

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 26

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 25 giugno 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 80. Sentenza 21 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Costi della manodopera, del personale e oneri aziendali in materia di salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro - Soggetti sottoposti a verifica - Concorrente collocatosi primo in graduatoria, anziché tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura - Violazione della competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza» e delle prerogative statutarie in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, anche in relazione alle pertinenti norme statali qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2, art. 22, comma 13, sostitutivo del comma 4 dell'art. 27 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma, numero 17).....

Pag. 1

N. 81. Sentenza 19 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo - Omessa previsione - Denunciata violazione di un principio e criterio direttivo della legge delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, art. 3.
- Costituzione, art. 76.....

Pag. 10

N. 82. Sentenza 20 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione Abruzzo - Designazione dei membri del comitato di gestione dell'ambito territoriale di caccia (ATC) - Ripartizione del numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale, mediante norma di interpretazione autentica, attraverso il metodo D'Hondt - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto inviolabile di ciascun cacciatore a vedersi rappresentato i nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.

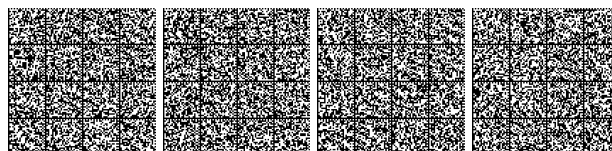
- Legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 15

N. 83. Sentenza 20 maggio - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio principale - Innalzamento, a seguito di novella legislativa, del minimo a otto anni di reclusione, senza possibilità di adeguato bilanciamento, anziché possibile diminuzione della pena principale, 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 - Violazione dei principi di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.



Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della lesione mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio - Pena accessoria - Interdizione perpetua dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno - Automatica, anziché possibile, sua irrogazione - Violazione dei principi di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 583-*quinquies*, commi primo, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69, e secondo.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.

Pag. 20

N. **84.** Sentenza 21 maggio - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Assicurazione delle cure primarie per cittadini residenti in aree disagiate prive del medico di medicina generale - Possibilità, sino al 31 dicembre 2024, che tali medici, anche in quiescenza e con contratti libero professionali, aderiscano a progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati dalle Aziende sanitarie locali (ASL), e dispongano del ricettario - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12, art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce il comma 2-*ter* nell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5, e con riferimento al solo secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4 e 5.

Pag. 29

N. **85.** Ordinanza 9 - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e dal Circolo Domus Sardinia nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che disciplina il riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto *iure sanguinis*) e i relativi limiti - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 1, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.

Pag. 36

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **118.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 26 maggio 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Interventi sulle tariffe incentivanti per l'elettricità prodotta da tali impianti – Deroga alle disposizioni di rimodulazione delle tariffe in senso peggiorativo, di cui ai commi da 3 a 6 dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito, prevista a favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, all'entrata in vigore della legge di conversione, enti locali o scuole – Mancata previsione che tale deroga si applica, alle medesime condizioni, anche agli impianti i cui soggetti responsabili sono società *in house* costituite da enti locali.

- Legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 22-*bis* (*recte*: decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 22-*bis*).

Pag. 39



N. 119. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 21 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, 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-bis, del decreto-legge n. 13 del 2017, come convertito, [, e cioè 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], invece che alla sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Denunciata omessa disciplina dei modi di trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale – Denunciato omesso riconoscimento al giudice competente alla convalida di disporre misure alternative e di revocare d'ufficio la misura, se ne vengono meno i presupposti o sono decorsi i termini di durata.

Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – 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 – Disposizioni processuali – Disposizioni a garanzia di un accesso effettivo alla difesa e sulla partecipazione del pubblico ministero all'udienza di convalida – Omessa previsione.

- 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, 17, 18, 18-bis, e 19; decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, art. 5-bis; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), artt. 6 e 7; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14.

Pag. 44

N. 120. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 28 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. 60

N. 121. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 28 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. 71

N. 122. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 28 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. 83



N. 123. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 30 aprile 2025

Esecuzione penale – Rinvio facoltativo dell’esecuzione della pena – Casi in cui l’esecuzione di una pena può essere differita – Omessa previsione che “Se, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all’esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di doversi procedere”.

– Codice penale, art. 147.

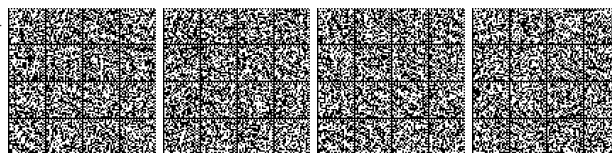
Pag. 95

N. 124. Ordinanza del Consiglio di Stato del 20 maggio 2025

Calamità pubbliche – Camere di commercio – Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016 – Applicazione della disposizione transitoria di cui all’art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge n. 580 del 1993, agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 215 del 2023 – Composizione della giunta della medesima camera di commercio, per la stessa durata, da parte del presidente e di un numero di membri pari a nove – Proroga del termine di cui all’art. 38, comma 1, della legge n. 273 del 2002 di ulteriori novanta giorni nell’ambito della procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche – Previsione che l’art. 12 della legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata.

– Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo.

Calamità pubbliche – Camere di commercio – Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016 – Applicazione della disposizione transitoria di cui all’art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge n. 580 del 1993, agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 215 del 2023 – Composizione della giunta della medesima camera di commercio, per la stessa durata, da parte del presidente e di un numero di membri pari a nove – Proroga del termine di cui all’art. 38, comma 1, della legge n. 273 del 2002 di ulteriori novanta giorni nell’ambito della procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche – Previsione che l’art. 12 della legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata – Prevista soppressione dell’ultimo periodo dell’art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215 del 2023, come convertito.



- Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)).

In subordine: Impresa e imprenditore – Camere di commercio – Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – Previsione che i componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui all'art. 10, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla Consulta di cui all'art. 10, comma 6, della medesima legge.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 12, comma 1.....

Pag. 106

N. 125. Ordinanza del Tribunale di Pordenone dell'8 aprile 2025

Circolazione stradale – Codice della strada – Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti – Modifiche normative – Soppressione ai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 187 del d.lgs. n. 285 del 1992 delle parole: «in stato di alterazione psico-fisica».

- Legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1 e 2.

Pag. 124



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 80

Sentenza 21 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Costi della manodopera, del personale e oneri aziendali in materia di salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro - Soggetti sottoposti a verifica - Concorrente collocatosi primo in graduatoria, anziché tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura - Violazione della competenza esclusiva nella materia «tutela della concorrenza» e delle prerogative statutarie in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, anche in relazione alle pertinenti norme statali qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2, art. 22, comma 13, sostitutivo del comma 4 dell'art. 27 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma, numero 17).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

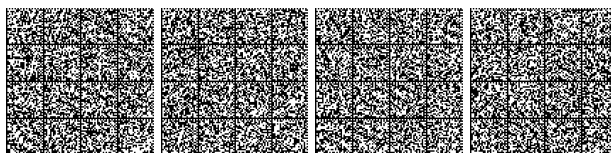
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 16 settembre 2024, depositato in cancelleria il 24 settembre successivo, iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

— 1 —



uditi l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Patrizia Pignatta per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 24 settembre 2024 e iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell'ambiente e del paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato).

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 4 dell'art. 27 della legge della Provincia di Bolzano 17 dicembre 2015, n. 16 (Disposizioni sugli appalti pubblici) con il seguente: «4. In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali non sono richiesti nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale. Prima dell'aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. I nominativi dei subappaltatori vengono richiesti esclusivamente in fase di esecuzione del contratto».

Sarebbero violati gli artt. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione, nonché gli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- Secondo il ricorrente, la modifica legislativa introdotta dalla disposizione impugnata, applicabile agli appalti pubblici «di interesse provinciale» disciplinati dalla legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, contrasterebbe con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici).

L'art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici dispone che «[n]ell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale». Di conseguenza - osserva il ricorrente -, tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara sono tenuti a fornire tali indicazioni in sede di offerta, «a prescindere dal (solo successivo) esito della procedura» stessa.

La disposizione impugnata, invece, prevede che questo adempimento sia richiesto al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria, quindi soltanto prima dell'aggiudicazione, nonostante i costi della manodopera e gli oneri aziendali sostenuti dall'operatore economico per rispettare le disposizioni sulla sicurezza e sulla salute sul luogo di lavoro costituiscano parte integrante dell'offerta economica e debbano pertanto essere considerati, quale «elemento ineludibile», ai fini della valutazione complessiva operata dalla stazione appaltante in sede di determinazione della graduatoria.

Lo confermerebbe il testo dell'art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici, il quale, nel disciplinare le «[o]fferte anormalmente basse», prevede che «[l]e stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa».

1.2.- Il ricorrente osserva che la disposizione impugnata rischia di attenuare le tutele dei dipendenti degli operatori economici partecipanti alle procedure di gara, tutele che il codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 ha inteso invece «irrobustire», innovando rispetto alla disciplina anteriore.

Il citato art. 108, comma 9, andrebbe considerato - oltre che insieme alla norma sui criteri di aggiudicazione dell'offerta, di cui al comma 4 dello stesso articolo - anche alla luce della previsione contenuta nell'art. 41, comma 14, cod. contratti pubblici, concernente la determinazione dell'importo posto a base di gara nei contratti di lavori e servizi.



Tale ultima disposizione prevede, da un lato, che per determinare l'importo posto a base di gara la stazione appaltante «individua nei documenti di gara i costi della manodopera» e, d'altro lato, che «[i] costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso».

Occorre perciò distinguere, secondo il ricorrente, tra l'importo posto a base di gara determinato dalla stazione appaltante, di cui fanno parte anche i costi di manodopera e di sicurezza, e l'importo ribassabile dal concorrente, che invece non li deve comprendere. Si imporrebbe così alle imprese di stimare in modo congruo e adeguato tali costi ex ante, in modo da «costruire una corretta base di ribasso». Infatti, se l'operatore economico indicasse nell'offerta un costo della manodopera diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, l'offerta stessa sarebbe sottoposta al procedimento di verifica dell'anomalia.

Le richiamate regole del codice dei contratti pubblici, conformatesi a consolidati orientamenti sia della giurisprudenza amministrativa che della Corte di giustizia dell'Unione europea, sarebbero improntate alla necessità che la stazione appaltante determini la base d'asta in modo congruo e corretto e alla necessità che essa valuti, in piena trasparenza ed ex ante, la rispondenza di tutte le offerte alla normativa lavoristica.

Tutti gli operatori economici dovrebbero dunque indicare separatamente nella propria offerta i costi della manodopera e della sicurezza, insuscettibili di ribasso, avendo il legislatore statale espresso «una scelta [...] non derogabile dall'ordinamento territoriale, in quanto mirata a raggiungere un complessivo punto di equilibrio fra perseguimento dell'utile d'impresa in sede di partecipazione a procedure pubbliche per l'aggiudicazione di appalti, e sostenibilità sociale delle relative offerte».

1.3.- Richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui le disposizioni del codice dei contratti pubblici che disciplinano le procedure di gara, da un lato, sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» e, d'altro lato, vanno qualificate sia come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia come norme con cui lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il ricorrente lamenta la violazione, in primo luogo, dell'art. 117, primo comma, Cost., nonché degli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale, disposizione, quest'ultima, che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», nel rispetto degli obblighi sovranazionali in materia di tutela della concorrenza. L'art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024 avrebbe introdotto una disciplina in contrasto con tale previsione statutaria.

La disposizione impugnata, inoltre, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», ponendosi in contrasto con i citati artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Sarebbero di conseguenza superati, anche sotto tale profilo, i limiti posti dai citati artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

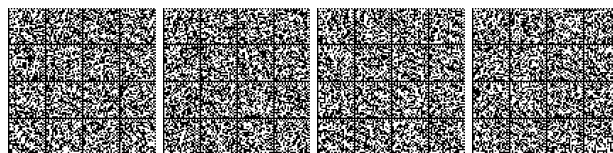
2.- La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio con atto depositato il 21 ottobre 2024, concludendo per l'inammissibilità e, nel merito, per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- In via preliminare, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità, innanzi tutto, della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., posto che tale parametro, in ragione di quanto disposto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sarebbe applicabile alle province autonome solo nella parte in cui attribuisce forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dai relativi statuti. Non verificandosi tale circostanza nel caso concreto, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non sarebbe conferente, «tanto più che la violazione dei limiti della competenza statutaria è fatta derivare direttamente dal contrasto con il [c]odice dei contratti pubblici».

Le questioni sarebbero inammissibili, inoltre, per non avere il ricorrente indicato «in quali termini si sarebbe determinato un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale».

2.2.- Nel merito, la Provincia autonoma evidenzia che l'art. 27, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, nel testo previgente - introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge della Provincia di Bolzano 9 luglio 2019, n. 3 (Semplificazioni negli appalti pubblici) -, prevedeva il controllo dei costi e degli oneri in esame solo nei confronti dell'aggiudicatario, statuendo che «[i]n fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo aggiudicatario l'indicazione del costo della manodopera e del personale, nonché degli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro». Nell'ipotesi di esito negativo della verifica, di conseguenza, si sarebbe dovuto procedere all'annullamento dell'aggiudicazione, all'escussione della garanzia provvisoria e allo scorrimento della graduatoria.

Con la modifica apportata dalla disposizione impugnata, il legislatore provinciale, anziché violare le regole del codice dei contratti pubblici, vi avrebbe aderito nella parte in cui esse prevedono che la suddetta verifica avvenga in



una fase precedente l'aggiudicazione. Secondo il novellato art. 27, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, infatti, la stazione appaltante dovrebbe procedere sempre, prima dell'aggiudicazione e a prescindere dalla valutazione di anomalia dell'offerta, alla verifica della congruità dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza, trattandosi di una condizione autonoma e indefettibile del provvedimento di aggiudicazione.

Sarebbe pacifica, d'altra parte, la circostanza che, in sede di offerta, i partecipanti alla gara debbano tenere conto di tali costi nella determinazione dell'importo economico. La modifica normativa introdotta a livello provinciale - analoga, secondo la Provincia autonoma, a una previsione già esistente, come prima evidenziato - sarebbe consistita nella richiesta della loro puntuale indicazione solo al concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria, in ossequio ai principi di massima celerità, di semplificazione e di risultato, ispiratori del codice dei contratti pubblici, senza esonerare i concorrenti dal considerare gli stessi costi nella formulazione dell'offerta.

In tal modo - osserva la Provincia autonoma - ogni concorrente è consapevole del fatto che la sua offerta, ove egli risulti primo in graduatoria, sarà sottoposta a verifica di congruità a prescindere da eventuali anomalie e che i costi del personale e della sicurezza dovranno essere giustificati in coerenza con l'importo complessivo da lui indicato, al pari di quanto accadrebbe ove l'offerta fosse sottoposta a verifica di anomalia, ex art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici.

Il legislatore provinciale avrebbe esclusivamente inteso «sollevare i partecipanti alla procedura dal dover fornire sin dalla fase della partecipazione alla gara la puntuale e specifica indicazione di detti costi, trasferendo tale obbligo in capo al solo soggetto collocato [ne]lla prima posizione della graduatoria», senza rinunciare alla tutela sostanziale dei diritti dei lavoratori, che risulterebbe anzi rafforzata rispetto alla normativa statale.

Secondo quest'ultima, infatti, la verifica del rispetto dei minimi salariali, dei costi della manodopera e dei profili di sicurezza scatterebbe solo nell'ipotesi di anomalia dell'offerta, ex art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici, o nell'ipotesi in cui i costi della manodopera indicati dal concorrente divergano dai valori indicati nei documenti di gara, ex art. 41, comma 14, dello stesso codice.

Inoltre, la disposizione impugnata dovrebbe essere letta considerando l'intero impianto normativo in cui si colloca.

In particolare, andrebbe considerato anche il comma 4-bis dell'art. 27 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, come sostituito dall'art. 22, comma 14, della stessa legge prov. Bolzano n. 2 del 2024, che non è oggetto di censura da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La Provincia autonoma osserva che in esso si prevede, conformemente all'art. 11, commi 3 e 4, cod. contratti pubblici, l'obbligatoria indicazione, nei bandi e negli inviti, del contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione. Inoltre, si prevede che la stazione appaltante, prima dell'aggiudicazione, richieda al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il contratto collettivo da lui applicato, con obbligo di produrre una dichiarazione di equivalenza delle tutele garantite al personale dipendente, se ha indicato un contratto collettivo diverso da quello individuato nel bando o nell'invito. La stessa disposizione prevede poi che la stazione appaltante proceda alla verifica del contratto indicato dal concorrente.

In tutte queste ipotesi - osserva ancora la Provincia autonoma - entrambe le discipline, statale e provinciale, stabiliscono che la stazione appaltante richieda soltanto prima di procedere all'aggiudicazione la dichiarazione di impegno dell'operatore ad applicare il contratto collettivo individuato dalla stazione appaltante, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele garantite dal diverso contratto collettivo da lui indicato; entrambe le discipline, inoltre, stabiliscono le medesime conseguenze in caso di verifica negativa di tale equivalenza, consistenti nell'esclusione dell'operatore inadempiente dalla procedura e nello scorrimento della graduatoria, ex artt. 107, comma 2, e 110, comma 5, lettera a), cod. contratti pubblici, nonché ex art. 27, comma 4-bis, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2015.

2.3.- Ciò posto, non sussisterebbero «incompatibilità» in riferimento alla materia «tutela della concorrenza», tenuto conto:

- della competenza legislativa esclusiva della Provincia autonoma di Bolzano nella materia dei «lavori pubblici di interesse provinciale», da esercitare «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto [...] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali», ex artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale;

- dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici), secondo il quale «[l]e Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture [...]».



La natura trasversale della materia concorrenziale non si tradurrebbe in un'integrale «espropriazione delle competenze legislative regionali e delle Province autonome». Nessun pregiudizio all'esclusività delle prerogative statali in tale materia deriverebbe dalla disposizione impugnata, non incidendo quest'ultima sull'assetto concorrenziale del mercato e sull'equilibrio economico generale. Essa rimarrebbe «sintonizzata sulla realtà provinciale», trattandosi di una mera semplificazione burocratica rientrando nella sfera della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma.

Nell'esercizio di tale competenza e senza travalicarne i limiti, dunque, il legislatore provinciale avrebbe inteso facilitare la partecipazione alle procedure di gara, riducendone gli oneri di produzione documentale e introducendo così misure pro-concorrenziali, in linea con quanto disposto dal citato art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017.

Inoltre, non sussisterebbe alcun contrasto con norme fondamentali delle riforme economico-sociali, in quanto anche la disposizione provinciale impugnata rispetterebbe il principio, desumibile dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110 cod. contratti pubblici, in base al quale le stazioni appaltanti devono verificare, prima dell'aggiudicazione, che il costo del personale non sia inferiore ai minimi salariali retributivi, per non pregiudicare il diritto dei lavoratori tutelato dall'art. 36 Cost.

2.4.- La disposizione provinciale impugnata sarebbe altresì rispettosa dell'art. 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, a tenore del quale «[g]li Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X».

Infine, non sarebbe violato il principio di uniformità di trattamento degli operatori economici nell'intero territorio nazionale, poiché anche coloro che partecipano alle procedure di gara regolate dalla legge prov. Bolzano n. 16 del 2015, come modificata dalla disposizione provinciale impugnata, sarebbero obbligati, in sede di presentazione dell'offerta, a tenere conto dei costi in esame, in quanto strettamente collegati alla determinazione del «monte ore» del personale necessario per la corretta esecuzione della prestazione. Gli operatori economici, come già osservato, sarebbero esclusivamente sollevati dai relativi oneri documentali sin dalla fase iniziale di partecipazione alla gara.

3.- La Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza pubblica, richiamando gli argomenti già esposti.

In tale memoria, inoltre, la Provincia autonoma richiama il decreto dell'Agenzia per i contratti pubblici (ACP) della Provincia autonoma di Bolzano 18 agosto 2023, n. 48, recante «Approvazione schemi-tipo dei disciplinari di gara per lavori, servizi e forniture e servizi di architettura e ingegneria», il quale, discostandosi dal bando-tipo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) n. 1 del 2023 (Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo), ha previsto, alla lettera a), che i costi della manodopera indicati dalla stazione appaltante nei documenti di gara possano essere oggetto di ribasso, in linea con la più recente giurisprudenza amministrativa sul punto.

Infine, la Provincia autonoma osserva che, in forza della medesima disposizione, la stazione appaltante deve compiere sempre la verifica della congruità del costo della manodopera e degli oneri aziendali relativi all'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, a differenza di quanto avviene a livello nazionale, dove tale verifica viene effettuata solo in caso di anomalie nell'offerta.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 34 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 27 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2025 con la seguente previsione: «4. In fase di procedura di gara la stazione appaltante richiede al solo concorrente collocatosi primo in graduatoria di indicare il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Il costo della manodopera e del personale nonché gli oneri aziendali non sono richiesti nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale. Prima dell'aggiudicazione la stazione appaltante verifica la congruità del costo e degli oneri indicati. In caso di esito negativo della verifica, si procede con l'esclusione del concorrente e lo scorrimento della graduatoria. I nominativi dei subappaltatori vengono richiesti esclusivamente in fase di esecuzione del contratto».



Tale disposizione provinciale contrasterebbe con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, i quali prevedono, rispettivamente, che:

- «[n]ell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale»;

- «[l]e stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa».

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni del codice dei contratti pubblici sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» e costituiscono norme fondamentali delle riforme economico-sociali, attuative anche di obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Esse, nell'imporre a tutti gli operatori economici partecipanti alla procedura di indicare nell'offerta, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali sostenuti per rispettare le disposizioni sulla sicurezza e sulla salute sul luogo di lavoro, esprimerebbero la necessità che la stazione appaltante determini la base d'asta in modo congruo e corretto e valuti, in piena trasparenza ed ex ante, «a prescindere dal (solo successivo) esito della procedura», la rispondenza di tutte le offerte alla normativa posta a tutela dei lavoratori.

La disposizione provinciale impugnata, nel richiedere questo adempimento al solo concorrente risultato primo in graduatoria, non terrebbe conto del fatto che i costi della manodopera e della sicurezza costituiscono parte integrante dell'offerta economica e dovrebbero pertanto essere considerati, quale «elemento ineludibile», ai fini della valutazione complessiva operata dalla stazione appaltante in sede di determinazione della graduatoria. Lo confermerebbe il testo del citato art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici, il quale prevede che tra gli elementi specifici di valutazione delle offerte anormalmente basse siano inclusi «i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9».

Di conseguenza, sarebbero violati l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

2.- Vanno esaminate, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo, la questione concernente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sarebbe inammissibile, in quanto tale parametro potrebbe applicarsi alle regioni a statuto speciale e alle province autonome solo nella parte in cui attribuisce forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dai relativi statuti, ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), dunque, non sarebbe conferente.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente lamenta, in realtà, il superamento dei limiti della potestà legislativa provinciale di natura primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», di cui all'art. 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

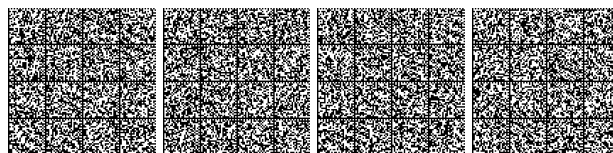
Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare - in forza del richiamo fatto dall'art. 8 citato al precedente art. 4 - gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (in senso analogo, sentenze n. 174 del 2024 e n. 23 del 2022).

In secondo luogo, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità della medesima questione sull'assunto che il ricorrente non avrebbe indicato «in quali termini» la disposizione impugnata comporti «un livello di tutela della concorrenza inferiore rispetto a quello garantito dalla legislazione statale».

Anche questa eccezione non è fondata, in quanto una simile censura riguarda, semmai, il merito della questione.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri evoca, innanzi tutto, la violazione degli artt. 4 e 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale, per superamento dei limiti posti alla competenza legislativa primaria provinciale nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale» dalle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici, emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A questo proposito il ricorrente evoca, come si è visto, quali norme statali interposte, gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici.



Tra queste norme assume peculiare rilievo l'art. 108, comma 9, secondo il quale l'indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro è espressamente imposta a tutte le imprese concorrenti «a pena di esclusione» dalla procedura di gara.

È innanzi tutto opportuno ricostruire sinteticamente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

3.1.- Con riguardo all'art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici, il Consiglio di Stato, nella relazione allo schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, del 7 dicembre 2022, ha osservato che «[l]a disposizione è presente anche nel decreto legislativo n. 50 del 2016 ed è ormai oggetto di un consolidato orientamento giurisprudenziale diretto a descrivere l'omissione in questione quale causa di esclusione», precisando che, «[a] tali fini, è stato espressamente inserito l'inciso "a pena di esclusione" per dare maggiore certezza agli operatori giuridici derivanti dalla citata omissione dichiarativa» (pag. 158).

Invero, il previgente codice dei contratti pubblici dettava, al comma 10 dell'art. 95, una norma simile, ma priva dell'espressa comminatoria dell'esclusione, per il caso in cui non fossero stati indicati dall'impresa separatamente i costi della manodopera e quelli della sicurezza.

Senonché, nell'interpretare tale disposizione, la giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, ordinanza 24 gennaio 2019, n. 1 e sentenze 2 aprile 2020, n. 7 e n. 8; sezione quinta, sentenza 17 febbraio 2022, n. 1191; Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, sentenza 21 giugno 2024, n. 1559) era pervenuta alla conclusione che:

a) la mancata indicazione separata dei costi della manodopera e della sicurezza comportasse necessariamente l'esclusione dell'impresa dalla gara, senza possibilità di sanatoria mediante il cosiddetto "soccorso istruttorio" (in applicazione del principio della par condicio competitorum);

b) l'esclusione dalla gara scattasse anche in assenza di espressa previsione della *lex specialis*, in quanto la normativa era sufficientemente chiara in ordine a tale obbligo, considerando che ai pubblici appalti debbono prendere parte soggetti ragionevolmente informati e normalmente diligenti;

c) i suddetti costi non fossero neppure ricostruibili *ex post*, in sede di verifica di congruità delle offerte, attraverso l'eventuale dimostrazione che il dato era comunque compreso nell'offerta economica, anche se non espressamente indicato: ciò, in quanto i costi dovevano essere espressamente «indicati» e non soltanto considerati o comunque contemplati dai concorrenti.

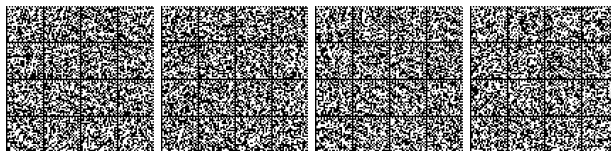
La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto l'esclusione dalla gara conseguente al mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, come interpretate dalla giurisprudenza, compatibile con il diritto dell'Unione europea (CGUE, nona sezione, sentenza del 2 maggio 2019, in causa C-309/18, Lavorgna srl contro Comune di Montelanico e altri).

Quanto alla *ratio* sottesa all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'obbligo dichiarativo in esame e il correlato automatismo espulsivo rispondessero «all'evidente esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo da parte delle amministrazioni», osservando in particolare che «negli appalti ad alta intensità di manodopera (in cui gli oneri lavorativi sono la parte prevalente - o pressoché esclusiva - degli oneri di impresa), il concorrente che formuli un'offerta economica omettendo del tutto di specificare quali siano gli oneri connessi alle prestazioni lavorative non commette soltanto una violazione di carattere formale, ma presenta un'offerta economica di fatto indeterminata nella sua parte più rilevante, in tal modo mostrando un contegno certamente incompatibile con l'onere di diligenza particolarmente qualificata che ci si può ragionevolmente attendere da un operatore professionale» (Cons. Stato, n. 1191 del 2022, che richiama l'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 1 del 2019).

Anche di recente, si è affermato che la previsione di cui all'art. 95, comma 10, del d.lgs. n. 50 del 2016 aveva lo scopo «di consentire alla stazione appaltante di verificare in che modo l'operatore economico sia giunto a formulare il prezzo offerto, onde evitare un vulnus alla tutela del lavoro sotto il profilo della salute e della sicurezza dei lavoratori (art. 32 Cost.)» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 14 aprile 2025, n. 3195).

In altri termini, l'indicazione del costo della manodopera rappresenta «un elemento costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, che non è suscettivo di essere immutato nell'importo, al pari degli oneri aziendali per la sicurezza, pena l'incisione degli interessi pubblici posti a presidio delle esigenze di tutela delle condizioni di lavoro e di parità di trattamento dei concorrenti» (TAR Veneto, sezione prima, sentenza 9 febbraio 2024, n. 230, che richiama Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 31 maggio 2022, n. 4406).

Dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, che ha reso esplicite le conseguenze dell'omessa indicazione dei costi nell'offerta economica, la giurisprudenza amministrativa ha puntualmente osservato che «il d.lgs. n. 36 del 2023 segue la via tracciata dal d.lgs. n. 50 del 2016 nell'assicurare una tutela rafforzata degli inte-



ressi dei lavoratori, richiedendo ai partecipanti alla gara di indicare, in via separata, nella propria offerta economica, i costi della manodopera e i costi per gli oneri di sicurezza, e sanzionando con l'esclusione la violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del d.lgs. n. 36 del 2023). Dalla lettura combinata delle disposizioni citate, emerge, infatti, la volontà di responsabilizzare gli operatori economici, allo scopo di assicurare che questi ultimi, prima di formulare il proprio "ribasso complessivo", svolgano una seria valutazione preventiva dei predetti costi. L'art. 108, comma 9, innovando rispetto al codice previgente, sanziona espressamente l'omessa indicazione nell'offerta economica dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, con l'esclusione dalla gara, come riconosciuto nella relazione al nuovo codice. Da ciò si desume la piena continuità del codice del 2023 rispetto a quello del 2016 nella tutela degli interessi dei lavoratori» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 19 novembre 2024, n. 9255 e, in senso analogo, n. 9254).

3.2- Ciò premesso, la questione è fondata.

Depone in tal senso l'evidente difformità della disposizione provinciale impugnata rispetto alle norme del codice dei contratti pubblici invocate dal ricorrente, che prevedono sia la specifica indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza nell'offerta economica, a pena di esclusione dell'operatore dalla procedura di gara (art. 108, comma 9, cod. contratti pubblici), sia la verifica ad opera della stazione appaltante dell'offerta che appaia anormalmente bassa sulla base di tali indicazioni (art. 110, comma 1, dello stesso codice).

La disposizione provinciale impugnata, infatti, esonera gli operatori economici dall'indicare i costi in sede di presentazione delle offerte, a pena di esclusione, e differisce l'insorgenza di tale obbligo al momento successivo alla formazione della graduatoria, limitandolo, peraltro, all'operatore classificatosi per primo.

Viene così vanificata la *ratio* dell'obbligo dichiarativo e del correlato automatismo espulsivo, i quali rispondono, come ha riconosciuto la giurisprudenza amministrativa, all'esigenza perseguita dal nuovo codice dei contratti pubblici di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori, di responsabilizzare gli operatori economici e di rendere più agevoli ed efficaci gli strumenti di vigilanza e controllo, consentendo alla stazione appaltante di verificare con trasparenza ed ex ante, sulla base dei costi dichiarati nella stessa offerta, come gli operatori siano giunti a formulare il prezzo, evitando in tal modo un pregiudizio alla tutela del lavoro. Sotto questo profilo, va ricordato che, come ha parimenti riconosciuto la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 18 aprile 2025, n. 3418, nonché n. 9255 e n. 9254 del 2024; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione quarta, sentenza 29 gennaio 2024, n. 120), la previsione dell'obbligo di dichiarare nell'offerta i costi della manodopera, a pena di esclusione, si spiega in quanto tali costi sono comunque ribassabili rispetto a quelli individuati dalla stazione appaltante nei documenti di gara ai sensi dell'art. 41, comma 13, cod. contratti pubblici e costituiscono elementi specifici in presenza dei quali si avvia il procedimento di verifica dell'anomalia disciplinato dall'art. 110, comma 1, cod. contratti pubblici. Resta ferma, nell'ambito di tale procedimento, «la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale», ex art. 41, comma 14, dello stesso codice.

Il delineato quadro normativo statale, riveniente dal combinato disposto degli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici, è l'esito di un'operazione di bilanciamento fra la tutela della concorrenza, diretta a salvaguardare valori quali la parità di trattamento dei partecipanti alla gara e la trasparenza, e la tutela della manodopera, che il legislatore statale ha inteso apprestare in modo rafforzato, con la finalità di conseguire obiettivi di interesse sociale.

La disposizione provinciale impugnata, dunque, contrasta con la scelta operata dal nuovo codice dei contratti pubblici, in continuità con il precedente, di individuare nella dichiarazione dei costi della manodopera e della sicurezza un elemento di per sé costitutivo ed essenziale dell'offerta economica, non modificabile nel corso della procedura. L'indicazione richiesta al solo concorrente collocatosi al primo posto della graduatoria e la successiva verifica di congruità, previste dal legislatore provinciale, rischiano di tradursi in una ricostruzione ex post e non trasparente dei costi, attraverso la dimostrazione che il dato era comunque compreso, anche se non espressamente indicato, nell'offerta economica. A escludere questo rischio non è quindi sufficiente la circostanza che, come sottolinea la Provincia autonoma, la disposizione impugnata preveda comunque la verifica di congruità dei costi prima dell'aggiudicazione al primo classificato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuate anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (tra le tante, sentenze n. 174 del 2024, n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 382, n. 184 e n. 114 del 2011). Ne consegue che le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme. In particolare, si è affermato che «[l]a concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina "un valore in sé perché diffe-



renti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali” (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici» (sentenza n. 174 del 2024, che richiama la sentenza n. 23 del 2022).

Questa Corte ha sottolineato, inoltre, che spetta esclusivamente allo Stato, nell’esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (tra le tante, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016), «come quelli sottesi al raggiungimento di “obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese”» (sentenza n. 4 del 2022).

Pertanto, il contrasto con gli artt. 108, comma 9, e 110, comma 1, cod. contratti pubblici - disposizioni che senza alcun dubbio riguardano le procedure di affidamento - determina il superamento dei limiti posti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», ex art. 8, primo comma, numero 17), dello statuto speciale.

3.3.- Nessuna delle difese svolte dalla Provincia autonoma è idonea a scalfire la fondatezza della questione.

Non può essere evocata, in senso contrario, la norma di attuazione dello statuto speciale di cui all’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017, a tenore del quale «[l]e Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell’Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture [...]».

Questa Corte, nell’esaminare la legittimità di una disciplina concernente le procedure di affidamento introdotta dalla Provincia autonoma di Trento, titolare di analoghe competenze legislative, ha infatti già osservato che il quadro attinente al riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie speciali «non può ritenersi [...] in alcun modo inciso» dall’adozione della citata norma di attuazione dello statuto, in quanto il d.lgs. n. 162 del 2017 «preserva [...] il riferimento al rispetto della normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale» (sentenza n. 23 del 2022; in senso analogo, con riferimento a normativa della Provincia autonoma di Bolzano, sentenza n. 79 del 2023).

Quanto al prospettato perseguimento di legittime finalità di semplificazione, si osserva che la spettanza allo Stato del potere di definire legislativamente il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti, al fine di garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, non vale solo per gli interessi sottesi alla tutela dei lavoratori, ma anche con riguardo a eventuali finalità di semplificazione procedimentale, poiché le scelte operate in tale ambito implicano (come questa Corte ha affermato esaminando norme regionali o provinciali introduttive di forme di cosiddetta “inversione procedimentale”) «un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, [...] quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 39 del 2020, richiamata dalla sentenza n. 23 del 2022).

Né è utile indagare se la disposizione impugnata possa produrre effetti pro-concorrenziali, peraltro non meglio precisati dalla Provincia autonoma. Nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione, infatti, non sussistono le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre simili effetti, in quanto le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (ancora, sentenza n. 23 del 2022).

4.- In conclusione, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 13, della legge prov. Bolzano n. 2 del 2024.

La questione avente per oggetto la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 22, comma 13, della legge della Provincia di Bolzano 16 luglio 2024, n. 2 (Modifiche a leggi provinciali in materia di uffici provinciali e personale, cooperazione allo sviluppo, istruzione, cultura, pubblico spettacolo, sicurezza, protezione antincendio e civile, caccia e pesca, tutela dell’ambiente e del



paesaggio, energia, tutela delle acque e utilizzazione delle acque pubbliche, igiene dei prodotti alimentari, patrimonio e finanze, attività economiche, lavori pubblici, alpinismo, turismo, espropriazioni per pubblica utilità, commercio, edilizia abitativa agevolata, igiene e sanità, assistenza e beneficenza, trasporti, apprendistato).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250080

N. 81

Sentenza 19 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Abrogazione, con trasformazione in illecito amministrativo - Omessa previsione - Denunciata violazione di un principio e criterio direttivo della legge delega - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, art. 3.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di S. H., con ordinanza del 31 maggio 2024, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 19 maggio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;
deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 maggio 2024 (reg. ord. n. 136 del 2024), il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), «nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo», del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito dell'appello avverso la sentenza che ha condannato S. H. per tale reato e ricorda di avere già sollevato, nel corso del medesimo giudizio, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 8 del 2016 e, in via subordinata, dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), censurandoli, in riferimento all'art. 76 Cost., in ragione dell'omessa depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

Il giudice rimettente precisa che con la sentenza n. 88 del 2024 questa Corte ha dichiarato non fondata la questione sollevata in via principale e inammissibile, per aberratio ictus, quella sollevata in via subordinata.

3.- Tanto premesso, il Tribunale fiorentino osserva che la nuova questione ora sollevata sarebbe rilevante, giacché dal suo accoglimento conseguirebbero la depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e l'assoluzione dell'imputato.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva in limine che l'art. 2, comma 1, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili».

Tuttavia, l'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, non trasformando in illecito amministrativo il reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, «nell'ambito della depenalizzazione delle fattispecie di reato (di cui alle leggi speciali) previste nominativamente dall'art. 2» della legge n. 67 del 2014, violerebbe l'art. 76 Cost., in quanto nella specie non verrebbe in rilievo un'ipotesi di «mancato esercizio» o di «esercizio solo parziale» della legge delega, ma «la violazione [dello] specifico principio e criterio direttivo» dettato dall'art. 2, comma 3, lettera b), che sarebbe inequivoco nel prevedere che il Governo dovesse trasformare in illecito amministrativo il suddetto reato.

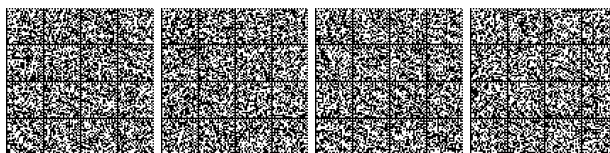
La depenalizzazione in questione, del resto, «risponde[erebbe] perfettamente alla logica ispiratrice» della legge n. 67 del 2014, vale a dire al «principio del ricorso minimo al diritto penale e [al]la razionalizzazione e accelerazione dei tempi del processo penale», essendo il reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 foriero di «aggravi per gli uffici giudiziari».

Inoltre, «il tema della depenalizzazione del reato» *de quo* sarebbe «stato uno di quelli più centrali nell'ambito della discussione assembleare».

Il Tribunale fiorentino osserva anche che, in una fattispecie asseritamente analoga a quella oggetto dell'odierno incidente, questa Corte avrebbe escluso che si fosse in presenza di «un mancato» o «parziale» esercizio della delega, ritenendo piuttosto di dover valutare se il Governo avesse, o meno, errato nel dare applicazione al criterio direttivo posto a fondamento della censura (è citata la sentenza n. 223 del 2019).

5.- Nell'ipotesi in cui venisse accolta la questione sollevata, il giudice *a quo* sollecita, infine, questa Corte a dichiarare, «in via consequenziale», l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 10-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 10.000 euro».

In subordine, il giudice *a quo* individua l'art. 2, comma 2, lettera e), della legge n. 67 del 2014 «quale ulteriore soluzione “adeguata”» per la richiesta pronuncia sostitutiva, chiedendo quindi la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 «nella parte in cui prevede la pena dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro anziché la sanzione amministrativa da 5.000 a 50.000 euro».



6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

6.1.- La difesa statale osserva in premessa che, secondo questa Corte, la violazione dell'art. 76 Cost. andrebbe circoscritta, diversamente da quanto dedotto dal rimettente, «ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega» (è citata la sentenza n. 212 del 2018).

Non depenalizzando il reato di cui al più volte citato art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, il Governo, invece, avrebbe soltanto omissso in parte di esercitare la delega conferitagli, ciò che potrebbe sì determinare la sua «responsabilità politica [...] verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione» (è citata la sentenza n. 223 del 2019).

Tale stravolgimento, tuttavia, nella specie non sarebbe apprezzabile sulla base della considerazione, svolta dal giudice *a quo*, che la depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato risponderebbe alla logica ispiratrice della legge n. 67 del 2014.

Come, infatti, affermato nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 8 del 2016, «ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato» e la «precisa opzione di opportunità politica» consistente nel mancato esercizio della delega «in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione [...] dà luogo ad un parziale recepimento della stessa [...]».

Questa conclusione sarebbe stata d'altronde condivisa nel parere reso dalla competente Commissione parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi attuativi della legge n. 67 del 2014, secondo cui l'omessa depenalizzazione in parola si risolverebbe nel mancato esercizio della delega «su un particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione» (Commissione giustizia della Camera dei deputati, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo A.G. 245).

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 31 maggio 2024 (reg. ord. n. 136 del 2024), il Tribunale di Firenze, sezione prima penale, dubita, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, «nella parte in cui non prevede l'abrogazione, trasformandolo in illecito amministrativo», del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998.

2.- La disposizione denunciata depenalizza un insieme di reati contemplati dalla legislazione speciale, ma non quello di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

3.- Ad avviso del giudice rimettente, con la censurata omissione il legislatore delegato non si sarebbe limitato a esercitare solo parzialmente la delega conferitagli con la legge n. 67 del 2014, ma l'avrebbe esercitata in violazione dello specifico principio e criterio direttivo dettato dal suo art. 2, comma 3, lettera *b*), che ha previsto l'abrogazione e la trasformazione in illecito amministrativo del suddetto reato, contemplato, come gli altri disciplinati dal denunciato art. 3, dalla legislazione speciale.

Di qui il dedotto vulnus all'art. 76 Cost.

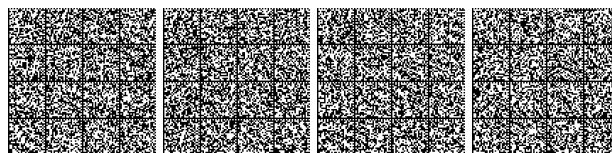
4.- La questione non è fondata.

4.1.- Come chiarito da questa Corte, la legge n. 67 del 2014 persegue «l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione criminale. La chiara finalità politico-criminale delle deleghe recate dalla suddetta legge è quindi rinvenibile nell'esigenza di un alleggerimento del sistema penale coerente con il principio della extrema *ratio* del ricorso alla pena» (sentenza n. 88 del 2024).

