 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, lettere *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 lettere *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 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.

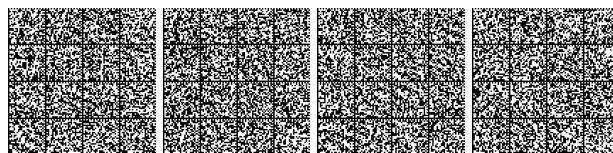
3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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 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 lettere *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 regidicanda 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 giudizi 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 lettere *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 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, 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 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*), 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, ... 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 di Strasburgo — 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 lettere 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 monocratica mente, 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 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 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 lettere 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 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 EDU, 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 EDU 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, lettere *a*), *b*) e *c*) del 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



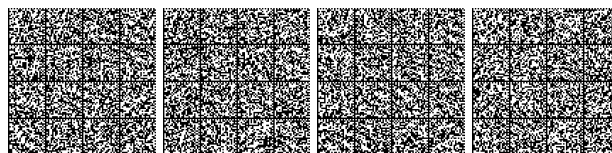
caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen., Sez. 5, 7 ottobre 2016, n. 47575). 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 obbiettivamente 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 CEDU (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 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, 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. 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) 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'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 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 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

25C00142

N. 114

Ordinanza del 9 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Potenza contro U.O. O.

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: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – 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, 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 – 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., in luogo dell'attuale procedura di impugnazione – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

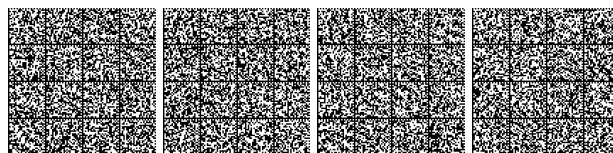
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con 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 9 maggio 2025 osserva.

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Potenza ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di O. U. O., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il centro di permanenza per i rimpatri di Palazzo San Gervasio (PZ) dal Questore di Taranto in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015.



L'O. si trova trattenuto nel CPR di Palazzo San Gervasio (PZ) ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Taranto del ..., ai sensi dell'art. 6, comma 2, decreto legislativo n. 142/2015, stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Daniela Lafratta del Foro di Taranto — che ha chiesto di sospendere il procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ad altri procedimenti dalla Corte di appello di Lecce — nonché il rappresentante della Questura di Potenza, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida alla luce della legislazione vigente, avendo l'interessato in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale, questo consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

Va rilevato che questa Corte ha, come ricordato dal difensore, già sollevato, in data 2 maggio 2025 e 7 maggio 2025, questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in un caso sovrapponibile, con argomentazioni che in questa sede si ripropongono come di seguito.

2. In punto di rilevanza della questione.

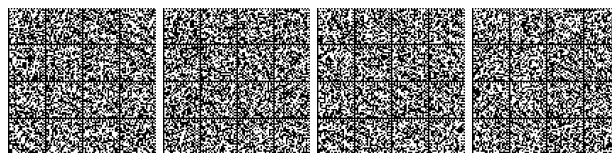
2.1. Premessa

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 O. U. O., avanzata dal Questore di Taranto 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 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 (artt. 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.

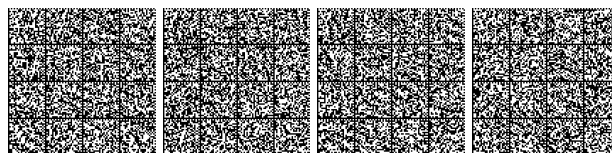
In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 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.

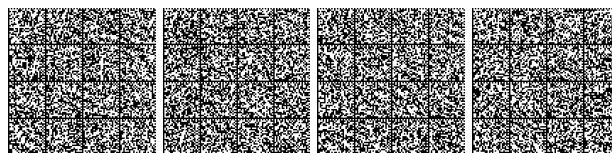
Invero, ai fini di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo 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 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 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 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. 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 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 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 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 Cost. 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 stra-



nieri; 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 artt. 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* 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 regidicanda 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 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, 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 fattoreato, 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, *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, ... 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 alcuna 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 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 Cost, 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 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, lett. 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, 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 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 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 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 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) 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 obbiettivamente 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 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, 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. 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'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 convalida del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 2 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.

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, con-



vertito 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 9 maggio 2025.

Il consigliere di turno: COLITTA

25C00144

N. 115

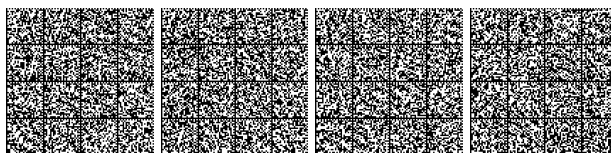
Ordinanza del 14 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro J.I. O.

- 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, disposto a norma dell'art. 6 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: 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, 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.**
- 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;

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 14 maggio 2025;



OSSERVA

1. Premessa.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di O. J. I., 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.

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

2. In punto di rilevanza della questione.

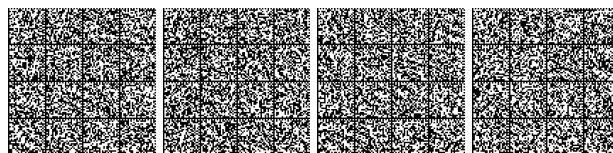
A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con 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, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 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.

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi, ai sensi dell'art. 6 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 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, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (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).

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.

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.

Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà; al riguardo si evidenzia che, con memoria depositata in atti, il difensore del richiedente la protezione internazionale ha sollecitato questo giudice a proporre la questione di legittimità costituzionale nei termini già proposti da altri consiglieri della stessa Corte in analoghi procedimenti.



3. 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 – Serie generale – n. 239 dell'11 ottobre 2024, 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 – Serie generale – del 10 dicembre 2024, 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 c.p.p. 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.

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

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere 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 incertezza, 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 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 Consiglio superiore della magistratura 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 Consiglio superiore della magistratura 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, 3.2.2021, 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.

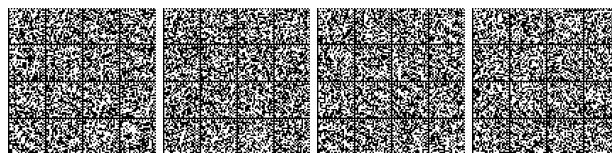
3.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

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, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, 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 Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'indita 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 Consiglio superiore della magistratura 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 Consiglio superiore della magistratura 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 disfunzioni organizzative sopra rappresentate.

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, Cost.; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, Cost.

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, Cost.

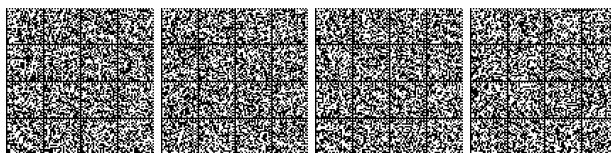
Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale 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 Cost. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – 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 onorevoli M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Car-



mina: 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.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. 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). Deve, peraltro, 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, Cost. 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.

4.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Cost.

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, 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 regidicanda 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 giudizi 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, Cost. 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, Cost.

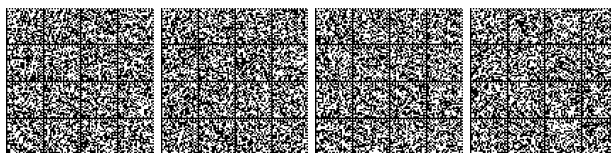


Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti 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 Cost. (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, *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, e altri *c. Italia*), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25.6.1996, *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 – che 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 alcuna 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 e 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, Cost., 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 Cost.

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; tale assimilazione 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 Consiglio superiore della magistratura 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, 3.2.2021, 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.

P. Q. M.

La Corte di appello di Lecce, nella persona del sottoscritto consigliere;

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, 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, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida e di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 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.

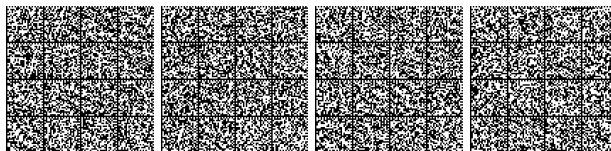
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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 14 maggio 2025.

Il consigliere di turno: CACUCCI



N. 116

*Ordinanza del 12 maggio 2025 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di R. L.*

Reati e pene – Furto in abitazione – Trattamento sanzionatorio – Mancata previsione che la pena 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.

– Codice penale, art. 624-bis, primo comma.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di

A) L. R. nato a ... il ..., attualmente detenuto per altra causa presso la casa circondariale di ... ; detenuto per altra causa, presente in videoconferenza; difeso dall'avv. di fiducia Giammarco Conca del foro di Latina; imputato:

A) del reato di cui agli articoli 624-bis, 625, n. 2 codice penale per essersi impossessato a fine di profitto della somma complessiva di euro 230 in contanti, un orecchino in oro giallo e vari effetti personali appartenenti a ... e ... , che sottraevano dalla stanza n. ... dell'Hotel ... ove le persone offese alloggiavano.

Con l'ulteriore aggravante di aver commesso il fatto con violenza sulle cose sforzando la serratura della camera mediante un coltello a serramanico Opinel con lama lunga cm 7.

B) del reato di cui agli articoli 56, 624 codice penale per aver compiuto a fine di profitto atti idonei diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di denaro contante esistente nel *back office* della struttura alberghiera sopra indicata, senza tuttavia conseguire l'intento perché sorpreso dalla dipendente ... che egli aveva cercato di allontanare denunciando un guasto del riscaldamento nella camera da lui occupata.

Reati commessi in ... nella giornata del ...

Con la recidiva specifica.

sentite le parti;

premesso che:

con decreto del pubblico ministero emesso l'8 luglio 2022, R. L. era citato a giudizio per i sopra indicati reati di furto in abitazione aggravato e tentato furto aggravato;

all'udienza del 6 febbraio 2023 ..., persona offesa del reato *sub B*), rimetteva la querela precedentemente presentata;

all'udienza del 29 aprile 2024 erano sentiti i testi ... e ... (anche ... dichiarava di rimettere la querela, per quanto potesse rilevare);

all'udienza del 30 settembre 2024 erano sentiti i testi ... e ... ; le parti illustravano poi le rispettive conclusioni: in particolare, il pubblico ministero chiedeva per il capo A) la condanna dell'imputato alla pena finale di anni due, mesi due e giorni venti di reclusione e 500 euro di multa; non doversi procedere per il capo B) per l'intervenuta estinzione del reato per remissione di querela. La difesa chiedeva per il capo A) l'assoluzione o, in subordine, il riconoscimento dell'attenuante *ex art. 62, n. 4* codice penale e delle attenuanti generiche in misura prevalente o equivalente alle aggravanti, l'applicazione del minimo della; sentenza di non doversi procedere per il capo B);

all'esito di alcuni rinvii (per astensione, per legittimo impedimento del difensore e per mancata traduzione dell'imputato) all'udienza odierna, fissata per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

rilevato che:

A) dall'istruttoria svolta è emerso che in data 22 gennaio 2022 ... e ... erano ospiti presso l'albergo ..., ove occupavano la stanza La mattina del citato giorno i due, dopo avere preparato i bagagli per la partenza, si recavano a fare colazione; rientrando in stanza, dopo circa 20-30 minuti, trovavano la porta della camera forzata (vi erano anche dei piccoli calcinacci per terra): dai bagagli erano inoltre stati sottratti i portafogli di entrambi, che contenevano i relativi documenti, la somma complessiva di 230 euro e un orecchino d'oro.

I Carabinieri, allertati, effettuavano nell'immediatezza un sopralluogo, constatavano i citati segni di effrazione nella porta della camera delle persone offese e, attraverso la documentazione dell'hotel, rilevavano che al momento del furto nella struttura erano presenti sei clienti, tra cui l'attuale imputato. Nonostante le ricerche non reperivano i beni sottratti né elementi per individuare il responsabile.



Nella serata dello stesso 22 gennaio 2022 ..., dipendente dell'albergo con mansioni di addetta alla *reception*, era contattata da L. ..., il quale lamentava che nella sua stanza non funzionava il riscaldamento. La donna si recava alla relativa camera utilizzando le scale, mentre L. riferiva che avrebbe usato l'ascensore. Raggiunta la camera, la teste attendeva inutilmente l'arrivo dell'imputato; tornava quindi indietro e trovava l'imputato in un'area della portineria riservata al personale ove era presente la borsa della donna; richiesto di chiarimenti, il predetto chiedeva subito scusa e gettava in aria dei soldi che aveva sottratto dalla citata borsa; ... recuperava il denaro, intimava all'imputato di tornare nella propria stanza e chiamava i Carabinieri.

Tornati sul posto, i militari procedevano all'identificazione del L. e alla perquisizione della relativa camera, rinvenendo così 70 euro in contanti e — su una mensola del bagno — un coltello a serramanico compatibile con i segni di effrazione rinvenuti sulla porta della camera di ... e Su indicazione dello stesso L. , i Carabinieri trovavano poi — in una cabina armadio situata nel corridoio (deputata a custodire la biancheria dell'albergo), a distanza di circa uno o due metri dalla camera dell'imputato — i portafogli di ... e ... , con all'interno l'orecchino d'oro e i documenti delle persone offese (mancavano invece i 230 euro); l'unica camera occupata al piano in questione era quella di L.

B) Alla luce di quanto precede risulta certa la responsabilità dell'imputato per il fatto ascrittogli al capo A). Sussistono infatti a carico del medesimo plurimi indizi, gravi e concordanti: in un contesto in cui nell'albergo erano presenti solo sei ospiti, L. lo stesso giorno era sorpreso nell'atto di commettere altro furto, ai danni dell'addetta alla portineria ...; si tratta peraltro di furto per molti versi simile a quello in danno di ... e ... in quanto posto in essere su denaro contenuto in una borsa (nell'episodio della mattina si trattava del furto di portafogli — contenenti principalmente denaro — contenuti nei bagagli delle persone offese); L. era trovato in possesso di un coltello a serramanico compatibile con i segni di effrazione rinvenuti sulla porta della camera di ... e ...; lo stesso L. indicava materialmente ai Carabinieri la cabina armadio in cui erano così rinvenuti i portafogli delle persone offese.

C) Corretta è la qualificazione del fatto ai sensi dell'art. 624-bis (comma 1) del codice penale

La camera di albergo in uso alle persone offese era infatti per queste ultime un luogo destinato a privata dimora e più precisamente — secondo i criteri indicati dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017 Rv. 270076 - 01) — un luogo in cui si svolgono non occasionalmente atti della vita privata, in modo riservato e al riparo da intrusioni esterne, e che non è aperto al pubblico né accessibile a terzi senza il consenso del titolare: in una camera di albergo, infatti, gli ospiti si cambiano di abiti, dormono, fruiscono del bagno, ecc.

La giurisprudenza di legittimità — anche dopo la citata sentenza delle Sezioni Unite — ha peraltro costantemente affermato che il furto posto in essere in una struttura alberghiera deve qualificarsi ai sensi dell'art. 624-bis c.p., non solo in casi in cui la condotta delittuosa aveva investito le camere degli ospiti (Cass. Sez. 5. Sentenza n. 32830 del 25 maggio 2011 Rv. 250591 - 01), ma anche in ipotesi in cui la condotta era stata tenuta nella *hall* dell'albergo e in un periodo di chiusura al pubblico della struttura (Cass. Sez. 5, Sentenza n. 4444 del 2020, non massimata).

Si ritiene di non condividere tale ultima presa di posizione, che dilata eccessivamente il campo d'applicazione della norma incriminatrice, ma si ritiene che i fatti commessi nelle camere destinate agli ospiti debbano effettivamente qualificarsi ai sensi dell'art. 624-bis codice penale. Né la circostanza che le persone offese al momento del fatto non fossero presenti nella stanza è idonea ad escludere tale qualificazione: «la vita personale che vi si svolge, anche se per un periodo di tempo limitato, fa sì che il domicilio diventi un luogo che esclude violazioni intrusive, indipendentemente dalla presenza della persona che ne ha la titolarità, perché il luogo rimane connotato dalla personalità del titolare, sia o meno questi presente» (Cass. Sez. U., sentenza n. 26795 del 28 marzo 2006 Rv. 234269 - 01, ripresa poi da Cassazione Sez. U, Sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017 Rv. 270076 - 01).

D) Deve essere applicata la circostanza aggravante *ex art.* 625, comma 1, n. 2 codice penale in ragione dell'effrazione posta in essere dall'imputato per accedere alla camera delle persone offese.

E) Va applicata la contestata recidiva specifica: il certificato penale evidenzia infatti plurimi precedenti specifici (decreto penale del 26 maggio 2015. esecutivo il 27 aprile 2017, per truffa; sentenza del 21 giugno 2016. irrev. il 6 settembre 2016, per truffa; sentenza del 2 dicembre 2016, irrev. il 5 marzo 2017, per truffa), in ragione dei quali l'attuale fatto manifesta una maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato.

F) Si possono riconoscere le circostanze attenuanti generiche in ragione del comportamento collaborativo tenuto dopo il fatto dall'imputato, che ha consentito il ritrovamento dei portafogli delle persone offese, con all'interno i documenti personali e l'orecchino d'oro.

G) Tali attenuanti possono essere bilanciate in termini di prevalenza rispetto alla citata recidiva. La circostanza aggravante *ex art.* 625, comma 1, n. 2 codice penale, viceversa, in ragione di quanto previsto dall'art. 624-bis, comma 4 c.p., è sottratta al bilanciamento.



H) Quanto alla determinazione del concreto trattamento sanzionatorio, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 624-bis, comma 1 c.p., 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.

I) La questione che qui s'intende porre all'attenzione della Corte costituzionale è analoga a quella già sollevata, in via subordinata, con ordinanza di questo giudice del 16 dicembre 2024 (n. 612025 Reg. ord.);

Ciò premesso, osserva.

1. Rilevanza della questione

1.1 L'art. 624-bis codice penale, al primo comma, prevede per il reato di furto in abitazione la pena della reclusione da quattro a sette anni e della multa da euro 927 ad euro 1.500.

1.2 Nell'ambito degli ipotetici fatti riconducibili alla fattispecie criminosa in questione, l'episodio ora in contestazione si contraddistingue per la sua lieve entità, plurimi elementi deponendo in tal senso.

1.2.1 In primo luogo — se il trattamento sanzionatorio di una particolare severità previsto per il delitto in esame trova giustificazione nel peculiare luogo in cui lo stesso è commesso, il «domicilio inteso come “proiezione spaziale della persona”» (sentenza n. 117 del 2021 della Corte costituzionale) — si deve rilevare che nel caso in esame l'atto predatorio non è stato commesso in un'abitazione, ma in una camera d'albergo.

Si tratta di un luogo che, pur da qualificarsi come privata dimora ai sensi dell'art. 624-bis, comma 1 codice penale, si differenzia sotto plurimi profili dall'abitazione comunemente intesa.

Le persone offese occupavano la camera in questione per un periodo di tempo limitato — nel caso di specie una sola notte — e quindi certamente non nutrivano rispetto alla stessa alcuna affezione particolare: certamente, dunque, rispetto all'intrusione indebita dell'imputato non provavano — o non provavano nella medesima misura — quella sensazione di violazione della propria intimità che normalmente si accompagna ad un'intrusione nella propria casa.

Analogamente, in un albergo i clienti sono consapevoli che in loro assenza apposito personale, anche a loro sconosciuto, entra nelle camere per le necessarie pulizie; anche sotto tale profilo l'intimità che ci si attende in una camera d'albergo è inferiore quindi a quella che ognuno pretende a casa propria.

1.2.2 Nel caso in esame il furto era commesso allorché la camera era ancora in uso alle persone offese, ma queste ultime avevano già preparato i propri bagagli e, prima di lasciare la struttura, erano scesi a fare colazione.

Il legame della coppia con la camera d'albergo (in termini di proiezione spaziale della persona), per quanto sussistente, era dunque particolarmente tenue.

1.2.3 L'imputato è entrato nella camera di mattina, mentre le persone offese non erano presenti (certamente più grave sarebbe stato il fatto se commesso di notte, mentre le persone offese dormivano) e si è trattenuto per un brevissimo lasso di tempo (l'assenza della coppia si è protratta per circa 20-30 minuti).

1.2.4 L'effrazione posta in essere per accedere alla stanza è stata di minima entità.

1.2.5 I beni sottratti erano di valore non elevato (e sono stati quasi tutti recuperati a seguito della collaborazione prestata dall'imputato).

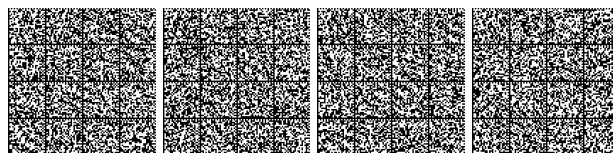
1.3 Il disvalore del fatto oggetto del presente procedimento risulta in definitiva estremamente ridotto. Qualora fosse introdotta, come auspicato, una fattispecie attenuata per l'ipotesi del fatto di lieve entità, tale circostanza potrebbe senz'altro applicarsi nel caso di specie.

2. Non manifesta infondatezza

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 624-bis, comma 1 codice penale nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. La citata disposizione, infatti, pare costituzionalmente illegittima nella misura in cui non prevede un'attenuazione del severo trattamento sanzionatorio (minimo edittale di quattro anni di reclusione, oltre multa) in relazione a condotte delittuose che, per quanto conformi al tipo, risultino di gravità assai limitata.

2.2 Lo scrivente è consapevole del fatto che, una questione simile, inerente proprio all'art. 624-bis, comma 1 codice penale, è già stata affrontata in precedenza dalla Corte costituzionale e dichiarata inammissibile (sentenza n. 117 del 2021).

Da un lato però la questione che ora s'intende sollevare è — si spera — più puntuale; dall'altro appare comunque possibile auspicare una rivisitazione delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, che alla luce della recente sentenza n. 86 del 2024, con cui la Corte ha introdotto un'analogia circostanza attenuante per il reato di rapina (e, prima ancora, della sentenza n. 120 del 2023 con la quale un'attenuante simile a quella auspicata era stata introdotta per il reato di estorsione).