È in questa prospettiva che l'art. 2 della legge in esame, al comma 1, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili».

Per conseguire l'obiettivo della deflazione si è fatto ricorso a due distinti strumenti: da un lato, alla depenalizzazione, mediante la trasformazione di un insieme di reati in illeciti amministrativi; dall'altro, all'abrogazione di alcuni reati, con la contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili a carattere punitivo, che si aggiungono all'obbligo delle restituzioni e del risarcimento del danno secondo le leggi civili.

Quanto alla depenalizzazione, il legislatore delegante ne ha individuato l'oggetto utilizzando due criteri selettivi.



Il primo, previsto dall'art. 2, comma 2, lettera *a*), della legge n. 67 del 2014, è quello consistente nella cosiddetta depenalizzazione "cieca", basata su una clausola generale che demanda al legislatore delegato la trasformazione in illeciti amministrativi di «tutti i reati» puniti con la «sola pena della multa o dell'ammenda», a eccezione di quelli riconducibili ad alcune materie (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; elezioni e finanziamento ai partiti; proprietà intellettuale e industriale).

Il secondo è previsto dalle lettere da *b*) a *d*) della stessa disposizione, che hanno indicato nominatim numerose fattispecie di reato contemplate sia dal codice penale che dalla legislazione speciale.

4.2.- Durante i lavori parlamentari - ha ulteriormente precisato la sentenza n. 88 del 2024 - «la materia dell'immigrazione, inizialmente compresa nell'elenco di quelle sottratte alla depenalizzazione "cieca" (disegno di legge A.S. n. 110), è stata in seguito soppressa (in forza del subemendamento n. 1.0.100/5 approvato dalla Commissione giustizia del Senato della Repubblica), con il contestuale inserimento (in quello che sarebbe poi divenuto il comma 3, lettera *b*, dell'art. 2 della legge n. 67 del 2014) della previsione dell'abrogazione del reato di cui all'art. 10-*bis* del citato d.lgs. n. 286 del 1998».

A questa prima modifica in senso (meramente) abrogativo, nel corso dei lavori è tuttavia seguito l'intervento del Governo, che, «con altro emendamento, ha introdotto la previsione, accanto alla suddetta abrogazione, della trasformazione in illecito amministrativo del reato in parola, nonché quella secondo cui sarebbe invece dovuta rimanere ferma la rilevanza penale di altre violazioni in materia di immigrazione. Si è così giunti alla formulazione dell'attuale art. 2, comma 3, lettera *b*), della legge n. 67 del 2014, che dispone: "abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia"».

4.3.- Alla luce di tale dinamica dei lavori parlamentari, risulta chiaro che, nonostante l'impropria collocazione, «la *sedes materiae* in cui deve essere considerato, al fine di valutare il possibile contrasto con l'art. 76 Cost., il problema della mancata abrogazione e trasformazione in illecito amministrativo del reato di cui al citato art. 10-*bis*» è la cosiddetta depenalizzazione nominativa, data la presenza di una esplicita previsione che individua nominatim il reato in questione (ancora, sentenza n. 88 del 2024).

4.4.- La disposizione denunciata, l'art. 3 del d.lgs. n. 8 del 2016, riguarda dunque reati previsti dalla legislazione speciale e non contempla quello di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.

Le ragioni di tale omissione emergono, però, nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo sottoposto al parere delle competenti commissioni parlamentari.

Qui, infatti, si precisa che le «ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione [...] sono di agevole comprensione: si tratta di fattispecie che intervengono su materia "sensibile" per gli interessi coinvolti, in cui lo strumento penale appare come indispensabile per la migliore regolazione del conflitto con l'ordinamento innescato dalla commissione della violazione».

Nella medesima relazione si precisa, inoltre, che «ciascuna previsione di depenalizzazione ha autonomia strutturale rispetto all'intero contesto di prescrizioni impartite al legislatore delegato. Questi, pertanto, nel momento in cui ritiene di svolgere una precisa opzione di opportunità politica, non esercitando la delega in riguardo ad uno o più dei reati oggetto delle previsioni di depenalizzazione, dà luogo ad un parziale recepimento della stessa, per esercizio frazionato del potere devolutogli che non intacca la conformità alle direttive nella parte in cui, invece, la delega è attuata».

Non priva di significato, ai fini del controllo operato da questa Corte, è la circostanza che su tale conclusione abbia convenuto la Commissione giustizia (II) della Camera dei deputati, che, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo (A.G. 245), ha rilevato che la scelta di non procedere alla depenalizzazione del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 «non incide sulla legittimità del provvedimento in esame, in quanto non si tratta di una violazione dei principi di delega quanto piuttosto di un mancato esercizio della delega su un particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione [...]».

Come più volte rilevato da questa Corte, infatti, «il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche della legge delega, ma costituisce pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima» (*ex plurimis*, sentenza n. 96 del 2020).

Infine, nella relazione illustrativa dello schema definitivo del decreto legislativo si ribadisce che il Governo «non [...] ritiene di esercitare la delega» *in parte qua*, in considerazione delle «ragioni politiche sottese alla scelta di non attuare le direttive di depenalizzazione», legate al «carattere particolarmente sensibile degli interessi coinvolti dalle fattispecie».



5.- In questi termini, l'omessa depenalizzazione di cui si discute deve essere collocata, al fine della pertinente valutazione di legittimità costituzionale, nell'ambito del rispetto dell'oggetto definito dalla legge delega, trattandosi della mancata attuazione di una sua parte, più che in quello della violazione dei veri e propri principi e criteri direttivi.

Rileva allora il consolidato orientamento di questa Corte, a tenore del quale «il mancato o incompleto esercizio della delega non comporta di per sé la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, salvo che ciò non determini uno stravolgimento della legge di delegazione» (ordinanza n. 283 del 2013; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 304 del 2011 e n. 149 del 2005).

Quando una tale alterazione non è riscontrabile, l'omissione del legislatore delegato può quindi determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, «non certo una violazione di legge costituzionalmente apprezzabile» (già sentenza n. 8 del 1977).

Questo orientamento sul cosiddetto eccesso di delega in minus è stato da ultimo ribadito dalla sentenza n. 223 del 2019 di questa Corte, impropriamente richiamata dal rimettente a conforto dell'asserita violazione dell'art. 76 Cost., perché nella fattispecie qui in esame non emergono, come invece in quella da cui trae origine tale pronuncia, dubbi interpretativi sul criterio di delega dettato dalla norma interposta, inequivocabile nel suo contenuto.

5.1.- L'omessa depenalizzazione non determina, inoltre, quello stravolgimento della legge di delegazione invece evocato dal rimettente, peraltro non in coerenza con la sostenuta ininfluenza dell'argomento dell'eccesso di delega in minus.

L'omessa attuazione attiene, infatti, a una singola fattispecie di reato, sicché non è idonea a minare il complessivo disegno del legislatore delegante, che ha previsto un'azione di depenalizzazione, "cieca" e nominativa, ad ampio spettro, concernente una vasta platea di reati.

La mancata depenalizzazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato non è, quindi, suscettibile di pregiudicare in radice il progetto del legislatore delegante.

Anche la Commissione giustizia della Camera dei deputati, come si è visto, ha, del resto, precisato che la scelta del Governo si risolve in «un mancato esercizio della delega su un particolare punto, che comunque è del tutto autonomo rispetto alle altre ipotesi di depenalizzazione».

E anche la giurisprudenza di legittimità, peraltro, ha già ritenuto manifestamente infondate questioni di legittimità costituzionale in cui si lamentava il solo parziale esercizio delle deleghe conferite con l'art. 2 della legge n. 67 del 2014, con specifico riferimento al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 ottobre 2016-11 maggio 2017, n. 23295).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250081



N. 82

Sentenza 20 maggio - 19 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione Abruzzo - Designazione dei membri del comitato di gestione dell'ambito territoriale di caccia (ATC) - Ripartizione del numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale, mediante norma di interpretazione autentica, attraverso il metodo D'Hondt - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e del diritto inviolabile di ciascun cacciatore a vedersi rappresentato i nonché della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11, art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del CRAM per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, nel procedimento vertente tra Arci Caccia e altri e Regione Abruzzo e altri, con ordinanza del 10 giugno 2024, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Arci Caccia e Comitato regionale Arci Caccia Abruzzo, nonché della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi l'avvocato Matteo Valente per Arci Caccia e Comitato regionale Arci Caccia Abruzzo e Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, con ordinanza del 10 giugno 2024, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del CRAM per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni), in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Il TAR Abruzzo riferisce che alcune associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, e presenti sul territorio regionale, hanno impugnato i provvedimenti con i quali la Regione Abruzzo nel 2023 ha designato i componenti dell'organo direttivo degli ambiti territoriali di caccia (ATC), compito che le spetta in base all'art. 14, comma 10, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Tale disposizione prevede, infatti, che «[n]egli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

A tal fine, l'art. 32, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente) specifica che i membri delle associazioni venatorie «devono essere designati, in base al principio della rappresentatività a livello Provinciale, tra i soci delle associazioni riconosciute a livello nazionale che abbiano un numero di iscritti pari ad almeno un quindicesimo dei cacciatori residenti» nella provincia in cui ricade l'ambito. Invece, i membri delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale «devono essere designati in base al principio della rappresentatività a livello provinciale».

È infine sopraggiunto il censurato art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023, che, nell'autoqualificarsi quale norma di interpretazione autentica del citato art. 32, comma 3, stabilisce che, al fine di individuare il numero di rappresentanti che spettano a ciascuna associazione venatoria, «il numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale venga ripartito per il totale dei seggi attraverso il metodo d'hont [*recte*: D'Hondt]».

Il giudice *a quo* rileva che tale ultima disposizione ha trovato applicazione nel caso sottoposto al suo giudizio, sortendo l'effetto di incrementare i membri provenienti dall'associazione di cacciatori maggiormente rappresentativa in danno di quelli spettanti alle altre associazioni di categoria.

In luogo del riparto dei seggi in forza del metodo «proporzionale puro», che era stato applicato prima dell'entrata in vigore della norma censurata, il metodo D'Hondt avrebbe determinato in alcuni ambiti di caccia una marcata sovrarappresentazione di tale associazione.

Esso, infatti, comporta che il numero degli iscritti di ogni associazione sia diviso per numeri progressivi da uno fino a quello pari ai seggi da assegnare, così da ottenere quozienti ai quali rapportare l'assegnazione del seggio. In tal modo, si produce un effetto di compressione della proporzionalità, a favore delle associazioni con un maggior numero di iscritti.

Il giudice rimettente ritiene con ciò lesa l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 esprime uno standard inderogabile di tutela ambientale, dal quale la disposizione censurata si sarebbe discostata, incrinando la piena proporzionalità tra numero di iscritti e seggi, che il legislatore statale avrebbe imposto.

2.- Sarebbe altresì lesa l'art. 3 Cost., per un duplice profilo.

Anzitutto, benché l'organo direttivo degli ATC sia unitario, in modo irragionevole il legislatore regionale avrebbe conservato il metodo «proporzionale puro» per la designazione dei rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale e delle associazioni agricole, ma lo avrebbe superato, con il metodo D'Hondt, quanto alle sole associazioni venatorie.

In secondo luogo, la norma censurata opererebbe un'ingiustificata discriminazione in danno delle associazioni con un minor numero di iscritti, che sarebbero penalizzate a favore di quelle di maggiori dimensioni.

Il TAR Abruzzo sottolinea che tale profilo di illegittimità costituzionale risalta, specie a considerare che l'art. 32 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 già introduce una soglia di sbarramento che impedisce alle associazioni venatorie con meno di un quindicesimo degli iscritti residente nella singola provincia (pari al 6,6 per cento circa) di partecipare al riparto dei seggi.

L'effetto di compressione indotto dalla disposizione censurata sarebbe perciò rafforzato dalla clausola di sbarramento.

È convinzione del rimettente, invece, che il principio di uguaglianza, come declinato dalla normativa statale già citata, prescriva che alle associazioni che abbiano raggiunto il numero minimo di iscritti sia riservata la facoltà di partecipare al riparto dei seggi «in maniera proporzionale, in accordo alla percentuale degli iscritti di ciascuna sul totale dei cacciatori iscritti, senza che sia possibile discostarsi in maniera significativa da tale dato».



Infine, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023 violerebbe l'art. 2 Cost., incidendo sul diritto di ciascun cacciatore di essere rappresentato, per mezzo dell'associazione alla quale è iscritto, presso l'organo direttivo degli ATC.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

La Regione Abruzzo richiama, a sostegno della legittimità costituzionale della norma censurata, la propria competenza legislativa residuale nella materia «caccia».

L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 non esigerebbe l'adozione di un criterio «proporzionale puro» per assegnare i seggi nell'organo direttivo degli ATC, sicché ben avrebbe potuto il legislatore regionale, nell'ambito della competenza appena indicata, optare per un criterio di riparto fondato sul metodo D'Hondt, che resta una formula di carattere proporzionale.

La Regione Abruzzo esclude, poi, la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. ipotizzata dal rimettente.

Sarebbe infatti lo stesso art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 a selezionare in modo distinto le organizzazioni professionali agricole «maggiormente rappresentative» e le associazioni di protezione ambientale «presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente» dalle associazioni venatorie.

4.- Si è costituita in giudizio Arci Caccia, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate fondate.

La parte sottolinea che, per effetto della norma censurata, sono state escluse associazioni che avevano superato la soglia di sbarramento, mentre sarebbe necessario che fosse loro «dato accesso alla designazione».

Ciò sarebbe imposto dal «principio di uguaglianza e pari dignità», nonché dall'esigenza di assicurare la rappresentatività dell'organo di gestione mediante un criterio proporzionale di scelta dei suoi componenti.

Viceversa, il metodo D'Hondt non soddisferebbe questo requisito, avvantaggiando le maggioranze.

Sarebbe quindi tradito il «criterio di rappresentanza proporzionale», nonostante esso abbia particolare pregnanza per il «mondo venatorio», che è «storicamente [...] suddiviso in varie associazioni».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha, con l'ordinanza indicata in epigrafe, sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

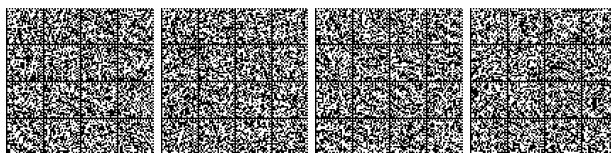
Il giudice rimettente conosce dell'impugnativa, da parte di alcune associazioni di cacciatori, degli atti con i quali la Regione Abruzzo ha designato i rappresentanti di tale categoria in seno agli organi direttivi di taluni ambiti territoriali di caccia (le unità sub-provinciali, entro le quali il territorio regionale destinato alla caccia è ripartito).

Come è noto, si tratta di un compito assolto dalle regioni sulla base dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, secondo la quale «[n]egli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

L'assegnazione dei seggi è avvenuta in applicazione della disposizione censurata, che, autoqualificandosi quale norma di interpretazione autentica dell'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004, ha previsto che «il numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale venga ripartito per il totale dei seggi» attraverso il cosiddetto metodo D'Hondt, al fine di ripartire i seggi tra le associazioni venatorie radicate sul territorio.

Per effetto di ciò, le associazioni di cacciatori ricorrenti nel processo principale - riferisce il giudice *a quo* - hanno ottenuto un numero di rappresentanti (quando lo hanno ottenuto) ben inferiore a quello che sarebbe loro spettato, ove avesse trovato applicazione il precedente metodo di riparto, a parere del rimettente fondato su un «perfetto rapporto» tra numero degli iscritti e seggi.

2.- Sulla base di tali premesse, il giudice rimettente ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché il legislatore regionale si sarebbe discostato dalle previsioni dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che, nel garantire un adeguato grado di rappresentatività a ciascuna associazione venatoria presente nell'ambito territoriale di caccia, esprimerebbe un inderogabile standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.



2.1.- La questione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 va ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e che, pertanto, le leggi regionali, adottate nell'esercizio della potestà legislativa residuale nella materia «caccia», non vi possono derogare (sentenze n. 124 del 2024, n. 158 del 2021, n. 7 del 2019 e n. 148 del 2023).

Tale principio ha trovato espressa applicazione anche con riguardo ai criteri di composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia (sentenze n. 174 del 2017, n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009; ordinanza n. 299 del 2001).

Nella declinazione di tali criteri, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 impone alle regioni il rispetto del principio della «rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria» (sentenza n. 174 del 2017).

La regione è tenuta, perciò, a adottare criteri rispettosi del carattere rappresentativo dell'organo direttivo nella misura determinata dalla disposizione statale, che a tal fine seleziona gli interessi antagonisti ai quali è necessario dare voce.

In particolare, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 esige che l'organo gestionale accolga paritariamente i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. A tali membri si aggiungono rappresentanti di associazioni di protezione ambientale e degli enti locali.

Ciascuna categoria così normativamente individuata esprime interessi in linea astratta confliggenti gli uni con gli altri, e viceversa tendenzialmente omogenei all'interno di ogni gruppo, o perlomeno assunti come tali dal legislatore statale.

La piena rappresentatività dell'organo di gestione non è, pertanto, precipuamente da riconnettere, come reputa il rimettente, alla circostanza che ciascuna associazione locale, alla quale è intestato tale interesse, trovi spazio in proporzione ai propri iscritti. Essa è, piuttosto, riferibile alla necessità che i divergenti punti di vista in ordine alla gestione del territorio faunistico, ossia quelli dei cacciatori, degli ambientalisti e degli agricoltori, si confrontino secondo l'equilibrio fissato dal legislatore statale, relativamente alla composizione dell'organo gestionale. È perciò nel rapporto tra categorie di associazioni che si valuta il grado di rappresentatività dell'organo direttivo.

2.2.- Una volta soddisfatto il menzionato requisito, il legislatore regionale ha ampia discrezionalità nell'individuare la formula elettorale che reputa più idonea.

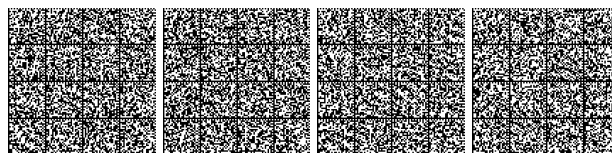
In linea di principio, infatti, la decisione concernente la formula, vale a dire il meccanismo di ripartizione dei seggi in voti, si colloca in «un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa». In tale prospettiva, il solo limite che incontra la discrezionalità del legislatore regionale è appunto costituito dalle prescrizioni statali poste a presidio dell'ambiente. Con riguardo, invece, alla configurazione del meccanismo che traduce in seggi il «peso» di ciascuna associazione venatoria, compete alla regione individuare, tra i molti possibili, il punto di equilibrio opportuno tra le molteplici finalità perseguite da un sistema elettorale, mentre spetta a questa Corte la verifica della sua costituzionalità, a fronte della latissima sfera di discrezionalità legislativa operante in tale ambito materiale.

2.3.- La disposizione censurata ha optato per il metodo D'Hondt come criterio di ripartizione fra le varie associazioni venatorie della percentuale dei seggi spettanti alle medesime, con il quale il numero dei voti di ogni lista (qui, il numero degli iscritti a ciascuna associazione venatoria) è diviso per un numero crescente di unità (da uno in avanti) fino al totale dei seggi da assegnare nel collegio. Tali seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti, in ordine decrescente; dunque, sono assegnati alle liste con le cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione.

Vi è consenso sul fatto che questa formula possa, in talune circostanze, determinare un vantaggio per liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In tale senso, sulla base di una ricognizione dei sistemi elettorali europei, si è pronunciata la Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 marzo 2012, Saccomanno e altri contro Italia, nella quale si dà peraltro atto di quanto il metodo D'Hondt sia diffuso tra gli Stati aderenti.

Va rilevato, tuttavia, che il metodo D'Hondt opera sempre in sistemi elettorali di carattere proporzionale. Pertanto, nella Regione Abruzzo la designazione dei componenti dei comitati di gestione continua ad avvenire in forza di un meccanismo di tipo proporzionale, in linea di principio il più rispettoso delle esigenze della rappresentanza.

Ugualmente, è ben noto che persino i sistemi elettorali meno distorsivi e più marcatamente proporzionali, come, almeno in genere, quelli che utilizzano il metodo del quoziente, falliscono nell'obiettivo di conseguire quel «perfetto rapporto» tra peso delle liste e seggi che il giudice *a quo* contesta alla norma censurata di avere compromesso. Del resto, questa Corte ha in più occasioni ribadito la necessità costituzionale che l'esercizio del diritto di elettorato attivo avvenga in condizioni di perfetta parità, senza che ciò implichi anche che il risultato concreto della manifestazione



di volontà dell'elettorato sia strettamente proporzionale al numero dei consensi espressi, proprio perché tale aspetto dipende unicamente dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali (*ex plurimis*, sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996).

Il legislatore abruzzese, in definitiva, con esercizio di una discrezionalità non manifestamente irragionevole, ha preferito, in seno al riparto proporzionale, una formula che reca vantaggio alle associazioni venatorie con più iscritti, anziché metodi alternativi che, in ipotesi, avrebbero potuto invece penalizzare queste ultime, e favorire quelle con meno associati, a propria volta distorcendo, in senso diametralmente opposto, la rappresentatività.

Una simile opzione è del resto non distonica rispetto alla finalità di costituire organi preposti all'esercizio di funzioni gestorie, perché per essi si avverte con particolare evidenza la necessità di permettere il raggiungimento di stabili maggioranze decisionali.

I compiti assegnati dall'art. 31 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 ai comitati di gestione rendono evidente il carattere esecutivo delle funzioni svolte, mentre, al contempo, l'art. 32, comma 2, della medesima legge regionale affianca significativamente all'organo direttivo una «assemblea dei cacciatori» di natura largamente rappresentativa, posto che essa è composta da cento delegati «designati dalle rispettive associazioni venatorie». È perciò in seno a quest'ultima, piuttosto che al comitato di gestione, che le associazioni trovano modo, ciascuna, di veicolare la propria posizione peculiare, nell'ambito di un unico interesse comune.

2.4.- Per dimostrare la violazione del principio di rappresentatività il TAR rimettente rileva, altresì, che l'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 determina nel numero di sei i rappresentanti delle associazioni venatorie nei comitati di gestione e introduce una clausola di sbarramento, in danno delle associazioni con iscritti inferiori a un quindicesimo dei cacciatori residenti nella provincia ove è situato l'ambito territoriale di caccia. In questo modo tale norma esalterebbe l'effetto distorsivo della formula D'Hondt, specie in ragione del ristretto numero dei seggi da assegnare, che va a vantaggio delle associazioni più numerose.

Il rimettente, tuttavia, non ha reso oggetto della questione di legittimità gli ulteriori profili della normativa regionale in tema di costituzione dei comitati di gestione (come la soglia di sbarramento o la grandezza dei collegi elettorali). Profili che, incidendo a loro volta sul grado di alterazione della rappresentanza proprio di ogni sistema elettorale, potrebbero produrre, insieme con la formula, un esito che non può venire imputato esclusivamente a quest'ultima e che, dunque, fuoriesce dal perimetro della presente questione di legittimità costituzionale.

3.- Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto non consentirebbe «il medesimo trattamento fra le varie associazioni venatorie nazionali operanti in Abruzzo» e comprometterebbe il diritto di ciascun cacciatore di trovare rappresentanza negli organi direttivi, tramite l'associazione alla quale è iscritto.

3.1.- La questione non è fondata.

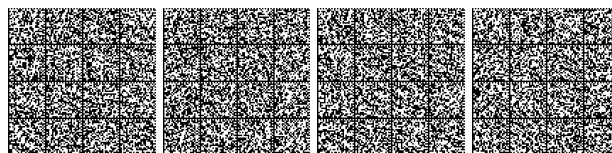
L'assetto egualitario che si denuncia leso presupporrebbe, infatti, un diritto di tribuna che né la Costituzione né la normativa statale interposta impongono e che peraltro non troverebbe soddisfazione nemmeno con la formula elettorale applicata nelle precedenti tornate elettorali. Del resto, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che la disciplina statale non esige «la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione operante in forma organizzata sul territorio» (ordinanza n. 299 del 2001). Si può escludere, dunque, che le associazioni di cacciatori, e i loro iscritti, subiscano, per effetto della norma censurata, un trattamento illegittimamente discriminatorio.

4.- Il giudice *a quo* dubita, infine, della conformità della disposizione censurata all'art. 3 Cost. per un ulteriore profilo, perché sarebbe contrario al principio di uguaglianza adottare la formula D'Hondt per i soli rappresentanti delle associazioni venatorie, e non anche per quelli delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale.

4.1.- La questione non è fondata.

La disposizione censurata riflette per questo profilo la distinzione operata dalla legge statale tra le categorie delle associazioni coinvolte. L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 introduce criteri differenziati relativamente alle varie categorie che compongono gli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. Mentre alle strutture locali delle organizzazioni agricole si richiede di essere «rappresentative a livello nazionale» e per le associazioni di protezione ambientale si esige la presenza nel Consiglio nazionale per l'ambiente, per le sole associazioni nazionali di cacciatori è previsto, invece, che siano riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio.

Il legislatore abruzzese si è perciò limitato, quanto ai criteri di designazione nei comitati di gestione, a intervenire su una sola delle categorie di associazioni coinvolte, in quanto a tale fine separata dalle altre e diversamente disciplinata già nella normativa statale, senza eccedere anche per tale verso dalla propria ampia discrezionalità.



È poi evidente che, contrariamente a quanto ritiene il giudice rimettente, il carattere «unitario» di un organo non implica necessariamente che i componenti di esso debbano essere individuati in applicazione di un unico criterio selettivo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del CRAM per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 19 giugno 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250082

N. 83

Sentenza 20 maggio - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio principale - Innalzamento, a seguito di novella legislativa, del minimo a otto anni di reclusione, senza possibilità di adeguato bilanciamento, anziché possibile diminuzione della pena principale, 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 - Violazione dei principi di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Reati e pene - Deformazione dell'aspetto della lesione mediante lesioni personali al viso - Trattamento sanzionatorio - Pena accessoria - Interdizione perpetua dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno - Automatica, anziché possibile, sua irrogazione - Violazione dei principi di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice penale, art. 583-*quinquies*, commi primo, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69, e secondo.
- Costituzione, artt. 3 e 27, primo e terzo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinqües* del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), promossi con ordinanze del 7 luglio 2023 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto, del 14 ottobre 2024 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo e del 20 gennaio 2025 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania, iscritte rispettivamente ai numeri 128 e 227 del registro ordinanze 2024 e al n. 14 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 27 e 51, dell'anno 2024 e n. 7 dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. L., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
udito l'avvocato dello Stato Salvatore Faraci per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 luglio 2023, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinqües* del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), nella parte in cui punisce con la reclusione da otto a quattordici anni, anziché da sei a quattordici anni - ovvero, in subordine, da quattro a quattordici anni -, la causazione di lesione personale «dalla quale deriva uno sfregio permanente del viso e non una deformazione del viso».

Il rimettente espone di dover giudicare M. L., imputato del reato di cui all'art. 583-*quinqües* cod. pen. per aver cagionato a C. B. una lesione personale dalla quale è derivata, quale sfregio permanente del viso, come accertato in sede peritale, una cicatrice chirurgica irreversibile, sotto la palpebra dell'occhio destro, lunga cinque-sei centimetri e larga un millimetro.

Rammentato che, prima dell'inserimento della norma censurata, che ne ha fatto oggetto di una fattispecie autonoma di reato, lo sfregio permanente del viso integrava la circostanza aggravante del reato di lesione personale, di cui all'art. 583, secondo comma, numero 4), cod. pen., per la quale era prevista la pena della reclusione da sei a dodici anni, il giudice *a quo* deduce l'eccessività del nuovo minimo edittale di otto anni di reclusione.

Esso sarebbe infatti riferibile anche al «più lieve degli sfregi», molto meno grave della deformazione del viso, sanzionata con uguale pena dallo stesso art. 583-*quinqües*, nonché delle lesioni tuttora oggetto delle aggravanti di cui ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma dell'art. 583 cod. pen. (malattia insanabile, perdita di un senso, di un arto, di un organo o della capacità di procreare), e altresì della mutilazione degli organi genitali femminili, punita dall'art. 583-*bis*, primo comma, cod. pen. con la reclusione da quattro a dodici anni.



L'eccessività del minimo edittale per il titolo autonomo di reato di cui all'art. 583-*quinqüies* cod. pen. sarebbe esacerbata dall'impraticabilità delle operazioni di bilanciamento, viceversa possibili per le circostanze aggravanti di cui all'art. 583, secondo comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* intende rimarcare come «la necessità di combattere vigorosamente il fenomeno della violenza di genere» non possa giustificare «irragionevoli diversità di trattamento», atteso peraltro che le fattispecie di delitto previste dall'art. 583-*quinqüies* cod. pen. possono verificarsi anche al di fuori delle ipotesi di violenza di genere, «o comunque anche laddove la persona offesa non versi in condizioni di particolare vulnerabilità».

Sarebbe comunque irragionevole «che il vero e proprio “deturpamento” del volto di un individuo - fatto estremamente invalidante - sia punito con una sanzione minima esattamente pari a quella stabilita per gli sfregi di non particolare entità offensiva».

Richiamata la giurisprudenza di questa Corte sul sindacato di ragionevolezza dei trattamenti sanzionatori penali, e ricordata in particolare la sentenza n. 40 del 2019, il rimettente assume che la «cornice edittale estremamente alta», di cui all'art. 583-*quinqüies* cod. pen., «sia intrinsecamente irragionevole», poiché «inevitabilmente comporta che i più lievi fra i fatti appartenenti alla classe di condotte penalmente rilevanti di “causazione violenta di sfregi permanenti al volto” siano puniti con pene che sarebbero idonee a punire fatti appartenenti alla medesima classe di condotte connotati da ben maggiore offensività».

Insieme all'art. 3 Cost., sarebbe violato anche l'art. 27 Cost., sotto il profilo della funzione della pena, giacché «una pena sproporzionata appare inidonea a sortire validi effetti rieducativi».

In via principale, il giudice *a quo* chiede, per la fattispecie di sfregio permanente non integrante deformazione del viso, un «ritorno» al precedente minimo di sei anni di reclusione, stabilito dall'art. 583, secondo comma, cod. pen.

In via subordinata, egli chiede di estendere alla fattispecie medesima il minimo di quattro anni di reclusione, stabilito dall'art. 583-*bis*, primo comma, dello stesso codice per le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili.

1.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi la manifesta inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza delle questioni.

L'inammissibilità deriverebbe dall'inadeguata motivazione sulla rilevanza, poiché il giudice *a quo* non avrebbe chiarito le ragioni per le quali il fatto sottoposto alla sua valutazione dovrebbe rientrare nella nuova fattispecie incriminatrice, sicché la proposta censura risulterebbe «meramente ipotetica ed astratta».

La non fondatezza sarebbe palese sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca della scelta incriminatrice, «avuto riguardo alla particolar[e] gravit[à] di una condotta che lede non solo l'integrità fisica ma la stessa individualità e dignità della vittima, incidendo sulla sua immagine, ovvero ciò che costituisce veicolo essenziale nei rapporti interpersonali».

I *tertia comparationis* sarebbero poi eterogenei, del tutto inconferente il richiamo al delitto di mutilazione degli organi genitali femminili, né appropriato quello alle lesioni gravissime ex art. 583, secondo comma, cod. pen., queste ultime non evidenziando il *quid pluris* che definisce in termini di speciale gravità il reato di cui alla norma censurata, vale a dire la lesione dell'identità sociale della persona offesa.

Infine, il «(doppio) *petitum*» avanzato dal rimettente - minimo edittale di sei anni oppure, in subordine, quattro anni - collocherebbe le sollevate questioni nel perimetro delle opzioni discrezionali del legislatore.

1.2.- Si è costituito in giudizio M. L., sollecitando l'accoglimento delle questioni.

La parte insiste sull'irrigidimento sanzionatorio causato dall'inapplicabilità del giudizio di bilanciamento, determinata dalla trasformazione della circostanza aggravante dello sfregio del viso in fattispecie autonoma di reato.

Nel richiamare la giurisprudenza di questa Corte sulla proporzionalità della pena (sono citate, in particolare, le sentenze n. 236 del 2016 e n. 40 del 2019), la parte assume che la sproporzione del trattamento sanzionatorio del nuovo titolo di reato, oltre che dall'incremento dei valori edittali, sia altresì indotta dalla pena accessoria fissa di cui al secondo comma dell'art. 583-*quinqüies* cod. pen. e dall'inserimento della nuova fattispecie criminosa tra quelle ostative di cui all'art. 4-*bis*, commi 1-*quater* e 1-*quinqüies*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

2.- Con ordinanza del 14 ottobre 2024, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bergamo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinqüies*, commi primo e secondo, cod. pen., nella parte in cui punisce con la reclusione da otto a quattordici anni, anziché da quattro a dodici anni, la causazione di uno sfregio permanente del viso «privo di efficacia deformante» e nella parte in cui prevede la pena accessoria dell'interdizione perpetua dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno.



Con la stessa ordinanza, il GUP del Tribunale di Bergamo ha sollevato, in riferimento agli stessi parametri, questioni di legittimità costituzionale della medesima norma, nella parte in cui prevede la reclusione da otto a quattordici anni, anziché da sei a dodici anni, e nella parte in cui commina la menzionata pena accessoria perpetua, per la causazione di una deformazione o di uno sfregio permanente del viso, qualora il fatto non sia commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.

Il rimettente espone di dover giudicare I. F. e altri, imputati del reato di cui agli artt. 583-*quinqüies* e 585, commi primo e secondo, cod. pen. per aver, in concorso tra loro e con un minore, cagionato ad A. Z. uno sfregio permanente del viso, consistente in una cicatrice mascellare destra, con le aggravanti di avere commesso il fatto in più persone riunite e con l'uso di un'arma.

Il giudice *a quo* deduce che, partendo dal minimo edittale di otto anni di reclusione, pur riconosciute le attenuanti generiche prevalenti sulle contestate aggravanti, e applicata la diminvente per il rito abbreviato, agli imputati, tutti incensurati, dovrebbe irrogarsi la pena di tre anni, sei mesi e venti giorni di reclusione, oltre che la pena accessoria perpetua, trattamento sanzionatorio, a suo avviso, manifestamente sproporzionato.

Il minimo edittale di otto anni di reclusione - osserva il rimettente - è sedici volte superiore a quello del reato-base di cui all'art. 582, primo comma, cod. pen., un terzo superiore a quello delle lesioni gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, cod. pen., che pure già sanziona fattispecie di rilevanza almeno pari alla deformazione o allo sfregio del viso, infine superiore del doppio rispetto al minimo previsto dall'art. 583-*bis*, primo comma, cod. pen. per il delitto di mutilazione degli organi genitali femminili.

Sarebbe peraltro irragionevole sia l'equiparazione sanzionatoria operata dall'art. 583-*quinqüies* cod. pen. tra sfregio e deformazione, sia che una pena tanto elevata, introdotta con finalità di contrasto alla violenza familiare e di genere, si applichi anche qualora i fatti - come nel caso di specie - non siano connessi a dinamiche di tale natura.

Oltre all'art. 3 Cost., la sproporzione e la rigidità del trattamento sanzionatorio, altresì aggravato dalle ricadute di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., violerebbero anche il principio di personalità e la finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27, commi primo e terzo, Cost.

Nemmeno potrebbe scongiurarsi il rischio che il trasgressore, «consapevole della pena draconiana» di cui alla norma censurata, «si determini ad attentare a zone del corpo della vittima differenti dal viso».

Violerebbe gli artt. 3 e 27 Cost., in particolare, la previsione della pena accessoria perpetua di cui al secondo comma dell'art. 583-*quinqüies* cod. pen., il cui carattere automatico precluderebbe ogni individualizzazione giudiziale, con conseguente parificazione di fatti-reato tra loro diversi per gravità.

Sarebbe inoltre ingiustificata la dimensione assistenziale e familiare di tale pena accessoria rispetto alle condotte di cui al censurato art. 583-*quinqüies* cod. pen., che possono verificarsi anche al di fuori dell'ambito domestico e delle relazioni affettive.

Quanto ai petiti, il GUP del Tribunale di Bergamo indica come soluzione principale l'estensione della cornice edittale prevista dall'art. 583-*bis*, primo comma, cod. pen. per il reato di mutilazione degli organi genitali femminili (da quattro a dodici anni); in subordine, e qualora i fatti non siano caratterizzati da violenza di genere, l'estensione della cornice edittale prevista dall'art. 583, secondo comma, cod. pen. per le lesioni gravissime (da sei a dodici anni).

Circa il secondo comma dell'art. 583-*quinqüies* cod. pen., il giudice rimettente invoca «un rimedio che consenta di calibrare la pena accessoria rispetto al trattamento sanzionatorio principale, rimuovendo la natura "perpetua" della sanzione ovvero ancorandola alle condotte commesse nella qualità di tutore, curatore o amministratore di sostegno».

2.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità o il rigetto delle questioni.

L'inammissibilità deriverebbe da difetto di rilevanza ed erronea ricostruzione del quadro normativo.

Ad avviso della difesa statale, «proprio dall'ordinanza emerge un fatto assai grave commesso da cinque persone in concorso, ai danni di una vittima immobilizzata, trattenuta e contestualmente colpita con calci e pugni da taluno dei correi, oltretutto al volto con una bottiglia di vetro ad opera di altro correo, con esiti di evidente compromissione dell'aspetto del volto della vittima e tale da compromettere non solo il segno estetico ma tale da suscitare sentimenti negativi di disgusto, ripugnanza o pietà da parte di terzi».

Il rimettente non avrebbe poi considerato che l'assimilazione sanzionatoria delle condotte di sfregio e deformazione è giustificata dal dolo, che tutte le astringe quali elementi costitutivi della nuova fattispecie incriminatrice, mentre esse, nell'antecedente prospettiva della circostanza aggravante, potevano essere imputate anche a titolo di colpa, ai sensi dell'art. 59, secondo comma, cod. pen.

Circa la pena accessoria perpetua, non sarebbe indicata la durata che si assume costituzionalmente corretta, non potendosi ritenere conferente nella specie la disposizione generale dell'art. 29 cod. pen.



Gli argomenti per la non fondatezza delle questioni sono analoghi a quelli esposti in relazione alla precedente ordinanza di rimessione, focalizzati quindi sulla particolare gravità della condotta lesiva dell'altrui identità sociale e sull'eterogeneità dei dedotti *tertia comparationis*.

Non ricorrerebbe neppure la violazione dell'art. 27 Cost.; secondo la difesa statale, «non si ravvede la violazione del principio di rieducazione della pena non sussistendo, per l'appunto, alcuna sproporzione nella sanzione prevista dalla norma, sia nel minimo che nel massimo».

3.- Con ordinanza del 20 gennaio 2025, iscritta al n. 14 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies*, commi primo e secondo, cod. pen., nella parte in cui stabilisce il minimo edittale di otto anni di reclusione «senza distinguere il primo tipo di lesione (deformazione) dal secondo (sfregio)» e nella parte in cui prescrive l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione perpetua dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno «senza alcuna possibilità di graduazione».

Il rimettente espone di dover giudicare A. R., imputato del reato di cui all'art. 583-*quinquies* cod. pen. per aver cagionato a S. L. C., con un morso inflittogli nel corso di un alterco, durante una festa in piscina, lo sfregio permanente del viso, per avulsione parziale del padiglione auricolare destro, con l'aggravante dei futili motivi e con la recidiva reiterata.

Richiamata la differenza medico-legale tra i due eventi di danno, il giudice *a quo* denuncia come irragionevole che lo sfregio, lesione meno grave, sia punito al pari della deformazione, con ricadute sull'idoneità rieducativa della pena.

Vi sarebbe un vizio di sproporzione, in quanto, pur riconosciute le attenuanti generiche prevalenti e applicata la diminuzione per il rito abbreviato, dovrebbe irrogarsi la pena di tre anni, sei mesi e venti giorni di reclusione, preclusiva del beneficio della sospensione condizionale, nonché obbligatoriamente accompagnata dalla pena accessoria perpetua; inoltre, per effetto dell'inclusione dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. nel catalogo di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., «si aprirebbe comunque la strada della carcerazione anche per un soggetto, allo stato, incensurato».

3.1.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità o il rigetto delle questioni.

La questione sulla pena principale sarebbe manifestamente inammissibile per contraddittorietà, giacché l'ordinanza di rimessione definisce incensurato il prevenuto e al contempo informa essergli stata contestata la recidiva reiterata; manifestamente inammissibile, altresì, per erroneità nella ricostruzione del quadro normativo, essendovi trascurata la portata sistematica del dolo riguardo alle varie ipotesi previste dalla norma censurata.

Sarebbe manifestamente inammissibile anche la questione sulla pena accessoria, poiché sarebbe stata omessa una reale motivazione sui «termini e modi» della stessa, e omessa, inoltre, l'indicazione di una soluzione normativa costituzionalmente adeguata.

Le censure sarebbero comunque manifestamente infondate - anche qui, come per le altre due ordinanze di rimessione - a motivo della disomogeneità dei *tertia comparationis* e per la non irragionevolezza dell'inasprimento sanzionatorio, operato dalla norma censurata in proporzione alla specifica gravità delle condotte lesive dell'immagine personale.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, i Giudici dell'udienza preliminare dei Tribunali di Taranto, Bergamo e Catania hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., come inserito dall'art. 12, comma 1, della legge n. 69 del 2019, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Tutti i rimettenti censurano il primo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., riguardo alla pena principale che esso stabilisce per il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; i GUP dei Tribunali di Bergamo e Catania censurano, altresì, il secondo comma della medesima disposizione, che commina, per lo stesso reato, una pena accessoria fissa e perpetua.

1.1.- I giudici a quibus reputano irragionevole e sproporzionata la pena principale, stabilita dall'art. 583-*quinquies* cod. pen. nella forbice da otto a quattordici anni di reclusione, sia perché non distingue tra lo sfregio permanente e la deformazione del viso, che pure sono lesioni di diversa gravità, sia perché sarebbe eccessiva rispetto ad altri fatti-reato di non minore incidenza personale e tuttavia sanzionati con pene inferiori (lesioni gravissime ex art. 583, secondo comma, cod. pen. e mutilazione degli organi genitali femminili ex art. 583-*bis*, primo comma, dello stesso codice).



Tutti i rimettenti deducono che una pena siffatta verrebbe percepita dal condannato come ingiusta e sarebbe quindi incapace di assolvere alla funzione rieducativa.

Il GUP del Tribunale di Bergamo assume, poi, che una sanzione così elevata non si giustifichi nelle ipotesi in cui l'aggressione al volto non sia commessa dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, quindi laddove il fatto di reato non integri quella violenza domestica o di genere che la legge n. 69 del 2019 era intesa a contrastare.

1.2.- I GUP dei Tribunali di Bergamo e Catania si dolgono, inoltre, che la pena accessoria stabilita dal secondo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., ovvero l'interdizione perpetua dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno, essendo fissa e automatica, non consenta alcuna graduazione applicativa, costituzionalmente necessaria.