2.3 Occorre premettere che l'attuale disciplina del reato in esame è il portato di una serie di progressivi inasprimenti.

L'art. 624-*bis* codice penale era introdotto nel 2001 allo scopo di prevedere come reato autonomo il furto in abitazione (e il furto con strappo) e così sottrarlo al bilanciamento delle circostanze; esso era punito con la reclusione da uno a sei anni, oltre multa, e — in presenza di una o più delle circostanze previste dagli articoli 61 e 625, comma 1 codice penale — con la reclusione da tre a dieci anni, oltre multa.

Per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 103/2017, la cornice edittale era aumentata per la fattispecie base a tre-sei anni oltre multa e per la fattispecie aggravata di cui al terzo comma a quattro-dieci anni, oltre multa; erano contestualmente rese privilegiate (in relazione a tale reato) le circostanze aggravanti di cui all'art. 625 codice penale, sottratte al bilanciamento.

Infine, nel 2019 era nuovamente aumentata la pena detentiva sia per la fattispecie base (da quattro a sette anni di reclusione, oltre multa), sia per la fattispecie di cui al terzo comma (da cinque a dieci anni di reclusione, oltre multa).

2.4 La Corte costituzionale con più sentenze negli ultimi anni ha sottolineato che «la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato» (così la sentenza n. 190/2020; nello stesso senso la sentenza n. 117/2021, relativa proprio al furto in abitazione).

Se una riforma di carattere sistematico dei reati contro il patrimonio — tale da adeguare la disciplina codicistica alla scala di valore dei vari beni giuridici recepita nella nostra Costituzione — è certamente auspicabile, tuttavia nell'attesa (ormai decennale, come rilevato dalla stessa Corte nella sentenza n. 259/2021) appare comunque possibile un intervento della Corte costituzionale teso a correggere gli eccessi più macroscopici.

Inoltre, con riguardo a taluni reati come il furto, il particolare rigore sanzionatorio deriva dall'innalzamento della cornice edittale legato alla sussistenza (assai frequente) di circostanze aggravanti indipendenti ad effetto speciale, con la conseguenza che — per effetto della possibilità di bilanciamento con una qualunque circostanza attenuante di dette aggravanti (introdotta con la modifica dell'art. 69 c.p.) — «la gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell'astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell'esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali» (sentenza n. 268/1986, richiamata dalla sentenza n. 259/2021).

In relazione al delitto di furto in abitazione, viceversa, l'eccezionale asprezza del trattamento sanzionatorio si esprime già nella cornice edittale di base, sicché l'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti già previste dall'ordinamento — pur possibile — non pare sufficiente a rendere tale eccesso sanzionatorio compatibile coi principi costituzionali. In proposito, si rilevi anzi che il legislatore — nel corso di uno dei plurimi interventi volti ad inasprire il trattamento sanzionatorio previsto per il reato in questione — ha altresì precluso il bilanciamento in termini di prevalenza o di equivalenza delle eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-*bis*) con le concorrenti circostanze aggravanti di cui all'art. 625 codice penale, con la conseguenza che le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti.

Così nel caso di specie, ricorrendo la circostanza aggravante privilegiata *ex* art. 625, comma 1, n. 2 codice penale per la violenza sulle cose, la riduzione di pena legata alle circostanze attenuanti generiche (pur ritenute prevalenti sulla contestata recidiva) può operare solo sulla pena determinata a seguito dell'aumento per la circostanza aggravante *ex* art. 625, comma 1, n. 2 codice penale. In pratica, la pena minima applicabile è pari ad anni tre e mesi quattro di reclusione, oltre multa (pena di anni cinque di reclusione oltre multa ai sensi dell'art. 624-*bis*, comma 3, c.p., ridotta di un terzo per le circostanze attenuanti generiche).

2.5 La norma di cui all'art. 624-*bis*, comma 1, codice penale pare violare i precetti di cui agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione. L'estremo rigore del minimo edittale previsto per il predetto reato viola, a parere dello scrivente, il principio di necessaria ragionevolezza nella determinazione della pena, soprattutto se ricollegato alla fondamentale funzione rieducativa che la stessa deve perseguire per espresso dettato costituzionale. In assenza di una previsione specifica che contempra una pena più mite per fatti di entità più lieve — come invece disposto per altre fattispecie — in casi come quello in esame (in cui, per modalità della condotta ed entità dell'offesa, il fatto concretamente realizzato sia di gravità estremamente contenuta) non pare possibile adeguare correttamente il trattamento sanzionatorio alla gravità del fatto e alla necessaria rieducazione del suo autore.

2.6 Se è certamente vero che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie di reato è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato che le scelte legislative sono tuttavia sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.



Con riguardo all'art. 624-*bis* codice penale, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità appare censurabile sia in punto di ragionevolezza intrinseca del trattamento sanzionatorio, sia sotto il più generale profilo del principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per altre fattispecie delittuose.

2.7 Sotto il primo profilo, a fronte di una cornice edittale che prevede una pena minima di quattro anni di reclusione (oltre multa), pare irragionevole la mancata previsione di un'attenuazione della pena per i fatti di lieve entità.

Per tali fatti una pena che pur si attesti sul minimo edittale risulta comunque esageratamente sproporzionata.

Occorre tenere presente, infatti, che dato caratterizzante del reato di furto in abitazione è il luogo in cui il fatto stesso sia commesso.

Come rilevato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 117 del 2021, «nel furto in abitazione l'offensività patrimoniale assume una peculiare connotazione personalistica, in ragione dell'aggancio con l'inviolabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost., domicilio inteso come "proiezione spaziale della persona"».

Nella stessa sentenza la Corte costituzionale ha affermato: «Quella del furto in abitazione è una fattispecie descritta dall'art. 624-*bis* codice penale in termini piuttosto definiti, né il giudice *a quo* evidenzia specifiche ragioni che rendano costituzionalmente necessaria l'introduzione di una fattispecie attenuata nel perimetro della norma incriminatrice. Non può, in proposito, non rilevarsi che la speciale tenuità considerata dal rimettente concerne un aspetto soltanto — e forse il meno importante — del bene giuridico complesso protetto dalla norma, cioè l'aspetto patrimoniale (laddove, peraltro, la modestia della lesione non necessariamente riflette la volontà dell'autore), mentre l'altro profilo, quello personalistico, non ne viene interessato affatto; del resto, quest'ultimo è insuscettibile di una graduazione quantitativa, atteso che il domicilio, quale spazio della persona, o è violato o non lo è, essendo pertanto inconcepibile già sul piano logico un ingresso "lieve" nell'abitazione altrui».

Se certamente nell'economia della fattispecie di furto in abitazione, a fronte della violazione del domicilio, quale proiezione spaziale della persona, l'aspetto patrimoniale è quello meno importante, ad avviso di chi scrive sussistono comunque margini per ritagliare all'interno della fattispecie in questione delle ipotesi di lieve entità, e ciò avendo riguardo proprio alla tipologia di offesa al bene giuridico del domicilio.

Pur nell'ambito della nozione restrittiva di «privata dimora» recepita dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 31345 del 23 marzo 2017 Rv. 270076 - 01), pare evidente l'enorme differenza di gravità tra la condotta di chi s'introduca nottetempo in un'abitazione privata e magari addirittura nella camera da letto, mentre le persone offese vi stiano dormendo, e la condotta di chi sottragga beni nello spogliatoio di uno stand fieristico o di un cantiere edile (Cass. Sez. 5, sentenza n. 35788 del 4 maggio 2018 Rv. 273894 - 01; Cassazione Sez. 5, sentenza n. 32093 del 25 giugno 2010 Rv. 248356; Cassazione Sez. 4, Sentenza n. 37795 del 21 settembre 2021 Rv. 281952 - 01); o tra chi s'introduca nella cameretta di un bambino in tenera età e chi invece sottragga beni in un asilo nido in un giorno di chiusura (Cass. Sez. 5 - sentenza n. 5755 del 19 dicembre 2022 Rv. 284219 - 01). Nei primi casi le persone offese troveranno normalmente insopportabile l'idea che qualcuno abbia violato la loro intimità e manterranno verosimilmente a lungo una sensazione di insicurezza anche per l'integrità personale propria e dei propri congiunti: nei secondi casi l'attenzione delle persone offese sarà focalizzata principalmente sui beni oggetto di sottrazione, sigli eventuali danni alle cose, ecc.

Si deve poi tenere conto del fatto che rientrano nella fattispecie di cui all'art. 624-*bis*, c.p. non solo i fatti commessi nei luoghi di privata dimora, ma anche quelli commessi nelle relative pertinenze. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (Cass. Sez. 5 - sentenza n. 1278 del 31 ottobre 2018 Rv. 274389 - 01, Cassazione Sez. 5 - sentenza n. 8421 del 16 dicembre 2019 Rv. 278311 - 01, Cassazione Sez. 4, sentenza n. 4215 del 10 gennaio 2013 Rv. 255080 - 01, Cassazione Sez. 7, ordinanza n. 3959 del 2 ottobre 2012 Rv. 255100 - 01; nello stesso senso anche Cassazione 27143/2018, non massimata) costituiscono perciò furti in abitazione ai sensi dell'art. 624-*bis* codice penale i furti commessi negli androni o nei cortili condominiali: si tratta di luoghi in cui circolano numerose persone, anche estranee (postini, corrieri, addetti alle pulizie, o alla manutenzione degli impianti, clienti degli studi professionali presenti nell'edificio, ecc.) e in cui l'aspettativa dei condomini all'intimità è minima.

2.8 Sotto il secondo profilo, la mancata previsione di una fattispecie attenuata per le ipotesi di lieve entità pare violare il principio di uguaglianza in relazione a quanto previsto per i reati di rapina e di estorsione.

Rispetto ad entrambi i suddetti delitti l'ordinamento prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale rispetto i fatti commessi nei luoghi di cui all'art. 624-*bis* codice penale (norma di cui all'art. 628, comma 3, n. 3-*bis*, richiamata dall'art. 629, comma 2 c.p.)

Rispetto ai citati reati, a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 120 del 2023 e n. 86 del 2024, è ora prevista una circostanza attenuante per le ipotesi in cui — 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.



Benché la commissione del fatto in un luogo di privata dimora sia un elemento aggravante, è astrattamente possibile che una rapina o un'estorsione — pur aggravata perché commessa in un luogo di cui all'art. 624-bis codice penale — risulti al tempo stesso, in considerazione dei fattori sopra indicati, di lieve entità e quindi possa beneficiare della circostanza attenuante introdotta dalle citate sentenze della Corte costituzionale.

Così, se L. fosse stato sorpreso dalle persone offese o da personale dipendente dell'albergo nell'atto di commettere il furto (o subito dopo) e — per conseguire il possesso dei beni sottratti o per assicurarsi l'impunità — avesse usato un minimo di violenza o di minaccia (ad es. dando una spinta al ... nella stanza o urtando un dipendente dell'albergo nel corridoio (1)), il fatto avrebbe dovuto qualificarsi come rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis c.p., ma avrebbe potuto verosimilmente ritenersi di lieve entità, in considerazione della tipologia di privata dimora (camera d'albergo occupata per una sola notte, con bagagli già pronti) e della limitata gravità della violenza.