Il GUP del Tribunale di Bergamo lamenta altresì un difetto di congruità, essendo tale pena accessoria obbligatoria anche ove il reato non sia stato commesso all'interno di dinamiche familiari e affettive, rispetto alle quali soltanto avrebbe invece senso l'interdizione da uffici assistenziali, quali tutela, curatela e amministrazione di sostegno.

1.3.- I giudizi hanno a oggetto questioni largamente sovrapponibili e devono essere pertanto riuniti ai fini della decisione.

2.- Intervenuto nei tre giudizi incidentali tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità, le quali vertono tuttavia sul merito dei giudizi medesimi, o finanche sul merito dei giudizi principali.

In particolare, che il fatto contestato agli imputati sia sussumibile in concreto nella fattispecie incriminatrice dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. o che sia tanto grave in concreto da giustificare la severità della pena minima stabilita dal legislatore o, ancora, che l'imputato sia, nella specie, incensurato o recidivo, sono tutti profili che restano nella sfera di dominio dei giudici a quibus.

D'altro canto, attiene al merito delle questioni di legittimità costituzionale l'argomento per cui il dolo, quale elemento costitutivo del reato ex art. 583-*quinquies* cod. pen., giustificerebbe sia la parificazione sanzionatoria che tale norma opera tra le condotte di sfregio permanente e quelle di deformazione, sia la maggior asprezza del loro comune trattamento penale rispetto alle altre lesioni gravissime.

E investe il merito dell'incidente di costituzionalità anche l'eccezione della difesa statale relativa alla mancata indicazione di una soluzione costituzionalmente adeguata in ordine alla durata della pena accessoria. Tale eccezione, infatti, non considera che i rimettenti hanno ipotizzato anche una pronuncia ablativa che elimini del tutto la pena accessoria, di modo che la ricerca di una "linea interna" sul quantum si imporrà solo nel caso in cui risulterà necessaria in chiave sostitutiva.

Per tali ragioni, tutte le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

3.- All'esame del merito delle questioni giova premettere un excursus sulla nozione pretoria e sull'evoluzione normativa dello sfregio permanente e della deformazione del viso, quali eventi del reato di lesione personale.

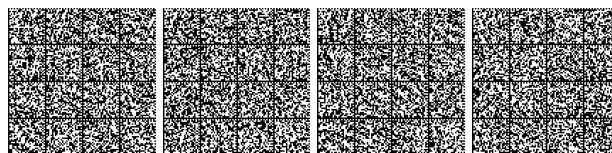
3.1.- Il codice penale del 1889 disciplinava lo «sfregio permanente del viso» e la «permanente deformazione del viso» come circostanze aggravanti del reato di lesione personale, ma stabiliva, per esse, pene molto diverse, anzi sequenziali, giacché l'una iniziava dove finiva l'altra: per lo sfregio reclusione da uno a cinque anni, da cinque a dieci anni per la deformazione (art. 372, secondo comma, rispettivamente numeri 1 e 2).

Il codice penale del 1930 ha mantenuto la qualificazione circostanziale, ma ha unificato la pena, sicché, fino alla novella del 2019, «la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso» hanno entrambi comportato l'applicazione della reclusione da sei a dodici anni (art. 583, secondo comma, numero 4).

Nel giustificare la parificazione - e con pena maggiorata - di due fattispecie di differente gravità, il Guardasigilli addusse ragioni di politica criminale, l'intenzione di perseguire con il massimo rigore le lesioni di sfregio, espressione di una caratteristica forma di delinquenza, che diceva tipica di alcune regioni d'Italia.

3.2.- Malgrado l'equiparazione legislativa, la giurisprudenza di legittimità non ha mai deviato dal concetto che la deformazione sia offesa più grave dello sfregio, perché l'una è un'alterazione profonda della simmetria del volto, tale da causare un vero e proprio sfiguramento, mentre l'altro è un nocumento che turba l'armonia del viso, l'euritmia delle sue linee, pur senza deformarlo (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 4 luglio-22 novembre 2000, n. 12006); accertata la sussistenza di una deformazione del viso, ogni questione sullo sfregio resta assorbita (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 21 marzo-18 luglio 2024, n. 29270).

3.3.- Il comma 1 dell'art. 12 della legge n. 69 del 2019 (nota come "legge sul codice rosso") ha inserito l'art. 583-*quinquies* cod. pen., mentre il comma 3 dello stesso art. 12 ha abrogato il numero 4) dell'art. 583, secondo comma, cod. pen., in tal modo delineandosi un'operazione di trasformazione della pregressa circostanza aggravante di deformazione o sfregio in un titolo autonomo di reato (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 6 novembre 2024-17 gennaio 2025, n. 2051).



Nonostante la rubrica dell'art. 583-*quinquies* («Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso») possa lasciar intendere, a prima vista, che la norma riguardi unicamente la deformazione, e non anche lo sfregio, il testo chiarisce, al primo comma, di riferirsi a entrambi gli eventi, che esso dispone in relazione di alternatività, evidenziata dalla disgiuntiva «o» («lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso»).

La giurisprudenza di legittimità ha quindi messo in luce un rapporto di continuità normativa tra la precedente circostanza aggravante e la nuova fattispecie incriminatrice, quella divenuta elemento costitutivo di questa: anche nell'art. 583-*quinquies* cod. pen., com'era nell'art. 583, secondo comma, cod. pen., lo sfregio è ipotesi a sé rispetto alla deformazione (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 23 gennaio-13 febbraio 2024, n. 6401).

Per quanto introdotto da una legge dichiaratamente finalizzata a contrastare la violenza domestica e di genere, l'art. 583-*quinquies* cod. pen. descrive tuttavia un reato comune, e infatti non indica il genere della persona offesa, né l'ambito della condotta, mentre la concreta riferibilità della condotta stessa a contesti di violenza soggettivamente qualificata integra specifiche circostanze aggravanti del nuovo titolo di reato (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 1° dicembre 2023-22 febbraio 2024, n. 7728).

Oltre che reato comune, quello di nuovo conio è un reato a forma libera, nonostante il legislatore del 2019 abbia verosimilmente inteso reagire ai frequenti episodi di sfiguramento per getto di acidi (cosiddetto vitriolage o acid throwing); invero, poiché nell'art. 583-*quinquies* cod. pen. il verbo «cagiona» non reca alcuna specificazione, il mezzo offensivo non fa parte degli elementi tipici della fattispecie incriminatrice, rispetto alla quale l'uso di sostanze corrosive rappresenta una circostanza aggravante (art. 585, primo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 12, comma 4, della legge n. 69 del 2019).

3.4.- La severità del trattamento sanzionatorio della nuova fattispecie delittuosa è resa più incisiva - oltre che dalla sottrazione della stessa al giudizio di bilanciamento tra circostanze, com'è proprio dell'autonomia del titolo di reato - dall'inserimento dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. negli elenchi di cui all'art. 4-*bis*, commi 1-*quater* e 1-*quinquies*, ordin. penit., sui cui effetti de libertate insistono i rimettenti e la parte costituita in giudizio.

Il quadro è completato dalla pena accessoria dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno, prevista dal secondo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., che, a differenza di altre ipotesi (art. 583-*bis*, quarto comma, numero 2, cod. pen.), non è connessa al pregresso esercizio di tali uffici.

4.- Venendo al merito delle questioni sulla pena principale, di cui al primo comma della disposizione censurata, deve rilevarsi che le argomentazioni dei rimettenti, pur essendo volte a individuare una diversa, e inferiore, cornice edittale (quanto meno per il minimo della pena), pongono a questa Corte il tema della eccessività e della rigidità del nuovo trattamento sanzionatorio rispetto alla varietà delle condotte e degli eventi che rientrano nell'ambito di applicazione della citata disposizione.

Nei termini che seguono, le questioni sono fondate.

4.1.- L'inasprimento sanzionatorio operato dal legislatore con la trasformazione dello sfregio e della deformazione da circostanze aggravanti del reato di lesione a fattispecie delittuosa autonoma - trasformazione non posta in discussione dagli stessi rimettenti - corrisponde a una valida *ratio* di tutela della persona, attesa la dimensione relazionale e identitaria del volto di ciascuno.

Non può d'altronde sottovalutarsi il rilievo - sul quale ha giustamente insistito la difesa statale - che gli eventi in questione, quali elementi costitutivi di un autonomo reato doloso, sono oggi imputabili esclusivamente a titolo di dolo (per quanto generico), mentre, da circostanze aggravanti, lo erano anche a titolo di colpa, ai sensi dell'art. 59, secondo comma, cod. pen.

4.2.- L'obiettivo di assicurare una protezione specifica al tratto della personalità e della stessa identità che si manifesta nei lineamenti del viso è in grado di giustificare - dall'angolatura della discrezionalità legislativa - l'uguale trattamento penale riservato, sul piano delle misure edittali, a eventi di differente gravità, quali sono lo sfregio e la deformazione.

Il fatto stesso che tale unificazione sanzionatoria non sia stata operata dalla legge n. 69 del 2019, ma risalga alle origini del codice penale del 1930, e abbia quindi vissuto pacificamente nell'ordinamento giuridico per quasi un secolo, conferma che, per il legislatore, sulla distinzione interna tra i due eventi lesivi, prevale ciò che li accomuna, ovvero l'incidenza di entrambi sull'immagine sociale dell'individuo e sulla percezione da parte sua della propria identità.

4.3.- Sul piano della comparazione esterna, la particolare severità della pena detentiva di cui al primo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. non si espone a un rilievo di manifesta irragionevolezza o sproporzione.

Questo vale sia nel raffronto con le lesioni tuttora oggetto della circostanza aggravante di cui ai numeri 1), 2) e 3) del secondo comma dell'art. 583 cod. pen., sia in rapporto alla mutilazione degli organi genitali femminili punita



dall'art. 583-*bis* cod. pen., fattispecie tutte che, pur incidendo pesantemente sull'integrità e finanche sulla dignità della persona, non ne investono tuttavia quel connotato peculiare - il volto - che il legislatore ha inteso proteggere con speciale vigore, proprio per il rilievo che esso assume nella percezione della identità da parte della persona.

4.4.- Le doglianze dei rimettenti sono tuttavia fondate perché attingono la rigidità dell'inasprimento sanzionatorio realizzatosi nella disposizione censurata.

Il minimo di otto anni di reclusione, sancito da tale disposizione, ha un tratto indubbio di particolare asprezza, che, in ragione dell'innesto su un titolo autonomo di reato, non è neppure modulabile tramite bilanciamento, com'era invece per lo sfregio e la deformazione nell'antecedente regime circostanziale.

Trattasi invero di una misura sedici volte superiore a quella stabilita dall'art. 582, primo comma, cod. pen. per il delitto di lesione personale, che, nel predetto regime, costituiva il reato-base delle lesioni gravissime al volto.

4.5.- Questa Corte ha più volte affermato la necessità costituzionale di una "valvola di sicurezza", che consenta al giudice di moderare l'applicazione di pene edittali di eccezionale asprezza, onde evitare che, nel caso concreto, esse risultino sproporzionate rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del fatto, quindi contrarie al principio di personalizzazione e inidonee alla funzione rieducativa.

Ciò tanto più riguardo a ipotesi di reato che - come quella oggi in discussione - hanno registrato interventi legislativi di significativo aumento degli estremi edittali della pena.

Tale orientamento è stato per la prima volta affermato con la sentenza n. 68 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, che la pena da esso comminata fosse diminuita 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 risultasse di lieve entità.

Nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 167, primo comma, del codice penale militare di pace, dove non prevedeva che la pena fosse diminuita qualora il sabotaggio militare fosse di lieve entità, la sentenza n. 244 del 2022 ha fatto riferimento alla disciplina del sabotaggio comune, osservando che, in essa, la «possibilità di una diminuzione della pena fino a un terzo, rispetto a una pena minima eccezionalmente elevata come quella di otto anni di reclusione, opera come una valvola di sicurezza».

Ancora, la sentenza n. 120 del 2023, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 cod. pen., nella parte in cui non prevedeva, in relazione al delitto di estorsione, che la pena da esso comminata fosse 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 risultasse di lieve entità, ha sottolineato che «la mancata previsione di una "valvola di sicurezza" che consenta al giudice di moderare la pena, onde adeguarla alla gravità concreta del fatto estorsivo, può determinare l'irrogazione di una sanzione non proporzionata ogni qual volta il fatto medesimo si presenti totalmente immune dai profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a stabilire per questo titolo di reato un minimo edittale di notevole asprezza».

Le medesime argomentazioni sono state poste da questa Corte a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 628 cod. pen. - e, in via consequenziale, del primo comma dello stesso articolo - riguardo al reato di rapina (sentenza n. 86 del 2024).

Infine, la sentenza n. 91 del 2024, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 600-*ter*, primo comma, numero 1), cod. pen., dove non prevedeva, per il reato di produzione di materiale pornografico mediante l'utilizzazione di minori, che nei casi di minore gravità la pena fosse diminuita fino a due terzi, ha ribadito «la necessità di una "valvola di sicurezza" che, fermo il minimo edittale elevato che il legislatore nella sua discrezionalità ha voluto porre, consenta al giudice comune, attraverso la previsione di un'attenuante speciale, di graduare e "personalizzare" la pena da irrogare in concreto con riferimento ai casi di minore gravità, al fine di assicurare la proporzionalità della sanzione in una con la individualizzazione della pena e la sua finalità rieducativa».

Oltre all'asprezza del minimo edittale, il tratto comune delle fattispecie oggetto di queste pronunce è la latitudine tipica del fatto-reato, tale da abbracciare «episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore» (ancora sentenza n. 68 del 2012 e, analogamente, sentenze n. 91 e n. 86 del 2024, n. 120 del 2023).

Il rilievo concerne pure l'art. 583-*quinquies* cod. pen., che, quantomeno per l'evento alternativo meno grave, ovvero per lo sfregio, può riferirsi anche a lesioni relativamente modeste, talora procurate in contesti di aggressività minore e occasionale, e senza dolo intenzionale, come bene illustra la varietà delle imputazioni nei giudizi a quibus.

4.6.- Il primo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. viola dunque i principi costituzionali di proporzionalità, personalizzazione e finalità rieducativa della pena, in quanto, per l'assenza di una "valvola di sicurezza", al cospetto di un minimo edittale di eccezionale asprezza e di una gamma multiforme di condotte punibili, determina il rischio di irrogazione di una sanzione eccessiva in concreto, pertanto insensibile al giudizio sulla personalità del reo e inidonea allo scopo della sua risocializzazione.



Sebbene il *petitum* espresso nelle ordinanze di remissione attinga direttamente gli estremi edittali della pena, la riscontrata lesione dei principi costituzionali evocati può e deve allora essere sanata tramite l'introduzione di una circostanza attenuante, che, senza stravolgere la dosimetria legislativa, restituisca alla norma la flessibilità applicativa della quale difetta.

Va infatti ribadito che spetta a questa Corte, ove ritenga fondate le questioni, individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata, non essendo vincolata dalla formulazione del *petitum* nell'ordinanza di remissione, che ha solo la funzione di indicare il contenuto e il verso delle censure (da ultimo, sentenze n. 53 del 2025, n. 128, n. 90 e n. 46 del 2024).

In mancanza di una differente grandezza di riferimento (qual era, per la sentenza n. 91 del 2024, l'attenuante a effetto speciale fino a due terzi della pena, di cui agli artt. 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen.), riguardo all'art. 583-*quinquies* cod. pen. il temperamento costituzionalmente imposto per i fatti di lieve entità deve essere limitato all'attenuante a effetto comune, fino a un terzo della pena (in linea con le sentenze n. 86 del 2024, n. 120 del 2023, n. 244 del 2022 e n. 68 del 2012).

5.- Sono fondate anche le questioni relative alla pena accessoria, di cui al secondo comma della disposizione censurata.

5.1.- Il GUP del Tribunale di Bergamo ritiene che non vi sia alcuna correlazione tra il reato di cui all'art. 583-*quinquies* cod. pen., che è un reato comune, realizzabile anche tra estranei, e l'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno, normalmente attinenti a rapporti affettivi e familiari.

In senso contrario, può tuttavia affermarsi che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, e senza eccedere i margini della ragionevolezza, ha creduto opportuno interdire da uffici implicanti cura e assistenza chi si sia reso responsabile di condotte dolose in pregiudizio di un essenziale bene pertinente alla persona, qual è l'identità rappresentata dal volto.

5.2.- Se non sotto il profilo della pertinenza all'oggettività giuridica della fattispecie delittuosa, la censurata disposizione sulla pena accessoria è tuttavia viziata sul piano dell'automaticità, fissità e perpetuità della sanzione.

Questa Corte ha più volte segnalato che, impedendo l'individualizzazione rispetto alla concreta gravità del fatto-reato, ogni previsione di sanzione fissa è indiziata di illegittimità costituzionale (sentenze n. 195 del 2023, n. 266 del 2022 e n. 222 del 2018).

Fin dalla sentenza n. 50 del 1980, si è fatto ricorso, ai fini del sindacato di legittimità costituzionale sulle disposizioni di pena fissa, a una prova di resistenza: «il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente "proporzionata" rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato» (in senso analogo, sentenze n. 195 e n. 40 del 2023, n. 266 del 2022 e n. 222 del 2018).

Orbene, la notevole latitudine della descrizione tipica del reato ex art. 583-*quinquies* cod. pen. - già sottolineata riguardo alla pena principale - induce a ritenere che possano a essa ricondursi condotte, più tenui delle altre, rispetto alle quali l'applicazione automatica e la durata indefinita della pena accessoria risultino ingiustificate.

Segnatamente, la perpetuità della pena accessoria è priva di giustificazione, una volta riconosciuta la necessità costituzionale della valvola di moderazione della pena principale, tranne ipotizzare un nesso - che sarebbe tuttavia incompatibile con la finalità rieducativa della pena - tra la permanenza dello sfregio e la permanenza della sanzione.

5.3.- La riconduzione a legittimità del secondo comma dell'art. 583-*quinquies* cod. pen. è assicurata dall'elisione dei tratti di rigidità - obbligatorietà e perpetuità - contrari ai canoni di proporzionalità, personalizzazione e funzione rieducativa della pena.

Accertata la commissione del reato in questione, la pena accessoria dell'interdizione dagli uffici di tutela, curatela e amministrazione di sostegno può dunque essere irrogata dal giudice, nella misura determinata in base ai criteri discrezionali di cui all'art. 133 cod. pen., nel rispetto del limite massimo di dieci anni, stabilito dall'art. 79, primo comma, numero 1), cod. pen. per l'interdizione temporanea dai pubblici uffici (tali essendo gli uffici assistenziali di che trattasi: Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenze 12 novembre-3 dicembre 2014, n. 50754, e 4 febbraio-4 giugno 2014, n. 23353).

6.- In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 583-*quinquies* cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui: 1) al primo comma, 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; 2) al secondo comma, dispone «comporta l'interdizione perpetua», anziché «può comportare l'interdizione».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 583-quinquies, primo comma, del codice penale, inserito dall'art. 12, comma 1, della legge 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), 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;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 583-quinquies, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui dispone «comporta l'interdizione perpetua», anziché «può comportare l'interdizione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250083

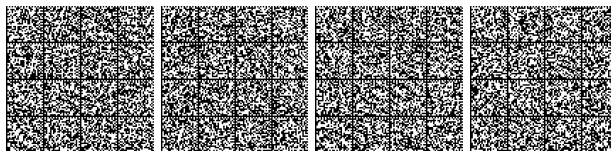
N. 84

Sentenza 21 maggio - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma della Sardegna - Assicurazione delle cure primarie per cittadini residenti in aree disagiate prive del medico di medicina generale - Possibilità, sino al 31 dicembre 2024, che tali medici, anche in quiescenza e con contratti libero professionali, aderiscano a progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale attivati dalle Aziende sanitarie locali (ASL), e dispongano del ricettario - Ricorso del Governo - Lamentata lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile ed eccedenza dalle competenze statutarie - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12, art. 1, comma 1, nella parte in cui introduce il comma 2-ter nell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5, e con riferimento al solo secondo periodo.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l); statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, 4 e 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 ottobre 2024, depositato in cancelleria il 24 ottobre 2024, iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna;

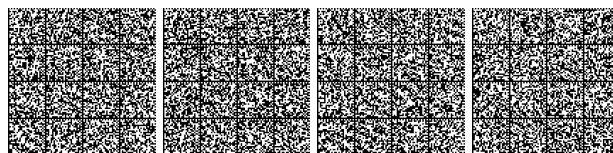
deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 24 ottobre 2024 e iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), nella parte in cui inserisce il comma 2-ter nell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), relativamente al solo suo secondo periodo.

Il richiamato comma 2-ter dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari di cui all'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici). La disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024».

Il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale del riportato secondo periodo del comma 2-ter, in quanto, eccedendo le competenze spettanti alla Regione autonoma della Sardegna, ai sensi degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La disposizione regionale avrebbe infatti invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, poiché la legislazione statale riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di medicina generale.



Nella specie, il periodo contestato, consentendo di richiamare in servizio anche i medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, sarebbe in contrasto con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 4 aprile 2024 (d'ora in avanti, anche: Accordo o ACN) - «quale norma interposta» - che prevede l'incompatibilità allo svolgimento delle attività previste dallo stesso Accordo per coloro che fruiscono del trattamento di quiescenza.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, tale preclusione sarebbe superabile solo da una espressa previsione normativa statale.

La disposizione impugnata consentirebbe, infatti, ai medici di medicina generale in quiescenza «di riprendere, di fatto, funzioni analoghe - per natura e per strumenti impiegati - a quelle che aveva[no] prima del pensionamento», così dettando una disciplina, relativa al rapporto di lavoro di tale personale medico, riservata alla legislazione statale e demandata da quest'ultima alla contrattazione collettiva.

A parere del ricorrente, risulterebbe difficile escludere un rientro di fatto dell'ex medico di medicina generale nel circuito dell'assistenza sanitaria, dal momento che non muterebbe la natura del rapporto che, antecedentemente al pensionamento, lo stesso intratteneva con il Servizio sanitario regionale (SSR), posto che rimarrebbe altresì immutata la relativa natura libero professionale.

Aggiunge altresì il Presidente del Consiglio dei ministri che ai medici di medicina generale non potrebbe neppure estendersi la deroga di cui all'art. 2-bis, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, che consente alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di richiamare in servizio personale sanitario in quiescenza per far fronte all'impatto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e garantire i livelli essenziali di assistenza.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato rimarca che il citato art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, sarebbe rivolto al solo personale dipendente del Servizio sanitario nazionale (SSN), riferendosi testualmente ai «dirigenti medici, veterinari e sanitari [...]», mentre quello dei medici di medicina generale è un rapporto di lavoro in regime convenzionale, caratterizzato dall'autonomia professionale e, nella specie - come chiarito dalla Corte di cassazione (si citano sezioni unite civili, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344 e sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142) - «un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione».

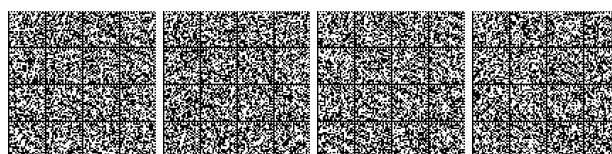
Viene poi osservato che il legislatore statale ha demandato la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione alla negoziazione collettiva già con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e che tale sistema è stato ribadito e precisato dall'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale rimette la disciplina del rapporto tra il SSN e i medici di medicina generale e pediatri di libera scelta ad apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali. Si ricorda, inoltre, che l'art. 2-nonies del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 26 maggio 2004, n. 138, ha confermato «la struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale», garantito mediante la conclusione di accordi all'esito di un procedimento di contrattazione collettiva, definito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

A parere del ricorrente, pertanto, la disciplina di riferimento non potrebbe, nel caso di specie, che essere rappresentata dalle disposizioni dell'ACN, che, in quanto contrattazione collettiva nazionale del settore, è certamente parte della materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (si cita la sentenza n. 186 del 2016 di questa Corte). La conformità del rapporto di lavoro convenzionale dei medici con il Servizio sanitario nazionale, non solo alle prescrizioni della legislazione statale, ma anche a quanto previsto dagli accordi collettivi di settore, garantirebbe la necessaria uniformità di regolamentazione di tale rapporto su tutto il territorio nazionale.

In conclusione, l'Avvocatura dello Stato osserva che la disposizione impugnata non potrebbe essere qualificata come misura organizzativa del SSR, configurandosi piuttosto come intervento derogatorio dell'ACN, con la conseguente dedotta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. - Con atto depositato il 20 novembre 2024, si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale fosse dichiarata non fondata.

La resistente premette che l'assistenza di base e la continuità assistenziale sono aree dell'assistenza distrettuale, che, ai sensi degli artt. 4 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), rientrano tra i livelli essenziali di assistenza (d'ora in avanti, anche: LEA), definiti, nell'art. 1 del d.lgs.



n. 502 del 1992, come le prestazioni che devono essere obbligatoriamente erogate con costi totalmente o parzialmente a carico del Servizio sanitario nazionale, in quanto strumenti di attuazione del diritto fondamentale alla tutela della salute di cui all'art. 32 Cost.

La Regione osserva, quindi, che la mancata erogazione dell'assistenza di base e della continuità assistenziale a tutti i cittadini costituirebbe una violazione dell'art. 32 Cost. e che essa sarebbe tenuta, facendosi carico della relativa spesa, al finanziamento dei suddetti livelli essenziali di assistenza e all'adozione delle misure organizzative necessarie a garantirne l'effettiva attuazione: obiettivo per il cui raggiungimento la disponibilità di un numero adeguato di medici qualificati sarebbe elemento imprescindibile.

Sempre in via preliminare, la Regione ricorda, poi, di aver già evidenziato, nel giudizio precedentemente svoltosi davanti a questa Corte e conclusosi con la sentenza n. 26 del 2024, le criticità riscontrate nel garantire - sia a causa della propria conformazione territoriale e delle carenze strutturali, sia per la scarsa attrattività delle posizioni lavorative - l'assistenza primaria e la continuità assistenziale.

Situazione che si sarebbe viepiù aggravata, a causa, per un verso, dell'accesso al pensionamento anticipato introdotto dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26 e, per l'altro, dell'impatto negativo sull'attrattività della professione provocato dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dato tale contesto, la resistente mette in evidenza di aver intrapreso, a partire dal 2023, una serie di azioni volte a fronteggiare le suddette criticità. In un primo momento, ha invero temporaneamente aumentato, su base volontaria, il massimale dei medici di medicina generale operanti in sedi disagiate e, successivamente, data la scarsa adesione alla misura, ha destinato risorse alle aziende sanitarie locali (ASL), per finanziare progetti aziendali volti a rafforzare l'assistenza primaria e la continuità assistenziale, incentivando prioritariamente proprio i medici di medicina generale. Le ASL avrebbero conseguentemente avviato progetti di Ambulatori straordinari di comunità territoriale (ASCOT), i quali, integrando l'assistenza primaria nelle aree carenti, in attesa dell'assegnazione delle sedi vacanti secondo quanto previsto dall'ACN, sarebbero finalizzati a garantire agli utenti privi di medico di medicina generale le prestazioni ordinarie di competenza di tali professionisti, quali prescrizioni, visite, rinnovo di piani terapeutici, attivazione di assistenza domiciliare e certificazioni di malattia.

La Regione, peraltro, ricorda di aver comunque provveduto annualmente a svolgere le procedure per l'assegnazione delle sedi vacanti, senza esito positivo: tanto che nel 2024 sarebbero risultate prive di copertura 527 sedi su 1427 e «oltre mezzo milione di persone» non avrebbero «nel proprio ambito il MMG, in particolare quelle che non risiedono in prossimità delle grandi aree urbane».

Conclusa l'ampia ricostruzione in fatto sulle rilevate criticità nell'erogazione dell'assistenza primaria e di continuità assistenziale, cui sarebbe stata chiamata a ovviare l'impugnata disposizione legislativa, la resistente ritiene innanzitutto erroneo il presupposto da cui muove il ricorrente per denunciare la dedotta invasione della propria competenza legislativa esclusiva. Si rileva, in particolare, che la norma regionale in contestazione non consentirebbe ai medici di medicina generale in quiescenza di partecipare alle procedure per l'assegnazione delle sedi di assistenza primaria a ciclo di scelta (cosiddetti medici di base) e ad attività oraria (guardie mediche) disciplinate dall'ACN e così di (re) instaurare il relativo rapporto convenzionale con il SSR. Dal che deriverebbe la non rilevanza nel caso di specie delle «incompatibilità previste dall'ACN per la partecipazione alle predette procedure (art. 19, comma 2) e per l'inserimento nel ruolo dell'assistenza primaria oggetto dell'ACN (art. 21, comma 1, lett. j)».

A parere della Regione, infatti, i medici di medicina generale convenzionati, cui farebbe riferimento l'ACN, non sarebbero - contrariamente a quanto sostiene il ricorrente - tutti i medici che hanno rapporti libero professionali con il SSR, ma esclusivamente quelli di cui agli artt. 19 e seguenti dell'Accordo.

Ciò chiarito, secondo la resistente il ricorso sarebbe, comunque, non fondato.

Innanzitutto, la Regione ribadisce che la mancata erogazione dei LEA determinerebbe la violazione dell'art. 32 Cost. e che - come avrebbe affermato anche questa Corte nella sentenza n. 62 del 2020 - alla piena realizzazione di tale diritto fondamentale concorrerebbero anche la qualità e l'indefettibilità del servizio sanitario.

Su queste basi, la resistente evidenzia che alle regioni - come chiarito anche dalla citata sentenza n. 62 del 2020 - spetta il compito di organizzare sul territorio il suddetto servizio e garantire l'erogazione delle relative prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi.

Pertanto, in presenza di situazioni che non consentirebbero la piena attuazione dell'art. 32 Cost., tanto più ove lo Stato non appronti alcuna misura per affrontare tali criticità, le regioni avrebbero «il dovere di adottare misure organizzative idonee a tutelare il diritto alla salute di chi non ha accesso ai LEA».



Proprio a questa esigenza risponderebbe l'impugnata disposizione regionale, che, approntando misure straordinarie a salvaguardia di un diritto costituzionalmente garantito, esplicherebbe una prevalente finalità organizzativa, in funzione attuativa dell'art. 32 Cost., tale da escludere la violazione dedotta dal ricorrente.

Alla luce di ciò, la Regione aggiunge (richiamando ancora la sentenza n. 26 del 2024) che la disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria dovrebbe necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce sul diritto dei cittadini alla tutela della salute.

In merito, poi, all'art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, che l'Avvocatura dello Stato ha richiamato a sostegno dell'asserita illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione regionale, la resistente chiede a questa Corte di autorimettersi la questione diretta ad accertarne l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui non include i medici di medicina generale in quiescenza tra quelli chiamati a concorrere a garantire i LEA, in quanto, non potendo le prestazioni rese da tali medici essere svolte da altri, di fatto escluderebbe dai LEA le relative prestazioni distrettuali.

Una disposizione che, al dichiarato fine di garantire i LEA, consente il ricorso eccezionale a medici di ogni categoria e persino ai veterinari, purché legati al SSR da rapporto di lavoro dipendente, ma non alla categoria di medici che sarebbero chiamati in via esclusiva a erogare le prestazioni afferenti a specifiche e carenti aree dei LEA, sarebbe, per un verso, irragionevole, illogica e contraddittoria, e, per l'altro, contrastante con gli artt. 3 e 32 Cost., in quanto, pur avendo la generale finalità di garantire tali livelli essenziali di assistenza, escluderebbe «ingiustificatamente dalla sua portata una parte dei titolari di tali diritti, ovvero i cittadini che non hanno accesso all'assistenza primaria».

3.- La Regione autonoma della Sardegna, in vista dell'udienza, ha depositato memoria, insistendo sulle posizioni espresse nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 39 del 2024), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 12 del 2024, nella parte in cui inserisce il comma 2-ter nell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, relativamente al solo suo secondo periodo, per violazione delle competenze statutarie attribuite alla suddetta Regione autonoma dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale e della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il citato comma 2-ter testualmente dispone che «[l]e ASL, allo scopo di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio e con la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione, sono autorizzate a fornire a tutti i medici impegnati nei progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale i ricettari». E precisa, al censurato secondo periodo, che «[l]a disposizione è, altresì, applicabile ai medici in quiescenza che abbiano aderito ai progetti aziendali di assistenza primaria e continuità assistenziale, anche con contratti libero professionali, laddove non sia garantita la completa copertura delle cure primarie, per assicurarne le medesime funzioni, per le sole attività e limitatamente ai pazienti degli ambiti territoriali riferibili ai predetti progetti, sino al 31 dicembre 2024».

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe al medico di medicina generale in quiescenza «di riprendere, di fatto, funzioni analoghe - per natura e strumenti impiegati - a quelle che aveva prima del pensionamento».

Così disponendo, il legislatore sardo avrebbe ecceduto dalle competenze di cui agli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale e avrebbe invaso la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale.

La disposizione impugnata, infatti, contrasterebbe con «la normativa statale di riferimento» e con l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'Accordo collettivo nazionale del 2024, il quale stabilisce che è incompatibile con lo svolgimento delle attività previste da quest'ultimo il medico che fruisca di trattamento di quiescenza come disciplinato dalla normativa vigente.

2.- Prima di procedere all'esame nel merito della questione promossa, va innanzitutto ricordato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione, che si configura in termini di «parasubordinazione» (fra le più recenti, sentenze n. 124 del 2023 e n. 106 del 2022 e, in precedenza, n. 157 del 2019 e n. 186 del 2016).



Si è altresì chiarito che tale rapporto, pur se inquadrabile nella categoria della parasubordinazione, «condivide con il lavoro pubblico contrattualizzato l'esigenza di uniformità sottesa all'integrazione tra normativa statale e contrattazione collettiva nazionale, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992, sicché la relativa disciplina appartiene all'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale, restando precluso al legislatore regionale di regolamentare in via autonoma il trattamento economico e giuridico del rapporto in convenzionamento (tra molte, sentenze n. 106 del 2022 e n. 157 del 2019)» (così, da ultimo, la sentenza n. 124 del 2023).

Sempre in via preliminare, va ribadito che, in virtù della costante applicazione del discrimine tra la materia dell'ordinamento civile e quella residuale dell'organizzazione amministrativa regionale, alle regioni non è precluso adottare interventi legislativi inerenti all'organizzazione sanitaria, in quanto quest'ultima è componente essenziale della competenza legislativa in materia di tutela della salute (fra le molte, sentenze n. 112 del 2023, n. 113 e n. 9 del 2022 e n. 54 del 2015).

Questa Corte ha poi precisato che, per individuare l'ambito materiale cui afferisce la disposizione impugnata, occorre tener conto della *ratio*, delle finalità perseguite e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza (fra le più recenti, sentenze n. 94 e n. 26 del 2024, n. 124 e n. 6 del 2023).

In applicazione di tale criterio, si è quindi esclusa la dedotta violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, quando le impugnate disposizioni regionali, pur afferenti a profili del rapporto in convenzione dei medici di medicina generale, siano dettate in via prioritaria da esigenze organizzative, producendo effetti solo secondari sull'andamento dei rapporti convenzionali.

In tal senso, la sentenza n. 112 del 2023, concernente una disposizione della Regione Veneto che incideva su modalità di impiego di medici specializzandi presso le strutture ospedaliere di emergenza-urgenza, ha affermato che «[i]n questo modo, il legislatore regionale appronta un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a garantire la continuità assistenziale in un settore nevralgico, come quello della medicina di emergenza, altrimenti pregiudicato dalla carenza di personale sanitario», e che la disposizione impugnata «investe, quindi, un ambito strettamente inerente all'organizzazione sanitaria, la quale, come ripetutamente affermato [...] costituisce componente fondamentale della tutela della salute (ex aliis, sentenze n. 113 e n. 9 del 2022, n. 192 del 2017)».

Sulla stessa linea, la sentenza n. 124 del 2023 ha poi dichiarato non fondata la questione relativa a un intervento normativo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che ha previsto un criterio preferenziale ai fini del trasferimento dei medici convenzionati ulteriore rispetto a quelli fissati dalla contrattazione collettiva. Si è, in quell'occasione, riconosciuto che «la disposizione regionale ha anzitutto una *ratio* organizzativa, in funzione di tutela della salute, che persegue cercando di assicurare la medicina di prossimità anche agli abitanti delle zone carenti».

Da ultimo, nella sentenza n. 26 del 2024, questa Corte ha escluso la dedotta violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile a opera della normativa della Regione autonoma della Sardegna che - nelle more dell'approvazione di un accordo integrativo regionale di categoria - ha consentito al medico di medicina generale di innalzare, su base volontaria, il massimale fino al limite di 1.800 assistiti.

In quell'occasione si è specificamente affermato, infatti, che «la *ratio*, la finalità e i contenuti della disposizione impugnata», avente carattere contingente e temporaneo (ossia in attesa della possibilità di tale innalzamento ad opera dell'accordo integrativo regionale), «conducono a identificare l'interesse da essa tutelato in via prioritaria nell'esigenza di organizzare il servizio sanitario regionale in modo da non lasciare i cittadini sprovvisti di assistenza medica di base».

La medesima pronuncia ha chiarito, poi, che la «disciplina del rapporto in convenzione dei medici dell'assistenza primaria deve [...] necessariamente confrontarsi con gli effetti che essa produce nei confronti del diritto dei cittadini alla tutela della salute, in attuazione dell'art. 32 Cost.».

3.- La questione non è fondata.

Alla luce dei richiamati approdi della giurisprudenza di questa Corte, deve escludersi, anche per la fattispecie in esame, la dedotta invasione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

La disposizione impugnata ha, invero, chiaramente una *ratio* organizzativa, in funzione della tutela della salute, cercando di assicurare l'assistenza primaria ai cittadini residenti in zone disagiate e sprovviste del medico di medicina generale.

L'art. 1, comma 2-ter, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2023, inserito dalla disposizione impugnata, opera, infatti, nel più ampio contesto della strategia della Regione, volta a far fronte alla situazione di crisi dell'assistenza primaria, che - come ricorda la stessa resistente - ha visto l'avvio degli ASCOT, ossia di progetti, attivabili dalle ASL, tesi a garantire tale assistenza nei territori dove vi sia carenza di medici di medicina generale.



Del resto, nello stesso testo del comma 2-ter è chiaramente indicata la matrice finalistica che ha mosso il legislatore regionale; vi si legge, infatti, che lo «scopo» è quello «di garantire uniformi livelli essenziali di assistenza nel territorio», con «la prioritaria finalità di individuare misure organizzative atte ad assicurare l'assistenza sanitaria di base ai cittadini di aree disagiate della Regione». La disciplina regionale si configura, quindi, «come un rimedio organizzativo straordinario finalizzato a assicurare la completa copertura delle cure primarie, altrimenti pregiudicato dalla assenza nelle aree più disagiate di medici delle cure primarie» (così nella delibera della Giunta della Regione autonoma della Sardegna 17 luglio 2024, n. 25/16, recante «Indicazioni operative per il reclutamento del personale sanitario atte a fronteggiare l'emergenza stagionale nel pronto soccorso dei presidi ospedalieri e nelle unità operative con maggiore criticità delle aziende del sistema sanitario regionale e approvazione disegno di legge concernente “Modifiche alla legge regionale 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria)”», che ha autorizzato il progetto di legge che, con l'impugnato art. 1, comma 1, ha introdotto il citato comma 2-ter).

Ciò chiarito, non sussiste il denunciato contrasto tra l'art. 21, comma 1, lettera j), dell'ACN e la norma regionale impugnata, la quale non è neppure elusiva della disciplina della medicina generale, considerata nel suo complesso.

Come correttamente dedotto dalla resistente, la disposizione regionale impugnata non consente ai medici di medicina generale in quiescenza di rientrare nei ruoli dell'assistenza primaria e, di conseguenza, non dispone né la possibilità di assegnazione di sedi vacanti, né l'applicazione della vasta gamma di diritti e obblighi previsti dall'ACN, ma si è limitata a legittimare le ASL a instaurare, sino al 31 dicembre 2024, anche con tali soggetti un rapporto libero professionale, al solo fine di farli operare nell'ambito dei progetti ASCOT e di assicurare le prestazioni da questi erogate ai pazienti degli ambiti territoriali a essi riferibili.

La *ratio* organizzativa non è poi smentita dalla circostanza, dedotta dall'Avvocatura generale dello Stato, che tali soggetti svolgono di fatto funzioni che la legge e la convenzione assegnano ai medici di medicina generale.

A interpretare correttamente la disposizione impugnata, anche alla luce del contesto in cui è chiamata a operare, il ricorso ai medici di medicina generale in quiescenza trova la propria giustificazione nella circostanza che la grave carenza di medici in convenzione non consente, facendo ricorso a tali professionisti, di assicurare, anche nei progetti ASCOT (a tal fine espressamente istituiti), l'assistenza primaria e la continuità assistenziale ai cittadini di aree disagiate.

L'impugnata disciplina regionale è, pertanto, una risposta all'impossibilità di ricorrere ai medici di medicina generale regolarmente in convenzione per assicurare le prestazioni «essenziali» riconducibili a tali ambiti di assistenza, necessarie a garantire «la qualità e l'indefettibilità del servizio, ogniqualvolta un individuo dimorante sul territorio regionale si trovi in condizioni di bisogno rispetto alla salute» (sentenza n. 62 del 2020).

Alla luce del richiamato contesto normativo e giurisprudenziale non si può non ribadire che rientra nella «responsabilità organizzativa dell'ente territoriale» (sentenza n. 124 del 2023) l'adozione di misure volte a dare risposta a situazioni di accertata criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, al fine di assicurare l'effettivo godimento del diritto alla salute.

4.- Questa Corte è consapevole, e certo non vuole disconoscere, che la negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN sono volte ad assicurare la necessaria uniformità regolatoria del rapporto di lavoro convenzionale dei medici di medicina generale, allo scopo di garantire l'omogeneità, sull'intero territorio nazionale, della fruizione dei LEA che la medicina convenzionata è chiamata a erogare.

Tuttavia, ritenere che alle regioni sia preclusa l'adozione di misure organizzative straordinarie volte a dare una pronta risposta alle criticità nella fruizione dei livelli essenziali di assistenza primaria, per di più con una valenza temporaneamente circoscritta, allorché potrebbero avere effetti secondari o riflessi sul convenzionamento, equivale a impedire alle stesse di intervenire con propri strumenti per evitare che tali contingenti criticità determinino il sacrificio dell'effettività del fondamentale diritto alla salute, privandolo del nucleo invalicabile di garanzie minime.

5.- Per le ragioni che precedono, la disposizione impugnata, per la sua finalità e per i suoi intrinseci contenuti, va ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna nella materia «tutela della salute», in riferimento ai profili organizzativi dell'assistenza primaria.

Non è pertanto fondata la censura relativa alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

6.- Il rigetto del ricorso esonera, infine, questa Corte dall'affrontare la richiesta di autorimessione della questione sull'art. 2-bis, comma 5, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 20 agosto 2024, n. 12 (Modifiche alla legge regionale n. 5 del 2023 in materia di assistenza primaria), promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250084

N. 85

Ordinanza 9 - 20 giugno 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Interventi di Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e dal Circolo Domus Sardinia nel giudizio, in via incidentale, avente ad oggetto la disposizione che disciplina il riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (cosiddetto iure sanguinis) e i relativi limiti - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 1, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 3 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra J. E. A. e altri e Ministero dell'interno, con ordinanza del 7 marzo 2025, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di E. D.F. A. G. e altri, di J. E. A. e altri, nonché gli atti di intervento di Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e di Circolo Domus Sardinia;

viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sulla ammissibilità degli interventi, depositate da Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e da Circolo Domus Sardinia;

udita nella camera di consiglio del 9 giugno 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2025.

Rilevato che il Tribunale ordinario di Firenze, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con ordinanza del 7 marzo 2025, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2025, ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione «ai principi derivati dall'ordinamento internazionale» e agli artt. 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza);

che nel giudizio sono intervenuti, con atti di identico tenore depositati il 20 maggio 2025, il Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e il Circolo Domus Sardinia;

che gli intervenienti - entrambi enti senza scopo di lucro che rappresentano interessi di emigranti italiani - affermano di avere un interesse diretto, concreto e attuale rispetto alle questioni oggetto del giudizio, in quanto rappresentano una moltitudine di soggetti discendenti da cittadini italiani emigrati, direttamente coinvolti dalla normativa sulla cittadinanza italiana;

che gli intervenienti hanno richiesto l'accesso agli atti, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Considerato che gli intervenienti sopra indicati non sono parti dei giudizi principali;

che, secondo un costante orientamento di questa Corte, la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza contraddire il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 19 del 2025, e relativa ordinanza allegata, nonché sentenze n. 144 e n. 140 del 2024 e relative ordinanze allegate), ovvero nel caso di questioni che «coinvolgono problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa» (sentenza n. 66 del 2025 e relativa ordinanza allegata, nonché in precedenza sentenza n. 135 del 2024 e relativa ordinanza allegata);

che non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire, in quanto l'accesso di un simile terzo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale avverrebbe senza la previa verifica sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni da parte del giudice *a quo* (sentenze n. 156 del 2023 e relativa ordinanza allegata, sentenza n. 136 del 2022, ordinanza n. 191 del 2021);

che, alla luce della giurisprudenza costante di questa Corte, non vale neppure a legittimare l'intervento la funzione di rappresentanza istituzionale che l'interveniente eventualmente svolga a favore di soggetti i cui interessi siano implicati nella questione, «tanto più a fronte della [...] introduzione dell'art. 4-ter [oggi art. 6] delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità» di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae» (sentenza n. 144 del 2024 e relativa ordinanza allegata), salvo che sussista «un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio» (ordinanza n. 37 del 2020);



che l'intervento di terzi è ammissibile solo quando «un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale produrrebbe un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva» dell'interveniente (sentenza n. 98 del 2019), in ragione di specifiche attribuzioni connesse alla norma censurata (sentenze n. 98 del 2019 e n. 180 del 2018), condizione che non si ravvisa nel caso degli odierni intervenienti;

che non risulta possibile convertire l'atto di intervento in opinio dell'amicus curiae, posto che questa Corte ha affermato che «[l]e significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata» (sentenza n. 14 del 2023), neppure ove la conversione sia espressamente richiesta in via subordinata alla richiesta di intervento, il che rende tanto più impercorribile una conversione d'ufficio dell'atto;

che gli interventi vanno pertanto dichiarati inammissibili.

Visti gli artt. 4 e 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati da Circolo Trentino di San Paolo del Brasile e dal Circolo Domus Sardinia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250085



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 118

*Ordinanza del 26 maggio 2025 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Soelia spa contro
Gestore dei servizi energetici – G.S.E. spa e Ministero delle imprese e del made in Italy*

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Interventi sulle tariffe incentivanti per l'elettricità prodotta da tali impianti – Deroga alle disposizioni di rimodulazione delle tariffe in senso peggiorativo, di cui ai commi da 3 a 6 dell'art. 26 del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito, prevista a favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, all'entrata in vigore della legge di conversione, enti locali o scuole – Mancata previsione che tale deroga si applica, alle medesime condizioni, anche agli impianti i cui soggetti responsabili sono società *in house* costituite da enti locali.

- Legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 22-*bis* (*recte*: decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 22-*bis*).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3716 del 2023, proposto da Soelia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Cesare Mainardis, con domicilio digitale come da Pec da registri di giustizia;

Contro Gestore dei servizi energetici – G.S.E. S.p.a., Ministero delle imprese e del made in Italy, non costituiti in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, n. 13186 del 17 ottobre 2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° aprile 2025 il consigliere Luca Emanuele Ricci;

FATTO

1. L'appellante Soelia è una società *in house* integralmente partecipata dal Comune di Argenta, che gestisce per conto dell'ente controllante una serie di servizi pubblici locali.

1.1. In data 18 dicembre 2012, essa ha stipulato con il Gestore dei servizi energetici (G.S.E.), ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e del decreto ministeriale 5 maggio 2011, una convenzione pluriennale per il riconoscimento della tariffa incentivante per l'energia elettrica prodotta da conversione fotovoltaica presso l'impianto denominato «fotovoltaico993 _soelia_argenta», di potenza nominale pari a 993,60 kW.

2. Con ricorso proposto al Tribunale amministrativo regionale Lazio e affidato ad undici motivi, la società ha domandato l'annullamento di una serie di provvedimenti (decreti del Ministero dello sviluppo economico e note operative del G.S.E.) attuativi del sopravvenuto art. 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116).



2.1. La citata disposizione di legge, infatti, ha modificato le modalità di liquidazione degli incentivi sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici (comma 2) e, con riferimento agli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW – qual è quello della società appellante – ha rimodulato in senso peggiorativo la tariffa incentivante già riconosciuta (comma 3), salva l'opzione per una riduzione dell'incentivo in atto (comma 7).

3. Nel corso del giudizio di primo grado, il Tribunale amministrativo regionale Lazio ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del T.F.U.E., una questione pregiudiziale inerente alla compatibilità della citata normativa nazionale con il diritto eurounitario (sezione III, ordinanza 7 febbraio 2020, n. 1662), sospendendo il giudizio fino alla sua definizione.

4. Con ordinanza del 1° marzo 2022, C-608/20, C-611/20, C-595/19, C-512/19, C-306/19, la Corte di giustizia ha ritenuto che il diritto europeo non osti ad una normativa nazionale che prevede la riduzione o il rinvio del pagamento degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, incentivi in precedenza concessi mediante decisioni amministrative e confermati da apposite convenzioni concluse tra gli operatori di tali impianti e una società pubblica, qualora tale normativa riguardi gli incentivi già previsti, ma non ancora dovuti.

5. Preso atto di tale pronuncia, con memoria del 2 settembre 2022, la società ricorrente ha espressamente rinunciato a tutti i motivi proposti, ad eccezione di quello – articolato al punto n. 3.7 dell'originario ricorso – volto a dedurre l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, in via derivata «dall'illegittimità dell'art 22-bis della legge n. 164/2014 nella parte in cui non accomuna la ricorrente Soelia S.p.a. nella disciplina riservata ad «enti locali» e «scuole»».

6. Con sentenza della sezione III, n. 13186 del 17 ottobre 2022, il Tribunale amministrativo regionale Lazio ha respinto il ricorso, rilevando l'infondatezza del motivo non rinunciato.

7. La società ha proposto appello avverso la predetta sentenza.

7.1. Con un unico motivo di appello («Violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 14 delle Preleggi al codice civile, dell'art. 22-bis della legge n. 164/2014 come interpretato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 16/2017). Errori ed ingiustizia della sentenza impugnata. Conseguente fondatezza del motivo n. 3.7. del Ricorso originario»), la società ripropone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis della legge n. 164/2014, nella parte in cui esclude dalla deroga ivi prevista a favore di «enti locali» e «scuole», le società *in house* costituite da detti enti.

8. Non si sono costituite le amministrazioni intime.

9. L'appellante ha depositato memorie in data 27 febbraio e 11 marzo 2025.

10. Il giudizio è stato trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 1° aprile 2025.

DIRITTO

1. In base all'art. 22-bis della legge 11 novembre 2014, n. 164 (di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133), «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 dell'art. 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, non si applicano agli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole».

1.1. La disposizione reca una deroga al regime di rimodulazione degli incentivi per l'energia prodotta dagli impianti solari fotovoltaici, introdotto dall'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, a beneficio esclusivo di ben determinate categorie di soggetti, ovvero «enti locali» o «scuole».

2. Secondo la società appellante, l'art. 22-bis citato, nell'escludere dal proprio campo applicativo le società *in house* costituite da enti locali (categoria soggettiva cui essa stessa – interamente partecipata dal Comune di Argenta e deputata allo svolgimento di servizi pubblici locali, *cfr.* la visura prodotta sub doc. 3 – è riconducibile), violerebbe l'art. 3 della Costituzione, dando origine ad una ingiustificata differenziazione di disciplina tra situazioni giuridiche omogenee.

2.2. Infatti, mentre gli enti locali che abbiano avviato progetti di risparmio energetico possono continuare a beneficiare degli incentivi già riconosciuti, a condizioni invariate fino alla loro naturale scadenza, le società *in house* costituite dai primi subiscono gli effetti della rimodulazione delle tariffe incentivanti, disposta dall'art. 26, commi 3 e 6, del decreto-legge n. 91/2014 (convertito in legge n. 116/2014).

2.3. Ritene l'appellante che tale differenziazione non possa trovare giustificazione nella natura privatistica delle società *in house*. Queste, infatti, oltre a costituire una mera articolazione interna dell'ente locale, da cui si distinguono solo formalmente, partecipano del medesimo interesse pubblico facente capo a tale ente, che costituisce la *ratio* della disciplina derogatoria, come ricostruita da Corte costituzionale, 24 gennaio 2017, n. 16.



2.4. L'appellante chiede, pertanto – ove non sia possibile operare un'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata della disposizione, nel senso di includere tra gli «enti locali» anche le società *in house* costituite da detti enti – di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis della legge 11 novembre 2014, n. 164.

3. Preliminarmente, il Collegio ritiene non praticabile l'interpretazione estensiva sopra prospettata.

3.1. Non vi è dubbio, infatti, che le società *in house* siano entità formalmente distinte dagli enti locali che le costituiscono, essendo dotate di autonoma soggettività giuridica e costituite in forma societaria. Esse, dunque, non ricadono all'interno della dizione «enti locali», nemmeno nella sua più lata estensione semantica.

3.2. Neppure è praticabile il ricorso all'analogia, trattandosi di disposizione che reca un'espressa eccezione a quanto statuito da altro, coevo, intervento legislativo ed è quindi insuscettibile di applicazione «oltre i casi e i tempi in ess[a] considerati» (art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale).

4. Ciò premesso, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis della legge 11 novembre 2014, n. 164, prospettata dall'appellante, per le ragioni di seguito esposte.

I. Sulla rilevanza.

5. Sussiste, ad avviso del Collegio, il requisito della rilevanza, non potendo il giudizio essere definito «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità» (art. 23, comma 2, legge n. 87/1953) dell'art. 22-bis della legge n. 164/2014. Infatti:

a) la disposizione è invocata – previa sua interpretazione estensiva o rimessione dell'incidente di costituzionalità – quale parametro normativo dello scrutinio di legittimità dei provvedimenti impugnati (par. 3.7 del ricorso di primo grado), richiesto dalla società appellante;

b) la società rientra tra i soggetti destinatari della rimodulazione degli incentivi di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014 (conv. in legge n. 116/2014), essendo responsabile di un impianto fotovoltaico di potenza nominale pari a 993,60 kW, al quale è stata riconosciuta la tariffa incentivante (*cf.* la convenzione con il G.S.E., depositata sub doc. 5 del giudizio di primo grado);

c) ove, pertanto, si applicasse l'art. 22-bis della legge n. 164/2014, la società continuerebbe a beneficiare delle più favorevole disciplina degli incentivi, senza subire la rimodulazione introdotta dal decreto-legge n. 91/2014.

II. Sulla non manifesta infondatezza.

6. Il Tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis della legge n. 164/2014, rispetto agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

7. La violazione dell'art. 3 della Costituzione emerge, in primo luogo, sotto il profilo della disparità di trattamento tra enti locali e società *in house* da questi costituite, solo i primi essendo esentati dalla rimodulazione «in peius» delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici.

7.1. È opportuno premettere che, con la sentenza del 24 gennaio 2017, n. 16, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate in relazione alle disposizioni (art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 91 del 2014) che hanno previsto la suddetta rimodulazione.

7.2. In quell'occasione, la Corte ha ritenuto che l'intervento legislativo fosse giustificato dalla necessità di garantire la sostenibilità delle politiche di supporto alle energie rinnovabili, in un contesto in cui l'incrementata remuneratività degli investimenti sul fotovoltaico e l'elevato impatto economico, specie sugli utenti finali, degli incentivi imponevano un riequilibrio del sistema. Sulla base di tali rilievi, la Corte ha escluso ogni violazione dei principi di ragionevolezza e di legittimo affidamento, ritenendo altresì non configurabile una disparità di trattamento tra operatori economici privati e i soggetti («enti locali» e «scuole») esentati dalla rimodulazione in forza della norma di cui si discute, «stante l'evidente non omogeneità delle categorie di soggetti così comparate, e le ragioni di rispondenza a pubblico interesse della deroga in favore di enti e scuole».

7.3. Ponendo, invece, a confronto enti locali e società *in house* da essi costituite non pare sussistere l'elemento di disomogeneità evocato dalla Corte. Al contrario, può rinvenirsi tra le due categorie una evidente contiguità istituzionale e funzionale, oltre ad una sostanziale corrispondenza degli interessi perseguiti. Infatti:

a) le società *in house* – secondo la definizione legislativa oggi recata dall'art. 2, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 – sono le società «sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'art. 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'art. 16, comma 3»;

b) esse si contraddistinguono, dunque, per essere sottoposte ad un controllo dell'amministrazione «analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata» (art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo cit.), per essere intera-



mente partecipate dagli enti che le costituiscono (salva l'ipotesi, del tutto marginale, di partecipazione «prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata», art. 16, comma 1, decreto legislativo cit.), nonché per il fatto di generare «oltre l'ottanta per cento del loro fatturato ... nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci» (art. 16, comma 3, decreto legislativo cit.).

c) a fronte di tali caratteristiche – elaborate a partire dalla nota sentenza della Corte di giustizia «Teckal» del 18 novembre 1999 (in causa C-107/98), la consolidata giurisprudenza amministrativa ritiene che la società *in house*, benché dotata di autonoma personalità giuridica, presenti «connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, una sorta di *longa manus*; non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale, ma solo formale» (Cons. Stato, sezione I, parere 21 marzo 2019, n. 883; in termini anche sezione III, 25 febbraio 2020, n. 1385; sezione VI, 26 maggio 2015, n. 2660);

d) anche secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione – a partire dalla nota Cassazione civ., sezione un., 25 novembre 2013, n. 26283 – tale modello organizzativo «non pare [...] in grado di collocarsi come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna. È stato osservato, infatti, che essa non è altro che una *longa manus* della pubblica amministrazione, al punto che l'affidamento pubblico mediante *in house contract* neppure consente veramente di configurare un rapporto contrattuale intersoggettivo (Corte costituzionale n. 46/13, cit.); di talché "l'ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa" (così Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 1/08, cit.). Il velo che normalmente nasconde il socio dietro la società è dunque squarciato: la distinzione tra socio (pubblico) e società (*in house*) non si realizza più in termini di alterità soggettiva. L'uso del vocabolo società qui serve solo allora a significare che, ove manchino più specifiche disposizioni di segno contrario, il paradigma organizzativo va desunto dal modello societario; ma di una società di capitali, intesa come persona giuridica autonoma cui corrisponda un autonomo centro decisionale e di cui sia possibile individuare un interesse suo proprio, non è più possibile parlare».

7.4. Per tali ragioni, l'assimilazione di disciplina tra società *in house* e amministrazioni pubbliche – prescindendo, in questa sede, dalle questioni relative alla possibilità di ricevere affidamenti diretti senza gara – è già riconosciuta in molteplici e rilevanti ambiti disciplinari, quali:

a) l'attribuzione alla giurisdizione contabile delle domande di risarcimento del danno al patrimonio sociale, trattandosi di danno erariale (cfr. Cassazione civile, sezione un., 1° ottobre 2021, n. 26738) «la configurabilità di una società a partecipazione pubblica come società *in house*, giustificandone l'assimilazione ad un'articolazione organizzativa interna dell'ente pubblico titolare della partecipazione sociale, cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultimo e gli amministratori o i dipendenti della società, comporta il superamento della distinzione tra le rispettive sfere giuridiche e patrimoniali, consentendo di qualificare come danno erariale, cioè come pregiudizio arrecato direttamente al socio pubblico, quello subito dal patrimonio della società per effetto della *mala gestio* degli amministratori o dei dipendenti»;

b) le modalità di reclutamento del personale, che secondo l'art. 19 del decreto legislativo n. 175/2016 (e già prima, per effetto dell'art. 18 del decreto-legge n. 112/2008, conv. in legge n. 133/2008) deve avvenire «nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (comma 2), a pena di nullità dei contratti stipulati (comma 4). Pur non trattandosi di vere e proprie procedure pubblicistiche, l'introduzione di vincoli al reclutamento del personale muove dalla necessità di «mettere un freno a situazioni di scarsa considerazione delle risorse pubbliche», quali sono quelle gestite dalle società *in house* (Cass. civ., sezione un., ordinanza 3 luglio 2023, n. 18749);

c) la piena accessibilità degli atti relativi all'attività di pubblico interesse svolta dalla società *in house*, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 241/1990 (Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, Palermo, sezione I, 4 maggio 2023, n. 1498; Tribunale amministrativo regionale Veneto, sezione I, ordinanza 7 luglio 2022, n. 114);

d) l'applicabilità alle società *in house* del regime di *prorogatio* degli organi sociali, di cui al decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444 (art. 15, decreto legislativo n. 175/2016);

e) la qualificazione in termini di incaricato di pubblico servizio del legale rappresentante di una società *in house* (Cass. pen, sezione VI, 3 luglio 2017, n. 39350) con conseguente applicazione della disciplina penalistica propria dei reati contro la pubblica amministrazione (*ex multis*, Cassazione pen, sezione VI, 13 giugno 2019, n. 38260).

7.5. Come risulta dalla sopra riportata – benché non esaustiva – elencazione, i principali elementi che giustificano l'assimilazione delle società *in house* alle amministrazioni si individuano, da un lato, nella natura delle attività da esse svolte, funzionalmente orientate al perseguimento dell'interesse generale facente capo all'ente controllante; dall'altro, nell'utilizzo e nella gestione di risorse pubbliche, stante la sostanziale coincidenza patrimoniale tra la società partecipata e l'ente pubblico (o gli enti pubblici) di riferimento.



7.6. Entrambi questi profili, ad avviso del Collegio, militerebbero a favore di una parificazione del trattamento di società *in house* ed enti locali in punto di regime degli incentivi energetici. La *ratio* della deroga di cui all'art. 22-*bis* della legge n. 164/2014, espressamente identificata nella tutela dell'interesse pubblico di cui sono portatori «enti locali» e «scuole», infatti, si rinviene in egual misura anche con riferimento alle società *in house* costituite dagli enti locali, le quali operano per conto dell'amministrazione controllante nello svolgimento di servizi di interesse generale.

7.7. Al contempo, poiché la rimodulazione delle tariffe incentivanti incide direttamente sulla remunerazione dell'investimento effettuato, e tale investimento è sostenuto, sia nel caso degli enti locali sia in quello delle società *in house* costituite dai primi, con risorse interamente pubbliche, nemmeno sotto il profilo della salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario degli enti considerati dalla norma si rinviene alcuna ragione giustificabile per assoggettare le società *in house* a un trattamento deteriore.

8. L'art. 22-*bis* della legge n. 164/2014 appare, altresì, in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca della scelta legislativa, anche in rapporto con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

8.1. Il suddetto principio, infatti, impone ai soggetti pubblici di operare secondo canoni di efficienza, economicità e razionale allocazione delle risorse. In tale prospettiva, la costituzione di una società *in house* per la gestione di servizi pubblici rappresenta per l'ente locale una legittima espressione della propria autonomia amministrativa e organizzativa, utile al perseguimento dei predetti obiettivi. La previsione di un trattamento deteriore – seppur nel particolare ambito di cui trattasi – per le società *in house*, rispetto a quello applicabile agli enti locali che abbiano mantenuto una gestione interna dei servizi, finisce per penalizzare ingiustificatamente (e indirettamente scoraggiare) tale scelta organizzativa, anche quando essa rappresenti l'opzione più razionale ed efficiente, in contrasto con il principio di buon andamento.

8.2. Per altro profilo, l'impossibilità di riferire la deroga prevista per gli enti locali alle loro società *in house* finisce per essere ancorata ad un mero dato «formale» – la distinta soggettività giuridica – che non riflette una reale diversità di funzioni, finalità o interessi perseguiti. In tal modo, il legislatore tratta diversamente soggetti parimenti preordinati all'attuazione dell'interesse pubblico, in assenza di una giustificazione ragionevole e coerente con i principi dell'ordinamento. Se è vero, come riconosciuto dalla stessa Corte nella sentenza n. 16/2017, che la deroga trova fondamento nell'interesse pubblico facente capo ad enti locali e scuole, non si comprende perché tale interesse possa essere riferito solo agli enti locali in via diretta ed immediata, e non possa essere ugualmente riscontrato quando gli stessi enti abbiano scelto di erogare servizi mediante una propria società *in house*. La limitazione ai primi della deroga risulta, dunque, intrinsecamente irragionevole.

8.3. Nella medesima pronuncia, peraltro, la Corte ha affermato che non può sussistere disparità di trattamento tra i soggetti contemplati dall'art. 22-*bis* e la generalità degli operatori, in quanto le categorie considerate dal legislatore (enti locali e scuole) non sarebbero omogenee agli operatori economici comuni. La società *in house* non rientra però nel novero degli operatori economici privati: essa è un soggetto formalmente distinto ma funzionalmente interno all'amministrazione. L'effetto dell'esclusione dalla deroga è dunque quello di assimilare le società *in house* a operatori privati, in contraddizione con il quadro normativo e giurisprudenziale che ne riconosce la natura sostanzialmente pubblica.

9. Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, questo Giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* della legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, nella parte in cui non prevede che la deroga alle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 dell'art. 26 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), prevista a favore degli impianti «i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della predetta legge di conversione, enti locali o scuole», si applichi, alle medesime condizioni, anche agli impianti i cui soggetti responsabili siano società *in house* costituite da enti locali.

9.1. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

9.2. Dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della pronuncia della Corte costituzionale decorrerà il termine perentorio di sei mesi per la riassunzione del giudizio.

P. Q. M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* della legge 11 novembre 2014, n. 164 (di conversione del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133), nei termini e per le ragioni di cui in motivazione.*



Sospende, per l'effetto, il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente;

Giovanni Sabato, consigliere;

Cecilia Altavista, consigliere;

Francesco Guarracino, consigliere;

Luca Emanuele Ricci, consigliere, estensore.

Il Presidente: FORLENZA

L'estensore: RICCI

25C00148

N. 119

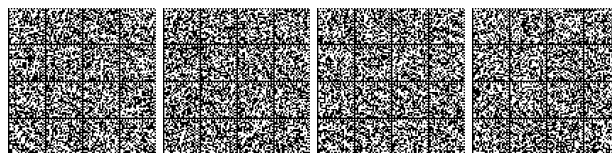
*Ordinanza del 21 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro K.O. E.*

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, 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-bis, del decreto-legge n. 13 del 2017, come convertito, [, e cioè 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], invece che alla sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.

Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Denunciata omessa disciplina dei modi di trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale – Denunciato omesso riconoscimento al giudice competente alla convalida di disporre misure alternative e di revocare d'ufficio la misura, se ne vengono meno i presupposti o sono decorsi i termini di durata.

Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – 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 – Disposizioni processuali – Disposizioni a garanzia di un accesso effettivo alla difesa e sulla partecipazione del pubblico ministero all'udienza di convalida – Omessa previsione.

– 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, 17, 18, 18-bis, e 19; decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, art. 5-bis; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), artt. 6 e 7; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 14.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere, dott.ssa Silvia Minerva,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato per la convalida del trattenimento ex art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 disposto dal Questore di Brindisi nei confronti di: E K O , nato in il , trattenuto presso il CPR di Brindisi Restinco,

sentite le parti e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza,

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data alle ore la Questura di Brindisi depositava decreto di trattenimento nei confronti di E K O , nato in il , difeso di fiducia dall'avv. Domenico Cancemi del foro di Palermo

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

Risulta dagli atti che:

il trattenimento sia stato disposto ai sensi dell'art. 6 comma 3 decreto legislativo n. 142/2015 per pretestuosità della domanda di protezione internazionale;

nei confronti di E K O il Questore di Palermo ha adottato e notificato in data il trattenimento presso il CPR di Trapani, ai sensi dell'art. 14 co. T decreto legislativo n. 286/98 e detto trattenimento è stato convalidato dal giudice di pace di Trapani in data 11 marzo 2025;

in data il predetto ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale e la relativa domanda è stata formalizzata dalla Questura con mod. C3 in data ;

pur essendo in Italia dal , il predetto non aveva in precedenza depositato domanda di protezione internazionale;

lo straniero di nazionalità nigeriana è in possesso di passaporto, scaduto di validità;

dal certificato del casellario giudiziale risulta che l'E ha numerose precedenti condanne; in data 19 maggio 2025 l'avv. Domenico Cancemi del foro di Palermo ha depositato nomina e procura alle liti datata 15 marzo 2025, priva di alcun riferimento al presente procedimento di convalida del trattenimento disposto ai sensi dell'art. 6 dal Questore di Brindisi e non contenente una procura speciale alla difesa nel presente giudizio di convalida, anche perché, evidentemente, rilasciata ben prima del decreto di trattenimento del Questore di Brindisi del ;

il trattenuto ha dichiarato di trovarsi ininterrottamente in Italia dal , di essere coniugato con cittadina italiana dal , di essere genitore di un figlio minore nato in Italia e che vive e frequenta le scuole a , di disporre di un'abitazione sita a in via , con contratto di locazione a nome della moglie ; di avere problematiche di salute (diabete e ipertensione) e che in non avrebbe possibilità economiche al fine di curarsi.



Va, preliminarmente, osservato che deve essere proposta questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio, dubitandosi della legittimità costituzionale delle norme che disciplinano:

- competenza, presupposti e condizioni del potere di convalida e di proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale da parte della Corte di Appello, in contrasto con gli articoli 77, 72, 111 Cost., nonché per la manifesta irragionevolezza e contrasto con l'art. 3 Cost.

- il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale senza il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 13 Cost., oltre che per la disciplina dei casi, anche in riferimento ai modi di limitazione della libertà personale;

- lo svolgimento dell'udienza di convalida e del procedimento senza adeguato rispetto del diritto di difesa e dei principi del giusto processo, in contrasto con gli art. 3, 24 e 111 Cost.

Deve al riguardo rilevarsi che la sussistenza di termini perentori per la convalida e la proroga non è di ostacolo alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, ancorché la conseguente sospensione riguardi il procedimento e non possa riferirsi anche al termine perentorio per la decisione sulla convalida/proroga (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., Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Si intende sottoporre a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che stabilisce la competenza della Corte di Appello in ordine alla convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei cittadini extracomunitari richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta l'assenza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e la ragionevolezza ed organicità, nonché le norme di legge che prevedono, in caso di convalida e/o proroga dei trattenimenti, la misura privativa della libertà personale senza il rispetto della riserva di legge anche in relazione ai modi di esecuzione di tale misura, ed infine le norme che riguardano il procedimento e l'udienza di convalida e che non sono rispettose dei diritti di difesa e del giusto processo.

2. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento e la rilevanza della questione

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato in *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, ha introdotto 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, ha 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 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 ha 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 modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 – Serie generale – n. 289.

In particolare, 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 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".

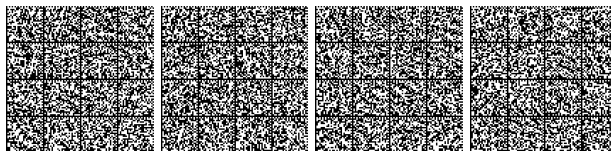
Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole "ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25".

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 cittadino extracomunitario 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) dell'art. 606 codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di Appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di Appello.



Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di Appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/05, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 C.p.p.

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

Invero, al fine 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 costituzionale ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento "sostitutorio", il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera – emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di Appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 – si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 c.p.p.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di Appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 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.

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 dello straniero extracomunitario 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 costituzionalità e ha portato ad un sistema normativo di manifesta irragionevolezza, tenuto conto dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore, e della frammentazione e sovrapposizione dei diversi giudici che si occupano della condizione di uno stesso soggetto straniero.

Infatti, non appaiono intellegibili e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali le ragioni poste a fondamento della sottrazione alla competenza delle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali dei procedimenti – quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo – tipicamente assegnati ai giudici civili di primo grado specializzati, e il loro affidamento, per saltum, ad un organo giudiziario di secondo grado quali le Corti di Appello.

L'attribuzione della competenza alle Sezioni penali della Corte di Appello desta 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/cautelare nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento della protezione internazionale; 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 alla protezione, 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 a ritenere 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 alcune ipotesi di trattenimento degli stranieri – gli extracomunitari richiedenti protezione – e le convalide degli arresti eseguiti in esecuzione di una sentenza straniera esecutiva di condanna, di un provvedimento cautelare o di qualsiasi altra decisione giudiziaria esecutiva che abbia la stessa forza; assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti, appunto, convalide di provvedimenti amministrativi, che non hanno accertato la commissione di fatti-reato.

Si è, inoltre, 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, oltretutto vanificando l'esigenza di specializzazione dei giudici.

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6 comma 3 decreto legislativo n. 142/2015*, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle 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, rispetto agli art. 77, comma 2 e 72 comma 1 e 3 Cost.; quindi, anche in riferimento all'art. 13 Cost., nonché agli articoli 24 e 111 Cost.

La rilevanza delle questioni è determinata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla necessità di fare applicazione nel giudizio della disposizione censurata. (sentenza Corte costituzionale n. 116 del 2024 e precedenti ivi citati).

Nel caso di specie, è indubitabile che questo giudice debba fare applicazione della norma dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, convertito con modificazione dalla legge n. 40/2017, norma aggiunta dall'art. 16 comma 1 lettera *b*) del dl 11 ottobre 2024 n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, disposizione censurata che stabilisce la sua competenza a decidere, poiché «[l]a stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'“applicazione” della disciplina della competenza nel caso concreto» (sentenza Corte costituzionale n. 163 del 2024 e, in senso analogo, sentenza n. 5 del 2025).

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 77, 72, 3 e 111 della Costituzione rispetto all'attribuzione della competenza a decidere sulla convalida e proroga dei trattenimenti alla Corte di Appello in composizione monocratica.

E, parimenti, è indubbio che questo Giudice deve fare applicazione di norme – art. 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142 che, in caso di convalida, comportano l'applicazione di una misura incidente sulla libertà personale, al di fuori delle garanzie previste dall'art. 13 Cost., ed, in specie della riserva di legge sia rispetto ai casi, che ai modi di qualsiasi restrizione della libertà personale e priva di una precisa disciplina dei diritti dei trattenuti all'interno del centro.

Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 e 14 decreto legislativo n. 286/98, questo Giudice è chiamato a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso alla difesa tecnica, in funzione di un effettivo esercizio del diritto di difesa, senza la partecipazione del Procuratore generale. Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 13 Cost., nonché agli articoli 3, 24 e 111 Cost.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto agli articoli 77, comma 2, 72, comma 1 e 3 Cost.

Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza dei quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 comma 2 Cost.

Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'art. 77 comma 2 e dell'art. 72 comma 1 Cost.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la pre-esistenza 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 costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della



decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa. (Precedente: S. 29/1995 - mass. 21561). Il decreto-legge – la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise – presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall’inizio in caso di mancata conversione in legge.

Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell’omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L’omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un’intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza. (Precedenti. S. 151/2023 - mass. 45708; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 22/2012 - mass. 36070; S. 360/1996 - mass. 22912; S. 161/1995 - mass. 21408). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall’obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a “norme intruse”, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo. (Precedente: S. 244/2016 - mass. 39155).

L’osservanza delle prescrizioni dell’art. 77 Cost. impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L’urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall’intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all’unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione. (Precedente: S. 8/2022 - mass. 44472).

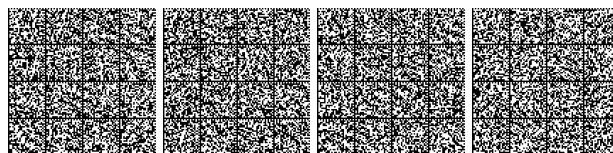
Inoltre, l’utilizzazione del decreto-legge – e l’assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l’art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ed ancora, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico; e ciò essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all’art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

Ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare l’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, pena un vizio della legge di conversione *in parte qua*. (Precedenti: S. 113/2023 - mass. 45571; S. 6/2023 - mass. 45283; S. 245/2022 - mass. 45226; S. 8/2022 - mass. 44472; S. 210/2021 - mass. 44267; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 145/2015 - mass. 38479; S. 251/2014 - mass. 38159; S. 32/2014 - mass. 37669; S. 128/2008 - mass. 32359; S. 171/2007 - mass. 31329; S. 29/1995 - mass. 21561). Non è consentito l’uso improprio e strumentale del decreto-legge, al fine di evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della legge ordinaria (Precedenti: S. 128/2008 - mass. 32359; S. 171/2007 - mass. 31330; S. 29/1995 - mass. 21561). La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (Precedenti: S. 30/2021 - mass. 43627; S. 247/2019 - mass. 42854; S. 226/2019 - mass. 41886; S. 181/2019 - mass. 42797; O. 204/2020 - mass. 42950; O. 93/2020 - mass. 43421).

Per accertare la correlazione tra la disposizione introdotta in fase di conversione e l’originario decreto-legge, occorre tenere conto di molteplici indicatori, come la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo, l’omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge, lo svolgimento dei lavori preparatori, il carattere ordinamentale o di riforma della norma (Precedenti: S. 186/2020 - mass. 43202; S. 149/2020 - mass. 43409; S. 288/2019 - mass. 41900; S. 33/2019 - mass. 42327; S. 97/2019 - mass. 42213; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 99/2018 - mass. 41225; S. 5/2018 - mass. 39686; S. 220/2013 - mass. 37319).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del decreto-legge, 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 aveva attribuito alla Corte di Appello la sola 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.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, 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, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l’emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l’inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell’emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell’opposizione (interventi degli On. li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l’approvazione dell’emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell’intervento nell’Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell’esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all’art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti civili emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello competente di cui all’art. 5 comma 2 della legge n. 69/05 (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti degli stranieri extracomunitari richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Si è inoltre stabilito che il relativo provvedimento della Corte di Appello è impugnabile con 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 e con l’osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni dell’art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all’art. 5 comma 2 della legge n. 69/05, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

I provvedimenti della Corte di Appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lett. a art. 606 C.p.p.), inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell’applicazione della legge penale (lett. b art. 606 C.p.p.), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lett. c art. 606 C.p.p.).

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di Appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado 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).

Dunque, 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, senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità, dando luogo ad una riforma ordinamentale in ambito di competenza giudiziaria e di sistema processuale applicabile; si sono introdotte disposizioni contenenti oggetti eterogenei rispetto a quelli presenti nel decreto-legge, e non coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale e finalistico, in tal modo sfruttando



l'iter procedimentale semplificato di conversione in legge del decreto-legge per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, Cost., che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

Ne consegue che si è fatto un uso improprio del decreto-legge per introdurre disposizioni non sorrette da alcuna motivazione di necessità e di urgenza e che si è, poi, anche, violato il divieto, in sede di conversione, di alterare l'omogeneità di fondo della normativa risultante dal testo originario del decreto-legge.

Del resto, l'assenza di necessità e urgenza della riforma ordinamentale e processuale della materia dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale è dimostrata dalla previsione, contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto in *Gazzetta ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

3.2. Rispetto all'art. 3 e 111 Cost.

Le disposizioni degli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 sono anche in contrasto con il principio di ragionevolezza e uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e quelle del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione.

Come ribadito dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 38 del 2025, “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 (sentenze n. *ex multis* 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 Considerato in diritto)”

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore 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.

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).

Le disposizioni censurate presentano una manifesta irragionevolezza poiché introducono una competenza della Corte di appello, derogatoria rispetto alla ordinaria competenza di secondo grado della Corte di Appello, nonché una competenza penale in una materia che prescinde completamente dalla commissione di fatti di reato, ed oltretutto vanificano totalmente l'esigenza di specializzazione nella materia della immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione. Ed inoltre, lasciando inalterata la competenza civile delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali e competenti per i giudizi avverso i provvedimenti della Commissione territoriale che decide sulle domande di protezione internazionale, danno luogo ad un sistema del tutto irragionevole e confuso, con un intreccio e una sovrapposizione di competenze tra i diversi organi giurisdizionali e il concreto rischio di interferenze e contrasti delle decisioni assunte in riferimento ad uno stesso soggetto, nonché ad una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri casi di convalide dei trattenimenti. Il nuovo sistema normativo di riparto delle competenze, infatti, produce significative incongruenze e si appalesa assolutamente irragionevole.

In primo luogo, le disposizioni censurate giungono ad un risultato – affatto singolare dal punto di vista sistematico – di stabilire la competenza della Corte di appello in un giudizio che non è di secondo grado e non ha ad oggetto un provvedimento emesso da un'autorità giudiziaria di primo grado, ma da un'autorità amministrativa.

Ciò determina un risultato del tutto distonico rispetto ai principi propri dell'ordinamento giudiziario e al principio di ragionevolezza, ponendo in essere una deroga del tutto ingiustificata al principio generale di cui all'art. 53 Ord. Giud., secondo cui la Corte di appello esercita la giurisdizione nelle cause di appello delle sentenze pronunciate in primo grado dai Tribunali in materia civile e penale.



Inoltre, tale spostamento di competenza vanifica del tutto l'esigenza di mantenere una specializzazione dell'organo giudicante in tutte le decisioni che attengono alla materia della protezione internazionale. Ne consegue l'evidente incongruità della disciplina, anche sotto questo profilo, anche considerato che la specializzazione dell'organo giudicante è presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, Cost.

Inoltre, è del tutto irragionevole l'attribuzione della decisione di convalida dei provvedimenti di trattenimento e di proroga alla Corte di Appello competente in materia di convalida dei mandati di arresto europeo, ovvero alla Corte di Appello penale.

Infatti, non sussiste alcuna 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 desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005. 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 in relazione ad 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). Si tratta chiaramente di un procedimento di natura penale (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).

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 (si veda 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 noto che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, 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 EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) – solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà – inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale – in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo – punto fondamentale –, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8.11.2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33



nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'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 penali - non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore.

Anzi, l'aver sottratto questa materia al giudice di primo grado, civile e specializzato, che si è sempre occupato dei trattenimenti dei richiedenti protezione, per affidarla ad un giudice - di secondo grado, ma in assenza di un provvedimento giurisdizionale di primo grado di cui valutare la esattezza, - penale, ma in assenza di alcuna condotta penalmente rilevante, - non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, risulta del tutto privo di ragionevolezza.

Ancor di più, ove si consideri che avverso il provvedimento della Corte di Appello che ha deciso sulla convalida o sulla proroga vi è la possibilità di ricorso per cassazione innanzi alla Corte di cassazione penale, da proporre entro cinque giorni e solo per violazione delle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale e non più, come era nel sistema normativo previgente, ai sensi dell'art. 360 codice di procedura civile che consentiva di ricorrere in cassazione avverso il provvedimento di convalida sulla base di una più ampia sfera di motivi e in un termine ben più ampio di quello attualmente introdotto. Dunque, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile - previsto in precedenza - di cui all'art. 360 codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.

Infatti, 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, consente, secondo la giurisprudenza di legittimità, di denunciare in cassazione sia la “mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico”, sia la “motivazione apparente”, il “contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili” e la “motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile”, esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di “sufficienza” della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione, 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 Cass. pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cass. pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 -, ipotesi non richiamata dalla normativa oggetto di censura.

Ed ancora, lo spostamento di competenza per il solo giudizio di convalida e di proroga dei trattenimenti genera rilevanti rischi di decisioni non coordinate ed anche contrastanti con quelle del Tribunale specializzato, attesa la necessaria e palese interferenza tra i vari procedimenti giudiziari di tutela afferenti alla stessa materia e allo stesso soggetto. Infatti, il giudizio di convalida e di proroga possono svolgersi mentre è in corso il procedimento dinanzi alla Sezione specializzata del Tribunale nel giudizio avverso la decisione della Commissione territoriale che ha rigettato la domanda di protezione - che si svolge oltretutto secondo le disposizioni processuali civilistiche e le diverse regole probatorie proprie dei procedimenti civili.

Infatti, lo spostamento di competenza in relazione alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale sottrae alla Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali soltanto un frammento delle decisioni che riguardano il soggetto richiedente la protezione internazionale, e, dato che le Sezioni specializzate continuano ad occuparsi, sia in sede di sospensiva, che di merito, delle decisioni sulla richiesta di protezione internazionale, si possono generare decisioni non coordinate e contenenti



valutazioni contrastanti, poiché lo straniero richiedente protezione potrà avere contemporaneamente pendente un giudizio civile a cognizione piena avverso il diniego della protezione e un giudizio officioso sulle condizioni di legalità della misura restrittiva incidente sulla libertà personale, che si svolgono dinanzi ad autorità giudiziarie diverse, una di primo grado, civile, specializzata, operante secondo le norme civilistiche, l'altra di secondo grado, penale e non specializzata.

Inoltre, va considerato che richiedente protezione internazionale è assai spesso lo stesso straniero extracomunitario già destinatario di un decreto di espulsione e di provvedimento di trattenimento ai fini dell'espulsione in un centro di cui all'art. 14 decreto legislativo n. 286/98, della cui convalida si è occupato il Giudice di Pace; egli, dopo avere proposto la domanda di protezione internazionale, viene trattenuto in un centro in attesa dell'esame della domanda con provvedimento che viene convalidato dalla Corte di Appello penale; nel momento in cui si vede respinta (spesso con procedura accelerata) la domanda di protezione internazionale, propone ricorso alla Sezione specializzata del Tribunale avverso tale diniego e, nel contempo, chiede la sospensiva e, ove non la ottenga, propone reclamo alla Corte di Appello, sezione civile; nelle more, decorso il termine della convalida, viene disposta la proroga del trattenimento e nuovamente è sottoposto a giudizio di convalida dalla Corte di Appello penale.

Si comprende, allora, come l'operata scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi ad espulsione e riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti e delle proroghe disposte nell'ambito delle procedure di riconoscimento di tale diritto crei una assoluta irragionevolezza del sistema delle tutele, comportando per lo straniero richiedente protezione un serio pericolo di decisioni contrastanti e non coordinate.