Ebbene, nel caso della rapina e dell'estorsione aggravate perché commesse in un luogo di cui all'art. 624-bis codice penale — reati senza dubbio più gravi del furto in abitazione (nel caso della rapina si tratterebbe proprio dello stesso fatto di furto, con in aggiunta una componente di violenza o minaccia) — il soggetto potrebbe paradossalmente beneficiare di un trattamento sanzionatorio più mite rispetto a quello previsto per il furto in abitazione.

In particolare, per la rapina aggravata ex art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale (circostanza aggravante privilegiata ai sensi dell'art. 628, comma 5, c.p.) e attenuata per la lieve entità del fatto (circostanza attenuante introdotta dalla sentenza n. 86 del 2024) la pena minima irrogabile sarebbe di anni quattro di reclusione oltre multa (pena base anni cinque oltre multa, aumentata per la citata aggravante privilegiata ad anni sei oltre multa, ridotta per la citata circostanza attenuante ad anni quattro oltre multa), fatta salva l'applicazione di eventuali ulteriori circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche).

Per l'estorsione aggravata ai sensi degli articoli 629, comma 2 e 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale — posto che la Corte di cassazione ha condivisibilmente affermato che «nel silenzio normativo, alla fattispecie d'estorsione non può ritenersi esteso *in malam partem* il peculiare e deteriore regime previsto in tema di bilanciamento per il delitto ex art. 628 del codice penale, che sottrae alla comparazione le circostanze privilegiate di cui ai nn. 3, 3-bis, 3-ter, 3-quater della disposizione» (Cass. Sez. 2. Sentenza n. 49940 del 10 ottobre 2023 Rv. 285464 - 01) — la pena concretamente applicabile potrebbe essere anche inferiore: in caso di bilanciamento della circostanza della lieve entità (introdotta dalla sentenza n. 120 del 2023) in misura prevalente sulla citata circostanza aggravante, la pena minima sarebbe di anni tre e mesi quattro di reclusione oltre multa (pena base anni cinque oltre multa, ridotta per la citata circostanza attenuante ad anni tre e mesi quattro oltre multa), fatta salva l'applicazione di eventuali ulteriori circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche).

Nel caso del furto in abitazione non aggravato la pena minima è di anni quattro di reclusione oltre multa, fatta salva l'applicazione di circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche). Si tratta della stessa pena minima applicabile per il reato di rapina aggravata ex art. 628, comma 3, n. 3-bis c.p.: che pur è un fatto più grave, e di una pena superiore a quella minima applicabile per il reato di estorsione aggravata ai sensi degli articoli 629, comma 2 e 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale.

Nel caso oggetto del presente procedimento peraltro, posto che ricorre la circostanza aggravante ex art. 625, n. 2 del codice penale (privilegiata ai sensi dell'art. 624-bis, comma 4 del codice penale), la pena minima applicabile è di anni cinque di reclusione oltre multa, fatta salva l'applicazione di eventuali circostanze attenuanti (ad esempio le attenuanti generiche).

L'attuale imputato, dunque, se — dopo avere commesso il furto e per conseguire l'impunità — avesse usato una minima violenza nei confronti delle persone offese o di terzi, avrebbe potuto beneficiare della circostanza attenuante della lieve entità e quindi vedersi applicata una pena di anni quattro di reclusione oltre multa, ridotta per le circostanze attenuanti generiche ad anni due e mesi otto di reclusione oltre multa.

Posto che invece egli non ha usato alcuna violenza o minaccia alle persone e quindi il fatto è qualificabile ai sensi degli articoli 624-bis e 625, n. 2 del codice penale, la pena minima applicabile è di anni cinque di reclusione oltre multa, ridotta per le circostanze attenuanti generiche ad anni tre e mesi quattro di multa.

Pare evidente l'irragionevolezza di tale disparità di trattamento, in cui l'autore del comportamento più lieve finisce per essere punito più severamente.

2.9 Una simile pena, irragionevole sia sotto il profilo intrinseco sia in relazione alle fattispecie più gravi di rapina e di estorsione aggravate ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis del codice penale, non potrebbe del resto assolvere alla funzione rieducatrice di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione. La pena sarebbe infatti eccessiva e ingiusta, violando il canone della proporzionalità rispetto al fatto di reato posto in essere e in raffronto alle citate fattispecie più gravi; in quanto sproporzionata, la pena non potrebbe mai essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa; al contrario il condannato non potrebbe che percepire come irragionevole la pena stessa e non aderirebbe quindi al trattamento rieducativo.

(1) Secondo la giurisprudenza di legittimità la rapina è aggravata ai sensi dell'art. 628, comma 3, n. 3-bis codice penale anche nelle ipotesi in cui «la condotta di impossessamento di beni altrui sia compiuta in un luogo di privata dimora e la violenza e la minaccia siano commesse, successivamente, all'esterno, in un luogo pubblico» (così Cassazione Sez. 2 - Sentenza n. 23331 del 2 luglio 2020 Rv. 279479 - 01; nello stesso senso Cassazione Sez. 2. Sentenza n. 26262 del 24 maggio 2016 Rv. 267155 - 01)



3. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata alle citate disposizioni della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato letterale.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,
ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata.*

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione — della norma di cui all'art. 624-bis, comma 1 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.

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

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

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

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza all'imputato, al difensore e al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Firenze, 12 maggio 2025

Il Giudice: ATTINÀ

25C00146

N. 117

*Ordinanza dell'8 maggio 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento civile
promosso da Elisabetta Santi contro Marco Giallombardo*

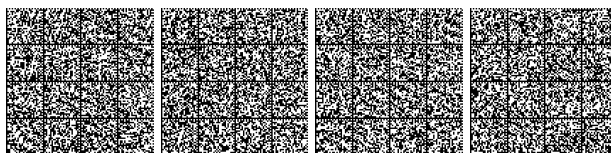
Prescrizione e decadenza – Cause di sospensione per rapporti tra le parti – Sospensione della prescrizione tra i coniugi e tra le parti di un'unione civile – Omessa estensione della causa di sospensione ai conviventi stabili e legati, fra loro, da vincolo di affettività familiare.

- Codice civile, art. 2941, numero 1); legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), art. 1, comma 18.

TRIBUNALE DI FIRENZE

III SEZIONE CIVILE

A scioglimento della riserva assunta all'esito dell'udienza cartolare del 7 maggio 2025, esaminati gli atti il giudice ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale, nella causa civile di primo grado iscritta al n. 7270 R.G. dell'anno 2020 vertente tra Elisabetta Santi, rappresentata e difesa dall'avv. Monia Rossi, in qualità di parte attrice, e Marco Giallombardo, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Voce e dall'avv. Chiara Tesi, in qualità di parte convenuta.



PREMESSO IN FATTO

1. Con atto di citazione ritualmente notificato parte attrice conveniva in giudizio l'ex convivente *more uxorio* Marco Giallombardo al fine di ottenerne, in via principale, la condanna alla restituzione di vari beni ed effetti personali di proprietà dell'attrice, nonché la restituzione di plurime somme di denaro per un totale di euro 91.063,00 oltre ad interessi e rivalutazione monetaria; in particolare:

euro 63.713,00 a questo consegnati a titolo di prestito;

euro 11.000,00 relativi all'acquisto di un gommone Zar 53, di euro 6.800,00 per l'acquisto di un motore Suzuki e di euro 3.000,00 relativi alla permuta di un gommone Zar 61, tutti acquistati dal convenuto;

euro 3.600,00 per l'acquisto di un armadio e di euro 2.950,00 per acquisto di un letto.

1.1. A sostegno della domanda, per quanto rileva in questa sede, rappresentava di aver intrattenuto con il convenuto una relazione sentimentale e di aver con questo convissuto dal 2002 al 2016.

1.2. Nei primi anni della convivenza, l'attrice aveva prestato la somma di euro 63.713,00 al compagno, che la ha impiegata per eseguire opere di miglioria sull'immobile di sua esclusiva proprietà. Il 16 marzo 2006 Marco Giallombardo redigeva un atto unilaterale di riconoscimento di debito, dichiarando per iscritto di aver ricevuto da Elisabetta Santi, fino a quella data, la somma di euro 63.713,00 a titolo di prestito e di impegnarsi alla restituzione di quanto ricevuto, oltre indicizzazione al saggio di incremento annuo del valore degli immobili registrato nella provincia di Firenze; la scrittura, infine, escludeva espressamente che quel trasferimento di denaro rappresentasse l'esecuzione, da parte dell'attrice, di un'obbligazione naturale *ex art. 2034* del codice civile, riconducibile al rapporto di convivenza tra esse esistente.

1.3. Nel corso della relazione, poi, parte attrice contribuiva all'acquisto di gommoni o parti di questi da parte del compagno, il quale intestava a sé i natanti; in particolare, parte attrice rappresentava di aver pagato euro 11.000,00 il 13 luglio 2007 per un primo gommone, euro 6.800,00 il 25 luglio 2008 per un motore Suzuki ed euro 3000,00 il 12 luglio 2013 a perfezionamento di una permuta relativa ad altro gommone, producendo i documenti bancari da cui si evincevano i relativi bonifici.

1.4. Parte attrice, inoltre, contribuendo all'arredo della comune abitazione (di proprietà del solo convenuto), acquistava un letto per euro 2.950,00, con assegni del 18 aprile 2009 e del 28 maggio 2009, e un armadio per euro 3.600,00 il 6 aprile 2011.

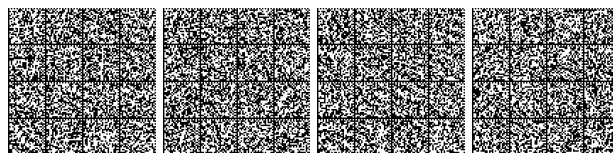
1.5. La coppia, dopo aver trascorso insieme oltre un decennio di vita comune, caratterizzata anche da intensa condivisione di progetti esistenziali fra i quali il desiderio di mettere al mondo dei figli, non realizzatosi in ragione di tre interruzioni di gravidanza avvenute per cause naturali fra il 2009 e il 2012, entrava in crisi nel novembre del 2015. Il tentativo di salvare la coppia naufragava definitivamente il 3 novembre 2016, quando il convenuto metteva alla porta la compagna dalla casa comune.

1.6. Sin dall'interruzione della convivenza, parte attrice provvedeva a richiedere la restituzione di quanto prestato al convenuto e di quanto per conto di questi pagato. Stante l'inadempimento, inviava quindi a quest'ultimo una prima raccomandata il 30 giugno 2017 chiedendo la restituzione di euro 63.713,00, di ulteriori euro 11.000 relativi all'acquisto di un gommone e dei beni personali rimasti all'interno della casa del Giallombardo, prima destinata a comune abitazione. Tale richiesta veniva reiterata con raccomandata del 12 luglio 2018, alla quale faceva seguito il 15 novembre missiva del legale di parte attrice avente analogo contenuto.