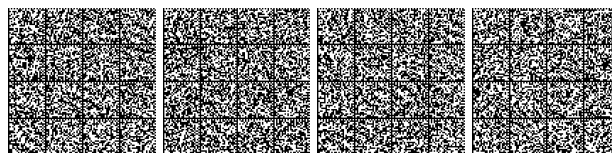
Del resto, l'interferenza tra tutti i vari giudizi è insita al sistema normativo delineato, poiché uno dei casi di trattenimento dei richiedenti protezione è quello dell'art. 6 comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015 relativo allo straniero che già si trovi nel centro in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione e che presenti domanda di protezione internazionale, che vi siano motivi per ritenere pretestuosa e proposta al solo fine di ritardare o impedire il respingimento o l'espulsione; e poiché l'art. 6 comma 5 decreto legislativo n. 142/2015 prevede che, quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, esso non viene meno ma ne risultano soltanto sospesi i termini di cui all'art. 14 comma 4 decreto legislativo n. 286/98.

L'interferenza è poi ancor maggiore se si considera che la giurisprudenza di legittimità civile era consolidata nel ritenere che il giudice che si occupi della convalida del trattenimento del richiedente protezione deve anche sindacare la legittimità del provvedimento di respingimento, in quanto atto presupposto dell'intera procedura (in tal senso si veda Cassazione Sez. 1 - , Ordinanza n. 30166 del 31 ottobre 2023 (Rv. 669187 - 01): «Ove il cittadino straniero, già presente in un CPR in attesa dell'esecuzione di un decreto di espulsione, sia nuovamente ivi trattenuto ex art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, per avere presentato una domanda di protezione internazionale, nel corso del procedimento di convalida ex art. 6, comma 5, del medesimo decreto, il giudice è tenuto a verificare la manifesta illegittimità del provvedimento di respingimento, che costituisce il fondamento della regolarità dell'intera procedura, giacché, in difetto del primo trattenimento esecutivo del respingimento, convalidato dal giudice di pace, il trattenimento del richiedente asilo può essere disposto soltanto in presenza delle diverse condizioni previste dall'art. 6, comma 2, dello stesso decreto»).

Ciò crea inevitabilmente il rischio di decisioni che si sovrappongono e non coordinate, anche per le difficoltà dei giudici appartenenti ad organi giudiziari diversi di avere tempestiva conoscenza degli altri provvedimenti emessi aventi a oggetto la medesima materia, o anche in contrasto, con conseguente pregiudizio dell'esigenza di garantire, nell'immediato, decisioni tra loro coerenti rispetto al singolo soggetto richiedente protezione e che siano comprensibili.

Infine, la censurata normativa appare violare l'art. 3 Cost. e risultare manifestamente irragionevole anche alla luce del fatto che essa non si riferisce alla competenza relativa alle convalide e proroghe di tutti i provvedimenti amministrativi di trattenimento, atteso che la competenza rispetto ai provvedimenti di trattenimento/proroga degli stranieri extracomunitari finalizzati all'espulsione sono rimasti alla competenza del Giudice di Pace ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/98 e che la competenza delle convalide dei trattenimenti degli stranieri cittadini comunitari sono rimaste di competenza delle Sezioni specializzate del Tribunale in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007 n. 30.

Il che implica che tre distinte autorità giudiziarie siano competenti in relazione ai provvedimenti di convalida dei trattenimenti che, per quanto abbiano destinatari e/o presupposti differenti, hanno tutti ad oggetto misure amministrative di temporanea restrizione della libertà personale dello straniero in funzione di uno scopo comune, quello di assicurare l'interesse dello Stato ad una effettiva esecuzione dei provvedimenti di espulsione di stranieri dal territorio e possono anche riferirsi allo stesso soggetto (extracomunitario destinatario sia di un trattenimento ai fini di espulsione che di trattenimento ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale).



In specie, è ravvisabile una disparità di trattamento tra il cittadino comunitario e quello extracomunitario, e ciò sia ove la Corte di Appello sia ritenuta organo più qualificato rispetto al Tribunale, in quanto autorità giudiziaria di secondo grado, con disparità, in questo caso, a detrimento dello straniero comunitario, sia ove si ritenga il Tribunale organo più qualificato in ragione della sua specializzazione, in tal caso a scapito dello straniero extracomunitario.

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti all'immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'unione europea, creando ingiustificate disparità di trattamento tra chi vede il proprio decreto di trattenimento convalidato dal Giudice di Pace, chi lo vede convalidato dal Tribunale specializzato - in entrambi i casi giudici civili operanti secondo procedure civili-, e chi lo vede convalidato dalla Corte di Appello quale giudice penale.

Con l'ulteriore irragionevolezza che, ai sensi del novellato comma 6 dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/98, sono attribuiti alla competenza della Corte di cassazione penale per i motivi di cui all'art. 606 C.p.p. e secondo la procedura della legge 69/2005 tanto i provvedimenti di convalida emessi dalla Corte di appello penale in relazione ai richiedenti protezione internazionale, quanto quelli di convalida finalizzati all'espulsione emessi dal Giudice di Pace. Ulteriore irragionevolezza è legata al fatto che la nuova normativa ha assegnato alle Corti di Appello penali 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" dei trattenimenti, che, secondo la giurisprudenza di legittimità della Cassazione civile, espressasi prima dell'approvazione delle norme censurate, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex* art. 737 codice di procedura civile e sono di competenza della Sezione specializzata del Tribunale in composizione collegiale (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457).

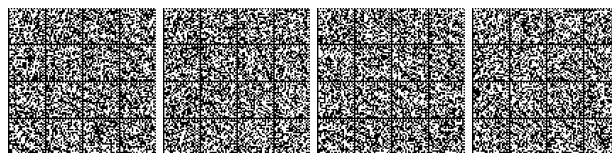
Sicché non è chiaro se anche tali procedimenti siano diventati di competenza della Corte di Appello penale e secondo quale procedura, nonché se vi sia incompatibilità, secondo le norme processuali penali, tra il giudice che ha provveduto sulla convalida e/o sulla proroga del trattenimento e il collegio che decide sul riesame.

3.3. Rispetto all'art. 13 Cost

Le norme degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 142/2015 imporrebbero a questo giudice, ove decidesse di convalidare il provvedimento del Questore, ritenendolo adottato in presenza dei casi previsti dalla legge, di convalidare una limitazione della libertà personale dello straniero richiedente protezione internazionale in violazione dell'art. 13 Cost.

Infatti, è indubbio che il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Come ha già chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2001, «se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale», di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggimento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto».

Ed allora, con riferimento alle specifiche norme di legge che vengono in considerazione nel presente giudizio, quelle degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 142/2015, riguardanti il trattenimento del richiedente protezione internazionale, deve rilevarsi come esse non siano conformi all'art. 13 comma 2 Cost., dal momento che la legge disciplina i casi in cui sia possibile la limitazione della libertà personale, ma non anche le modalità di esecuzione di tale restrizione sia al momento in cui viene disposta, che, soprattutto, durante il tempo della sua esecuzione e non consente un controllo giurisdizionale pieno circa la legittimità della misura restrittiva della libertà personale durante la sua effettiva esecuzione e per il corso della stessa.



Non è infatti rispettata la riserva di legge di cui all'art. 13 Cost. in riferimento ai modi di limitazione della libertà personale degli stranieri richiedenti protezione internazionale trattenuti nei centri di permanenza.

Le condizioni di permanenza dello straniero trattenuto sono delineate in modo assai sintetico e generico dall'art. 7 decreto legislativo n. 142/2015, che prevede che il richiedente è trattenuto nei centri con modalità che assicurano la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo le disposizioni di cui all'art. 14 del T.U. decreto legislativo n. 286/98 e all'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 e successive modificazioni.

Inoltre, l'art. 7 citato prevede che è assicurata in ogni caso una sistemazione separata nonché il rispetto delle differenze di genere, che ove possibile è assicurata l'unità del nucleo familiare, è assicurata la fruibilità di spazi all'aria aperta, la libertà di colloquio all'interno del centro con i rappresentanti dell'UNHCR, i familiari, gli avvocati che assistono lo straniero, i ministri di culto, secondo le direttive del Ministero dell'interno; prevede che per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri, l'accesso ai centri può essere limitato, purché non impedito completamente secondo le direttive del Ministero dell'interno.

L'art. 21 del regolamento testualmente prevede: 1. Le modalità del trattenimento devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto, la libertà di corrispondenza, anche telefonica, ed i diritti fondamentali della persona fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro. 2. Nell'ambito del centro sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti o ospitati, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e la libertà del culto nei limiti previsti dalla Costituzione. 3. Allo scopo di assicurare la libertà di corrispondenza anche telefonica con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono definite le modalità per l'utilizzo dei servizi telefonici, telegrafici e postali, nonché i limiti di contribuzione alle spese da parte del centro. 4. Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell'art. 14, comma 1, del testo unico, o presso i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario. 5. Nel caso in cui lo straniero debba essere ricoverato in luogo di cura, debba recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede, ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure occorrenti al rilascio dei documenti occorrenti per il rimpatrio, il questore provvede all'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. 6. Nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia o per altri gravi motivi di carattere eccezionale, il giudice che procede, sentito il questore può autorizzare lo straniero ad allontanarsi dal centro per il tempo strettamente necessario, informando il questore che ne dispone l'accompagnamento. 7. Oltre al personale addetto alla gestione dei centri e agli appartenenti alla forza pubblica, al giudice competente e all'autorità di pubblica sicurezza, ai centri possono accedere i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto, il personale della rappresentanza diplomatica o consolare, e gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale, ammessi a svolgervi attività di assistenza a norma dell'art. 22 ovvero sulla base di appositi progetti di collaborazione concordati con il prefetto della provincia in cui è istituito il centro. 8. Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'art. 14, comma 2, del testo unico. 9. Il questore adotta ogni altro provvedimento e le misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e di sicurezza all'ingresso del centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata. Il questore, anche a mezzo degli ufficiali di pubblica sicurezza, richiede la necessaria collaborazione da parte del gestore e del personale del centro che sono tenuti a fornirla".

Dunque, le modalità di esecuzione della misura limitativa della libertà personale non sono precisamente disciplinate dalla legge, ma da una fonte normativa secondaria, la quale, a sua volta, lascia ampia discrezionalità all'autorità amministrativa circa l'effettiva adozione delle modalità esecutive anche rispetto al concreto esercizio del diritto alla corrispondenza, alle telefonate, alle visite e ai colloqui, che possono essere discrezionalmente e senza un controllo giudiziario limitate sino a vanificare, di fatto, detti diritti all'interno del centro.

Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 si discosta dall'accezione del termine 'convalida' così come prevista dall'art. 13 della Costituzione. Secondo la disposizione costituzionale, la convalida è destinata a ratificare un provvedimento già adottato e che in mancanza del controllo giurisdizionale non può avere validità.



A differenza di quanto avviene in ambito penale, nel procedimento in esame non è previsto che il provvedimento che dispone la restrizione della libertà sia distinto e autonomo rispetto a quello soggetto alla convalida e non è previsto che il giudice, ove, ritenga possibile un minor sacrificio della libertà personale, risultando adeguata e congrua una delle misure alternative al trattenimento nel centro, applichi direttamente una di tali misure previste dall'art. 14 comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 286/98, non consentendo, quindi, di valutare la effettiva necessità della massima compressione della libertà personale e della proporzionalità della stessa e di applicare, ove possibile, una misura meno gravosa. Né, successivamente alla convalida, appare possibile per il giudice far cessare il trattenimento, allorché ne venissero meno i presupposti o qualora esso si protraesse oltre i termini.

Le disposizioni appaiono quindi in contrasto con l'art. 13 Cost., anche perché, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (Corte di giustizia UE, Grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), 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.

3.3. Rispetto all'art. 24 e 111 Cost

Le norme dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2014 e del richiamato art. 14 comma 4 decreto legislativo n. 286/98, in riferimento alle disposizioni processuali relative allo svolgimento del giudizio di convalida e di proroga del trattenimento di richiedenti protezione internazionale, sono anche in contrasto con gli articoli 24 e 111 Cost., laddove esse non prevedono una effettiva tutela del diritto di difesa e del giusto processo.

Infatti, a differenza di quanto avviene nei casi di arresto in flagranza di reato e di fermo ai sensi degli articoli 386 e 104 C.p.p., al soggetto richiedente protezione e trattenuto nel centro non viene riconosciuto il diritto, ove non nomini un difensore di fiducia, di essere immediatamente assistito da un difensore di ufficio, già al momento in cui il Questore dispone il trattenimento, giacché la nomina è prevista soltanto ad opera del giudice, quando questi, ricevuto il provvedimento di trattenimento, fissi l'udienza di convalida.

Dal momento che tale udienza viene fissata *ad horas* immediatamente dopo – attesa la necessità di rispetto del termine perentorio di 48 ore, spesso il trattenuto non ha contezza della nomina del difensore di ufficio e non può avere alcun colloquio con il difensore nominato prima dell'udienza, sicché lo stesso difensore non è in grado, prima dell'udienza di convalida, di poter avere contezza della situazione del proprio assistito.

Anche perché, inoltre, non è previsto, a differenza di quanto disposto dall'art. 28 del decreto legislativo n. 271/89, che, al momento della nomina siano contestualmente comunicati al trattenuto il nominativo del difensore di ufficio e i suoi recapiti anche telefonici e telematici; né è previsto, come disposto dall'art. 104 C.p.p., che il trattenuto abbia il diritto di conferire con il difensore fin dall'inizio della misura privativa delle libertà personale e che abbia diritto all'assistenza dell'interprete, ove non conosca la lingua italiana, anche per poter conferire con il difensore. Inoltre, anche le modalità di nomina del difensore di fiducia da parte del soggetto trattenuto appaiono limitative dell'effettivo diritto di difesa, giacché prescrivono che il difensore di fiducia sia munito di procura speciale e, dunque, non consentono la nomina del difensore mediante dichiarazione orale al Questore che ne dispone il trattenimento. Ciò implica che, al fine di poter effettivamente nominare il difensore, il trattenuto debba incontrare lo stesso e conferirgli per iscritto la procura speciale, con ciò pregiudicando la possibilità di un accesso rapido ed effettivo alla difesa di fiducia, ovvero che il difensore – come nel caso in esame – depositi una semplice procura alle liti, rilasciata in data antecedente al trattenimento disposto e prima dell'insorgenza del procedimento di convalida.

In definitiva, le norme censurate non consentono un pieno, effettivo ed immediato accesso alla difesa, di ufficio o di fiducia; né assicurano la possibilità di avere, nei ristretti tempi della convalida e considerando, oltretutto, le difficoltà linguistiche, una interlocuzione con il proprio difensore prima dell'udienza; e, di conseguenza, non consentono al difensore di poter preparare una adeguata difesa.

Esse, dunque, non consentono lo svolgimento del procedimento di convalida in modo da assicurare alle parti un effettivo contraddittorio e una parità tra le stesse, posto che il Questore, che può stare in giudizio personalmente anche avvalendosi di funzionari appositamente delegati, è a conoscenza della condizione del soggetto e dei provvedimenti amministrativi e giurisdizionali già emessi e che lo riguardano, mentre non lo è il difensore, che nominato in modo estemporaneo per l'udienza si trova ad assistere un soggetto di cui nulla conosce e con cui non ha potuto interloquire.

Peraltro, non è neppure previsto il diritto del trattenuto a interloquire e colloquiare con il difensore prima dell'udienza di convalida e neppure in udienza ciò è possibile, dato che il trattenuto partecipa all'udienza a distanza, mediante collegamento audiovisivo tra l'aula e il centro e, spesso, si trova anche fisicamente lontano dal suo difensore – come nel caso in esame – ed in presenza del solo funzionario della Questura; e non è previsto dall'attuale normativa neppure che possa avere una comunicazione riservata con il suo difensore durante l'udienza, come è invece assicurato agli imputati detenuti che partecipano alle udienze penali mediante videoconferenza.



Ed ancora, l'art. 14 comma 4 del decreto legislativo n. 286/98, richiamato dall'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, neppure prevede il diritto del trattenuto, in esito all'udienza, di ricevere la notifica del provvedimento con cui il Giudice abbia deciso in ordine alla convalida e, tantomeno, di ricevere il provvedimento tradotto nella lingua di origine, ovvero in una lingua a lui nota. Con ulteriore pregiudizio di un effettivo diritto di difesa.

Infine, gli articoli 6 e 14 citati, a differenza di quanto avviene per l'udienza di convalida dell'arresto e del fermo di cui all'art. 392 C.p.p., non prevedono che dell'udienza di convalida del trattenimento sia dato avviso al pubblico ministero e, in specie, avuto riguardo alla disposta competenza della Corte di Appello, al Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello; sicché non prevedono la possibilità di partecipazione all'udienza del Procuratore generale, che pure è prevista nei procedimenti di convalida dei mandati di arresto europeo, cui il legislatore sembra essersi ispirato, con pregiudizio per la posizione del trattenuto. Questi, infatti, non può giovare della garanzia che la partecipazione al procedimento del Procuratore generale assicurerebbe, quale organo indipendente e imparziale, ai fini: di una maggiore verifica della legittimità dell'operato della Questura che ha disposto ed eseguito il trattenimento; dell'acquisizione e deposito in giudizio di atti che siano utili a valutare la sussistenza dei presupposti della convalida e che la Questura non abbia allegato, non avendovi interesse e non avendo un dovere di svolgere accertamenti e acquisire atti che siano anche nell'interesse del trattenuto.

Ne consegue un inedito sistema processuale penale, in contrasto con i principi del giusto processo, nel quale non è il magistrato del pubblico ministero, autonomo e indipendente da ogni altro potere ai sensi dell'art. 104 Cost., ma il Ministero dell'interno la parte pubblica del procedimento di convalida.

Ne discende un sistema processuale, sotto più profili, del tutto irragionevole e lesivo del diritto di difesa e di quello del giusto processo di cui agli art. 24 e 111 Cost.

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 agli articoli 77, comma 2 Cost., 72 comma 1 e 111 Cost., nonché agli articoli 3, 13, 24, 111 Cost., degli articoli 16, 17, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 e dei novellati articoli 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazione dalla legge n. 46/2017, e 6 e 7 decreto legislativo n. 142/2015 e 14 decreto legislativo n. 286/98, quest'ultimo in quanto richiamato dal citato art. 6, nella parte in cui:

- attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di convalida del provvedimento di trattenimento dello straniero di paesi extracomunitari richiedente protezione internazionale e in tema di proroga dei trattenimenti ai sensi dell'art. 6, 6-bis e 6-ter decreto legislativo n. 142/2015 e dell'art. 10-ter comma 3 decreto legislativo n. 286/98, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14 comma 4 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, invece che alla Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale,

- non disciplinano i modi del trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale, non consentono al giudice competente alla convalida di disporre misure alternative e di revocare d'ufficio la misura, se ne vengono meno i presupposti o sono decorsi i termini di durata,

- non consentono un pieno ed effettivo esercizio del diritto di difesa, la partecipazione del pubblico ministero e lo svolgimento del procedimento secondo i principi del contraddittorio e del giusto processo.

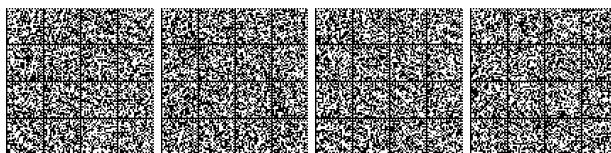
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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 21 maggio 2025

Il Consigliere: MINERVA



N. 120

Ordinanza del 28 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro W. A.

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, 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

La Consigliera, dott.ssa Adriana Almiento,

letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento ex art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 proposta dal Questore di Brindisi nei confronti A. W. Presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR);

sentite le parti all'odierna udienza, ritenuta la propria competenza quale Giudice della convalida e a sciogliendo della riserva assunta

OSSERVA

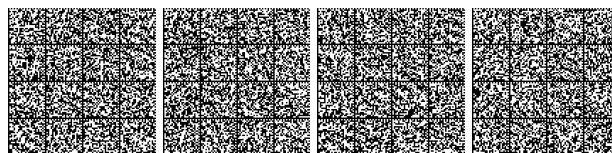
1. Premessa.

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 A. W., nato in..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) ai sensi dell'art. 6, comma 3, del medesimo decreto.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, questa Consigliera ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

Preliminarmente, si ritiene di doversi sollevare 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 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 doverosamente osservato, in via preliminare, 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 (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Invero, questa Consigliera non si è pronunciata sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cass. civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta, vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio.

Quando, invero, 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 (*cf.* Cassazione penale, 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.

3. 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, ha introdotto 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, ha 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, lett. *b*). Il medesimo articolo ha, inoltre, 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 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 ha, a sua volta, modificato il decreto legislativo n. 150/2011.

Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al capo IV si applicano 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 in esame, come è noto, è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

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, lett. *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 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 proce-



dimenti 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 radicale variazione 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, peraltro, giudicano - in maniera a dir poco anomala - 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.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta 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.



Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 c.p.p. avverso i provvedimenti della Corte di Appello.

Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di Appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/05, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 c.p.p.

Giova rappresentare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lett. b), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lett. 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, al fine 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 costituzionale ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento sostitutivo, 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 c.p.p. 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.

3.1 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 Corte 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, da un lato, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore e, dall'altro, della frammentazione e sovrapposizione dei diversi giudici che si occupano della condizione di uno stesso soggetto straniero.

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 e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti - quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo - tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza e, cioè, la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale. Se, poi, la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, , decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto



legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere 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, inoltre, 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, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, 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 confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6*, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle 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, rispetto agli art. 77, comma 2 e 72, commi 1 e 3 della Costituzione.

La rilevanza delle questioni è determinata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla necessità di fare applicazione nel giudizio della disposizione censurata.

Nel caso di specie, è indubitabile che questa consigliera debba fare applicazione della norma dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, convertito con modificazione dalla legge n. 40/2017, norma aggiunta dall'art. 16, comma 1, lett. b) del decreto-legge 11 ottobre 2024 n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, disposizione censurata che stabilisce la sua competenza a decidere, poiché «la stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'applicazione della disciplina della competenza nel caso concreto» (Corte costituzionale, n. 163 del 2024).

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento agli articoli 77, 72, 3 e 111 della Costituzione rispetto all'attribuzione della competenza a decidere sulla convalida e proroga dei trattenimenti alla Corte di Appello in composizione monocratica.

È, altrettanto, indubbio che questo Giudice debba fare applicazione di norme - articoli 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142, che, in caso di convalida, comportano l'applicazione di una misura incidente sulla libertà personale, al di fuori delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione, ed, in specie della riserva di legge sia rispetto ai casi, che ai modi di qualsiasi restrizione della libertà personale e priva di una precisa disciplina dei diritti dei trattenuti all'interno del centro.

Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'art. 6, decreto legislativo 142/2015 e 14 decreto legislativo 286/98, questa Consigliera è chiamata a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso alla difesa tecnica, in funzione di un effettivo esercizio del diritto di difesa, senza la partecipazione del Procuratore generale.

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza dei quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, della Costituzione.



Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'art. 77 comma 2 e dell'art. 72, comma 1, della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* 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 costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa (si veda, n. 29/1995 - mass. 21561).

Il decreto-legge - la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise - presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge.

Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (si veda, n. 151/2023 - mass. 45708; n. 137/2018 - mass. 41383; n. 22/2012 - mass. 36070; n. 360/1996 - mass. 22912; n. 161/1995 - mass. 21408). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a norme intrusive, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo (si veda n. 244/2016 - mass. 39155).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 della Costituzione impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (n. 8/2022 - mass. 44472).

Inoltre, 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).

Ed ancora, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico; e ciò essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

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 603bis 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 aveva attribuito alla Corte di Appello la sola 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.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, 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, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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 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.

Si è inoltre stabilito che il relativo provvedimento della Corte di Appello è impugnabile con ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 606 c.p.p. e con l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/05, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

I provvedimenti della Corte di Appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lett. A), art. 606 c.p.p.), inosservanza o erronea applicazione delle legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (lett. B), art. 606 c.p.p.), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lett. C), art. 606 c.p.p.).

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di Appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado 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, lett. b).

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, della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

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

4.2 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 reg giudicanda 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 in precedenza attribuita 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 quest'ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi - in casi simili - presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di Appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE - come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 - nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, 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 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 EDU 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna;



ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

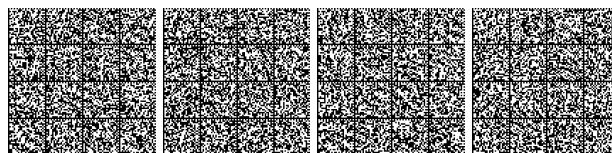
Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998, il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta «sospensiva»). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, Grande Camera, 5 ottobre 2000, *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 lett. f), CEDU (vedi Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile - sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale, in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo - punto fondamentale - 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 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 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, 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*, 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*).

Ora, al netto della 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, dunque, 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, proprio 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 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.

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, 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 Posta Elettronica Certificata.

Pertanto, 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 (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, 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, 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 del 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.

Lecce, 28 maggio 2025

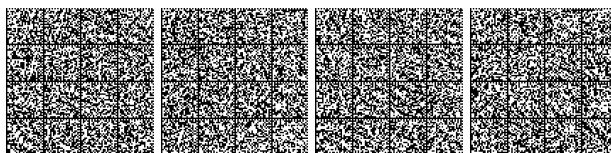
La Consigliera: ALMIENTO

25C00150

N. 121

Ordinanza del 28 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro A. C.

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

La consigliera, dott.ssa Adriana Almiento, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento *ex art.* 6 del decreto legislativo n. 142/2015 proposta dal questore di Brindisi nei confronti di C... A..., nato in ... il ... presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR);

Sentite le parti all'odierna udienza, ritenuta la propria competenza quale giudice della convalida e a sciogliendo della riserva assunta;

OSSERVA

1. Premessa

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 la convalida del trattenimento nei confronti di C... A..., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) ai sensi dell'art. 6, comma 3, del medesimo decreto.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, questa Consigliera ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

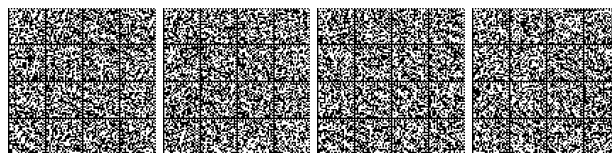
2. In punto di rilevanza della questione

Preliminarmente, si ritiene di doversi sollevare 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 del 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* del 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 doverosamente osservato, in via preliminare, 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 del decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto).

Invero, questa Consigliera non si è pronunciata 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.

Quando, invero, 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 (*cf.* Cassazione penale, 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.

3. 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, ha introdotto 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, ha introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis* del 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*). Il medesimo articolo ha, inoltre, 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 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 ha, a sua volta, modificato il decreto legislativo n. 150/2011.

Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al Capo IV si applicano 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 in esame, come è noto, è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

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*), del 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 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 radicale variazione 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, peraltro, giudicano - in maniera a dir poco anomala - 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.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del 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.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di Cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 del codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di appello.

Secondo quanto rilevato dalla Corte di Cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di appello e alla Corte di Cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/2005, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 codice di procedura penale.

Giova rappresentare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha già 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, al fine 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 costituzionale ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento sostitutivo, 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.

3.1 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, da un lato, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore e, dall'altro, della frammentazione e sovrapposizione dei diversi giudici che si occupano della condizione di uno stesso soggetto straniero.

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 e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali 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 Consiglio superiore della magistratura a ritenere 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, inoltre, 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, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, 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 confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6*, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle 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*, rispetto agli art. 77, comma 2, e 72, comma 1 e 3, della Costituzione.

La rilevanza delle questioni è determinata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla necessità di fare applicazione nel giudizio della disposizione censurata.

Nel caso di specie, è indubitabile che questa consigliera debba fare applicazione della norma dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, convertito con modificazione dalla legge n. 40/2017, norma aggiunta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, disposizione censurata che stabilisce la sua competenza a decidere, poiché «la stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'applicazione della disciplina della competenza nel caso concreto» (Corte costituzionale, n. 163 del 2024).

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento agli articoli 77, 72, 3 e 111 della Costituzione rispetto all'attribuzione della competenza a decidere sulla convalida e proroga dei trattenimenti alla Corte di appello in composizione monocratica.

È, altrettanto, indubbio che questo giudice debba fare applicazione di norme - articoli 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 - che, in caso di convalida, comportano l'applicazione di una misura incidente sulla libertà personale, al di fuori delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione, ed, in specie della riserva di legge sia rispetto ai casi, che ai modi di qualsiasi restrizione della libertà personale e priva di una precisa disciplina dei diritti dei trattenuti all'interno del centro.

Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 e 14 decreto legislativo n. 286/1998, questa Consigliera è chiamata a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso alla difesa tecnica, in funzione di un effettivo esercizio del diritto di difesa, senza la partecipazione del procuratore generale.

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione

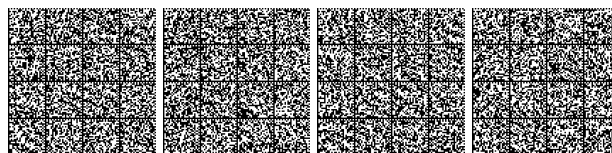
4.1 Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione

Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza dei quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'art. 77, comma 2, e dell'art. 72, comma 1, della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* 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 costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa (si veda, n. 29/1995 - mass. 21561).



Il decreto-legge - la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise - presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge.

Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (si veda, n. 151/2023 - mass. 45708; n. 137/2018 - mass. 41383; n. 22/2012 - mass. 36070; n. 360/1996 - mass. 22912; n. 161/1995 - mass. 21408). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a norme intrusive, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo (si veda n. 244/2016 - mass. 39155).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 della Costituzione impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (n. 8/2022 - mass. 44472).

Inoltre, 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).

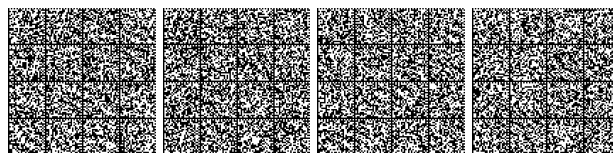
Ed ancora, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico; e ciò essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

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 aveva attribuito alla Corte di appello la sola 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.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, 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, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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 con-



trarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli onorevoli M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e seguenti 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.

Si è inoltre stabilito che il relativo provvedimento della Corte di appello è impugnabile con 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 e con l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

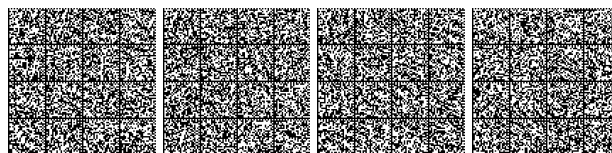
Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/05, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

I provvedimenti della Corte di appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lettera *a)*, art. 606, del codice di procedura penale), inosservanza o erronea applicazione delle legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (lettera *b)*, art. 606, del codice di procedura penale), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lettera *c)*, art. 606, del codice di procedura penale).

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis del 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)*).

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, 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.

4.2 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 in precedenza attribuita 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 quest'ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi - in casi simili - presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE - come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 - nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*), 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, del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, *Monedero e Angora* comma Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 - il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del



1998 - trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D’altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 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 EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile - sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

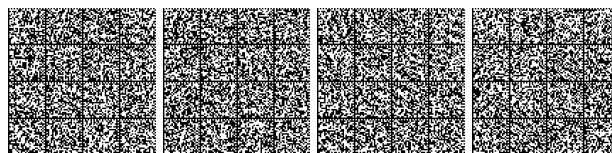
Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà - inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo - punto fondamentale - 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 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 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, 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*, 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).

Ora, al netto della 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.

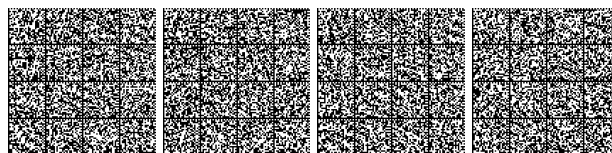
Si è, dunque, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle 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, proprio 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 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.

Pertanto, 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, 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 Posta elettronica certificata.

Pertanto, la normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di riesame, che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* del codice di procedura civile e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione



civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, 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, 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 del 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.

Lecce, 28 maggio 2025

La Consigliera: ALMIENTO

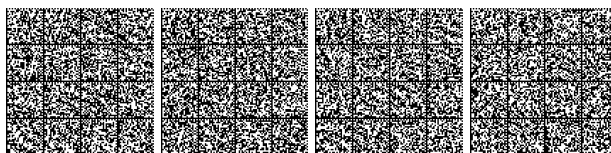
25C00151

N. 122

Ordinanza del 28 maggio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro L. Z.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, 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

La Consigliera, dott.ssa Adriana Almiento, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento ex art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 proposta dal Questore di Brindisi nei confronti di Z. L., nato in ... il ... presso il Centro di permanenza per i rimpatri di restinco (BR);

sentite le parti all'odierna udienza, ritenuta la propria competenza quale giudice della convalida e a sciogliendo della riserva assunta;

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 Z. L. nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di restinco (BR) ai sensi dell'art. 6, comma 3, del medesimo decreto.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, questa Consigliera ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

Preliminarmente, si ritiene di doversi sollevare 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 n. 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 doverosamente osservato, in via preliminare, 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 (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto).

Invero, questa Consigliera non si è pronunciata 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.

Quando, invero, 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 (*cf.* Cassazione penale, 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.

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 - 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, ha introdotto 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, ha 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*). Il medesimo articolo ha, inoltre, 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 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 ha, a sua volta, modificato il decreto legislativo n. 150/2011.

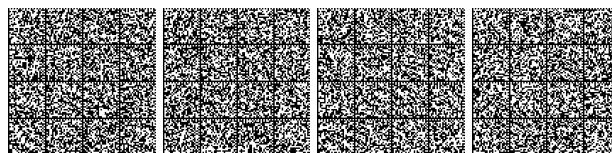
Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, le disposizioni di cui al capo IV si applicano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto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

Il decreto-legge in esame, come è noto, 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.

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 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 radicale variazione 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, peraltro, giudicano — in maniera a dir poco anomala — 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.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta 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 un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 del codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di appello.

Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/05, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 del codice di procedura penale.

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

Invero, al fine 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 costituzionale ha inteso intervenire nei sensi di cui al su esposto dispositivo.

Per effetto dell'intervento sostitutivo, 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.

3.1 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, da un lato, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore e, dall'altro, della frammentazione e sovrapposizione dei diversi giudici che si occupano della condizione di uno stesso soggetto straniero.

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 e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza e, cioè, la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

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



È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art.* 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle 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*, rispetto agli articoli 77, comma 2 e 72, comma 1 e 3 della Costituzione.

La rilevanza delle questioni è determinata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla necessità di fare applicazione nel giudizio della disposizione censurata.

Nel caso di specie, è indubitabile che questa consigliera debba fare applicazione della norma dell'art. 5-*bis* del decreto legge 17 febbraio 2017, convertito con modificazione dalla legge n. 40/2017, norma aggiunta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*) del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, disposizione censurata che stabilisce la sua competenza a decidere, poiché «la stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'applicazione della disciplina della competenza nel caso concreto» (Corte costituzionale, n. 163 del 2024).

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento agli articoli 77, 72, 3 e 111 della Costituzione rispetto all'attribuzione della competenza a decidere sulla convalida e proroga dei trattenimenti alla Corte di appello in composizione monocratica.

È, altrettanto, indubbio che questo Giudice debba fare applicazione di norme — articoli 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 — che, in caso di convalida, comportano l'applicazione di una misura incidente sulla libertà personale, al di fuori delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione, ed, in specie della riserva di legge sia rispetto ai casi, che ai modi di qualsiasi restrizione della libertà personale e priva di una precisa disciplina dei diritti dei trattenuti all'interno del centro.

Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 e 14 decreto legislativo n. 286/1998, questa Consigliera è chiamata a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso alla difesa tecnica, in funzione di un effettivo esercizio del diritto di difesa, senza la partecipazione del Procuratore generale.

Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza dei quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2, Costituzione.

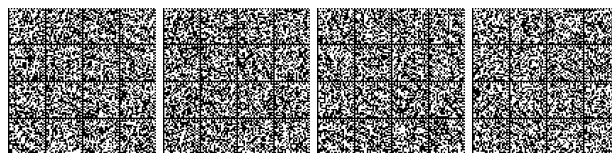
Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'art. 77, comma 2 e dell'art. 72, comma 1, della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr.* 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 costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa (si veda, n. 29/1995 - mass. 21561).

Il decreto-legge — la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise — presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge.

Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della



manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (si veda, n. 151/2023 - mass. 45708; n. 137/2018 - mass. 41383; n. 22/2012 - mass. 36070; n. 360/1996 - mass. 22912; n. 161/1995 - mass. 21408). Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a norme intrusive, estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo (si veda n. 244/2016 - mass. 39155).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 della Costituzione impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (n. 8/2022 - mass. 44472).

Inoltre, 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).

Ed ancora, la Corte costituzionale ha più volte affermato che la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico; e ciò essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace.

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 aveva attribuito alla Corte di appello la sola 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.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, 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, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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 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.

Si è inoltre stabilito che il relativo provvedimento della Corte di appello è impugnabile con 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 e con l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/05, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

I provvedimenti della Corte di appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lettere a art. 606 del codice di procedura penale), inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale (lettera b, art. 606 del codice di procedura penale), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lettera c, art. 606 del codice di procedura penale).

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado 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).

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, 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.

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

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: «3.2 — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge



di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

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

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

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

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

3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei 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 in precedenza attribuita 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 quest'ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* 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 di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva).

È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è noto che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo



n. 7 alla 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 EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — 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 n. 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva n. 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 n. 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 n. 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.

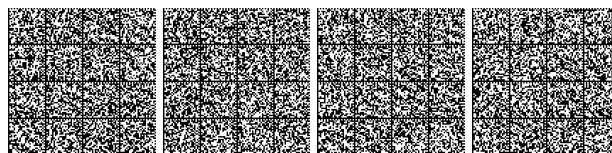
Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva n. 2008/115, della direttiva n. 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, 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 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, 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*, 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).

Ora, al netto della 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, dunque, 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, proprio 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 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.

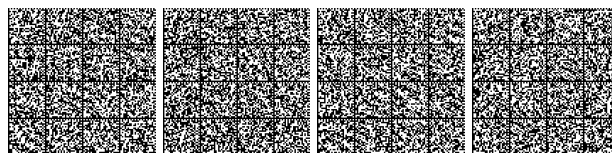
Pertanto, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lettera a), b) e c) del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di posta elettronica certificata.

Pertanto, 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 codice di procedura civile e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, 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, 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 del 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.

Lecce, 28 maggio 2025

La Consigliera: ALMIENTO

25C00152

N. 123

Ordinanza del 30 aprile 2025 del Tribunale di sorveglianza di Bologna
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. G.

Esecuzione penale – Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena – Casi in cui l'esecuzione di una pena può essere differita – Omessa previsione che “Se, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di doversi procedere”.

– Codice penale, art. 147.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

Il Tribunale l'anno 2025 giorno 29 del mese di aprile in Bologna si è riunito in Camera di consiglio nelle persone dei componenti:

dott.ssa Vassallo Marta - Presidente

dott. Romano Ezio - Giudice relatore

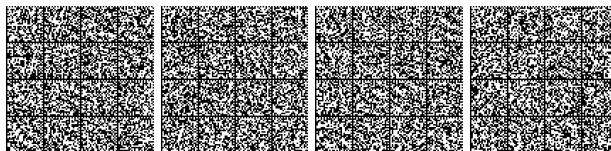
dott.ssa Lai Federica - Esperta

dott.ssa Mediani Giorgia - Esperta

Con la partecipazione della dott.ssa Marzocchi Silvia Sost. procuratore generale presso la Corte d'Appello di Bologna, per deliberare sulle domande di:

detenzione domiciliare, art. 47-ter O.P.

proposte da G. M. , nato a () il , in relazione alla pena di cui alla sentenza n. emessa dal G.I.P. presso il Tribunale di Forlì il , irrevocabile il 31 ottobre 2020.



OSSERVA

Con la sentenza in epigrafe, resa ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale G. è stato condannato per numerosi delitti di truffa, violenza sessuale (609-bis comma 3 c.p.) ed abusivo esercizio di una professione commessi nel in , per un totale di ventotto capi di imputazione, alla pena di anni tre e mesi sei di reclusione.

Il condannato, all'epoca di emissione dell'ordine di carcerazione, ha avanzato domanda di detenzione domiciliare, da eseguirsi al domicilio di famiglia.

Nelle more del giudizio, tuttavia, la condizione personale del G. risulta essere di molto cambiata.

Il condannato, infatti, che era alla data di proposizione della domanda assistito dalla moglie in quanto affetto da alcune patologie invalidanti, ha visto un progressivo deterioramento delle sue condizioni sanitarie, acuito dalla scomparsa della moglie, deceduta nel . Da allora, il G. è inserito in una struttura privata per anziani, , sita in (), loc. , via , ove trascorre integralmente le proprie giornate e riceve saltuarie visite da parte della figlia.

Con memoria per l'odierna udienza, i difensori di G. M. hanno sollecitato il Tribunale di Sorveglianza a compiere una riflessione su come le attuali condizioni del condannato appaiano tali da determinare non solo una incompatibilità con l'espiatione della pena in regime detentivo ma, più in generale in generale, a rendere non possibile in concreto la stessa sottoposizione del proprio assistito a qualsiasi forma di esecuzione penale, foss'anche di tipo extramurario.

La persona, infatti, è inserita in struttura per anziani, affetta da *deficit* cognitivi e di deambulazione, al punto da non apparire capace di comprendere il senso dell'esecuzione penale o svolgere percorsi di tipo risocializzante propri della più ampia misura dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 47 legge n. 354/1975 (d'ora innanzi anche O.P.).

D'altro canto, continuano i difensori, l'eventuale applicazione di una detenzione domiciliare apparirebbe operativamente difficile, potendo questa incidere sulla possibilità del G. di rimanere all'interno della struttura che attualmente gli garantisce l'assistenza sanitaria di cui egli necessita e, in ogni caso, non utile né in senso rieducativo né in senso special-preventivo. Invero, la persona a causa delle patologie in essere non esprime alcuna pericolosità sociale residua, essendo sostanzialmente confinata all'interno della struttura di accoglienza ove riceve assistenza sanitaria.

Sono allegati in atti sia dalla difesa che dall'UEPE certificazione INPS e referti clinici che delineano il seguente quadro.

G. è affetto da encefalopatia cronica con atrofia cerebrale, diabete mellito pluricomplicato, retinopatia diabetica con cecità, cardiopatia, sordità e incontinenza urinaria.

La persona necessita, pertanto, di assistenza socio-sanitaria continuativa e specialistica, erogabile solo in ambiente protetto, allo stato garantito dalla residenza per anziani in cui è ospitato.

L'indagine socio familiare dell'UEPE, a fronte della incapacità della persona di recarsi presso il servizio, si è svolta mediante colloquio con la figlia dell'interessato.

La donna ha rappresentato le difficoltà del padre ed ha espresso il proprio timore rispetto all'eventuale applicazione di misure alternative, in quanto lo svolgimento dei necessari controlli da parte delle Forze dell'ordine per verificare il rispetto della misura, gravando sulla struttura ospitante, potrebbe indurre la residenza per anziani, struttura privata, a non confermare la disponibilità ad ospitare l'istante, con pregiudizio per le sue esigenze di cura.

L'UEPE indica che alla luce del quadro sanitario emergente dalla documentazione allegate, la persona presenta significative compromissioni delle funzioni psico-fisiche e, dunque, difficilmente potrebbe prendere parte ad un percorso di reinserimento sociale, né comprendere appieno le finalità trattamentali tipiche dell'esecuzione penale esterna. Inoltre, considerata l'evidente vulnerabilità di cui la G. è portatore, nonché il suo essere domiciliato in struttura protetta la sua pericolosità sociale appare ragionevolmente attenuata. È lo stesso UEPE, dunque, a sollecitare il Collegio a valutare una forma di sospensione o differimento della pena ai sensi della normativa vigente.

Ciò posto, il Tribunale di Sorveglianza deve evidenziare in punto di diritto, che il differimento della pena, nella lettura costituzionalmente orientata offerta dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità, è un istituto volto a coniugare le esigenze di tutela della salute e di dignità del detenuto o di soggetto che si trovi in situazioni di grave vulnerabilità, quale la madre ed il minore nella gestazione e nel puerperio ovvero la persona gravemente malata, con quelle di esecuzione penale e di tutela della collettività, secondo un giudizio di bilanciamento degli opposti interessi costituzionali in gioco.

L'individuazione del punto di equilibrio è nel differimento obbligatorio *ex art.* 146 codice penale frutto di una scelta rigida ed operata a monte dal legislatore che accorda prevalenza alle esigenze poste alla base del differimento rispetto a quelle di esecuzione penale.



La norma, dunque, non lascia margini di discrezionalità al giudice, se non nella misura in cui egli è preposto alla verifica della positiva ricorrenza in fatto dei presupposti stabiliti dalla legge e può, al più, valutare se il caso sottoposto rientri nel tipo indicato dal legislatore; con margini, in concreto, abbastanza ristretti (per i delitti commessi anteriormente al 12 aprile 2025, data di entrata in vigore del decreto legge n. 48/2025: donna incinta; madre di prole di età inferiore ad anni uno; persona affetta da malattia in stadio terminale o HIV conclamato; per quelli successivi e salva ratifica del decreto legge n. 48/2025, rimarrebbe solo quest'ultima ipotesi).

Ma, una volta accertata la sussistenza della condizione assunta dalla legge quale causa di non sottoposizione ad esecuzione penale, l'esito del giudizio non può che essere quello di disporre il differimento della pena carceraria che dovrebbe essere eseguita, rinviandola sino al termine della condizione ostativa all'esecuzione. Nel differimento facoltativo *ex art. 147 c.p.*, invece, la ponderazione dei diritti e degli interessi antinomici è rimessa alla valutazione della magistratura di sorveglianza che, oltre al ricorrere delle condizioni di legge (per i delitti commessi successivamente al 12 aprile 2025, data di entrata in vigore del decreto legge n. 48/2025 e salva conferma dell'attuale testo normativo: donna incinta; madre di prole di età inferiore ad anni uno; madre di prole di età inferiore agli anni tre; persona affetta da grave infermità fisica; in caso di domanda di Grazia), ai sensi del comma terzo dell'art. 147 codice penale deve altresì verificare l'assenza di pericolosità sociale del condannato.

Vi è, dunque, sotto questo profilo l'esercizio di un potere discrezionale del giudice, nella parte in cui la norma da un lato afferma che questi può disporre il differimento e, dall'altro, attribuisce allo stesso un sindacato non circoscritto alla verifica della ricorrenza dei presupposti e dei casi ivi indicati, ma anche sulla adeguatezza del differimento rispetto al rischio che la persona reiteri condotte di reato.

Laddove si accerti l'attuale pericolosità sociale della persona, il differimento non potrebbe, dunque per legge trovare applicazione, prevalendo l'interesse di difesa sociale rispetto a quello di tutela della sua vulnerabilità. Per questa ragione, in entrambi i casi di differimento, obbligatorio o facoltativo, laddove la persona, nonostante la condizione di fragilità normativamente prevista in cui versa, esprima tutt'ora profili di attuale pericolosità sociale, *sub specie* del rischio di reiterazione di condotte illecite, sovviene l'istituto della detenzione domiciliare in luogo del differimento di cui all'art. 47-ter comma 1-ter O.P., quale misura intermedia che nell'alternativa rigida tra il mantenimento dell'esecuzione carceraria, capace di ledere o anche solo comprimere oltremisura il diritto alla salute e la dignità del condannato, e la totale liberazione dello stesso, che viceversa esporrebbe ad un rischio eccessivo le esigenze di sicurezza sociale della collettività (parimenti inquadrabili come interesse di caratura costituzionale), consente di operare una scelta esecutiva mediana capace di individuare un più gradato equilibrio tra i contrapposti interessi.

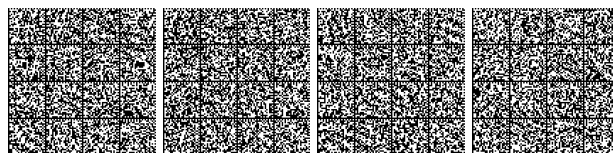
Si tratta, all'evidenza, di uno strumento di flessibilizzazione del sistema per garantire e bilanciare tutte le esigenze, individuali e superindividuali, che convergono nell'esecuzione di una pena, sorretto da un giudizio ulteriore e successivo rispetto a quello teso all'accertamento delle condizioni che legittimano il differimento della pena obbligatorio o facoltativo.

In questo caso, infatti, la valutazione demandata alla magistratura di sorveglianza non può essere ridotta al mero ricorrere dei requisiti di legge, ma deve essere ricostruita quale giudizio di proporzionalità in concreto tra le esigenze di tutela dell'individuo, della sua salute e della sua umana dignità ovvero di maternità e puerperio, e quelle di salvaguardia del resto dei consociati, alla ricerca di quell'equilibrio che realizzi, a parità di tutela delle une, il minor sacrificio possibile delle altre.

In sostanza, quel che si richiede è di verificare se, pur a fronte di una residua pericolosità sociale in capo alla persona, il pericolo che egli rappresenta per la collettività possa essere adeguatamente arginato mediante il ricorso ad una forma esecutiva meno afflittiva, quale è quella domiciliare, che in ottica umanitaria allevi le maggiori sofferenze che la persona può sperimentare nell'esecuzione carceraria per la propria condizione di vulnerabilità accertata dal giudice a monte del giudizio.

È chiaro che in questo tipo di giudizi l'opzione carceraria rimane quella astrattamente più tutelante per le esigenze collettive; tuttavia, lo sforzo ermeneutico richiesto da una lettura costituzionalmente orientata della norma deve condurre a ritenere che laddove il controllo offerto dalla detenzione domiciliare sia idoneo in concreto a garantire pari grado di tutela alle esigenze di sicurezza collettiva rispetto a quello offerto dalla carcerazione, l'opzione domiciliare sarebbe l'unica costituzionalmente proporzionata e compatibile con gli articoli 31, 32 e 27 comma 3 della Corte Costituzionale (nonché con l'art. 3 CEDU).

Si vedano, in questo senso, le puntuali e condivisibili argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 99/2019, con cui la Consulta ha individuato nella detenzione domiciliare umanitaria di cui all'art. 47-ter comma 1-ter O.P. lo strumento adeguato per contemperare le esigenze sanitarie anche psicologiche della persona con il mantenimento dei vincoli necessari per evitare di porre in pericolo la collettività.



Ulteriore istituto che potrebbe venire in rilievo, quando si parla di forme di differimento della pena, è quello di cui all'art. 148 c.p. relativo all'ipotesi della infermità psichica sopravvenuta alla condanna.

La norma prevede che se la persona prima dell'esecuzione della pena o durante la stessa viene colta da una infermità psichica tale da impedire l'esecuzione della pena il giudice ne dispone la sospensione o il differimento, contestualmente disponendo il ricovero del condannato in un manicomio giudiziario o, laddove la pena sia inferiore ai tre anni e non si tratti di delinquenti o contravventori abituali, professionali o per tendenza, in un manicomio comune. Il ricovero è revocato, ove vengano meno le ragioni che hanno determinato il provvedimento.

Si tratta di una norma che, invero, ha un ambito applicativo nel diritto vivente praticamente nullo, soprattutto a seguito della chiusura dei manicomi giudiziari e, più di recente, della citata sentenza n. 99/2019 della Corte Costituzionale, posto che nella maggior parte dei casi le infermità psichiche sono valorizzate per sottoporre la persona a differimento pena nelle forme della detenzione domiciliare, più rispondente alle necessità di cura del soggetto rispetto a ricoveri coattivi sganciati da valutazioni in punto di effettiva pericolosità sociale.

Molti commentatori, invero, considerano la stessa implicitamente abrogata dalla pronuncia della Consulta.

Ciò premesso, nel caso in esame, la condizione di G. non pare rientrare in ipotesi di differimento obbligatorio di cui all'art. 146 comma 3 c.p.

Invero, la persona non si trova in una condizione patologica non rispondente alle cure o in stadio terminale, che lo espone ad un imminente rischio *quoad vitam*, quanto piuttosto in una grave infermità psicofisica. L'infermità in questione non deriva da patologie psichiche - il che, al netto delle valutazioni espresse circa la sostanziale abrogazione dell'istituto, esclude ricorra l'ipotesi di cui all'art. 148 codice penale - ma è determinata da patologie aventi base organica (encefalopatia cronica con atrofia cerebrale), in parte correlate anche all'età avanzata, che potrebbe assumere ben rilievo ai sensi dell'art. 147 n. 2 codice penale per disporre il differimento facoltativo della pena.

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che «l'istanza di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva per gravi motivi di salute può essere accolta anche se, pur non sussistendo un'incompatibilità assoluta tra la patologia e lo stato di detenzione, ricorra una situazione nella quale l'infermità o la malattia siano tali da comportare un serio pericolo di vita, ovvero non assicurino la prestazione di adeguate cure mediche in ambito carcerario, o, ancora, causino al detenuto sofferenze aggiuntive ed eccessive, in spregio del diritto alla salute e del senso di umanità al quale deve essere improntato il trattamento penitenziario (Sez. 1, n. 27352 del 17 maggio 2019, Rv. 276413 - 01).

Sotto tale profilo, quindi, allorché il condannato è affetto da grave infermità fisica per malattia la cui prognosi può essere infausta, l'istanza di differimento, e così anche la domanda di detenzione domiciliare, deve essere considerata previa valutazione dell'aspettativa di vita del condannato stesso, poiché, quando questa è ridotta, è frustrato lo scopo del reinserimento sociale, impossibile per motivi estranei al trattamento o al comportamento del soggetto, e la sanzione diviene sofferenza inutile e contraria al senso di umanità (Sez. 1, n. 27352 del 17 maggio 2019, Rv. 276413-01; da ultimo Sez. 1, n. 37086 del 8 giugno 2023, G., Rv. 285760-01; Sez. 1, n. 542 del 30 gennaio 1995, Rv. 200789-01; Sez. 1, n. 27 del 10 gennaio 1994, Rv. 197127 - 01)» (in questi termini, Cassazione, Sez. 1 n. 26588/2024).

Tutte condizioni che, a giudizio del Tribunale di Sorveglianza, sussistono allo stato, posto che ove venisse eseguita la pena, la sanzione diventerebbe per il G. una sofferenza inutile e contraria al senso di umanità, nella misura in cui si rivolgerebbe a persona incapace di percepire il senso rieducativo della pena, con frustrazione evidente del principio di emenda.

A normativa vigente, dunque, questo Collegio potrebbe disporre il differimento della pena ai sensi dell'art. 147 n. 2 c.p., dovendo evidenziarsi che la peculiare condizione di incapacità psicofisica in cui versa la persona esclude in radice il rischio di reiterazione di reati.

Il che, dunque, osta all'applicazione della detenzione domiciliare surrogatoria, che sarebbe misura in concreto ultronea e meno favorevole per il condannato di un differimento pieno ai sensi della norma di cui all'art. 147, c. 2 c.p.

In questo senso, il Tribunale di Sorveglianza sarebbe tenuto a disporre un differimento, fissando un termine di scadenza della dilazione dell'esecuzione della pena, entro il quale si dovrebbe procedere ad una rivalutazione in ordine alla permanenza delle condizioni che legittimano la postergazione dell'esecuzione.

Tuttavia, il Collegio ritiene di dover evidenziare una lampante contraddizione nella normativa in esame, nella misura in cui questa sottopone a medesima disciplina ed all'istituto del differimento una serie di situazioni che, invero, risultano affatto omogenee e che richiederebbero, sia da un punto di vista operativo che sul piano costituzionale, una differente risposta ordinamentale.

In particolare, l'art. 147 c.p., nella sua attuale formulazione, prevede il differimento dell'esecuzione in una serie di casi fissando un termine specifico rispetto alla sospensione della pretesa punitiva dello Stato, tranne che nel caso di cui al n. 2 della norma citata.



Invero, il differimento in caso di domanda di grazia è circoscritto ai sei mesi successivi al passaggio in giudicato della sentenza; le ipotesi di differimento a tutela della maternità e del puerperio, invece, hanno evidentemente dei termini naturali dati dal parto, dal compimento del primo anno o del terzo anno di età del minore. A queste ipotesi, è parificata *tout court* quella della grave infermità fisica, che non reca uno specifico termine e che, nel diritto vivente, vede i Tribunali di Sorveglianza gestire la durata del differimento in modo malleabile e, sostanzialmente, dipendente dalle necessità di cura della persona.

Ciò appare molto coerente laddove si consideri che in un gran numero di casi le gravi infermità capaci di legittimare il differimento sono il frutto di patologie in qualche modo transitorie e/o curabili; in questo senso, potendo le ragioni del differimento disposto oggi non essere più presenti domani, la flessibilità dell'istituto quanto all'apposizione di un termine finale consente al Tribunale di sorveglianza di valorizzare adeguatamente il decorso clinico e l'esigenza di monitorare la permanenza delle condizioni di salute che rendono recessiva la pretesa punitiva dello Stato. All'attenersi o al venir meno delle stesse, infatti, il differimento, secco o nelle forme della cattività domiciliare, non avrebbe più ragion d'essere, dovendo riespandersi l'interesse Statuale alla indefettibilità ed alla certezza della pena, con avvio o ripristino dell'esecuzione.

La disciplina, però, risulta carente, a giudizio di questo Collegio, laddove le ragioni del differimento non siano dipendenti da una condizione transitoria o suscettibile di miglioramento, bensì da una patologia irreversibile che renda stabilmente incapace di essere sottoposto ad esecuzione penale il condannato.

In questi casi, tutt'altro che secondari nella prassi, il Tribunale di Sorveglianza è, infatti, costretto a ripetere ciclicamente verifiche sulla permanenza delle condizioni di salute che consentono il differimento, sostanzialmente sino all'estinzione della pena per morte del condannato ai sensi dell'art. 171 c.p.

Invero, l'art. 172 codice penale in materia di prescrizione della pena stabilisce che «Se l'esecuzione della pena è subordinata alla scadenza di un termine o al verificarsi di una condizione, il tempo necessario per la estinzione della pena decorre dal giorno in cui il termine è scaduto o la condizione si è verificata».

Dunque, il termine di prescrizione risulta interrotto in tutti i casi in cui l'esecuzione della pena venga differita, non consentendo neppure di far valere tale causa estintiva, eventualmente capace di dare un termine anticipato rispetto a quello di definitivo decesso del condannato non passibile di esecuzione.

In sostanza, il sistema non contempla una ipotesi di rinuncia all'esecuzione della pena in casi come questi, in cui piuttosto che un differimento con continui riesami, ci si trova dinanzi ad una stabile impossibilità di eseguire la pena per incapacità irreversibile della persona ad esservi sottoposto.

Il quadro sinora descritto appare a questo Collegio del tutto assimilabile a quello che ha portato alla riforma degli articoli 70-72-*bis* codice di procedura penale in punto di valutazione della stabile incapacità di stare in giudizio dell'imputato, tesa a risolvere quello che nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale era efficacemente descritto come «il problema degli eterni giudicabili».

Trattandosi di materia in cui la Corte costituzionale ha avuto un ruolo tutt'altro che secondario, ci si esimerà dal ripercorrere *funditus* le varie tappe del percorso che ha condotto all'attuale formulazione, in particolare, dell'art. 72-*bis* c.p.p., riepilogando per sommi capi l'evoluzione ermeneutica e normativa *de quo*.

Si cercherà, poi, di evidenziare gli evidenti punti di contatto tra le carenze della previgente disciplina, i moniti della Corte, le soluzioni adottate sul piano normativo e le nuove questioni emerse in seno alla giurisprudenza Costituzionale nella *subjecta* materia e la disciplina del differimento della pena per come oggi normata.

Circoscrivendo, pertanto, l'esame alle pronunce più recenti, viene in rilievo anzitutto la Sentenza n. 23/2013 della Corte costituzionale.

Nel caso di specie, il Tribunale di Milano aveva censurato l'art. 159 codice penale rispetto ai parametri di cui agli articoli 3, 24 e 111 Cast. nella misura in cui prevedeva la sospensione del decorso della prescrizione allorché fosse accertata ai sensi degli articoli 70 e ss. codice di procedura penale la incapacità irreversibile di stare in giudizio dell'imputato.

Ove accolta, infatti, la questione avrebbe consentito al giudice meneghino di dichiarare l'intervenuta prescrizione del reato, invece di dover procedere a defatiganti ed inutili periodici accertamenti della incapacità della persona, ormai stabilmente acclarata come irreversibile.

In quella sede, la Corte evidenziò che la questione poneva in luce una reale anomalia insita nelle norme correlate concernenti la sospensione della prescrizione estintiva dei reati e la sospensione del processo per incapacità dell'imputato ove fosse accertata la natura irreversibile dell'infermità mentale tale da precludere la cosciente partecipazione al giudizio dell'interessato.



Si verificava, infatti, una situazione di pratica imprescrittibilità del reato, a cui né il giudice né l'imputato potevano porre rimedio, con un «“indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo - con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell'imputato, dovuta all'effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione».

Tale situazione era giudicata dalla Corte idonea da assumere il carattere della irragionevolezza: «giacché entra in contraddizione con *la ratio* posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione del processo. La prima è legata, tra l'altro, sia all'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati, sia al «diritto all'oblio» dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela. La seconda poggia sul diritto di difesa, che esige la possibilità di una cosciente partecipazione dell'imputato al procedimento. Nell'ipotesi di irreversibilità dell'impedimento di cui sopra risultano frustrate entrambe le finalità insite nelle norme sostanziali e processuali richiamate, con la conseguenza che le ragioni delle garanzie ivi previste si rovesciano inevitabilmente nel loro contrario».

Tuttavia, a fronte della possibilità di diverse opzioni normative per risolvere siffatta condizione, da operarsi non tanto sul terreno della prescrizione, quanto piuttosto della valorizzazione della incapacità irreversibile dell'imputato di partecipare al processo, la Corte dichiarò inammissibile la questione, lanciando un perentorio monito al legislatore affinché affrontasse *ex professo* il tema degli eterni giudicabili.

La questione, tuttavia, rimase irrisolta da un punto di vista normativo, tanto da richiedere un nuovo pronunciamento della Corte costituzionale.

Con sentenza n. 45/2015, infatti, la Corte fu nuovamente chiamata dal Tribunale di Milano a valutare la compatibilità costituzionale dell'art. 159 codice penale rispetto agli articoli 3 e 111 Cost.

In quella sede, la Consulta, richiamando il monito già effettuato al legislatore sulla necessità di intervenire sulla disciplina in materia e quanto statuito nella sentenza n. 23/2013, accolse la questione.

Nel corso di un'ampia motivazione, la Corte osservò che occorreva considerare «la differenza tra le diverse situazioni di sospensione, anche per incapacità di partecipare coscientemente al processo, destinate a una durata limitata nel tempo e la sospensione derivante da un'incapacità irreversibile, che è destinata a non avere termine, dando luogo per l'imputato alla condizione di «eterno giudicabile».

La differenza è fondamentale e rende irragionevole l'identità di disciplina. La sospensione è assimilabile a una parentesi, che una volta aperta deve anche chiudersi, altrimenti si modifica la sua natura e si altera profondamente la fattispecie alla quale la sospensione si applica. Una sospensione del corso della prescrizione senza fine determina di fatto l'imprescrittibilità del reato, e questa situazione, in violazione dell'art. 3 Cost., dà luogo a una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che vengono a trovarsi in uno stato irreversibile di incapacità processuale. [...]

Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, codice penale, sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, è/ondata».

Esaminato il tema sorto il profilo della prescrizione del reato, tuttavia, la stessa Corte notò che, pur potendo la declaratoria di prescrizione intervenire prima della morte dell'imputato, a fronte di casi di prescrizioni particolarmente lunghe o di delitti imprescrittibili, lo stesso rimedio da essa apprestato poteva «non apparire completamente appagante. Infatti, quando il tempo necessario a prescrivere è ancora lungo, è ugualmente lunga la durata della sospensione del procedimento, con l'onere per il giudice di periodici, inutili accertamenti peritali.

Sotto questo aspetto una soluzione, prospettata anche da questa Corte nella sentenza n. 23 del 2013, potrebbe ravvisarsi nella definizione del procedimento con una sentenza di non doversi procedere per incapacità irreversibile de/l'imputato, ed è ciò che prevede l'art. 9 del disegno di legge n. 2798, presentato alla Camera il 23 dicembre scorso, che intende inserire nel codice di procedura penale un nuovo art. 72-bis.

Con questa disposizione, se sarà approvata, l'incapacità irreversibile dell'imputato avrà una disciplina specifica, ma, ne/l'allesà, per le ragioni esposte, non può non riconoscersi la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, e deve pertanto dichiararsi, per contrasto con l'art. 3 Così., l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile».

Sebbene, come visto, il tema era stato affrontato dall'angolo prospettico degli effetti della sospensione del processo sul terreno dell'istituto della prescrizione del reato, la Corte non ha mancato di considerare che il più soddisfacente ed adeguato rimedio si sarebbe dovuto costruire normativamente mediante la previsione di disciplina che assumesse l'incapacità irreversibile non già semplicemente quale fatto idoneo a sospendere il processo, bensì ad esaurire l'interesse dello Stato alla persecuzione stessa del reato.



A fronte dei moniti e delle sentenze della Corte, con legge 23 giugno 2017, n. 103, cd. Riforma Orlando, è stata dunque riformata l'intera disciplina degli articoli da 70 a 72-bis c.p.p., prevedendosi con quest'ultima norma che laddove il giudice accerti una condizione mentale dell'imputato tale da impedire in modo irreversibile la sua partecipazione al processo, pronunci sentenza di non luogo a procedere o sentenza non doversi procedere, salva l'applicazione di misure di sicurezza diverse dalla confisca nei confronti della persona che risulti, comunque, socialmente pericolosa.

Anche il testo di nuovo conio, tuttavia, non è rimasto esente da censure da parte della Corte costituzionale. Invero, all'indomani dell'introduzione dell'art. 72-bis codice di procedura penale ci si era interrogati circa la possibilità di applicare la normativa di nuovo conio non solo alle infermità psichiche, ma anche a forme di incapacità di stare in giudizio di tipo fisico.

La Cassazione, invero, con sentenza n. 14853/2021 emessa dalla sesta sezione, aveva escluso la possibilità di interpretare la normativa nel senso di ricomprendere anche quelle infermità di tipo fisico che, pur non consentendo la presenza della persona al processo, non ledessero la sua capacità di discernimento o autodeterminazione al punto da compromettere l'esercizio del suo diritto di difesa. Tali soggetti, dunque, rimanevano eterni giudicabili.

La questione è stata nuovamente sottoposta all'attenzione della Consulta che, con sentenza n. 65 del 7 aprile 2023, ha dichiarato l'art. 72-bis codice di procedura penale non conforme agli articoli 3 e 24 Cost. nella parte in cui limitava la condizione di incapacità processuale irreversibile allo stato mentale e non a quello psicofisico del condannato. In particolare, la Corte ritenne che il riferimento esclusivo alla sfera psichica dell'imputato, desumibile dall'impiego dell'aggettivo «mentale» nel testo dell'art. 72-bis c.p.p., determinasse un'irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato, il quale non possa esercitare l'autodifesa in modo pieno a causa di un'infermità mentale stricto sensu, e quello che versi nella medesima impossibilità per un'infermità di natura mista, anche di origine fisica che comprometta le facoltà di «coscienza, pensiero, percezione, espressione», necessarie per il pieno esercizio del diritto di difesa nel processo.

L'intervento manipolativo della Consulta, dunque, oggi consente al giudice di merito di dichiarare non luogo a provvedere o non doversi procedere tutte le volte in cui, ad esito degli accertamenti disposti, risulti che l'imputato versa in una irreversibile condizione di incapacità di partecipare al processo.

Poste queste premesse di ordine costituzionale, il Tribunale di Sorveglianza non può non chiedersi se possa considerarsi ragionevole l'attuale quadro normativo, nella misura in cui non prevede che, a fronte dell'accertamento a carico del condannato di uno stato di irreversibile incapacità psicofisica, il giudice possa non già differire l'esecuzione della pena, con continue rivalutazioni, ma dichiarare non luogo a provvedere sull'esecuzione della stessa per l'impossibilità di sottoporre ad esecuzione penale il condannato.

Ciò in quanto, l'assetto normativo nella *subjecta* materia appare del tutto analogo (nei suoi tratti essenziali) a quello su cui è intervenuta la Consulta nelle sentenze citate in tema di capacità di stare in giudizio che hanno portato alla riformulazione degli articoli 70-72-bis c.p., esponendosi, pertanto alle medesime censure in punto di irragionevolezza intrinseca dell'opzione normativa (art. 3 comma 2 Cost.) che non valorizza adeguatamente l'incapacità irreversibile del condannato di essere sottoposto a pena; ciò che determina, di riflesso, una serie di lesioni ad altrettanti principi di caratura costituzionale, quali il diritto di difesa (art. 24 Cost.), il principio di emenda (art. 27 comma 3 Cost.) ed il principio di ragionevole durata del processo, tanto in chiave costituzionale, quanto in chiave convenzionale (art. 111 comma 2 Cost. e art. 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU).

Il dubbio di costituzionalità che qui ci si pone, in massima parte fondato sulla stessa giurisprudenza costituzionale in tema di incapacità processuale irreversibile, richiede anzitutto di affrontare un tema preliminare: se, ed in che termini, sussista una assimilabilità delle situazioni sostanziali tra l'incapacità dell'imputato di essere sottoposto a processo e l'incapacità del condannato di essere sottoposto ad esecuzione penale.

A questo interrogativo, il Tribunale di Sorveglianza ritiene possa darsi risposta affermativa, pur con le precisazioni del caso.

Un profilo di differenziazione tra le due posizioni soggettive potrebbe, invero, essere rappresentato dal fatto che mentre nel caso dell'imputato non vi è stato un accertamento sul fatto e, dunque, una attribuzione di responsabilità dello stesso al soggetto incapace di stare in giudizio, nell'ipotesi al vaglio di questo Tribunale di Sorveglianza tale accertamento sussiste e, dunque, potrebbe venire in rilievo il tema della indefettibilità della pena, quale fattispecie polimorfica e polifunzionale, in cui coesistono e convergono esigenze individuali ed istanze collettive di certezza del diritto.

Tuttavia, è agevole evidenziare che nell'attuale assetto normativo, laddove la persona sia giudicata non pericolosa, l'esecuzione della sanzione è in concreto differita sine die fino all'estinzione della pena per morte del reo; dunque, il tributo ad astratte esigenze retributive o di sicurezza lato sensu intesa assomiglia al proverbiale specchietto per le allodole, risolvendosi in un vizzo formale, sostanzialmente privo di reale impatto sulla realtà esecutiva.



Tributo che, però, il sistema nel suo complesso paga a caro prezzo sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca della normativa (art. 3 comma 2 Cost.), oltre che di ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU), di tutela delle esigenze difensive (art. 24 Cost.) e di costituzionalità della pena rispetto al principio di emenda ed al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27 comma 3 Cost.).

Andando a vagliare quelli che il Collegio ritiene gli evidenti punti di contatto tra le due situazioni ritenute assimilabili, non può non osservarsi, anzitutto, come sia nel caso dell'imputato che del condannato quel che viene in rilievo è una condizione di fatto identica: l'accertamento di una patologia irreversibile che impedisce la partecipazione dell'interessato ad un fatto diacronico e procedimentalizzato, nell'un caso volto ad accertare le eventuali responsabilità penali della persona e, nell'altro, volto a stabilire quali limitazioni siano adeguate a rieducare la persona ed a neutralizzare il pericolo che essa rappresenta per la collettività.

In questo senso, vi è un *idemfactum* alla base di entrambe le fattispecie.

Ma, ancora, risulta innegabile che il fatto-procedimento esecutivo richiede da parte del condannato (per citare la Consulta) «coscienza, pensiero, percezione ed espressione», sì da garantire la comprensione del significato delle limitazioni imposte e il loro portato afflittivo; e questo non già quale espressione di una mera pretesa/potestà esecutivo-retributiva dello Stato, bensì come giusta sofferenza adeguata e necessaria, tesa a stimolare nel condannato una riconsiderazione del proprio vissuto ed orientare la persona sottoposta a pena verso modelli comportamentali socialmente accettabili.

Se manca la capacità di cosciente partecipazione del condannato al procedimento esecutivo-trattamentale, questo Collegio ritiene non possa riconoscersi un orizzonte costituzionale alla mera esecuzione della pena quale freddo adempimento della sentenza di condanna in ottica puramente autoritativa o retributiva.

La pena, così intesa, diventerebbe causa di limitazioni e sofferenze inflitte a titolo di vendetta sociale sul singolo per il reato commesso, ovvero come pretesa di obbedienza ad un comando afflittivo fine a sé stesso; in quanto tale, inutile per il condannato, ma anche per la società nel suo complesso.

Invero, le condizioni di incapacità di essere sottoposto a pena non sono del tutto sconosciute dal legislatore, ma vengono affrontate con uno strumento, il differimento, strutturalmente teso a rinviare l'esecuzione della pena, che se appare adeguato rispetto a fattispecie connotate dalla presenza di termini naturali o rispetto a condizioni reversibili, mal si concilia con situazioni di incapacità croniche, stabili ed irreversibili.

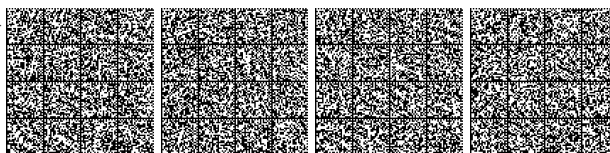
In questi casi, infatti, il Tribunale di Sorveglianza è costretto a fissare termine e reiterare gli accertamenti sine die, attendendo, in concreto, la morte del condannato per dichiarare non luogo a provvedere per estinzione della pena ai sensi dell'art. 171 c.p.

Al differimento, inoltre, si correla anche l'interruzione del decorso della prescrizione ai sensi dell'art. 172 c.p., il che consentirebbe nel caso di specie di parlare (mutuando la terminologia di cui *supra*) di eterni esecutabili quali soggetti condannati che non potranno mai essere sottoposti in concreto ad esecuzione, ma che per l'ordinamento risultano astrattamente passibili di futura espiazione della pena, trovando solo nella morte un termine alla loro condizione.

Il che, evidentemente, replica, nell'ambito esecutivo quanto già giudicato irragionevole rispetto al processo di cognizione nelle sentenze citate, con evidente lesione dell'art. 3 comma 2 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca del dato normativo.

Ma la normativa, allo stato attuale, risulta non garantire lo stesso diritto di difesa del condannato nel procedimento di sorveglianza, ledendo parimenti l'art. 24 Cost. Invero, alla luce delle profonde innovazioni che hanno interessato la materia, in cui la Corte costituzionale ha avuto un ruolo tutt'altro che secondario, non è possibile oggi disconoscere che dinanzi alla magistratura di sorveglianza si svolge non già un mero incidente esecutivo di natura para-amministrativa, bensì un ulteriore tassello della giurisdizione penale: quello teso a valutare con quali modalità debba darsi attuazione al comando punitivo insito nella pronuncia di condanna, secondo una valutazione di proporzionalità e adeguatezza delle limitazioni rispetto alla pericolosità del condannato ed alla possibilità che questi esegua la pena in forme anche extramurarie che favoriscano la sua reintegrazione nel tessuto sociale, in accordo con il volto costituzionale della pena tratteggiato dall'art. 27 comma 3 Cost.

Sebbene la disciplina del procedimento di sorveglianza sia modellata sulla Camera di consiglio, con mera ed eventuale partecipazione del condannato, e non sia formalmente un processo nel senso tradizionale del termine, dunque, la capacità di stare in giudizio innanzi alla magistratura di sorveglianza non è un fatto neutro ai fini dell'esercizio del diritto di difesa ed autodifesa nel merito rispetto al tipo di valutazione che è proprio della sede giurisdizionale in esame; profilo che l'attuale assetto normativo disconosce del tutto e la cui necessaria valorizzazione dovrebbe condurre, nella prospettiva che qui si intende sostenere, a prevedere forme di definizione del procedimento laddove la parte non possa parteciparvi coscientemente, sì come previsto nel procedimento attinente il merito della responsabilità penale.



Sotto altro profilo, la carenza normativa riscontrata determina effetti lesivi del principio di ragionevole durata del processo, nella misura in cui alla definizione del procedimento di sorveglianza conclusosi con la concessione del differimento della pena non fa seguito una cessazione del *thema decidendum* sostanziale, vale a dire il *quomodo* e l'*an* dell'esecuzione, ma un mero rinvio dello stesso.

Invero, alla scadenza del termine indicato nell'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza si possono verificare le seguenti alternative: o la parte reitera per tempo nuova domanda di differimento ai sensi dell'art. 147 codice penale e 684 c.p.p., eventualmente anche in via provvisoria, consentendo un giudizio di proroga-concessione di nuovo differimento che impedisce l'avvio o la ripresa dell'esecuzione della pena; ovvero la parte omette, per negligenza, di presentare nuova domanda, con emissione da parte della Procura di ordine di esecuzione della pena differita, potendo anche determinare l'ingresso in carcere del condannato, cui farà, evidentemente, seguito nuova domanda di differimento.

In entrambi i casi, si instaurerà un nuovo giudizio in punto di differimento della pena, che, a fronte di condizioni di incapacità irreversibile, non potrà che concludersi con ulteriore dilazione dell'esecuzione sino a nuovo termine, alla cui scadenza si ripresenterà la medesima situazione e così via sino alla morte del condannato.

Tutto ciò con grande dispendio di energie procedurali e costi per il sistema della giustizia, ma anche per il condannato e le persone a lui prossime, in particolare i familiari e coloro che hanno cura della sua persona.

Questi, infatti, saranno costretti ciclicamente a reiterare domande di differimento della pena, sostenendo anche le relative spese legali per la difesa tecnica nei vari giudizi; giudizi che importeranno per il sistema ulteriori spese per la celebrazione delle relative udienze (notifiche, atti istruttori, partecipazione degli esperti etc. etc.). Tale ipertrofia procedurale rispetto ad una condizione di irreversibile incapacità della persona di essere coscientemente assoggettata a pena appare oltremodo ridondante, esponendo sia il sistema che la parte a spese processuali non giustificate né giustificabili a fronte di un accertamento definitivo che potrebbe porre fine in modo stabile alla vicenda procedurale complessivamente intesa. Una macchina che, in definitiva, girerebbe a vuoto.

Verrebbe, dunque, in rilievo, anche una possibile lesione degli articoli 111 comma 2 Cost. e 117 Cost., quest'ultimo rispetto all'art. 6 CEDU.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha da tempo indicato come il diritto alla ragionevole durata del processo non si esaurisce esclusivamente nel contesto dell'attività processuale in senso stretto, ma riguarda tutti i procedimenti giurisdizionali, inclusi quelli esecutivi, dovendo considerarsi l'esecuzione di un giudicato, di qualsiasi giurisdizione, come facente parte integrante della nozione di processo di cui all'art. 6 (cfr. in particolare caso SY v. Italy 11791/2020, § 63). L'ermeneutica in discussione è stata affermata sin dal caso Burdov v. Russia (caso I nel 2000 e caso 2 nel 2004) e ribadita nei casi Metaxas v. Greece del 2002, con applicazioni sia in ambito civile che in ambito penale. In particolare, quanto al diritto processuale penale, l'arresto ha trovato una propria specifica applicazione contro l'Italia in tema di mancata esecuzione dell'ordine di rimessione in libertà rispetto a misura di sicurezza di ricovero in o.p.g. da eseguirsi in R.E.M.S. (il citato caso SY v. Italy), avendo in quella sede la Corte ribadito che la fase esecutiva di una pronuncia di condanna è parte del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU.

Le sentenze citate, dunque, paiono esprimere un indirizzo ormai consolidato nel sistema convenzionale, idoneo ad assurgere, ai sensi della sentenza n. 49/2015 quale parametro di costituzionalità vincolante per l'interprete, quantomeno nella parte in cui indica il giudizio di esecuzione come rientrante nella nozione di processo di cui deve essere assicurata, tra le altre, la ragionevole durata.

Inoltre, laddove, si volessero anche coltivare le statuizioni di principio sull'integrazione dei sistemi costituzionale e convenzionale espressi nella recentissima sentenza n. 33/2025, secondo cui anche in assenza di specifiche pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo su un dato tema vi è spazio per la Corte costituzionale di offrire comunque tutela ai diritti garantiti dalla Convenzione, in quanto questa, seppur con rango *sub*-costituzionale, è parte dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso (si vedano in particolare i paragrafi da 7 in avanti del Considerato in diritto di cui alla sentenza n. 33 del 2025), potrebbe agevolmente la Consulta valutare che il procedimento esecutivo penale, nel suo cammino di giurisdizionali azione dipanatosi secondo le tappe marcate dalla stessa giurisprudenza costituzionale, è certamente un terreno in cui l'esercizio dei poteri decisori della magistratura di sorveglianza dovrebbe rispondere a criteri di ragionevolezza temporale.

Una inutile o colpevole dilazione della decisione, infatti, lederebbe non solo il principio di emenda, il diritto all'oblio ed altri interessi meritevoli di tutela che si correlano al tempo del processo, ma anche la legittima aspettativa dei cittadini di vedere la propria posizione rispetto all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza definita entro termini congrui.

Nel caso in esame, la lesione si produrrebbe valorizzando la inutilità delle continue dilazioni dell'esecuzione che, senza alcun motivo, protrarrebbero il giudizio sulla sottoponibilità a pena di chi è già certo non potrà mai esservi sottoposto. L'art. 6 CEDU, dunque, sarebbe in ciò vulnerato, e, di rimando, lo sarebbe l'art. 117 Cost. Analoghe censure, d'altro canto, si estenderebbero rispetto al parametro di cui all'art. 111 comma 2 Cost.



Da ultimo, l'attuale disciplina, nel richiedere il costante riesame di una condizione stabilmente accertata come irreversibile, a giudizio del Collegio risulta ledere l'art. 27 comma 3 Cost. e, nella misura in cui frustra la tendenziale funzione rieducativa della pena e di pone in termini disarmonici rispetto al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità. Il riferimento al parametro qui citato si rende, a parere del Collegio, necessario rispetto alle peculiarità della materia in esame.

Se nell'ambito del processo volto ad accertare la responsabilità della persona la Consulta ha ritenuto la disciplina delle incapacità processuali carente nella misura in cui non considerava adeguatamente la stabile impossibilità di difendersi dell'imputato, esponendolo in astratto ad un giudizio eternamente rinviato, traslando il tema sul terreno dell'esecuzione penale e delle specifiche esigenze di caratura costituzionale che sorreggono questo ramo dell'ordinamento, la disciplina si pone come carente nella misura in cui finisce per considerare in astratto come eternamente sottoponibile a pena chi non è né sarà mai in grado di esservi sottoposto perché incapace di percepire la funzione della pena quale emenda.

A fronte delle censure sin qui esposte, il Collegio ritiene debbano valorizzarsi le acquisizioni costituzionali e normative maturate sul terreno della irreversibile incapacità processuale, individuando nella norma di cui all'art. 72-bis codice di procedura penale un *tertium comparationis* da intendersi non tanto o meglio non soltanto quale parametro normativo di raffronto per valutare la ragionevolezza della disciplina attualmente in esame, quanto piuttosto come opzione normativa adeguata costituzionalmente con cui il legislatore ha dato una soluzione idonea a risolvere una situazione analoga a quella al vaglio del Collegio.

Già in altre occasioni, infatti, la Corte costituzionale, discostandosi dalla teoria delle cosiddette soluzioni a rime obbligate, ha recentemente adottato pronunce in cui sono state accolte soluzioni di tipo additivo manipolativo che, pur se non obbligate, apparivano adatte a offrire una cornice di tutela adeguata rispetto ai vulnera costituzionali denunciati dai giudici rimettenti, evitando al contempo che la declaratoria di incostituzionalità creasse vuoti di disciplina e precludesse, in astratto, un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità e tenendo fermi i criteri costituzionali minimi offerti dalla Corte, desse una diversa riorganizzazione alla materia.

Si tratta di un'ermeneutica costituzionale ormai consolidatasi ed espressa in diverse pronunce della Consulta: si vedano la Sentenza n. 40 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto; Sentenza n. 236 del 2016, punto 4.4. del Considerato in diritto; Sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto; recentemente Sentenza 46 del 2024, punto 4 e seguenti del Considerato in diritto; *ex multis*, nello stesso senso, sentenze n. 95 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 252 del 2020, punto 4.6. del Considerato in diritto. Sebbene i precedenti citati hanno in massima parte riguardato norme relative a giudizi in cui era oggetto di censura l'adeguatezza-ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, non sono mancate pronunce che hanno fatto applicazione della teoria delle soluzioni costituzionalmente adeguate anche nell'ambito della materia della sorveglianza: si pensi alle sentenze n. 253/2019 e n. 10/2024, rispettivamente, in tema di accesso ai permessi premio per condannati per delitti di cui all'art. 4-bis comma 1, O.P. in assenza di collaborazione con la giustizia ed in tema di affettività inframuraria e divieto di colloqui intimi, ove la Corte ha sostanzialmente individuato il portato minimo di tutela costituzionalmente necessitato per rispondere alle censure mosse dai giudici *a quo*, lasciando comunque un margine di discrezionalità all'organo legislativo.

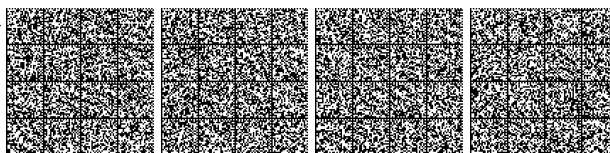
Facendo applicazione dei principi citati, questo Collegio ritiene che la soluzione costituzionalmente adeguata per porre rimedio ai profili di incostituzionalità sopra esposti sarebbe quella di stabilire nella *subjecta* materia una normativa modellata sul disposto dell'art. 72-bis codice di procedura penale che, in caso di accertata ed irreversibile incapacità di sottoposizione ad esecuzione penale del condannato, consenta di dichiarare non luogo a provvedere sull'esecuzione della pena.