L'ulteriore inerzia di Giallombardo spingeva parte attrice ad adire questo Tribunale.

1.7. Si costituiva in giudizio il convenuto, il quale in primo luogo, riconosceva di aver ricevuto la somma di euro 63.713,00 da parte attrice e che tale trasferimento fosse avvenuto a titolo di mutuo. Veniva riconosciuta, altresì, la scrittura privata di riconoscimento del debito da questo sottoscritta in data 16 marzo 2006. Eccepeva, tuttavia, l'intervenuta prescrizione del relativo diritto di credito restitutorio. Medesima eccezione veniva sollevata con riferimento ai crediti restitutori relativi ai pagamenti effettuati per l'acquisto dei gommoni per la somma, rispettivamente, di euro 11.000,00 ed euro 3.000,00. Quanto alle ulteriori domande, il convenuto contestava la prova di alcuni pagamenti, rilevava, in generale, che essi dovessero essere qualificati come adempimenti di obbligazioni naturali (soggetti a *soluti retentio*) e che, in ogni caso, i relativi crediti andrebbero dichiarati estinti per compensazione a fronte delle ingenti spese sostenute per il sostentamento del *menage* familiare.

1.8. Parte convenuta contestava, infine, che l'interruzione della relazione si collocasse, temporalmente, nel novembre 2016, atteso che la coppia si era lasciata definitivamente nel giugno 2016, pur rimanendo separata in casa sino al successivo mese di novembre.



1.9. La causa, istruita documentalmente e mediante prova testimoniale, è stata trattenuta in decisione all'udienza del 17 dicembre 2024, assegnando alle parti i termini di cui all'art. 190 del codice di procedura civile.

È stata poi rimessa sul ruolo al fine di attivare il contraddittorio tra le parti in merito alla questione di legittimità costituzionale che oggi si solleva, trattandosi di questione rilevata d'ufficio.

OSSERVATO IN DIRITTO

2. Ai fini del decidere è rilevante la disciplina dettata in materia di cause di sospensione della prescrizione dei diritti in ragione della relazione esistente fra il titolare del diritto e il soggetto passivo e, in particolare, le regole sancite dagli articoli 2941, n. 1, del codice civile e (occorrendo) 1 comma 18 della legge 20 maggio 2016, n. 76 in relazione alla sospensione del termine tra coniugi e uniti civilmente.

2.1. L'erogazione della somma di euro 63.713,00 da parte di Elisabetta Santi a favore di Marco Giallombardo va infatti senza dubbio ricondotta allo schema del contratto di mutuo. La natura titolata della - pacifica tra le parti - ricognizione di debito del 16 marzo 2006, ove si fa riferimento ad un «prestito», e l'impegno di Marco Giallombardo a restituire la somma di denaro a Elisabetta Santi, per di più indicizzando il quantum da restituire all'indice di incremento annuo del valore degli immobili registrato nella provincia di Firenze, rende impossibile una diversa qualificazione. L'atto del 16 marzo 2006, infatti, è idoneo *ex art.* 1988 del codice civile a produrre un'astrazione processuale della causa del rapporto fondamentale, dispensando il creditore dal normale onere probatorio circa l'esistenza del proprio titolo, pur consentendo al debitore di contrastare la presunzione mediante la prova del *deficit* causale. Si tratta di una prova contraria mai fornita dall'odierno convenuto, il quale, al contrario, non ha mai negato, ma anzi ha confermato, di aver ricevuto quella somma a titolo di mutuo e di essere tenuto quindi alla sua restituzione.

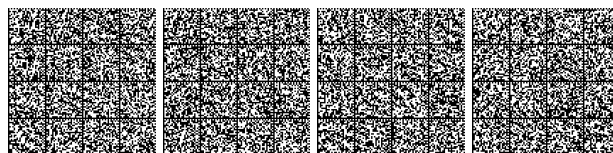
Inoltre, nella stessa scrittura le parti, a conferma ulteriore della pacifica qualificazione giudica di cui sopra, hanno significativamente tenuto a specificare, al fine di escludere che la dazione di denaro fosse sorretta da *animus solvendi*, o che fosse giustificata da *animus donandi*, che «il sottoscritto (Marco Giallombardo) dichiara altresì che l'obbligazione di cui sopra non rientra nel novero di quelle di cui all'art. 2034 del codice civile».

In assenza di altro documento comprovante o inglobante il titolo contrattuale, in particolare, bisogna ritenere che le parti abbiano concluso il contratto di mutuo oralmente e che solo la relativa obbligazione restitutoria sia stata in seguito riconosciuta per iscritto dal convenuto.

2.2. Dal titolo, dall'atto di ricognizione di debito e dalle allegazioni delle parti non è possibile ricavare un termine previsto per l'adempimento dell'obbligazione restitutoria incombente sul Giallombardo. Soccorre l'art. 1817 del codice civile (ricalcante per molta parte, in sede di mutuo, la supplenza giudiziale sancita in generale dall'art. 1183 del codice civile), il quale consente al mutuante di ricorrere al giudice affinché fissi il termine per l'adempimento.

L'eventuale spostamento in avanti del termine di adempimento ad opera del giudice non incide, tuttavia, sul decorso del termine di prescrizione. Il diritto vivente in materia è risalente e granitico nel sostenere che «condizione necessaria e sufficiente perché la prescrizione decorra è che il titolare del diritto pur potendo esercitarlo si astenga da tale esercizio, rilevando peraltro a tale fine solo la possibilità legale e non influendo per contro, salve le eccezioni stabilite dalla legge, l'impossibilità di fatto di agire in cui il detto titolare venga a trovarsi (Cass., 3 giugno 1997, n. 4939). Il diritto di credito, ancorché non ancora esigibile per mancata fissazione del tempo dell'adempimento, da stabilirsi per accordo delle parti, può essere esercitato, in caso di mancato accordo, attraverso il ricorso del creditore al giudice *ex art.* 1183 del codice civile, comma 2, con la conseguenza che l'inerzia del creditore – ossia la mancanza del ricorso giudiziale o della sollecitazione al debitore – determina il decorso della prescrizione *ex art.* 2935 del codice civile fin dal momento in cui il diritto è sorto (Cass., 14 marzo 1986, n. 1731)» (Cass. Civ., Sez. III, 19 giugno 2009, n. 14345). Pertanto, ancorché non sia previsto un termine per la restituzione della somma mutuata, incombendo al mutuante l'onere di attivare la procedura di cui all'art. 1817 del codice civile, quale presupposto per l'azione di restituzione, il corso della prescrizione decorre dal giorno della stipula del contratto di mutuo (*cf.* Cass. Civ., Sez. I, 15 gennaio 2020, ordinanza n. 732), ovvero dal successivo atto interruttivo che sia tempestivo.

2.3. Tanto premesso, nel caso di specie l'ultimo atto interruttivo utile che emerge dall'istruttoria è quello del 16 marzo 2006, quando il debitore ha come detto riconosciuto il proprio debito (art. 2944 del codice civile); pertanto, tale credito andrebbe dichiarato estinto per l'utile eccezione di prescrizione tempestivamente formulata dal convenuto. Gli ulteriori atti astrattamente interruttivi compiuti dalla creditrice tra il 2017 e il 2020 risulterebbero, così, tardivi, in quanto realizzati dopo lo spirare del termine di prescrizione, ossia dopo il 16 marzo 2016.



L'applicazione dell'attuale disciplina legale comporterà, dunque, l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto e, conseguentemente, il rigetto di alcune delle domande restitutorie formulate dall'attrice, e ciò atteso che l'ordinamento non assume la stabile convivenza con vincolo di affettività come causa di sospensione del termine di prescrizione.

Se la disciplina dettata dagli articoli 2941 n. 1 del codice civile e 1, comma 18, legge n. 76/2016 (per quanto, occorre osservare, l'entrata in vigore della predetta disciplina si ponga nella parte terminale della relazione *more uxorio* intercorsa tra le parti) fosse applicabile al caso di specie, il corso della prescrizione risulterebbe invece sospeso sin dall'origine del diritto di credito per cui è causa, poiché sorto in costanza di convivenza, fino al giugno/novembre del 2016. Così individuato il *dies a quo* da cui calcolare il termine prescrizione ordinario, sarebbero tempestivi gli atti interruttivi realizzati prima di tale periodo da parte attrice, a seguito della cessazione della relazione e della convivenza.

Ed infatti, non vi è dubbio che le due parti in causa fossero definibili in termini di «conviventi di fatto», intendendosi come tali «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale (figura ormai anche normativamente riconosciuta: art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016). Come esposto nella parte in fatto, essi infatti hanno per lunghi anni coltivato un progetto di vita comune, caratterizzato da stabile convivenza e coabitazione nonché dal concreto e ripetuto tentativo, pur non riuscito, di procreare.

2.4. Ne consegue che il giudizio principale non è definibile indipendentemente dalla risoluzione della questione di costituzionalità, rilevata d'ufficio, degli articoli 2941 n. 1 del codice civile e (occorrendo) 1, comma 18, legge n. 76/2016, in relazione agli articoli 2 e 3 della Costituzione nella parte in cui non parificano, ai fini della sospensione della prescrizione, i soggetti stabilmente conviventi con vincoli di affettività ai coniugi e agli uniti civilmente e, comunque, per contrarietà all'art. 3 della Costituzione in ragione della manifesta irrazionalità della scelta legislativa di non disporre la sospensione della prescrizione fra conviventi stabili e legati da vincoli di affettività, pur in presenza di interessi meritevoli di protezione (art. 8-9 Cedu).

Di qui la rilevanza della questione.

3. In verità una questione di legittimità costituzionale sull'art. 2941, n. 1 del codice civile, per contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui irragionevolmente esclude la sospensione della prescrizione in costanza di stabile convivenza, è già stata prospettata alla Corte costituzionale e da questa dichiarata infondata con sentenza n. 2 del 1998. Tuttavia il mutamento del contesto sociale e valoriale, da una parte, e l'evoluzione dell'ordinamento giuridico sul piano legislativo, costituzionale e sovranazionale, dall'altra, hanno fatto emergere ulteriori e più pregnanti elementi che il Tribunale ritiene debbano essere sottoposti al vaglio di legittimità costituzionale.

Il rigetto della precedente questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale di Bolzano con ordinanza del 3 maggio 1996, è motivato, anzitutto, a partire dall'inadeguatezza della famiglia legittima a fungere da valido *tertium comparationis* per la famiglia di mero fatto, attesa la disciplina legale e la stabilità del rapporto che connotano la prima, e non anche la seconda.

Il quadro di riferimento è tuttavia radicalmente mutato sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista normativo.

Di tali radicali mutamenti, del resto, ha dato più volte atto la stessa Corte costituzionale, da ultimo con la decisione n. 148 del 2024, che in questa sede integralmente si richiama.