Un tale effetto potrebbe essere realizzato mediante pronuncia additiva che dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 147 codice penale per violazione degli articoli 3 comma 2, 24, 27 comma 3, 111 comma 2 Cost. e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui non prevede che «Se, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di doversi procedere».

Si è espunto, nella formulazione del parametro ritenuto adeguato, il riferimento all'applicazione di misure di sicurezza, pur presente nell'art. 72-bis codice di procedura penale posto che la norma in esame consente il differimento della pena solo ad esito di un giudizio che escluda la pericolosità sociale del condannato.

In questo senso, sarebbe ridondante il riferimento a misure che hanno nella attuale pericolosità sociale il loro principale presupposto applicativo.

La questione di costituzionalità così posta risulta rilevante nel caso di specie, oltre che, per le ragioni su esposte, non manifestamente infondata.



In punto di rilevanza, invero, deve osservarsi che la condizione di G è quella di chi è affetto da grave infermità psichica e fisica e non può essere ritenuto, per ragioni oggettive discendenti dalle sue patologie e dalla incapacità di azione che queste determinano, socialmente pericoloso ai sensi dell'art. 147 comma 3 c.p., apparendo possibile escludere il rischio di reiterazione di reati.

Nei suoi confronti, dunque, si imporrebbe una decisione in termini di differimento, che però sarebbe del tutto arbitraria in punto di quantum, apparendo evidente sin da ora che la sua condizione clinica e la relativa infermità psicofisica sono irreversibili e non potranno che peggiorare con l'avanzare dell'età, determinando un susseguirsi di differimenti sino al suo trapasso.

Laddove venisse accolta la prospettazione di questo Tribunale di Sorveglianza, viceversa, il giudizio potrebbe concludersi con un esito giuridicamente diverso da quello attualmente possibile: invece dell'apposizione di un termine di durata del differimento, infatti, potrebbe statuirsi definitivamente sull'esecuzione della pena, evitando la reiterazione di futuri giudizi.

Né la questione potrebbe essere risolta mediante accesso ad una interpretazione costituzionalmente orientata. Invero, sotto questo profilo, il dato non nativo risulta piuttosto chiaro nello stabilire che la pronuncia del giudice si risolva in un mero differimento o in una sospensione dell'esecuzione. In altri termini, la legge non attribuisce al giudice il potere di dichiarare una volta per tutte l'ineseguibilità della pena *tout court*; effetto che si realizza solo con il decesso della persona a seguito di più o meno numerosi differimenti.

Potrebbe, invero, immaginarsi che il Tribunale di Sorveglianza, proprio in ragione della mancata indicazione nell'art. 147 codice penale di un termine specifico per il differimento, disponga un rinvio dell'esecuzione sino alla morte del condannato, ovvero sino al perdurare delle condizioni di incapacità. Ma, a ben vedere, si tratterebbe di soluzioni pratiche che, invece di affrontare il tema ed il problema nella sua effettiva realtà e alla luce di una lettura costituzionale delle norme, realizzerebbero un effetto di sostanziale aggiramento del dato di legge, stabilendo un differimento sine die sostanzialmente idoneo a risolversi in una rinuncia all'esecuzione normativamente non prevista, oltretutto di difficile compatibilità con il quadro costituzionale tratteggiato *supra*. Come tali, sono opzioni che questo Collegio stima non praticabili metodologicamente ed assiologicamente non adeguate.

Quanto alla non manifesta infondatezza, ci si richiama in massima parte a quanto già indicato sopra.

Appare, tuttavia, opportuno svolgere alcune considerazioni sulla adeguatezza della soluzione prospettata non soltanto con riferimento alle esigenze di tutela del singolo rispetto alla pretesa punitiva dello Stato, ma anche rispetto alla rispondenza della stessa alle esigenze di difesa della collettività.

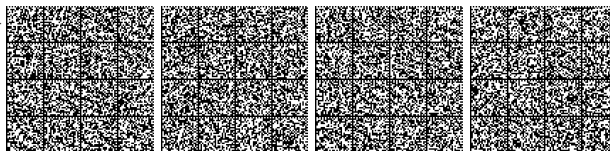
Potendo, invero, il differimento della pena essere concesso solo a fronte di un giudizio che escluda la pericolosità sociale del condannato, l'eventuale accoglimento della questione non esporrebbe a maggiori rischi il consorzio civile; i potenziali destinatari della norma, infatti, rimarrebbero solo coloro che, incapaci di essere sottoposti a pena, non rappresentano più un pericolo per la società.

Ancora, si consideri che la rinuncia alla esecuzione della pena rimarrebbe ancorata all'esperimento di accertamenti particolarmente pregnanti in punto di attuale assenza della capacità di essere la persona sottoposta a pena e di irreversibilità di tale stato, secondo le medesime opzioni normative assunte sul terreno della capacità di stare in processo dagli articoli 70 e seguenti c.p.p.

Da ultimo, preme evidenziarsi che in caso di eventuali ed imprevedibili mutamenti nella condizione della persona (che non dovrebbero verificarsi, ma non possono non essere considerati come evenienza, seppur remota) tali da far riacquistare al condannato capacità di essere sottoposto ad esecuzione penale, sarebbe comunque possibile rivalutare la posizione dell'interessato. Invero, da un lato le pronunce della magistratura di sorveglianza sono rese con ordinanza e vige, in generale, un principio di revocabilità delle stesse ove si accerti che la situazione di fatto sulla base della quale esse sono state emesse risulta difforme o sostanzialmente mutata; dall'altro, a fronte di una pronuncia di non doversi procedere all'esecuzione, che non attiene al merito del giudizio, potrebbe immaginarsi la riedizione di nuovo giudizio, eventualmente da promuoversi da parte della Procura competente, onde sollecitare una rivalutazione. Ma, è bene indicarlo, si dovrebbe trattare di casi più che eccezionali, a fronte della condizione di irreversibilità accertata.

In presenza di profili di pericolosità sociale, invece, rimarrebbero valide le opzioni costituzionalmente indicate dalla Consulta nella sentenza n. 99/2019, quali la detenzione domiciliare umanitaria, adeguata a contemperare le contrapposte esigenze rilevanti nel caso concreto.

È chiaro che, nella prospettiva sin qui sostenuta, una pena che risulti priva di qualsiasi possibilità di proiezione rieducativa per incapacità del condannato si porrebbe in termini problematici rispetto all'art. 27 comma 3 Cost. anche laddove eseguita nelle forme della detenzione domiciliare nei confronti di chi sia, però, pericoloso; ma un tale approfondimento della questione, oltre a non essere rilevante nel caso di specie, posto che si è escluso G. sia soggetto peri-



coloso, dovrebbe essere più adeguatamente oggetto di un intervento legislativo che ripensi il rapporto tra incapacità irreversibile ed esecuzione della pena nelle diverse sfumature e combinazioni che possono presentarsi nella realtà, potendo esservi diverse soluzioni ipotizzabili per disciplinare la materia.

Ma, quantomeno rispetto a chi sia stato giudicato stabilmente incapace e non più socialmente pericoloso, come G. , e che si vedrebbe comunque non sottoposto a pena, non paiono emergere alternative costituzionalmente adeguate ulteriori rispetto a quella qui indicata e di cui si auspica l'accoglimento.

P. Q. M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 147 codice penale per violazione degli articoli 3 comma 2, 24, 27 comma 3, 111 comma 2 Cost. e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui non prevede che «Se, a seguito degli accertamenti esperiti, ove occorra anche mediante perizia, risulta che lo stato psicofisico del condannato è tale da impedire la cosciente sottoposizione all'esecuzione della pena e che tale stato è irreversibile, il giudice pronuncia ordinanza di non luogo a procedere o ordinanza di doversi procedere.».

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

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna, il 29 aprile 2025.

Il Presidente: VASSALLO

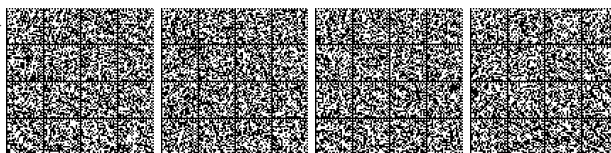
Il Magistrato estensore: ROMANO

25C00153

N. 124

Ordinanza del 20 maggio 2025 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Associazione CLAAI, Associazione Unione Italiana Cooperative di Avellino contro Ministero delle imprese e del made in Italy e altri.

Calamità pubbliche – Camere di commercio – Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016 – Applicazione della disposizione transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge n. 580 del 1993, agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 215 del 2023 – Composizione della giunta della medesima camera di commercio, per la stessa durata, da parte del presidente e di un numero di membri pari a nove – Proroga del termine di cui all'art. 38, comma 1, della legge n. 273 del 2002 di ulteriori novanta giorni nell'ambito della procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche – Previsione che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata.



- Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo.

Calamità pubbliche – Camere di commercio – Interventi del Fondo complementare al PNRR riservati alle Aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016 – Applicazione della disposizione transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge n. 580 del 1993, agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 215 del 2023 – Composizione della giunta della medesima camera di commercio, per la stessa durata, da parte del presidente e di un numero di membri pari a nove – Proroga del termine di cui all'art. 38, comma 1, della legge n. 273 del 2002 di ulteriori novanta giorni nell'ambito della procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche – Previsione che l'art. 12 della legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata – Prevista soppressione dell'ultimo periodo dell'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215 del 2023, come convertito.

- Decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, in combinato disposto con l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)).

In subordine: Impresa e imprenditore – Camere di commercio – Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – Previsione che i componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui all'art. 10, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla Consulta di cui all'art. 10, comma 6, della medesima legge.

- Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), art. 12, comma 1.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9678 del 2024, proposto da:

Associazione CLAAI - Unione Provinciale Artigiani e della Piccola Impresa Benevento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Cocola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

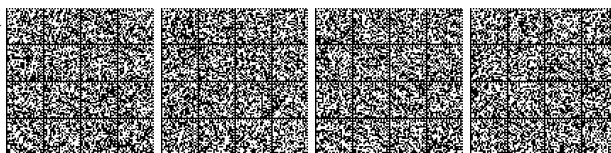
contro:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio D'Urso, Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Sciaudone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti:

Cna Campania Nord, Regione Campania, Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;



sul ricorso numero di registro generale 9679 del 2024, proposto da:

Associazione CLAAI - Unione Provinciale Artigiani e della Piccola Impresa Benevento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Cocola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio D'Urso, Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Sciaudone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti:

Confcommercio Imprese per l'Italia Interprovinciale della Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Paolo Giugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania, Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 9680 del 2024, proposto da:

Associazione CLAAI - Unione Provinciale Artigiani e della Piccola Impresa Benevento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Cocola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro:

Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio D'Urso, Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Sciaudone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti:

Confcommercio Imprese per l'Italia Interprovinciale della Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli e Paolo Giugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania, Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 9681 del 2024, proposto da:

Associazione Unione Italiana Cooperative di Avellino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Cocola e Teodoro Reppucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro:

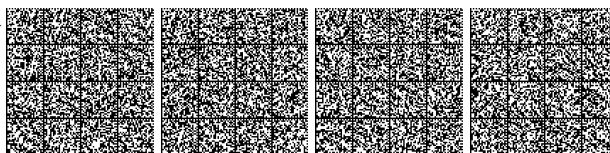
Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio D'Urso, Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Sciaudone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti:

Confcooperative Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania, Unione Italiana delle Camere di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura - Unioncamere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;



per la riforma:

A) quanto al ricorso n. 9678 del 2024:

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 23257/2024, resa tra le parti;

B) quanto al ricorso n. 9679 del 2024:

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 23261/2024, resa tra le parti;

C) quanto al ricorso n. 9680 del 2024:

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 23265/2024, resa tra le parti;

D) quanto al ricorso n. 9681 del 2024:

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 23270/2024, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle imprese e del made in Italy, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, di Confcommercio Imprese per l'Italia Interprovinciale della Campania e di Confcooperative Campania;

Viste le ordinanze n. 333/2025, n. 334/2025, n. 352/2025 e n. 354/2025, con le quali la Sezione ha accolto le istanze cautelari formulate, in via incidentale, dalle parti appellanti ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2025 il Consigliere Lorenzo Cordi e uditi, per le parti, l'avvocato Vincenzo Barrasso (per delega dell'avvocato Francesco Cocola), l'avvocato Flavio Iacovone, l'avvocato Paolo Giugliano e l'avvocato Lorenzo Lentini;

A. Premesse in fatto e svolgimento dei giudizi.

A.1. L'oggetto dei ricorsi di primo grado.

1. Con il ricorso R.G. n. 6513/2024 l'associazione CLAAI - Unione Provinciale Artigiani e della Piccola Impresa Benevento (di seguito anche solo «CLAAI») ha impugnato al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma: *i*) la determinazione dirigenziale del n. 2024000097 del 27 marzo 2024, con la quale la Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio (di seguito anche solo «Camera di Commercio Irpinia Sannio») aveva annullato in autotutela la precedente determinazione n. 360 del 9 novembre 2023 e, per l'effetto, aveva riammesso l'associazione CNA Campania Nord alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio - Settore «Commercio»; *ii*) la determinazione dirigenziale del segretario generale della Camera di Commercio Irpinia Sannio n. 2024000098 del 27 marzo 2024, con la quale era stata annullata in autotutela la precedente determinazione del 9 novembre 2023 e, per l'effetto, aveva riammesso l'associazione CNA Campania Nord alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio - Settore «Artigianato».

2. Con ricorso R.G. n. 6514/2024 l'associazione CLAAI ha impugnato al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma la determinazione dirigenziale del segretario generale della Camera di Commercio Irpinia Sannio n. 2024000103 del 27 febbraio 2024, con la quale era stata annullata in autotutela la precedente determinazione n. 358 del 9 novembre 2023, e, per l'effetto, si era riammessa l'associazione Confcommercio imprese per l'Italia Interprovinciale della Campania alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio - Settore «Turismo».

3. Con ricorso R.G. n. 6512/2024 l'associazione Unione degli Industriali della Provincia di Avellino ha impugnato al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma le determinazioni del 27 aprile 2024 n. 2024000099, n. 2024000100, n. 2024000102, n. 2024000104, n. 2024000105, n. 2024000106, con le quali erano state annullate, rispettivamente, le determinazioni del 9 novembre 2023, n. 355, n. 357, n. 353, n. 352, n. 354, n. 356, e, per l'effetto, era stata ammessa l'associazione Confcommercio Imprese per l'Italia Interprovinciale della Campania alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio, per i settori «Industria», «Trasporti e Spedizioni», «Artigianato», «Altri Settori», «Commercio» e «Servizi alle Imprese».

4. Con ricorso R.G. n. 6511/2024 l'associazione Unione Cooperative di Avellino ha impugnato al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma la determinazione del segretario generale della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio n. 101 del 27 marzo 2024, con la quale era stata annullata in autotutela



tela la determinazione dirigenziale n. 361 del 9 novembre 2023 e, per l'effetto, si era riammessa l'Associazione Concooperative Campania alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio - Settore «Cooperazione».

5. In tutti i giudizi sopra indicati era stato, altresì, impugnato il decreto ministeriale 4 agosto 2011, n. 156, e, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 2, commi 2 e 6, laddove interpretati nel senso di giustificare la mancanza esclusione dalla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio delle associazioni controinteressate.

A.2. Esposizione delle vicende di fatto.

6. In punto di fatto va esposto che, in primo luogo, che: *i)* con decreto del Presidente della Giunta della Regione Campania n. 32 del 30 marzo 2023 - adottato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera *a)*, della legge n. 580/1993 - era stato sciolto il Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio ed era stato nominato il Commissario straordinario della medesima Camera di Commercio, con la specifica funzione di dare avvio alle procedure per il rinnovo del Consiglio camerale, entro e non oltre centoventi giorni dalla data di emanazione del decreto di nomina, pena la decadenza dall'incarico; *ii)* con determinazione commissariale n. 44 del 26 giugno 2023 era stato approvato lo Statuto della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Irpinia Sannio, recante, all'allegato B, il prospetto per la ripartizione dei seggi in base ai dati pubblicati dal Ministero delle imprese e del made in Italy; *iii)* con determinazione commissariale n. 57 adottata in data 28 luglio 2023 era stato pubblicato l'avviso di avvio della procedura per la designazione e nomina dei componenti del Consiglio di cui al decreto ministeriale 4 agosto 2011, n. 156 - con contestuale comunicazione al Presidente della Giunta regionale della Campania - e nomina del segretario generale della Camera di Commercio quale responsabile del relativo procedimento.

6.1. Il Segretario generale aveva adottato una serie di provvedimenti di esclusione dalle procedure.

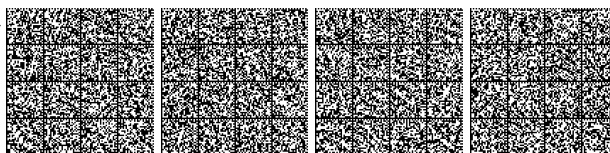
6.1.1. In particolare, l'associazione CNA Campania Nord era stata esclusa in quanto: *i)* la stessa è un'associazione imprenditoriale nata dall'accorpamento delle tre associazioni provinciali di Napoli, Caserta e Benevento, che ha come finalità la tutela, la promozione e lo sviluppo delle imprese dei settori dell'artigianato, del commercio e della piccola e media impresa; *ii)* la dimensione interprovinciale della Associazione non avrebbe consentito alla stessa di partecipare alla procedura ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale n. 156/2011; *iii)* l'adesione della Associazione al sovraordinato livello nazionale non avrebbe consentito la partecipazione alla procedura neppure ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto ministeriale n. 156/11, che ammette la partecipazione alla procedura di rinnovo del Consiglio camerale alle Organizzazioni imprenditoriali di livello regionale solo in mancanza del livello nazionale (ff. 2 delle determinazioni dirigenziali 359 e 360 del 9 novembre 2023).

6.1.2. L'associazione Confcommercio imprese per l'Italia interprovinciale della Campania è, invece, un'organizzazione interprovinciale e pluri-territoriale che, rappresenta e tutela per statuto gli interessi sociali, morali ed economici dei soggetti imprenditoriali e professionali che operano nel territorio delle singole province della Regione Campania, e aderisce alla Confederazione Generale italiana delle imprese. Tale associazione era stata esclusa in quanto: *i)* la dimensione regionale/interprovinciale della stessa non avrebbe consentito alla medesima di partecipare al rinnovo del Consiglio camerale ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale n. 156/2011; *ii)* l'adesione della Associazione al sovraordinato livello nazionale non avrebbe consentito la partecipazione alla procedura neppure ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto ministeriale n. 156/2011, che ammette la partecipazione alla procedura di rinnovo del Consiglio camerale alle Organizzazioni imprenditoriali di livello regionale solo in mancanza del livello nazionale (ff. 2 delle determinazioni dirigenziali n. 352, n. 253, n. 354, n. 355, n. 356, n. 357 e n. 358 del 9 novembre 2023).

6.1.3. Concooperative Campania è, invece, il livello regionale della Confederazione Italiana delle Cooperative. Tale associazione è stata esclusa in quanto: *i)* la dimensione regionale della stessa non avrebbe consentito di partecipare alla procedura ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto ministeriale n. 156/2011; *ii)* l'adesione dell'associazione al sovraordinato livello nazionale non avrebbe consentito la partecipazione della medesima neppure ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto ministeriale n. 156/2011 (f. 3 della determinazione dirigenziale n. 361 del 9 novembre 2023).

6.1.3.1. Avverso il provvedimento indicato al precedente punto 6.1.3 Concooperative ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (R.G. n. 16834/2023), che, con ordinanza n. 246/2025, ha sospeso il giudizio in attesa del passaggio in giudicato della sentenza n. 23270/2024, oggetto di uno dei ricorsi all'attenzione del Collegio (R.G. n. 9681 del 2024).

6.2. Nelle more del giudizio è entrato in vigore l'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge 30 novembre 2023, n. 215, inserito dalla legge di conversione 23 febbraio 2024, n. 18, che, all'ultimo periodo, ha disposto: «l'art. 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della Camera di Commercio interessata».



6.3. La Camera di Commercio Irpinia - Sannio ha, quindi, adottato i provvedimenti impugnati con i ricorsi di primo grado e indicati ai punti 1-4 della presente ordinanza. Con tali provvedimenti sono state annullate le esclusioni in precedenza disposte (punti 6.1.1-6.1.3 della presente ordinanza), evidenziando come la previsione di cui all'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023 - «in sede di interpretazione autentica dell'art. 12 della legge 29 dicembre 1993 n. 580 operante *ex tunc*» - avesse riconosciuto in modo definitivo ed espresso che ciò che legittima la partecipazione di un'associazione imprenditoriale alla procedura di rinnovo del consiglio camerale sono i dati della rappresentatività a livello territoriale e non la strutturazione territoriale dell'associazione stessa. La Camera di Commercio ha, quindi, annullato in autotutela i provvedimenti emessi e ha riammesso le associazioni in precedenza escluse al procedimento di rinnovo del Consiglio.

6.4. Dopo l'adozione dei provvedimenti indicati al precedente punto è entrato in vigore l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, che ha introdotto - proprio in sede di conversione del decreto-legge - l'art. 39-bis (rubricato «Disposizioni in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»), il quale ha disposto: «all'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, l'ultimo periodo è soppresso». In sostanza, la previsione ha abrogato la norma di interpretazione autentica che era stata posta a fondamento dei provvedimenti di annullamento in autotutela adottati dalla Camera di Commercio Irpinia Sannio.

A.3. I ricorsi di primo grado e le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma impuginate dinanzi a questo consiglio.

7. L'associazione CLAAI, l'Associazione Unione degli Industriali della Provincia di Avellino e l'associazione Unione Italiana Cooperative di Avellino hanno impugnato i provvedimenti di annullamento in autotutela delle precedenti esclusioni, unitamente al decreto ministeriale n. 156/2011, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, articolando plurimi motivi.

7.1. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto i ricorsi, osservando, in sintesi, che: *i)* non erano fondate le censure con le quali era stata dedotta l'illegittimità sopravvenuta delle determinazioni (in ragione dell'abrogazione della norma di interpretazione autentica) in quanto, in applicazione del principio *tempus regit actum*, doveva aversi riguardo alla normativa vigente al momento dell'adozione di tali provvedimenti, non potendosi, inoltre, ritenere che la norma abrogativa di una legge di interpretazione autentica fosse, a sua volta, retroattiva, né che l'abrogazione comportasse l'obbligo per l'Amministrazione di adottare nuovi atti di annullamento dei provvedimenti di secondo grado già emessi; *ii)* non erano fondate le censure con le quali le parti avevano dedotto il carattere meramente generico del criterio della rappresentatività di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993 (dovendosi tener conto, piuttosto, delle regole di cui al decreto ministeriale n. 156/2011, da interpretarsi come abilitanti alla partecipazione le sole associazioni territorialmente strutturate a livello provinciale o a livello nazionale ma non quelle con dimensione organizzativa regionale), in quanto le determinazioni adottate avevano applicato la legge di interpretazione autentica, che aveva superato ogni questione interpretativa.

A.4. I motivi di ricorso in appello.

8. Le associazioni in epigrafe hanno proposto appello, affidando l'impugnazione ad identici motivi, di seguito esposti.

8.1. Con il primo motivo le associazioni hanno dedotto l'erroneità delle sentenze di primo grado nelle parti in cui hanno ritenuto operante il principio *tempus regit actum*, evidenziando come la disposizione di interpretazione autentica successivamente abrogata (art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 18/2024; di seguito, per brevità, solo «decreto-legge n. 215/2023») non potesse trovare applicazione in quanto la disposizione non era propriamente una legge di interpretazione autentica ma una norma innovativa, volta ad ampliare la portata oggettiva del precetto di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993, e, come tale, destinata ad operare solo per l'avvenire.

8.2. Con il secondo motivo le associazioni hanno dedotto l'erroneità delle sentenze di primo grado nella parte in cui - qualificando (erroneamente, secondo le appellanti) la norma di cui all'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, come norma di interpretazione autentica - non avevano tenuto conto della necessaria portata necessariamente retroattiva della norma abrogativa; secondo le parti la norma abrogativa di una norma di interpretazione autentica elide il vincolo interpretativo in precedenza posto dal legislatore e, pertanto, spiega la sua portata dalla data di entrata in vigore della regola sottoposta ad interpretazione da parte del legislatore.

8.3. Con il terzo motivo le associazioni hanno dedotto l'erroneità delle sentenze di primo grado nelle parti in cui non avevano tenuto conto - secondo le appellanti - della particolare natura del procedimento in esame, che costituirebbe una vicenda unitaria all'interno della quale trovavano applicazione le regole sopravvenute, e, quindi, la norma abroga-



tiva della norma di interpretazione autentica, con conseguente illegittimità delle determinazioni fondate su quest'ultima, in quanto eliminata dall'ordinamento; secondo le appellanti, la tesi del Giudice di primo grado avrebbe determinato una «ultrattività temporale della disposizione abrogata» nell'ambito di un procedimento non ancora concluso.

8.4. Con il quarto motivo le associazioni hanno dedotto l'erroneità delle sentenze di primo grado nelle parti in cui non avrebbero dato corretta applicazione al costante principio che impone di effettuare lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo tenendo conto del quadro normativo vigente al momento dell'adozione, tenendo anche conto delle modifiche intervenute nel corso del procedimento. Secondo le appellanti, la mancata valutazione della norma abrogativa della legge di interpretazione autentica avrebbe determinato l'applicazione di effetti non voluti dal legislatore, affermando - in relazione al tema della rappresentatività - una regola che era stata «abiurata» dal legislatore stesso con la norma abrogativa. Inoltre, secondo le parti, la soluzione avrebbe violato il principio di eguaglianza determinando per il procedimento elettorale relativo alla Camera di Commercio Irpinia Sannio l'applicazione di una regola diversa da quella affermata da questo Consiglio in relazione alla Camera di Commercio di Napoli (su cui si veda *infra*).

8.5. Con il quinto motivo le associazioni hanno dedotto l'erroneità delle sentenze di primo grado nelle parti in cui hanno ritenuto che la norma di interpretazione autentica (successivamente abrogata) avesse superato ogni questione interpretativa delle disposizioni di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993 e del decreto ministeriale n. 156/2001, atteso che la giurisprudenza della Sezione aveva chiarito che le questioni relative alla partecipazione dovessero risolversi proprio alla luce delle disposizioni del decreto ministeriale, non investito dalla norma di interpretazione autentica. Di conseguenza, si sarebbe dovuto dare applicazione alle norme del decreto ministeriale, anche al fine di evitare una sostanziale incertezza sulle modalità di applicazione di tale decreto sul territorio nazionale.

8.6. Con il sesto motivo le associazioni hanno dedotto l'illogicità delle sentenze appellate, ribadendo come la questione relativa ai criteri e ai requisiti di partecipazione fosse regolata dal decreto ministeriale n. 156/2011, non in contrasto con la previsione primaria, come stabilito dai pareri n. 2877 del 19 luglio 2011 e n. 3017 del 27 luglio 2011 di questo Consiglio, nonché dalle pronunce della Sezione, relative alle vicende del rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio di Napoli.

A.5. Svolgimento dei giudizi in appello.

9. Nei giudizi in appello si sono costituite le parti indicate in epigrafe deducendo l'infondatezza delle impugnazioni.

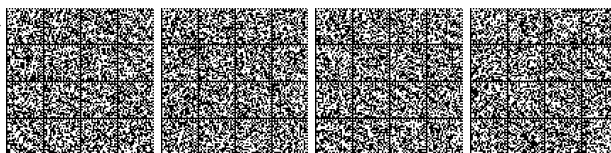
9.1. In particolare, nel giudizio R.G. n. 9678/2024 si sono costituiti: *i*) la Camera di Commercio Irpinia Sannio deducendo l'inammissibilità del primo motivo (in quanto la questione relativa alla natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, non era stata dedotta in primo grado), nonché l'infondatezza di tale motivo e degli altri motivi di ricorso in appello; *ii*) il Ministero delle imprese e del made in Italy e la Presidenza del Consiglio dei ministri che hanno chiesto di respingere il ricorso in appello.

9.2. Nel giudizio R.G. n. 9679/2024 si sono costituiti: *i*) la Camera di Commercio Irpinia Sannio articolando le medesime difese di cui al giudizio R.G. n. 9678/2024 (v., *supra*, punto 9.1); *ii*) il Ministero delle imprese e del made in Italy e la Presidenza del Consiglio dei ministri che hanno chiesto di respingere il ricorso in appello; *iii*) la Confcommercio Imprese per l'Italia interprovinciale deducendo l'inammissibilità del primo motivo (in quanto contenente una censura non articolata in primo grado), l'infondatezza del ricorso in appello e la possibile illegittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 12 della legge n. 580 del 1993, in relazione agli articoli 2, 3, 18 e 97 Costituzione (ove interpretata come volta a precludere ad una associazione rappresentativa delle imprese di concorrere al processo di formazione delle Camere di Commercio sol perché dotata di una soggettività che non è né nazionale né provinciale, ma è interprovinciale o regionale).

9.3. Nel giudizio R.G. n. 9680/2024 si sono costituite le medesime parti di cui al giudizio R.G. 9679/2024, articolando le medesime eccezioni e difese indicate al precedente punto della presente ordinanza.

9.4. Nel giudizio R.G. n. 9684/2024 si sono costituiti: *i*) la Camera di Commercio Irpinia Sannio articolando le medesime difese di cui al giudizio R.G. n. 9678/2024 (v., *supra*, punto 9.1); *ii*) il Ministero delle imprese e del made in Italy e la Presidenza del Consiglio dei ministri che hanno chiesto di respingere il ricorso in appello; *iii*) la Confcooperative Campania che ha chiesto di respingere il ricorso in appello.

10. Con le ordinanze n. 333/2025, n. 334/2025, n. 352/2025 e n. 354/2025, la Sezione ha accolto le istanze cautelari formulate, in via incidentale, dalle parti appellanti ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito dei ricorsi in appello. In vista dell'udienza pubblica del 3 aprile 2025 le parti hanno depositato memorie *ex art.* 75 c.p.a. All'udienza del 3 aprile 2025 il Collegio ha prospettato alle parti, dandone atto a verbale, la questione della possibilità di dubbi di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica successivamente abrogata, con riferimento sia al suo inserimento in conversione al decreto-legge mille proroghe, sia sul suo sopravvenire nell'ambito di procedimenti giudiziari già in corso. Dopo la discussione, sentiti i difensori, le cause sono state trattenute in decisione.



B. Riunione dei giudizi *ex art. 96*, comma 1, c.p.a.

11. Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei giudizi in epigrafe, stante la connessione oggettiva tra gli stessi, che attengono a provvedimenti di medesimo contenuto relativi alla stessa procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio Irpinia Sannio e che hanno ad oggetto identiche questioni.

C. Rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale della previsione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023.

12. Il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per rimettere a codesta Corte costituzionale questioni di legittimità della previsione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, stante la rilevanza e la non manifesta infondatezza di tali questioni.

D. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

D.1. Considerazioni preliminari.

14. In primo luogo il Collegio ritiene di indicare le ragioni di rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che saranno di seguito esposte, alla luce delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza di codesta Corte, secondo la quale la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134) e della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67).

15. Codesta Corte ha precisato che: *i)* «la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate» (Corte costituzionale, 19 giugno 2019, n. 150); *ii)* «è compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili» (Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27; Id., 11 giugno 2014, n. 165).

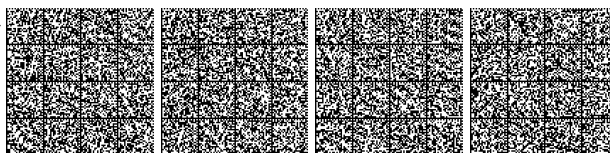
D.2. Individuazione del parametro di legittimità dei provvedimenti impugnati.

16. Declinando i principi espressi nel precedente paragrafo D.1, il Collegio evidenzia come sia essenziale individuare il parametro di legittimità dei provvedimenti impugnati.

16.1. Come spiegato al punto 6.3 della presente ordinanza la Camera di Commercio Irpinia Sannio ha annullato in autotutela le precedenti esclusioni in ragione dell'intervenuta entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, ritenuta norma di interpretazione autentica con valenza retroattiva (v., per il resto della previsione, punto 6.2 della presente ordinanza).

16.2. La disposizione ha fornito un'interpretazione autentica delle disposizioni di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993, a mente delle quali: *i)* i componenti del consiglio sono designati dalle organizzazioni rappresentative delle imprese appartenenti ai settori di cui all'art. 10, comma 2, nonché dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dalle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti e dalla Consulta di cui all'art. 10, comma 6 (comma 1); *ii)* le designazioni da parte delle organizzazioni di cui al comma 1, per ciascuno dei settori di cui all'art. 10, comma 2, avvengono in rapporto proporzionale alla loro rappresentatività nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio interessata, sulla base degli indicatori previsti dall'art. 10, comma 3 [...] Ai fini del calcolo degli indicatori di rappresentatività sono presi in considerazione i soli associati che nell'ultimo biennio abbiano versato almeno una quota associativa di importo non meramente simbolico come definita in base al comma 4. Anche in caso di apparentamento le organizzazioni presentano i dati disgiuntamente (comma 2); *iii)* è fatta salva la possibilità per le imprese di essere iscritte a più associazioni; in tale caso, esse sono rappresentate da ciascuna delle associazioni alle quali sono iscritte, considerandole con un peso proporzionalmente ridotto ai fini della rappresentatività delle associazioni stesse.

16.2.1. La disposizione contenuta nel quarto comma prevede, poi, che il Ministero delle imprese e del made in Italy, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disciplini l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 [punti *i)* e *ii)* del precedente punto], nonché al comma 1 dell'art. 14, «con particolare riferimento ai tempi, ai criteri e alle modalità relativi alla procedura di designazione dei componenti il consiglio, nonché all'elezione dei membri della giunta». Con le stesse modalità sono apportate le successive modifiche; inoltre, con il medesimo decreto sono individuati i criteri con cui determinare per ciascun settore le soglie al di sotto delle quali le quote associative sono ritenute meramente simboliche ai fini del calcolo della rappresentatività. Questa regola ha, quindi, abilitato il Governo a disciplinare l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, con particolare riferimento ai tempi, ai criteri, e alle modalità della procedura di designazione e all'elezione dei membri della Giunta.



16.3. Il Ministero ha, quindi, adottato il decreto ministeriale n. 156/2011 con il quale ha previsto - per quanto di interesse - che possano partecipare alla procedura «le organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL, ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione» (art. 2, comma 2). Inoltre, l'art. 2, comma 6, del decreto ministeriale ha previsto: «Limitatamente alle organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale, rappresentate nel CNEL ovvero operanti da almeno tre anni nella circoscrizione della camera di commercio, la dichiarazione di cui al comma 2 e le designazioni di cui all'art. 10, comma 1, sono presentate dal legale rappresentante di tale organizzazione con riferimento, comunque, esclusivamente alla rappresentatività nell'ambito provinciale».

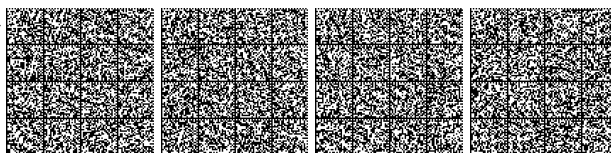
16.4. Nelle vicende all'attenzione del Collegio la Camera di Commercio ha dapprima escluso le associazioni controinteressate, aderendo ad un'interpretazione del quadro normativo di riferimento affermata anche di recente da questo Consiglio, secondo cui: *i)* la norma primaria di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993 si è limitata a prevedere che i componenti del Consiglio fossero designati dalle organizzazioni imprenditoriali in rapporto proporzionale alla rappresentatività di ciascuna organizzazione nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio; *ii)* la disciplina dettata dal decreto ministeriale risulta chiara nel delimitare i soggetti legittimati a prendere parte alla procedura, che sono individuati, *in primis*, nelle sole «organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale» purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel C.N.E.L. ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione; solo ove difetti il livello provinciale possono partecipare le «organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale», rappresentate nel C.N.E.L. ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione; *iii)* questa disciplina risulta una corretta attuazione della disciplina legislativa che ha demandato proprio al regolamento di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988, l'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 12, comma 1 e 2, della legge n. 580/1993; *iv)* infatti, la disposizione di cui all'art. 12, comma 4, della legge n. 580/1993 ha demandato a tale Regolamento la fissazione della disciplina di dettaglio con riguardo non solo «ai tempi» e «alle modalità» ma anche «ai criteri» della «procedura di designazione dei componenti il consiglio», e, quindi, agli indici di rappresentatività, che sono comprensivi anche dell'articolazione e della dimensione dell'organizzazione; *v)* le disposizioni del decreto ministeriale hanno, quindi, circoscritto - nell'alveo dei poteri di regolamentazione conferiti dal legislatore - le tipologie di organizzazioni imprenditoriali titolari della possibilità di essere rappresentate nel Consiglio camerale; *vi)* il chiaro disposto normativo rendeva non condivisibile la tesi espressa dal T.A.R., secondo cui l'art. 2, comma 2, avrebbe riguardo al caso, di più frequente ricorrenza, in cui fosse l'organizzazione provinciale a presentare la dichiarazione, in continuità con il territorio di riferimento, mentre la disposizione dell'art. 2, comma 6, sarebbe stata finalizzata a garantire la partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali, consentendo la presentazione delle domande a quelle associazioni che non avessero un livello provinciale, ma potessero, comunque, vantare una rappresentatività territoriale; *vii)* dal chiaro tenore testuale del combinato disposto di cui all'art. 2, comma 2 e 6, si evince, invece, come possano partecipare le organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel C.N.E.L., ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione, e, in mancanza del livello provinciale, le organizzazioni imprenditoriali che siano costituite e strutturate a livello nazionale e, in mancanza di tale livello nazionale, quelle costituite e strutturate a livello regionale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 ottobre 2024, n. 8254; Id., 14 ottobre 2024, n. 8203; Id., 14 ottobre 2024, n. 8205; Id., 5 novembre 2024, n. 8804).

16.5. Dopo il deposito delle sentenze della Sezione relative alla procedura di rinnovo del Consiglio della Camera di Commercio di Napoli è intervenuta, come spiegato, la disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 215/2023, introdotta, in sede di conversione, dall'art. 1 della legge n. 18/2024, che ha previsto una specifica norma di interpretazione autentica della previsione di cui all'art. 12 della legge 580/1993.

16.6. Questa disposizione costituisce, quindi, l'esclusivo parametro normativo di riferimento alla luce del quale deve effettuarsi il vaglio di legittimità richiesto dalle associazioni appellanti. Conclusione che si impone in considerazione: *i)* della natura di norma di interpretazione autentica della disposizione e della sua portata retroattiva; *ii)* dell'impossibilità di ritenere, a sua volta, retroattiva la disposizione abrogativa della norma di interpretazione autentica, alla luce di quanto statuito da codesta Corte costituzionale; *iii)* dell'impossibilità di aderire all'interpretazione del principio *tempus regit actum* prospettato dalla parte appellante. Si tratta di tematiche di particolare rilievo per la rilevanza delle questioni prospettate che devono essere, quindi, esaminate in modo analitico da parte del Collegio.

D.2.1. Sulla natura di norma di interpretazione autentica della previsione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023.

17. Procedendo alla disamina delle questioni indicate dal Collegio occorre affrontare, in primo luogo, la questione relativa alla natura di norma di interpretazione autentica della disposizione applicata dalla Camera di Commercio.



17.1. Sul punto si osserva che, sin dalla sentenza n. 118 del 1957, codesta Corte ha affermato che il legislatore ha la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, «le quali si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine» (sentenza n. 169 del 2024; nel medesimo senso, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 525 del 2000). La disposizione di interpretazione autentica è quella che, «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 4 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 184 e n. 70 del 2024, n. 18 del 2023 e n. 133 del 2020). Le disposizioni realmente interpretative, cioè, si limitano ad estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata e la norma, che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni, assume tale significato sin dall'origine, dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente (sentenze n. 18 del 2023, n. 104 del 2022, n. 44 del 2025).

17.2. Nel caso di specie, la previsione normativa è, *in primis*, qualificata come interpretativa dallo stesso legislatore («L'art. 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che [...]»). Questa qualificazione è confermata dai lavori - richiamati, *ex aliis*, dalle difese di Confcommercio Imprese per l'Italia interprovinciale della Campania - e, in particolare: *i*) dal dossier del 15 febbraio 2024, A.C. n. 1633-A, redatto dal Centro Studi del Senato, contenente la scheda di lettura della legge n. 18 del 2024, di conversione in legge del decreto-legge n. 215 del 2023, ove si legge che l'art. 17, comma 1-*bis*, «reca infine una norma di interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 recante norme sulla composizione del consiglio e sulla designazione da parte delle organizzazioni delle imprese appartenenti a specifici settori, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti»; *ii*) dal dossier del 18 aprile 2024, A.S. n. 1110, anch'esso redatto dal Centro Studi del Senato, recante la scheda di lettura della legge n. 56 del 2024 dove, con specifico riferimento all'art. 39-*bis*, si afferma che tale disposizione «dispone l'abrogazione di una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993 recante norme sulla composizione del consiglio camerale e sulla designazione da parte delle organizzazioni delle imprese appartenenti a specifici settori, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti».

17.3. Maggiormente problematica appare, invece, la questione relativa all'estrazione dal testo di uno dei suoi possibili significati. Va, infatti, considerato che la previsione oggetto di interpretazione (art. 12 della legge n. 580/1993) si è limitata - secondo l'interpretazione di questo Consiglio - a prevedere che i componenti del Consiglio siano designati dalle organizzazioni imprenditoriali in rapporto proporzionale alla rappresentatività di ciascuna organizzazione nell'ambito della circoscrizione territoriale della camera di commercio. La disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 215/2023 appare conferire alla disposizione oggetto di interpretazione una portata ulteriore rispetto al tenore letterale della originaria previsione, così come interpretata anche dalle sentenze di questo Consiglio nelle sentenze richiamate al punto 16.4 della presente ordinanza. Va, però, evidenziato come la giurisprudenza amministrativa avesse interpretato la disposizione nel senso di ritenere che la stessa facesse riferimento ai dati della rappresentatività a livello territoriale, costituendo essi l'unico elemento valutabile nel procedimento di designazione dei componenti del Consiglio camerale, senza che potesse configurarsi una preclusione alla partecipazione, a seconda della dimensione territoriale dell'organizzazione imprenditoriale. (*cfr.*, *ex multis*, Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sede di Napoli, sentenze n. 664, n. 667, n. 674 del 2024). Pertanto, una diversa interpretazione della disposizione (in linea con le indicazioni della legge di interpretazione autentica, seppur non condivisa dalla Sezione) era stata, comunque, affermata dalla giurisprudenza, con la conseguenza che - ai fini della questione in esame - non sembra potersi escludere che quella indicata dal legislatore fosse una delle possibili esegesi del dato normativo.