3.1. L'accostarsi alla questione dello standard di tutela costituzionale della famiglia impone sempre all'interprete di confrontarsi con concetti di chiara matrice sociale e sociologica, quali il costume sociale, la cultura e la coscienza sociale (concetti ampiamente evocati dalla giurisprudenza costituzionale; cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 1 del 2022, n. 221 del 2019 e n. 174 del 2016). Da questo confronto e dalla relativa analisi pare emergere una dequotazione sociale delle differenze intercorrenti fra coniugi e conviventi stabili. È chiaro, sotto questo profilo, come l'istituto matrimoniale – oggetto di primaria tutela nell'art. 29 della Costituzione, non rappresenti più l'unico strumento per i consociati per dare rilievo giuridico ad un'unione familiare e neppure l'unico congegno per fondare una famiglia dotata del carattere della stabilità.

3.2. Alla luce di ciò la giurisprudenza, civile e penale, di merito e di legittimità, ha avviato un'opera di rivisitazione interpretativa di plurimi istituti e disposizioni legislative al fine di affermare interpretazioni estensive o coltivare applicazioni analogiche (ove consentite), in guisa da equiparare coniugi e conviventi di fatto. Ciò appunto allo scopo di elidere irragionevoli disparità di trattamento, incompatibili con la Carta costituzionale, di fronte a disposizioni di legge dettate ad altri fini, ossia con finalità diverse da quelle di regolazione del rapporto, ma che assumevano il rapporto affettivo sottostante al matrimonio come elemento e *ratio* della produzione di un certo effetto giuridico.

Il riferimento va, in primo luogo, alla giurisprudenza di legittimità (Cass. Pen., Sez. VI, 29 gennaio 2008, n. 20647) che ha equiparato, peraltro in *malam partem*, i conviventi *more uxorio* ai membri della famiglia ai fini dell'applicabilità dell'art. 572 del codice penale (prima della modifica del testo in senso estensivo da parte dell'art. 4 della legge 1° ottobre 2012, n. 172).



In secondo luogo, la giurisprudenza delle Sezioni Unite ha, in definitiva, applicato analogicamente agli stabili conviventi la scusante che l'art. 384 del codice penale riserva ai «prossimi congiunti», pur in presenza di una norma definitoria, sancita dall'art. 307, comma IV del codice penale, che escludeva chiaramente detti conviventi dal concetto di prossimo congiunto (Cass. Pen., Sez. Un., 26 novembre 2020, n. 10381). In terzo luogo si veda l'orientamento costante in tema di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ove la giurisprudenza di legittimità computa tra i redditi dei familiari anche quello del convivente (cfr. Cass. Civ. Sez. IV, 26 ottobre 2005, n. 109). Infine, è il caso di rammentare il pacifico orientamento che ha sancito una equiparazione completa del convivente stabile al coniuge in tema di risarcimento del danno patito dalla c.d. «vittima secondaria», ossia per la lesione da perdita del rapporto parentale. Anche le tabelle elaborate in via pretoria e costantemente seguite dalla giurisprudenza di merito attribuiscono il medesimo valore del cd. «punto base» per la liquidazione del danno non patrimoniale da lesione del rapporto parentale quando a morire sia il coniuge e il convivente stabile; ciò dimostra, anche in una materia ove si fa specifica attuazione del principio dell'equità (art. 1226 del codice civile, richiamato in sede aquiliana dall'art. 2056 del codice civile) e, dunque, del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che il rapporto affettivo non può essere distinto per l'essere o meno rivestito dal vincolo matrimoniale.

L'espansione della nozione di famiglia, volta a ricomprendere in sé qualsiasi consorzio di persone tra le quali, per strette relazioni e consuetudini di vita, siano sorti rapporti di assistenza e di solidarietà per un apprezzabile periodo di tempo, nel rispetto, dunque, anche delle istanze di libertà della persona nella scelta del tipo di famiglia da fondare e di cui far parte, è stata ispirata anche dalle fonti sovranazionali. Sebbene, infatti, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non pare possa essere in questa sede invocata come autentico parametro interposto ai sensi dell'art. 117, comma I, della Costituzione, in ragione del margine di apprezzamento che la giurisprudenza di Strasburgo riconosce ai legislatori nazionali in materia di regolamentazione dei *menage* familiari, questa fonte ha un rilievo nel porre in luce la disparità di trattamento che si va censurando. L'art. 8 Cedu, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, infatti, accoglie senza dubbio nel suo perimetro di tutela tutti i legami di fatto, caratterizzati da affettività e pregnanza, fondati su una stabile convivenza; la famiglia, secondo l'impostazione europea, è dunque quella legittima (legale), quella naturale e quella di fatto, socialmente equiparata alle altre forme di famiglia (cfr., Corte EDU, 13 giugno 1979, *Marckx c. Belgio*; Corte EDU, 26 maggio 1994, *Keegan c. Irlanda*; Corte EDU, 5 gennaio 2010, *Jaremowicz c. Polonia*; Corte EDU, 27 aprile 2010, *Moretti e Benedetti c. Italia*; Corte EDU, 24 giugno 2010, *Schalk and Kopf c. Austria*; Corte EDU, 21 luglio 2015, *Oliari ed altri c. Italia*).

Ulteriore significativa fonte è rappresentata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (approvata dal Parlamento europeo il 14 novembre 2000, formalmente proclamata a Nizza il 7-8 dicembre 2000 e giuridicamente equiparata ai Trattati *ex art. 6, par. 1, TUE*).

L'art. 9 - differenziandosi da comparabili disposizioni sovranazionali e internazionali – sancisce separatamente il diritto di fondare una famiglia e il diritto di sposarsi, svincolando la nozione eurolunitaria di famiglia dall'istituto matrimoniale. Ciò consente di ritenere le altre norme comunitarie espresse a garanzia della famiglia riferite ad ogni forma di famiglia, anche se sguarnita del vincolo coniugale. In questo senso, di centrale rilievo è l'art. 33 CDFUE, a mente del quale «è garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale».

Da ciò può dedursi che il tradizionale monopolio del matrimonio nell'ambito della tutela giuridica della famiglia abbia lasciato il passo ad un nuovo paradigma, per il quale tutte le forme di convivenza stabile, connotate da significativi rapporti affettivi e da condivisione di un progetto di vita comune, godono di pari dignità, salva una puntuale e diversa regolamentazione del matrimonio, inteso come atto e come rapporto giuridico. Non pare ammissibile, pertanto, una disparità di trattamento allorché a venire in rilievo sia una norma che assume, specie alla luce della sua *ratio legis*, ad elemento costitutivo della fattispecie il rapporto di fatto sottostante intercorrente tra *partner*; ciò è quanto avviene nel caso della sospensione della prescrizione, ove l'impedimento soggettivo a compiere atti interruttivi del termine si fonda su ragioni sostanziali e non meramente formali.

3.3. Sul piano generale, la differente disciplina applicabile ai coniugi e ai conviventi è stata giustificata, in alcune occasioni, da risalente giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentenze n. 121 del 2004, n. 8 del 1996 e n. 2 del 1998) evidenziando il carattere della stabilità del vincolo coniugale, non equiparabile ad alcun altro vincolo di affettività fra *partner*. Tali pronunciamenti non appaiono più, tuttavia, del tutto attuali in ragione del mutato contesto normativo.

In primo luogo «la stabilità del rapporto, con il venire meno dell'indissolubilità del matrimonio, non costituisce più una caratteristica assoluta e inderogabile ed anzi spesso caratterizza maggiormente unioni non fondate sul matrimonio» (Cass. Pen., Sez. II, 30 aprile 2015, n. 34147). La perdita di stabilità dello *status* coniugale, del resto, non è tanto e solo il frutto dell'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto del divorzio (il quale ha origini ormai risalenti nel tempo), ma è il risultato di una accentuata facilitazione della cessazione degli effetti civili del matrimonio, coerentemente col mutare del sentire sociale. In disparte il problema della tutela della prole (il quale si pone parimenti anche per le coppie non coniugate) e porgendo lo sguardo esclusivamente sul vincolo coniugale, l'accesso al divorzio è stato



oggetto di una progressiva semplificazione: i coniugi possono procedere a separazione e divorzio mediante negoziazione assistita o accordo concluso innanzi all'ufficiale di stato civile (articoli 6 e 12, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162; oggetto di significativo ampliamento per mezzo della legge 26 novembre 2021 n. 206), avendo assunto il controllo giudiziale carattere eventuale e sussidiario; quanto al fattore temporale, da una parte il legislatore ha ridotto sensibilmente il tempo che necessariamente deve intercorrere tra la separazione dei coniugi e la cessazione degli effetti civili del matrimonio (da tre anni a sei mesi in caso di separazione consensuale e ad un anno in caso di separazione giudiziale); dall'altra, ha da ultimo consentito di proporre congiuntamente la domanda giudiziale di separazione e quella di divorzio (art. 473-bis.49. del codice di procedura civile), garantendo particolare speditezza alla procedura di scioglimento del vincolo coniugale.

In secondo luogo, il connotato della stabilità non è estraneo ad altri moduli familiari. Anche l'unione civile fra persone dello stesso sesso infatti, sebbene non conosca in fase di cessazione una fase di «quiescenza» dello *status* para-coniugale assimilabile alla separazione fra coniugi, non appare affatto sguarnita di stabilità, attesa la pregnanza dei doveri patrimoniali e non patrimoniali che dall'unione discendono sulle parti. Ne è testimone la sentenza n. 66 del 2024 della Corte costituzionale la quale, ancorché non rappresenti una pronuncia simmetrica alla sentenza n. 170 del 2014, sancisce l'illegittimità costituzionale dello scioglimento, *de plano*, del vincolo fra le parti dell'unione civile in caso di rettificazione di sesso di uno degli uniti.

Non potrebbe, peraltro, utilmente obiettersi che la peculiare stabilità del rapporto coniugale trovi la sua giustificazione nell'obbligo di fedeltà, non previsto per le altre forme familiari. La dottrina, già in sede di primo commento alla legge 20 maggio 2016, n. 76 (regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), ha avuto occasione di svalutare la rilevanza giuridica di questa mancata previsione. Da una parte è stato osservato che, poiché la fedeltà è sempre più intesa come sinonimo di fedeltà morale e assistenziale, mantenendo invece un secondario rilievo la componente di fedeltà sessuale legata al momento riproduttivo, è innegabile che anche gli altri tipi familiari conoscano, ancorché con diversità di accenti, un dovere di fedeltà. Dall'altra, si è evidenziato che non è impedito ai partner non coniugati di concludere negozi personali, espressivi di un libero e revocabile consenso, che sanciscano fra loro un autentico e pregnante dovere di fedeltà.

Ad ogni buon conto, a ben riflettere, tutti i tipi di *menage* familiare godono del connotato della stabilità, in quanto questa rappresenta un elemento costitutivo della famiglia, della «fattispecie familiare»: in altri termini, senza stabilità non v'è rapporto familiare.

Il vincolo matrimoniale, senza dubbio, appare quello dotato di maggior resistenza e, quindi, risulta il più stabile nel novero dei vincoli fra partner; tuttavia, il solo dato dell'accentuata stabilità del rapporto non può costituire un valido e dirimente argomento per negare una equiparazione fra coniugi e conviventi in tema di sospensione della prescrizione.

Lo stesso legislatore mostra di non considerare più il dato della eccezionale stabilità coniugale quale elemento essenziale a giustificare la sospensione della prescrizione atteso che l'art. 1, comma 18, legge n. 76/2016 estende la disciplina dell'art. 2941 del codice civile alle parti dell'unione civile, disponendo che tra di queste il corso della prescrizione resti sospeso.

3.4. Ad ulteriore testimonianza del mutato contesto sociale e normativo rispetto a quello innanzi al quale si ebbe a pronunciare la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 1998, si pensi al caso della sospensione della prescrizione fra coniugi separati. Forte del tenore testuale dell'art. 2941 n. 1 del codice civile la giurisprudenza più risalente (Cass. Civ., Sez. I, 19 giugno 1971, n. 1883) applicava la citata causa di sospensione della prescrizione anche all'ipotesi di coniugi legalmente separati. La carenza di giustificazione aveva indotto parte della giurisprudenza a dubitare della legittimità costituzionale della norma in parola; nondimeno la Corte costituzionale, sull'assunto che in caso di separazione personale lo *status* coniugale non viene meno, ma si attenua o entra in una sorta di fase di quiescenza, ha ritenuto non irrazionale la scelta legislativa per come interpretata nell'allora diritto vivente (Corte cost., sentenza n. 35 del 1976). Ciononostante, la giurisprudenza di legittimità in tempi più recenti ha iniziato a revocare in dubbio la coerenza di quell'interpretazione letterale, giungendo ad affermare un netto *revirement* nel 2014. La Suprema Corte, infatti, pur al cospetto del citato e risalente pronunciamento del Giudice delle leggi, ha espunto in via interpretativa i coniugi separati dal campo di applicabilità dell'art. 2941 n. 1 del codice civile, evidenziando come debba «prevalere sul criterio ermeneutico letterale un'interpretazione conforme alla ratio *legis*, da individuarsi tenuto conto dell'evoluzione della normativa e della coscienza sociale e, quindi, della valorizzazione delle posizioni individuali dei membri della famiglia rispetto alla conservazione dell'unità familiare [...]». Nel regime di separazione, infatti, non può ritenersi sussistente la riluttanza a convenire in giudizio il coniuge, collegata al timore di turbare l'armonia familiare, poiché è già subentrata una crisi conclamata e sono già state esperite le relative azioni giudiziarie [...] (Cass., n. 7981/14; ordinanza n. 18078/14; n. 8987/16)» (così, Cass. Civ., Sez. I, 14 dicembre 2018, ordinanza n. 32524).



Alla luce della *ratio legis* e del profondo mutamento sociale e normativo che ha coinvolto il fenomeno della famiglia, l'esigenza di non turbare l'armonia familiare mediante l'imposizione di atti interruttivi della prescrizione, aventi per lo più carattere contenzioso, non può che sussistere identica anche in relazione alle famiglie di fatto. Non vi è alcuna differenza, sotto questo profilo, fra una coppia di sposati e una coppia di stabili conviventi: tutti patiscono equamente la riluttanza nel convenire in giudizio il proprio *partner* (o anche solo prospettare una simile possibilità).

Tanto è vero che nel caso di specie, ed in pratica in tutti i casi simili, gli atti interruttivi della prescrizione vengono significativamente posti in essere (soltanto) all'esito della cessazione della convivenza *more uxorio* e della coabitazione.

Quale che sia il modello familiare, l'esigenza di conservazione dell'unità familiare ha pari dignità sociale, costituzionale e sovranazionale e quindi pretende la medesima disciplina.

4. Un ultimo vaglio di merito circa la legittimità della opzione legislativa di escludere la convivenza di fatto fra le situazioni che danno luogo a sospensione della prescrizione deve essere condotto con riferimento al tema della certezza dei rapporti giuridici cui fa da contraltare, per quel che in questa sede rileva, la certezza circa le cause di sospensione della prescrizione, come evocato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 1998.

4.1. Tale certezza non sussisterebbe con riferimento alle convivenze di fatto, poiché tanto l'avvio quanto l'interruzione della convivenza familiare sono connotati da elementi, sì oggettivi, ma privi di qualunque formalismo (salvo quanto potrebbe dirsi per le cd. convivenze registrate, come successivamente introdotte dal legislatore). Cionondimeno, l'estensione della sospensione anche ai conviventi non appare affatto in contrasto con la *ratio* dell'istituto della prescrizione, la quale rende chiaro come le esigenze di evitare vincoli perpetui e di assicurare certezza nelle relazioni giuridiche siano prevalenti sull'istanza di conservazione della sfera giuridica patrimoniale del titolare del diritto solo allorché quest'ultimo ometta di compiere atti di esercizio del diritto per sostanziale disinteresse.

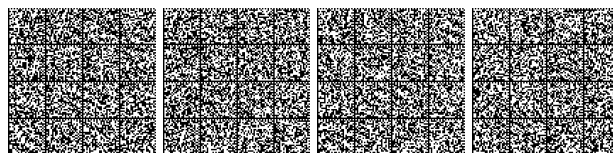
Il mancato esercizio del diritto non può mai essere espressivo di suddetto disinteresse nell'ipotesi di impossibilità giuridica di compiere atti d'esercizio del diritto medesimo. A mente dell'art. 2935 del codice civile, infatti, la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere e tale possibilità è stata intesa dalla giurisprudenza costante solo nel senso di possibilità giuridica, sicché la prescrizione non decorre solo ove il titolare sia giuridicamente impedito nell'esercizio del diritto (cfr. Cass. Civ., Sez. L, 24 maggio 2021, ordinanza n. 14193). Così delineata la regola generale, il legislatore ha poi previsto alcune cause di sospensione della prescrizione nell'ipotesi in cui il titolare del diritto, pur giuridicamente in grado di esercitarlo, si trovi fattualmente o moralmente ostacolato nel suo esercizio in ragione della sussistenza di peculiari rapporti giuridici. Così, unanimemente la giurisprudenza qualifica le ipotesi di sospensione declinate dall'art. 2941 del codice civile come eccezionali, tassative ed insuscettibili di interpretazione estensiva, avendo il legislatore selezionato specificatamente gli impedimenti soggettivi rilevanti ai fini della sospensione del termine (cfr. Cass. Civ., Sez. VI-lav., 8 maggio 2018, ordinanza n. 11004; Cass. Civ., Sez. III, 6 ottobre 2014, n. 21026, Cass. Civ., Sez. I, 12 giugno 2007, n. 13765 Cass. Civ., Sez. L, 6 ottobre 2000, n. 13310). Tale impostazione risulta confortata in dottrina, nonché coerente con ulteriori indici normativi, fra i quali particolarmente significativo è l'art. 247 disp. att. cod. civ.

Si tratta, dunque, di ipotesi selezionate discrezionalmente dal legislatore. Tuttavia, nel caso dei conviventi stabili, l'omessa inclusione fra le cause di sospensione appalesa un impiego irrazionale della potestà legislativa e, a ben vedere, discriminatorio al cospetto delle altre ipotesi omogenee ad essa raffrontabili.

4.2. L'istituto della prescrizione e la disciplina delle cause di interruzione e di sospensione del termine prescrizione, anche al fine di garantire certezza nei rapporti giuridici, si giovano di dati oggettivi temporalmente certi. Sovente tali dati sono rafforzati dal rilievo formale che riveste il relativo atto, ma questo è un elemento niente affatto essenziale.

Basti pensare all'ipotesi di cui al n. 8 dell'art. 2941 del codice civile che, richiedendo la prova della sussistenza del dolo e, soprattutto, del giorno della sua scoperta, dimostra plasticamente che il legislatore non richiede come elemento indefettibile delle cause di sospensione la certezza *ex ante* del periodo di sospensione, da ricavare da dati formali. Inoltre il n. 7 dell'art. 2941 del codice civile, come esteso dalla sentenza n. 262 del 2015 della Corte costituzionale, accoglie ipotesi di sospensione non sempre caratterizzate da elementi formali. La disposizione, infatti, è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevedeva che la prescrizione fosse sospesa tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi; sicché anche il n. 7 diviene ipotesi idonea ad essere applicata ad una situazione che può avere un esclusivo rilievo fattuale non formale, oggetto di normale prova in giudizio, poiché il citato tipo societario può costituirsi anche per *facta concludentia* (cd. s.n.c. di fatto), e quindi la relativa causa di sospensione dipende da elementi di fatto che devono essere oggetto di accertamento.

Ancora in tema di diritti reali gli atti di esercizio del diritto (che producono il medesimo effetto dell'interruzione della prescrizione) si estrinsecano normalmente sul piano fattuale. Può farsi riferimento in via esemplificativa agli atti di esercizio del diritto di servitù prediale, che comportano il decorso *ex novo* del termine di prescrizione in ragione di



meri atti di passaggio, espressivi dell'esercizio della facoltà di godimento riconnesse al diritto reale minore. Si può, inoltre, fare menzione dell'orientamento dottrinale e giurisprudenziale che, in virtù del principio di libertà delle forme, ritiene non necessaria la forma scritta del riconoscimento di debito, il quale è atto idoneo ad interrompere la prescrizione *ex art.* 2944 del codice civile; la possibilità di compiere oralmente un atto di ricognizione di debito è confortata anche dall'argomento storico-diacronico, poiché nell'attuale codice civile nessuna forma viene prescritta all'atto di cui all'*art.* 1988 del codice civile, mentre nel previgente codice civile del 1865, all'*art.* 1325, si richiedeva la forma scritta *ad substantiam*. È chiaro, allora, come il sistema ammetta pacificamente atti che hanno l'effetto di azzerare il termine di prescrizione pur avendo una dimensione eminentemente fattuale o pur essendo compiuti oralmente.

Non si ravvisano, tuttavia, serie ragioni per distinguere in maniera netta queste ipotesi e le cause di sospensione della prescrizione. Al contrario, se gli atti che comunque comportano l'inizio di un nuovo periodo di prescrizione possono essere costituiti da atti privi di carattere formale idoneo ad assicurare certezza *ex ante* nel calcolo del termine prescrizionale, a fortiori ciò dovrebbe poter valere per l'istituto della sospensione della prescrizione, atteso che questa comporta un mero congelamento del termine.

4.3. Non si ravvisa, pertanto, un'intima connessione tra criteri formali idonei a garantire certezza temporale della sospensione della prescrizione e cause sospensive, sia alla luce di tutte le ipotesi di sospensione conosciute dall'ordinamento, nonché del collaterale istituto della interruzione della prescrizione, sia avuto riguardo alla stessa *ratio* giustificatrice dell'estinzione dei diritti per decorso del termine di prescrizione. L'estensione, dunque, della disciplina dell'*art.* 2941 del codice civile all'ipotesi delle convivenze di fatto, postula un accertamento giudiziale sull'inizio della stabile convivenza sorretta da vincolo di affettività e sulla cessazione di questa, che non appare incompatibile col sistema. Del resto, una volta accertato che il credito è sorto, l'onere probatorio del convivente-debitore convenuto in giudizio riguarda solo l'avvenuta decorrenza del termine, spettando al convivente-creditore, che abbia agito per ottenere l'adempimento, dimostrare che prima che il termine spirasse fossero intervenuti atti interruttivi o cause sospensive della prescrizione. Pertanto, in caso di incertezza, in ossequio alle regole generali di cui all'*art.* 2697 del codice civile ricadrebbe sul convivente-creditore il rischio di non aver dimostrato compiutamente l'esistenza e l'esatta durata della convivenza; conseguentemente, ove permanga un dubbio processualmente rilevante sul momento di inizio e su quello di fine della convivenza, il giudicante dovrà considerare sospeso il termine di prescrizione solo nel segmento temporale in cui sia certo che la stabile convivenza connotata da vincolo di affettività era effettiva.

4.4. Il tenore testuale dell'*art.* 2941 n. 1 del codice civile (e con esso, poi, dell'*art.* 1, comma 18, legge n. 76/2016) produce una illegittima discriminazione fra coniugi (e uniti civilmente) e conviventi poiché le ragioni che giustificano la sospensione intraconiugale ricorrono in maniera eguale nei rapporti fra conviventi. La *ratio* della norma è quella di dare rilievo alla sostanziale inesigibilità di comportamenti interruttivi della prescrizione che si renderebbero necessari al fine di tutelare la pienezza dei diritti che un coniuge vanta nei confronti dell'altro; l'interruzione del termine, infatti, salva l'ipotesi del riconoscimento del debito, si avrebbe solo con atti aventi carattere contenzioso (*art.* 2943 del codice civile) che, come tali, risultano certamente in conflitto con il normale svolgersi delle relazioni di convivenza familiare. In altri termini, è al fine di scongiurare il rischio di imporre nei rapporti fra partner il compimento di atti di «frizione» o di contrasto, che il legislatore ha disposto che il termine prescrizionale non decorra in costanza di matrimonio, sicché anche in assenza di atti interruttivi i diritti vantati verso l'altro risultino salvaguardati in caso di cessazione del rapporto. Solo quando la crisi della coppia sia conclamata, vi sia sostanziale separazione e cessazione della *affectio*, allora può venire meno il timore di turbare l'armonia familiare e diviene nuovamente pretendibile il compimento di atti interruttivi della prescrizione.

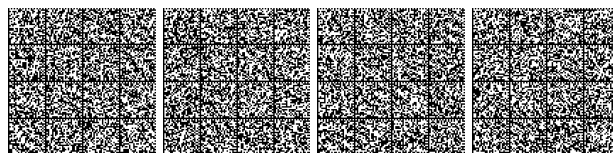
Appare dunque chiaro che quel che rileva non è tanto la veste formale, ma la consistenza sostanziale del rapporto affettivo-familiare che lega titolare del diritto e soggetto passivo dello stesso, caratterizzato da stabilità e coabitazione. Si tratta di un rapporto che è oggetto di sicura garanzia costituzionale e sovranazionale e che appare omogeneo ed indistinguibile a prescindere dalle formalità del vincolo che lega le due persone. È del resto ormai un dato acquisito nella giurisprudenza che vi sia sostanziale identità delle relazioni sentimentali, affettive e familiari, fra coniugi e fra conviventi (in questo senso, *cfr.* Cass. Pen., Sez. Un., 26 novembre 2020, n. 10381).

Si ravvisa, pertanto, l'omogeneità delle fattispecie poste a raffronto e la pari riferibilità alle stesse della *ratio legis* della norma censurata, sicché l'esclusione degli stabili conviventi dall'ambito applicativo della norma denunciata appare priva di ragionevole giustificazione e, conseguentemente, lesiva del principio di eguaglianza.

5. La violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione da parte dell'omessa previsione della sospensione della prescrizione fra conviventi appare, dunque, non manifestamente infondata.

5.1. Non è utilmente esperibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

Pur al cospetto del sopraesposto orientamento giurisprudenziale, ascrivibile al diritto vivente, che esclude rigidamente non solo l'analogia, ma anche l'interpretazione estensiva dell'*art.* 2941 del codice civile, si ritiene non impedito tentare un'interpretazione estensiva dell'*art.* 2941, n. 1, del codice civile (ovvero, occorrendo, dell'*art.* 1, comma 18, legge n. 76/2016) ove ciò si dimostrasse indispensabile a salvare la norma censurata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale. Siffatto



percorso esegetico, infatti, non entrerebbe in conflitto col divieto di cui all'art. 14 delle preleggi, il quale a fronte di norme eccezionali preclude chiaramente solo l'applicazione analogica. Tuttavia, tale tentativo si appalesa fallimentare, poiché per quanto si voglia dilatare il concetto di coniuge (o di uniti civilmente), il dato letterale impedisce di considerare ricompreso in tale nozione lo stabile convivente, vista in particolare l'assenza in quest'ultimo caso del dato formale, che si è detto essere caratterizzante invece i primi rapporti indicati. Si tratterebbe di un'interpretazione adeguatrice *praeter legem* che, alla luce del carattere tassativo della norma, finisce per oltrepassare i limiti sanciti dai canoni d'interpretazione, costituendo infine un'interpretazione *contra legem*.

Per cui, solo un'applicazione analogica in senso proprio della disposizione sarebbe idonea a colmare la lacuna costituzionalmente inammissibile, ma ciò è escluso sia dal diritto vivente che dall'art. 14 delle preleggi, in presenza di norme eccezionali.

Risulta pertanto necessario l'interpello del Giudice delle leggi.

6. Anche ove si ritenesse che l'ipotesi dei coniugi (art. 2941 n. 1 del codice civile) e degli uniti civilmente (art. 1, comma 18, legge n. 76/2016) non rappresentino validi termini di comparazione al fine di censurare, sotto questo aspetto, la discrezionalità legislativa, la non manifesta infondatezza della questione risiederebbe, in via subordinata, nella patente irragionevolezza intrinseca all'opzione legislativa, parimenti violativa dell'art. 3 della Costituzione.

6.1. L'art. 2 della Costituzione, laddove garantisce le formazioni sociali familiari e i diritti dei singoli all'interno di queste, impone al legislatore di rispettare ad un tempo l'armonia familiare e le situazioni giuridiche soggettive di cui i componenti sono titolari. La mancata sospensione della prescrizione fra conviventi onera il partner creditore a compiere atti interruttivi della prescrizione (intimazioni ad adempiere, domande giudiziali, richieste al giudice di fissazione di un termine per l'adempimento, etc.) che sono in grado di incrinare i rapporti familiari in spregio agli articoli 2 e 117, comma I, della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 8 Cedu).

6.2. L'omissione legislativa impone al convivente-creditore di compiere atti quali la costituzione in mora del proprio compagno-debitore per garantire la propria sfera giuridica patrimoniale. Si tratta di un'opzione irrazionale, poiché l'intimazione ad adempiere e la costituzione in mora (ma lo stesso si dica, *a fortiori*, per la domanda giudiziale) interrompono la prescrizione perché hanno l'effetto di contrastare quella sorta di presunzione di tolleranza del creditore circa il ritardo nell'ottenimento della prestazione; solo ove tale presunta tolleranza si protragga per oltre dieci anni il diritto può considerarsi prescritto in virtù del consolidamento nel tempo di un totale disinteresse del suo titolare.

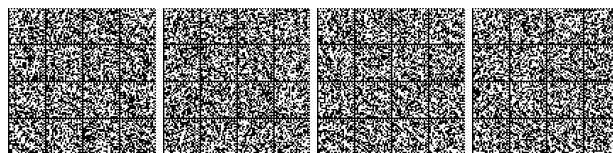
Nei rapporti di convivenza *more uxorio* tale presunzione non può valere.

Tra conviventi non può essere presunto che la tolleranza (*id est*, l'omessa intimazione ad adempiere) sia sinonimo di disinteresse nella tutela del diritto da parte del titolare. Deve, all'opposto, presumersi – secondo l'*id quod plerumque accidit* – che l'omissione di atti volti a compulsare l'adempimento del convivente-debitore sia un contegno volto a non compromettere la stabilità e la serenità del nucleo familiare. Allora, se è vero che la *ratio* degli articoli 2941, n. 1, del codice civile (e poi dell'art. 1, comma 18, legge n. 76/2016) è quella di valorizzare le «posizioni individuali dei membri della famiglia rispetto alla conservazione dell'unità familiare» (Cass. Civ., Sez. I, 14 dicembre 2018, ordinanza n. 32524) e se è parimenti vero che l'istanza di conservazione della comunità familiare ha pari consistenza costituzionale a prescindere dal vincolo coniugale (articoli 2 e 117, comma I, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 Cedu, nonché articoli 9 e 33 CDFUE), risulta costituzionalmente incompatibile l'omessa previsione in tali casi di un istituto che è idoneo a salvaguardare questi valori.

6.4. L'attuale quadro normativo è idoneo ad incentivare comportamenti antisociali e, comunque, incongrui ed incoerenti con il normale sviluppo delle relazioni familiari. Da un canto, infatti, non beneficiando della sospensione della prescrizione dei suoi diritti, un membro della coppia convivente potrebbe essere disincentivato o intimorito dal fornire a prestito risorse economiche importanti all'altro, il quale potrebbe trovarsi in condizioni di difficoltà finanziaria o, al contrario, di cogliere importanti occasioni d'affare. Dall'altro, l'omissione legislativa potrebbe incentivare condotte da parte del convivente-debitore ai danni dell'altro, ritardando l'adempimento delle proprie obbligazioni confidando nell'omissione di formali atti interruttivi del termine di prescrizione da parte del convivente-creditore. La famiglia di fatto potrebbe giungere persino a disgregarsi, come non di rado accade anche per questioni soltanto patrimoniali, per effetto del clima di tensione che la necessità di far valere il proprio diritto, pena la sua prescrizione, oppure la sostanzialmente necessitata rinuncia a farlo (con conseguenti rancori inespressi) potrebbe innescare tra i conviventi.

Tali condotte si pongono in contrasto con i valori di solidarietà sociale, di solidarietà familiare e di corretto e pacifico sviluppo delle relazioni familiari (articoli 2, 117, comma I, 8 Cedu), senza che a sminuire la valenza della questione possa essere il carattere patrimoniale dei diritti in gioco, visto il riflesso evidenziato che simili questioni possono avere sulla stessa famiglia, come oggetto di tutela da parte della Costituzione e della disciplina sovranazionale.

7. Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, esperito inutilmente il tentativo di interpretazione adeguatrice della norma censurata, non rimane dunque che rimettere la questione alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 ss. legge n. 87 del 1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

solleva questione di legittimità costituzionale della norma di cui agli articoli 2941 n. 1 codice civile e (occorrendo) 1 comma 18, legge 20 maggio 2016, n. 76 nella parte in cui non prevedono che la prescrizione dei diritti sia sospesa anche fra conviventi stabili e legati, fra loro, da vincolo di affettività familiare, per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione e, comunque, per intrinseca irragionevolezza (art. 3 della Costituzione) della norma;

sospende il presente giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dispone la trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attinente il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni.

Firenze, 8 maggio 2025

Il Giudice: D'ALFONSO

25C00147

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-025) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 0 6 1 8 *

€ 6,00