D.2.2. Sulla portata retroattiva della norma abrogativa.

18. Constatata la natura di norma di interpretazione autentica della disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 216/2023 (da cui discende la corretta applicazione della stessa da parte dell'Amministrazione ad una situazione precedente alla sua entrata in vigore), occorre verificare se la norma abrogativa abbia - come sostenuto dalle appellanti - portata a sua volta retroattiva (comportando, quindi, l'eliminazione della norma interpretativa con decorrenza dalla legge n. 580/1993) o, se, al contrario, tale abrogazione valga solo per il futuro.

18.1. Sul punto il Collegio osserva come la giurisprudenza della Corte di cassazione ritenga che la norma abrogativa abbia necessariamente la medesima portata retroattiva della norma di interpretazione autentica abrogata (*cfr.*, *ex multis*, Cassazione civile, Sez. V, 12 aprile 2006, n. 13319; Id., Sez. I, 19 febbraio 2019, n. 4859; Id., 28 giugno 2019, n. 17596). Questa tesi non è priva di plausibilità ove si consideri che la norma di interpretazione autentica comporta una «indisponibilità del testo» per l'interprete; l'effetto voluto dal legislatore con la norma abrogativa è quello di eliminare tale indisponibilità del testo all'interpretazione, con conseguente riesplorazione del potere interpretativo del Giudice di trarre, quindi, dalla disposizione sia lo stesso significato conferito dalla norma di interpretazione (secondo, però, un proprio percorso logico-ermeneutico e non con l'imposizione della legge) che un diverso significato, in precedenza escluso proprio dalla legge di interpretazione.



18.2. Questa pur ragionevole tesi - sostenuta anche da parte della dottrina - non è, tuttavia, condivisa da codesta Corte, della cui giurisprudenza questo Giudice reputa di dover tener conto. Secondo, infatti, la sentenza n. 33 del 2020 di codesta Corte, l'abrogazione della norma di interpretazione autentica non ha effetto retroattivo, in quanto, in difetto di un'espressa disposizione del legislatore, la circostanza che oggetto dell'abrogazione sia una disposizione di interpretazione autentica non costituisce ragione per derogare al principio generale posto dall'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile («La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo») (punto 2.3 del «Considerato in diritto»). Tale affermazione - sebbene riferita ad una fattispecie peculiare e sorretta anche dalla disposizione di cui all'art. 3, comma 1, primo periodo, della legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente» - appare al Collegio - nella sua formulazione - di portata generale e, come tale, relativa anche alla fattispecie *sub observatione*. Aderendo, quindi, alla tesi di codesta Corte - lo si ripete, sul punto difforme dall'orientamento nomofilattico della Corte di cassazione - deve, quindi, osservarsi come l'art. 1 della legge n. 56/2024, nell'abrogare la disposizione di interpretazione autentica non abbia derogato al principio di cui all'art. 11, comma 1, delle disposizioni preliminari al codice civile, limitandosi a prevedere che la legge sarebbe entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 1, comma 2). Di conseguenza, l'abrogazione non ha avuto effetti che per l'avvenire, determinando una situazione - secondo le coordinate espresse da codesta Corte - in forza della quale: *i)* dalla data di entrata in vigore della legge n. 580/1993 e fino alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2024, il testo della disposizione di cui all'art. 12 si deve interpretare nei termini di cui all'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023; *ii)* dall'entrata in vigore della legge n. 56/2024, viene meno il vincolo interpretativo - la c.d. indisponibilità del testo - e la previsione è, quindi, suscettibile - da tale momento - di differente interpretazione da parte del Giudice (nei termini indicati al punto 18.1 della presente ordinanza).

D.2.3. Sulla norma operante in forza del principio *tempus regit actum*.

19. Passando all'ultima questione il Collegio osserva come non possano condividersi le tesi delle appellanti, secondo le quali il principio indicato nella rubrica della sezione avrebbe dovuto essere diversamente declinato dal Giudice di primo grado, tenendo conto della natura elettorale del procedimento, che avrebbe natura complessa e a formazione complessiva, con la conseguenza che il parametro normativo operante non sarebbe stato costituito dal precetto risultante dalla saldatura tra l'art. 12 della legge n. 580/1993 e l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023, ma solo da quello di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993, riespandendosi, in sostanza, la possibilità di una sua diversa interpretazione, omologa a quella che aveva condotto la Camera di Commercio ad adottare i provvedimenti di esclusione successivamente annullati in autotutela.

19.1. Osserva, infatti, il Collegio che: *i)* «la legittimità di un atto amministrativo va accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio del *tempus regit actum*» (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. III, 10 maggio 2024, n. 4227; Id., Sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1369), con la conseguenza che la regola operante al momento dell'emanazione delle deliberazioni di annullamento in autotutela era il precetto risultante dalla saldatura tra l'art. 12 della legge n. 580/1993 e l'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023; *ii)* l'abrogazione della norma di interpretazione autentica è fatto sopravvenuto rispetto al momento di adozione dei provvedimenti e, come tale, non ha rilievo per il vaglio di legittimità al quale è chiamato il Giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Sez. IV, 18 marzo 2021, n. 2361); *iii)* tali principi operano anche nel procedimento all'attenzione del Collegio che non è dilatabile fino alla conclusione delle operazioni «elettorali» - degradando, per l'effetto, gli atti impugnati a mere determinazioni provvisorie e prive, in sostanza, di immediata effettualità - ma va circoscritto allo specifico procedimento di verifica dei presupposti per la partecipazione alla procedura di rinnovo del Consiglio, che si è, quindi, esaurito con l'adozione dei provvedimenti impugnati; *iv)* in sostanza, come rilevato dalla Camera di Commercio, si è dinanzi a dei sub-procedimenti regolati dal diritto vigente al momento in cui gli stessi si sono conclusi (Consiglio di Stato, Sez. II, 16 dicembre 2018, n. 8508).

D.3. Sui motivi di appello delle associazioni e sulle conseguenze delle considerazioni sin qui effettuate - sull'individuazione del parametro di legittimità - in punto rilevanza.

20. Le considerazioni sin qui esposte conducono a ritenere operante nel caso di specie il solo precetto risultante dalla saldatura tra l'art. 12 della legge n. 580/1993 e l'art. 17, comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023 e si sostanziano, quindi, nella reiezione dei primi quattro motivi di ricorso in appello (punti 8.1-8.4 della presente ordinanza), considerato che: *i)* in disparte l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Camera di Commercio e dalle difese delle controinteressate, la norma deve ritenersi di carattere interpretativo, con conseguente rigetto del primo motivo; *ii)* la norma abrogativa non ha portata retroattiva, con conseguente rigetto del secondo motivo (a meno che codesta Corte non ritorni sul proprio orientamento); *iii)* il principio *tempus regit actum* è stato, correttamente, applicato dal Giudice di primo grado, con conseguente reiezione del terzo e quarto motivo, fatte salve le considerazioni sull'irrazionalità del sistema normativo che impongono, comunque, il vaglio di codesta Corte (v., *infra*, terza questione di legittimità costituzionale).



20.1. Residuano gli ultimi due motivi di ricorso in appello che, come evidenziato, si fondano sulla ritenuta non rilevanza del precetto e sulla necessità di applicare al caso di specie le previsioni del decreto ministeriale n. 156/2011, come interpretato dalla giurisprudenza di questo Consiglio. Deve, però, osservarsi che - come dedotto anche dalla Camera di Commercio e dalle controinteressate - una simile prospettiva oblitererebbe la norma di interpretazione autentica, che incide, chiaramente, sull'individuazione dei soggetti legittimati alla partecipazione alla procedura. Di conseguenza, anche questi motivi non possono essere condivisi proprio per la necessità di dare applicazione alla norma interpretativa, che, quindi, è decisiva per il presente giudizio segnandone l'esito. Diversamente, ove codesta Corte dovesse dichiarare le regole indicate costituzionalmente illegittime, allora, si risapandrebbe il potere interpretativo di questo Giudice nei termini indicati al punto 18.1, e l'appello dovrebbe essere accolto, ritenendosi condivisibili i principi esposti dalla giurisprudenza della Sezione già indicata, pur con la necessaria declinazione degli stessi alla dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio.

E. Non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

E.1. Prima questione: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge n. 215/2023 in relazione all'art. 77 della Costituzione.

22. Il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 17, comma 1-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, in relazione all'art. 77 della Costituzione.

22.1. Preliminarmente si osserva che la previsione in parola è stata inserita in sede di conversione del decreto-legge n. 215/2023, rubricato «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi» (c.d. Mille-proroghe 2024).

22.1.1. La disposizione originaria dell'art. 17 di tale decreto prevedeva: «1. Fermo restando quanto disposto dall'art. 1, comma 7-*bis*, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º luglio 2021, n. 101, il Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e la Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e di sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 sono autorizzati, anche in deroga ai termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti con scadenza al 31 dicembre 2023, quali soggetti attuatori, a dare continuità agli interventi del Fondo nazionale complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza riservati alle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016. Per effetto di quanto previsto dal primo periodo i soggetti responsabili degli interventi sono autorizzati ad assumere obbligazioni giuridicamente vincolanti di durata pluriennale».

22.1.2. In sostanza, la previsione originaria dell'art. 17 era limitata solo a consentire al Commissario governativo e alla Struttura di missione a dare continuità agli interventi del F.N.C. al P.N.R.R., anche in deroga al cronoprogramma.

22.2. In sede di conversione di tale decreto-legge è stato aggiunto il comma 1-*bis*, che occorre, per una miglior comprensione, riprodurre: «Per le medesime finalità di cui al comma 1 del presente articolo e per garantire la più ampia partecipazione dei settori imprenditoriali delle aree colpite dai terremoti del 2009 e del 2016, in considerazione della complessità territoriale risultante dall'accorpamento di cinque circoscrizioni territoriali preesistenti, la disposizione transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, in materia di determinazione del numero dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura istituite a seguito di accorpamento ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580, si applica agli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche per due mandati successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; per la stessa durata la giunta della medesima camera di commercio è composta dal presidente e da un numero di membri pari a nove. Resta fermo il limite complessivo di spesa di cui all'art. 1, comma 25-*ter*, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15. Nella procedura in corso per il rinnovo degli organi della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle Marche, il termine di cui all'art. 38, comma 1, della legge 12 dicembre 2002, n. 273, è prorogato di ulteriori novanta giorni. L'art. 12 della citata legge n. 580 del 1993 si interpreta nel senso che la designazione dei componenti dei consigli delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è effettuata dalle organizzazioni rappresentative delle imprese e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori costituite a livello provinciale o pluriprovinciale ovvero, in mancanza, da quelle costituite a livello regionale, ove presenti, o a livello nazionale, con riferimento esclusivo, in ogni caso, alla rappresentatività delle medesime organizzazioni nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza della camera di commercio interessata».

22.3. Il legislatore ha, quindi, introdotto diverse disposizioni volte - ad eccezione, come si esporrà, di quella contenuta nell'ultimo periodo - a regolare alcuni aspetti relativi alle Camere di Commercio dei territori colpiti dal sisma del 2016 e da quello del 2009. Sono state, sicuramente, dirette a tale finalità: i) la disposizione del primo periodo,



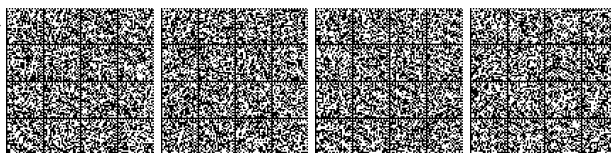
relativa agli organi della Camera di Commercio delle Marche, e quella contenuta nel secondo periodo, finalizzata a lasciar fermo il limite di spesa; ii) la disposizione del terzo periodo, relativa anch'essa alla procedura di rinnovo degli organi della Camera di Commercio delle Marche. In sostanza, queste disposizioni hanno prorogato l'applicazione della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 4, primo periodo, del decreto legislativo n. 219 del 2016, per ulteriori due mandati degli organi della Camera di commercio delle Marche, specificando che la giunta del medesimo ente sarebbe stata composta dal Presidente e da un numero di membri pari a nove; pertanto, è stato posticipato di due consiliature il passaggio dai trentatré membri previsti con la nascita della Camera di commercio delle Marche, nell'ambito del suindicato regime transitorio, ai ventidue previsti membri previsti dalla legge n. 580 del 1993.

22.4. Una diversa considerazione deve, invece, effettuarsi con riferimento alla previsione contenuta nell'ultimo periodo e rilevante nei casi all'attenzione del Collegio. Infatti, tale disposizione non contiene alcun elemento dal quale ricavare l'esclusiva riferibilità della stessa alla Camere di Commercio dei territori colpiti dai due eventi sismici e, quindi, deve ritenersi riferita a tutte le Camere di Commercio. Del resto, una diversa interpretazione avrebbe reso la questione di legittimità costituzionale prospettata priva di rilevanza. Ma si tratta di interpretazione non sostenibile per la già decretata assenza di elementi chiari di limitazione territoriale del precetto. Inoltre, l'opposta tesi (volta, quindi, a circoscrivere l'ambito di applicazione della norma) - che sostanzia anche il tentativo di questo Giudice di operare una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione rispetto alla questione prospettata - deve, comunque, ragionevolmente escludersi anche perché foriera di una possibile e ingiustificata disparità di trattamento. Infatti, ove la regola di interpretazione autentica venisse «ristretta» ai territori colpiti dai due eventi sismici del 2009 e del 2016, si determinerebbe una netta differenza rispetto a quanto, invece, valevole per le altre Camere di Commercio, alla luce delle già indicate soluzioni ermeneutiche affermate dalla Sezione. In sostanza, il tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata si infrange con la constatazione che una tale esegesi esporrebbe, a sua volta, la disciplina a - seppur diversi - profili di legittimità costituzionale. In ragione di quanto esposto questa interpretazione conforme deve essere ragionevolmente e consapevolmente esclusa (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2015; in senso conforme sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189, n. 133 e n. 78 del 2019, n. 42 del 2017). Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (Corte costituzionale 22 ottobre 1996, n. 356, citata da Cassazione 16 gennaio 2020, n. 823), nel caso di specie, non sembra possibile ricondurre la regola all'ambito applicativo disegnato originariamente dal decreto-legge, con conseguente dubbio di legittimità dei termini di seguito esposti.

22.5. Entrando, quindi, in *medias res*, si osserva come, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, «gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto» (sentenza n. 146 del 2024). La legge di conversione, infatti, «riveste i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), “essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019: nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014)» (sentenza n. 215 del 2023).

22.6. Inoltre, quanto ai provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata - secondo codesta Corte - muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante» (sentenza n. 245 del 2022). Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura «intruse» rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché «[s]olo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019; v. anche sentenza n. 113 del 2023).

22.7. Con specifico riferimento ai decreti «milleproroghe» (che sono una *species* dei decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo), si è più volte affermato che si tratta di una «tipologia di decreto-legge connotato dalla “*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti



dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale” (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 245 del 2022; in termini, sentenza n. 154 del 2015). Rispetto a tali decreti solo l’inserimento, in sede di conversione, di una norma «del tutto estranea» alla *ratio* e alla finalità unitaria «determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012)» (sentenza n. 154 del 2015).

22.7. Declinando tali principi al caso di specie, il Collegio osserva che: *i)* la norma interpretativa non incide su nessun termine in scadenza, né tanto meno pone in essere un intervento di natura temporale, trattandosi, al contrario, di una legge di interpretazione autentica di un disposto del 1993 che regola una situazione ordinaria e non limitata nel tempo; *ii)* la norma interpretativa risulta estranea all’oggetto e alle finalità del decreto-legge n. 215/2023, consistenti nella necessità di «provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell’azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l’efficienza e l’efficacia dell’azione delle pubbliche amministrazioni», considerato che, come esposto, non pone alcuna disposizione di proroga o differimento di termini e neppure promuove misure essenziali per l’azione amministrativa, trattandosi di norma interpretativa finalizzata a regolare a sistema i soggetti legittimati a partecipare alle procedure di rinnovo degli organi camerali; *iii)* la norma interpretativa è, quindi, estranea alle disposizioni del decreto-legge, e, in particolare, non ha alcun legame né con la regola originaria dell’art. 17 né con altra regola ivi contenuta (non essendovi alcun’altra disposizione relativa alle camere di commercio); *iv)* la disposizione ha, quindi, introdotto nel corpo del decreto-legge una regola del tutto estranea all’oggetto e alle finalità del decreto, che neppure mutua, in alcun modo, ragioni di urgenza, trattandosi, come esposto, di una legge di interpretazione autentica di una norma esistente nell’ordinamento sin dal 1993.

22.8. Del resto, delle criticità di questa disposizione è stato consapevole lo stesso legislatore che, a due mesi di distanza dalla sua entrata in vigore, ha provveduto ad abrogarla. Infatti, il Parlamento ha accolto la proposta emendativa 39.03 presentata dal Governo in Commissione V in sede referente (seduta dell’11 aprile 2024), volta ad aggiungere l’art. 39-*bis* nel corpo del decreto-legge n. 19/2024, abrogando la disposizione in esame con la legge di conversione di tale decreto-legge. Ora, come affermato dalle difese di alcune delle controinteressate, tale abrogazione «è stata disposta in ragione della necessità di superare possibili criticità rispetto (i) alla sistematicità dell’intervento normativo e alla coerenza con la rubrica dell’articolo e (ii) alla dimostrazione dei presupposti relativi alla “estrema necessità ed urgenza” che giustificano l’adozione della norma interpretativa in occasione della conversione di un decreto-legge». Valutazione che il Collegio ritiene di poter condividere, essendo ragionevole ipotizzare che il legislatore abbia avvertito le criticità della disposizione proprio alla luce degli insegnamenti di codesta Corte costituzionale sul punto che sono stati, in precedenza, ricordati.

22.9. In conclusione ed in virtù di quanto esposto, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazioni in legge 23 febbraio 2024, n. 18, in relazione all’art. 77 della Costituzione.

E.2. Seconda questione (in via di subordine): sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all’art. 17, comma 1-*bis*, ultimo capoverso, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazioni in legge 23 febbraio 2024, n. 18, in relazione agli articoli 3, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1 (in relazione all’art. 6 della CEDU).

23. Il Collegio prospetta - in via di subordine e, in particolare, nel caso di reiezione del primo motivo (operando, quindi, un cumulo condizionato in senso improprio) - un’ulteriore questione di legittimità della previsione di cui all’art. 17, comma 1-*bis*, ultimo capoverso, del decreto-legge n. 215/2023, in relazione ai parametri indicati nella rubrica del presente paragrafo, relativa alla legittimità di interventi normativi che incidono su giudizi in corso. Si osserva, preliminarmente, come la possibilità di subordinare le questioni di legittimità costituzionale sia pacificamente ammessa dalla giurisprudenza di codesta Corte costituzionale che permette, quindi, un cumulo condizionale delle questioni, escludendo, per converso, la possibilità di proporre i quesiti in modo meramente alternativa e - pertanto - ancipite, con conseguente devoluzione alla Corte di una «impropria competenza di scegliere tra ess[i]» (Corte costituzionale, ordinanza n. 221 del 2017; Id., sentenza n. 7 del 2022; Id., sentenza n. 188 del 2023).

24. Nel merito, si evidenzia che la giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito che: *i)* al legislatore è consentito adottare norme di interpretazione autentica, trattandosi di «un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico» (sentenza n. 118 del 1957); *ii)* è vero che, trattandosi di disposizioni destinate ad operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate, anche esse devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura; *iii)* tali limiti attengono «alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi “il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale



principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 73 del 2017); iv) ciò non toglie, tuttavia, che «l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità» (ancora, sentenza n. 73 del 2017); v) a tale stregua, «[s]e, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza sia della eventuale configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora, sentenza n. 73 del 2017; negli stessi termini, tra le altre, sentenze n. 108 del 2019, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008); vi) parimenti, ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale - fermo il necessario rispetto del giudicato (sentenze n. 209 del 2010, n. 525 e n. 374 del 2000, n. 15 del 1995) - deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentenze n. 4 del 2024, n. 104 del 2022, n. 150 e n. 127 del 2015, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008), di intervenire «per correggere una imperfezione del dato normativo» (sentenza n. 184 del 2024) o «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (sentenze n. 308 e n. 103 del 2013, n. 78 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009), specialmente ove l'interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre; vii) ciò sempre che l'intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (sentenza n. 4 del 2024), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un'amministrazione pubblica (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 174 del 2019).

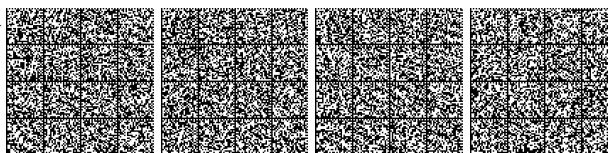
25. Inoltre, relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, codesta Corte ha poi più volte sottolineato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte E.D.U. e la «costruzione di una "solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU", che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali» (sentenze n. 77 e n. 4 del 2024, e n. 145 del 2022), al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca. La ricordata giurisprudenza costituzionale è infatti in linea con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ripetutamente riconosciuto che, «benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'art. 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte E.D.U., prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

25.1. Quanto ai motivi di interesse generale, la Corte E.D.U. esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso (tra le tante, Corte E.D.U., quinta sezione, 9 gennaio 2025, Zafferani e altri contro San Marino, paragrafo 47; grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafo 103, Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29). La medesima Corte ammette, invece, che, in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente (si veda, ad esempio, *Hôpital local Saint Pierre d'Oléron e altri c. Francia*, n. 18096/12 e altri 20, 8 novembre 2018), per colmare un vuoto normativo (si veda, ad esempio, *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille e altri c. Francia*, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale (Corte EDU, grande camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafi 101 e seguenti).

25.2. A tali fini, nella sentenza da ultimo citata, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ribadito la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale «nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l'indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall'intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato», «le modalità e i tempi di attuazione della normativa», «la prevedibilità dell'intervento del legislatore», «la portata della normativa e i suoi effetti» (paragrafo 108).

Nel valutare il grado di consolidamento o meno dell'indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo (paragrafi 112 e 117).

26. Declinando i principi esposti al caso di specie il Collegio osserva, in primo luogo, che: i) la disposizione legislativa è stata inserita nella pendenza sia dei contenziosi relativi al rinnovo degli organi della Camera di Commercio di Napoli (definiti con le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 ottobre 2024, n. 8254; Id., 14 ottobre 2024, n. 8203; Id., 14 ottobre 2024, n. 8205; Id., 5 novembre 2024, n. 8804, nei quali la questione non ha voluto rilievo solo in ragione



dell'intervenuta abrogazione della norma di interpretazione autentica, come sottolineato espressamente da tali sentenze) sia del contenzioso instaurato da una delle odierne parti dei giudizi e cioè da Confcooperative che, come evidenziato al punto 6.1.3.1., aveva impugnato con ricorso proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (R.G. n. 16834/2023) l'originaria determinazione di esclusione, poi annullata in autotutela con uno dei provvedimenti oggetto del presente giudizio; *iii*) in relazione a quest'ultimo contenzioso, il Tribunale amministrativo regionale ha sospeso il giudizio in attesa del passaggio in giudicato della sentenza n. 23270/2024, oggetto di uno dei ricorsi all'attenzione del Collegio (R.G. n. 9681 del 2024); *iv*) l'intervento normativo si è collocato esattamente dopo i pronunciamenti cautelari del 25 settembre 2023, n. 3914 e n. 3915, con i quali la Sezione aveva evidenziato - in relazione al contenzioso relativo alla Camera di Commercio di Napoli - che «i commi 2 e 6 dell'art. 2 del decreto ministeriale n. 156/2011 (pure riprodotti nel Disciplinare della procedura, non oggetto di impugnazione) hanno, nel loro chiaro combinato disposto, la funzione di delimitare il campo delle organizzazioni imprenditoriali che hanno titolo ad essere rappresentate in seno al Consiglio camerale individuando queste, di regola, nelle sole "organizzazioni imprenditoriali di livello provinciale" (purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione) o, in alternativa, nelle sole "organizzazioni imprenditoriali costituite e strutturate soltanto a livello nazionale o, in mancanza, regionale" (sempre purché aderenti ad organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL ovvero operanti nella circoscrizione da almeno tre anni prima della pubblicazione), e che "detta disciplina si pone, in ogni caso, come conforme attuazione della disciplina di rango legislativo posta dalla legge n. 580 del 1993 la quale, al comma 4 del suo art. 12, delega a siffatta fonte di rango secondario la fissazione della disciplina di dettaglio con riguardo non solo "ai tempi" ed "alle modalità" ma anche "ai criteri" della "procedura di designazione dei componenti il consiglio" e, quindi, per quanto qui interessa, anche agli indici di "rappresentatività" nell'ambito provinciale (quali certamente sono l'articolazione e la dimensione dell'organizzazione)»; *v*) la Sezione aveva, chiaramente, espresso l'avviso poi confermato dalle sentenze di merito indicate al precedente punto *i*), allorché il legislatore è intervenuto dettando una norma di interpretazione autentica atta potenzialmente ad incidere sull'esito di quel contenzioso, nonché, comunque, sul presente e sul ricorso connesso, pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

26.1. Deve, inoltre, considerarsi che parti dei giudizi indicati sono Amministrazioni pubbliche e, in particolare, il Ministero delle imprese e del made in Italy e una delle Camere di Commercio, qualificate, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come «enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali». Il Ministero aveva, tra l'altro, espresso un chiaro avviso interpretativo omologo a quello contenuto nella norma interpretativa. Infatti, va considerato che: *i*) con il parere 49851 del 9 aprile 2015 il Ministero aveva affermato che, quando le associazioni di categoria sono strutturate sia a livello regionale che provinciale «potranno scegliere se partecipare alla procedura di costituzione del nuovo consiglio come Associazione regionale o come associazioni provinciali»; *ii*) con il parere 354943 dell'11 novembre 2021 il Ministero aveva poi preso specifica posizione proprio con riferimento a Confcommercio Campania e aveva confermato che la stessa (ancorché di livello regionale) potesse partecipare direttamente alla procedura di ricostituzione dei membri del consiglio della camera di commercio (nel caso del parere, di Salerno), pur in presenza del coesistente livello nazionale della medesima organizzazione; *iii*) con la nota 240427 del 24 luglio 2023, il Ministero aveva adottato uno specifico e motivato intervento diretto ad escludere proprio la validità della interpretazione fatta valere dalla Camera di Commercio di Napoli, rilevando la manifesta illegittimità dei provvedimenti di esclusione impugnati da Confcommercio in primo grado.

26.2. Occorre, inoltre, tener conto della tempistica e del metodo seguito dal legislatore, conformemente a quanto evidenziato dalla giurisprudenza di codesta Corte. L'intervento è, infatti, posto in essere dopo i pronunciamenti cautelari di questo Consiglio di Stato e a distanza di oltre trent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 580/1993; questa tempistica suggerisce, ragionevolmente, che il legislatore non abbia tanto perseguito l'interno di correggere un'imperfezione del dato normativo (che, infatti, non è stato modificato, e, invero, neppure aveva palesi imperfezioni) né di stabilire una interpretazione più aderente alla volontà originaria del legislatore (che, invero, non aveva espresso alcun preciso precetto in ordine alla tematica oggetto del contenuto della norma interpretativa, limitandosi, come spiegato, a rinviare, per i criteri alle previsioni del Regolamento da adottare ai sensi dell'art. 12, comma 4, della legge n. 580/1993), quanto quello di incidere sui giudizi in corso. Tale prospettazione è confermata anche dalle modalità con le quali il legislatore è intervenuto, adottando una norma interpretativa con efficacia retroattiva, e, quindi, incidente anche sulle fattispecie pregresse. In ultimo, va evidenziato come l'intervento sia stato attuato mediante l'inserzione della norma in sede di conversione di un decreto-legge di particolare rilievo (come il c.d. mille-proroghe), e, quindi, salendo per così dire su un treno in corsa e «sfruttando» un canale legislativo mediante il quale la riflessione del Parlamento è già, ordinariamente, compressa, e lo è - a maggior ragione - nel caso di un decreto connotato dalla *ratio* unitaria «di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento» (sentenza n. 245 del 2022 di codesta Corte).



26.3. In ultimo, il legislatore non ha indicato e non sono, comunque, evincibili le circostanze eccezionali o le ragioni di interesse generale che avrebbero imposto un simile intervento. Al contrario, deve ribadirsi come si tratti di un precetto rimasto immutato per oltre trent'anni, e deve, altresì, evidenziarsi - a parere del Collegio - come non vi fossero ragioni di interesse generale per intervenire tenuto conto, *ex aliis*, nella non prevedibilità dell'intervento e della portata della normativa che ha, esclusivamente, finito per incidere sui presenti giudizi. Ciò è dimostrato anche da un'analisi complessiva della vicenda. Infatti, se davvero vi fossero state ragioni di interesse generale, non si comprenderebbe, allora, la ragione per la quale il legislatore - dopo aver abrogato la norma interpretativa - non sia, successivamente, intervenuto per regolare la situazione con altra norma, mantenendo un sistema che appare, nel complesso, irrazionale, considerato che: *i)* fino all'entrata in vigore della legge n. 18/2024 l'interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580/1993 è stata rimessa, in modo del tutto fisiologico, agli organi giurisdizionali; *ii)* dopo l'entrata in vigore di tale legge e fino all'entrata in vigore della legge n. 56/2024 è stata imposta l'interpretazione voluta dal legislatore ma con valenza retroattiva; *iii)* con l'entrata in vigore della legge n. 56/2024 queste esigenze imperative a fondamento dell'intervento sembrano essere cessate, atteso anche che non si è, ulteriormente, intervenuti neppure modificando le disposizioni del decreto ministeriale n. 156/2011, riespandendo, quindi, il potere interpretativo del Giudice. In sostanza, pare al Collegio che l'intervento sia stata calibrato e realizzato, esclusivamente, per incidere sulle vicende relative alle Camere di Commercio della Campania.

E.3. Terza questione sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alle previsioni di cui all'art. 17, comma 1-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, e di cui all'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

27. In ultimo, il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle previsioni indicate in rubrica in relazione al canone di logicità e ragionevolezza che la giurisprudenza di codesta Corte ha estratto dalla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché al principio di uguaglianza e parità di trattamento.

27.1. A sostegno del *dubium de legitimitate* il Collegio ribadisce che la complessiva operazione normativa posta in essere dal legislatore comporta che: *i)* l'interpretazione del testo normativo di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993 è stata rimessa, in modo del tutto fisiologico, agli organi giurisdizionali fino alla data di entrata in vigore della legge 23 febbraio 2024, n. 18; *ii)* dall'entrata in vigore di tale legge e fino al 29 aprile 2024 il testo è stato reso indisponibile all'interpretazione e, quindi, per un periodo temporale di due mesi il legislatore ha imposto un vincolo interpretativo, operante, tuttavia, anche per le situazione pregresse ancora *sub iudice*; *iii)* dal 29 aprile 2024 il vincolo interpretativo è stato rimosso ma - come affermato dal Collegio in ragione di quanto ritenuto dalla sentenza n. 33/2020 di codesta Corte - solo per il futuro, in difetto di previsione che facesse retroagire l'effetto abrogativo.

27.2. Questo sistema appare, del tutto irrazionale, non comprendendosi le obiettive ragioni per le quali introdurre un vincolo interpretativo di una norma vigente da oltre trent'anni per un periodo limitato ad appena due mesi, ma con effetti necessariamente retroattivi (stante la sua natura interpretativa e in conformità, sul punto, all'insegnamento di codesta Corte; *cf.*, sentenza n. 78 del 2012; per il diverso avviso di altra parte della giurisprudenza sulla portata non necessariamente retroattiva della norma interpretativa, si veda: Cassazione civile, sezione lavoro, 7 luglio 1992, n. 8237; Cassazione, ordinanza n. 107/1994; v., inoltre, Corte costituzionale, sentenza n. 29/2002, che pare postulare la non necessaria retroattività della legge di interpretazione autentica nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità della norma oggetto di quel giudizio nella sola parte in cui «estende anche al passato l'interpretazione autentica»). Né pare razionale e logico eliminare questo vincolo interpretativo ma solo per il futuro, disarticolando, pertanto, il sistema e determinando un differente trattamento per situazioni omologhe, atteso che le procedure di rinnovo ricomprese nel periodo di applicazione della norma interpretativa saranno regolate dal precetto come interpretato dal legislatore, mentre altre vicende (come quelle che hanno interessato la Camera di Commercio di Napoli, nonché, in ipotesi, situazioni future) saranno, invece, rimesse all'interpretazione del Giudice, con esiti astrattamente differenti, come, invero, dimostrato proprio dalle diverse conclusioni delle vicende relative alla Camera di Commercio di Napoli rispetto a quella all'attenzione del Collegio.

E.4. In ulteriore subordine: sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993 in relazione agli articoli 2, 3, 18 e 97 della Costituzione.

28. Il Collegio intende sottoporre a codesta Corte un dubbio di legittimità costituzionale relativo alla previsione di cui all'art. 12 della legge n. 580/1993, e articolato in via di subordine e, in particolare, in caso di accoglimento di almeno una delle tre questioni di legittimità sopra prospettate che comporterebbe il venir meno del vincolo posto dalla norma di interpretazione autentica. La presente questione è, quindi, articolata mediante un cumulo condizionato in senso improprio con le prime tre, con la conseguenza che si chiede a codesta Corte di esaminarla solo in caso di accoglimento di una delle tre questioni prima indicate e declaratoria di illegittimità delle norme della cui costituzionalità si dubita.



28.1. La questione che si prospetta riguarda un dubbio di legittimità dell'art. 12 della legge n. 580/1993, qualora - come spiegato - «depurato» dal vincolo interpretativo, ed è formulata da Confcommercio Imprese per l'Italia interprovinciale della Campania. Nel contestare il quinto motivo dei ricorsi in appello (che, come spiegato, il Collegio ritiene infondato per la dirimente circostanza che nel caso di specie opera il precetto derivante dalla saldatura tra l'art. 12 della legge n. 580/1993 e la norma interpretativa) l'associazione ha evidenziato come una interpretazione dell'art. 12 della legge n. 580/1993 - e, comunque, degli articoli 2, commi 2 e 6 del decreto ministeriale n. 156/2011, che non possono non tener conto della norma primaria - che desse rilievo, ai fini della rappresentatività alla soggettività giuridica o alla legale rappresentanza dell'associazione e non all'articolazione organizzativa, giungendo, quindi, «a precludere ad una associazione rappresentativa delle imprese di concorrere al processo di formazione delle Camere di Commercio sol perché dotata di una soggettività che non è né nazionale né provinciale, ma è interprovinciale o regionale», sarebbe «irrimediabilmente leso il carattere pluralista dello Stato per come configurato dalla Costituzione e si determinerebbe una sua immediata violazione».

28.2. L'associazione ha, quindi, chiesto al Collegio - in caso di adesione a quest'interpretazione - di rimettere la questione a codesta Corte. Sul punto si osserva come simile interpretazione sia stata già affermata dalla Sezione in relazione alle controversie relative alla Camera di Commercio di Napoli; interpretazione alla quale il Collegio aderisce, pur - come spiegato - dovendosi, comunque, declinare tali principi nella dimensione interprovinciale della Camera di Commercio Irpinia Sannio. Pertanto, la questione prospettata dall'associazione potrebbe risultare - in caso di accoglimento di una delle prime tre questioni prospettate - rilevante per questo Giudice. In relazione alla non manifesta infondatezza l'associazione ha esposto che simile interpretazione sarebbe contraria agli articoli 2, 3, 18 e 97 della Costituzione e ha evidenziato che: *i)* quanto al *tertium comparationis*, «sarebbe irragionevole e ingiustificatamente discriminatorio il trattamento riservato alle associazioni con soggettività regionale o interprovinciale rispetto a quello delle associazioni con soggettività nazionale»; *ii)* «il diritto di Confcommercio Campania a partecipare alla procedura di rinnovo, al fine di consentire la rappresentatività delle imprese ad essa associate, trova fondamento di norme e principi costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo non solo come singolo ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 della Costituzione) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)» (Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9876).

F. Statuizioni finali.

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, appaiono, pertanto, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18 (prima e seconda questione - articolata quest'ultima in modo subordinato e, in particolare, prospettata solo in caso di reiezione della prima questione), del combinato disposto tra l'art. 17 comma 1-bis, del decreto-legge n. 215/2023 e l'art. 1 della legge n. 56/2024, di conversione, con modificazione, del decreto-legge n. 19/2024 (terza questione), e, in ultimo, in via di subordine (nei termini indicati al punto 28-28.2 della presente ordinanza), dell'art. 12, comma 1, della legge n. 580/1993.

30. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

31. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

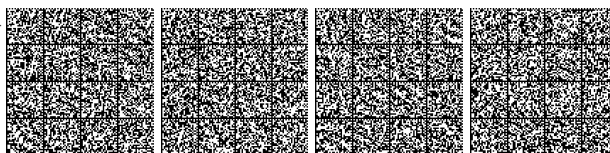
32. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

i) dispone la riunione dei giudizi in epigrafe;

ii) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, e del combinato disposto tra tale disposizione e l'art. 1 della legge 29 aprile 2024, n. 56, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, in relazione agli articoli 3, 77, 111, commi 1 e 2, 117, comma 1, (in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione, nei sensi



e nei termini indicati in motivazione; in subordine, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 580 del 1993, in relazione agli articoli 2, 3, 18 e 97 della Costituzione, nei sensi e nei termini indicati in motivazione;

iii) sospende, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione dell'incidente di costituzionalità;

iv) ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

v) riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente;

Dario Simeoli, consigliere;

Giordano Lamberti, consigliere;

Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordì, consigliere, estensore.

Il Presidente: SIMONETTI

L'estensore: CORDÌ

25C00154

N. 125

*Ordinanza dell'8 aprile 2025 del Tribunale di Pordenone
nel procedimento penale a carico di M.R. S.*

Circolazione stradale – Codice della strada – Reato di guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti – Modifiche normative – Soppressione ai commi 1 e 1-bis dell'art. 187 del d.lgs. n. 285 del 1992 delle parole: «in stato di alterazione psico-fisica».

- Legge 25 novembre 2024, n. 177 (Interventi in materia di sicurezza stradale e delega al Governo per la revisione del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1 e 2.

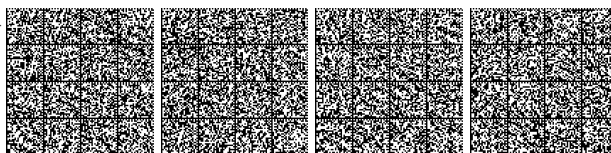
TRIBUNALE DI PORDENONE

UFFICIO GIP/GUP

Il Giudice per le indagini preliminari,

letti gli atti del procedimento n. 361/2025 RGNR, n. 415/2025 R.G. Gip, iscritto in data 28 gennaio 2025, nei confronti di:

S. M. R. , nata in ... (...) il ... e residente in ... (...), in via ...; difesa d'ufficio dall'avv.to Chiara Coden del Foro di Pordenone, con studio in Pordenone, in Piazza Giustiniano, n. 8, imputata per il reato p. e p. dall'art. 187, comma 1 e comma 1-bis, decreto legislativo n. 285/1992, commesso in Fontanafredda (PN), in data ...



OSSERVA

Con richiesta di emissione di decreto penale di condanna depositata il 4 febbraio 2025 il pubblico ministero presso il Tribunale di Pordenone esercitava l'azione penale nei confronti di S. M. R. in ordine al «reato di cui all'art. 187, decreto legislativo n. 285/1992 perché si poneva alla guida del veicolo ..., di sua proprietà, dopo aver assunto sostanze stupefacenti e psicotrope di tipo «oppiacei» (come da analisi tossicologiche dd. ...). Con l'aggravante di cui all'art. 187, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 285/1992, per aver provocato un incidente stradale, impattando con il veicolo condotto dal sig. ...

Fatto commesso in ... (...), in data ...».

Nella richiesta di emissione di decreto penale il pubblico ministero evidenziava che, sulla base delle evidenze probatorie contenute nel fascicolo processuale e, in particolare, dei risultati delle analisi tossicologiche effettuate su campione di urine — volte alla rilevazione di eventuali tracce di alcool e/o di sostanze stupefacenti — emergeva a carico dell'imputata una positività agli oppiacei per 516 ug/l.

Ricoverata presso l'ospedale di ... a seguito di incidente stradale, S. M. R. riferiva di aver assunto tre gocce di ansiolitico «EN» (principio attivo delorazepam) immediatamente dopo il sinistro, farmaco che le era stato regolarmente prescritto, nonché di assumere «al bisogno» il farmaco «Tachidol» contenente il principio attivo della «codeina», anch'esso regolarmente prescritto per attenuare il dolore causatole dalla patologia di «retto colite ulcerosa», di cui la stessa risultava essere affetta.

Contrariamente rispetto a quanto avvenuto per il campione di urine, le analisi tossico-farmacologiche effettuate su campione ematico della S. davano esito negativo.

La contraddittorietà tra i due risultati, lungi dal comportare una contraddittorietà della prova, deve ritenersi meramente indicativa del sopravvenuto decorso di un lasso temporale superiore alle 24/72 ore rispetto al momento dell'accertamento tossicologico. È scientificamente dimostrato, infatti, che le analisi effettuate su liquido biologico di tipo «urina», consentono di rilevare tracce di sostanze stupefacenti o psicotrope sino a diversi giorni o settimane dalla loro assunzione, mentre quelle condotte su liquido ematico consentono di rilevarne la presenza solo entro un arco temporale più ristretto, pari a 24/72 ore dall'assunzione.

Sulla base della nuova formulazione dell'art. 187, decreto legislativo n. 285/1992, come modificata dall'articolo 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), della legge 25 novembre 2024, n. 177, commette il reato previsto dall'art. 187, comma 1 e comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 285/1992 colui che si pone alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope a prescindere dall'accertamento dello stato di alterazione, con la conseguenza che il mero riscontro di una situazione di positività all'assunzione di tali sostanze, a prescindere dalla tipologia di accertamento qualitativo utilizzato, rappresenta oggi un elemento di per sé sufficiente a fondare responsabilità penale.

Da ciò conseguiva, a carico dell'imputata, l'astratta configurabilità del reato di cui all'art. 187, comma 1 aggravato dal successivo comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 285/1992, atteso che la S. aveva provocato un incidente stradale.

Il pubblico ministero ha ritenuto che la nuova fattispecie di cui all'art. 187, decreto legislativo n. 285/1992, nella quale, a seguito delle modifiche intervenute ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), legge 25 novembre 2024, n. 177, è stato eliminato ogni riferimento allo «stato di alterazione», si ponga in contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 25, comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione, chiedendo a questo giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale.

In subordine, tenuto conto dell'astratta configurabilità del reato per il quale si procede e in applicazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, il pubblico ministero ha chiesto emettersi nei confronti di S. M. R. decreto penale di condanna alla pena di euro 5.250,00 di ammenda.

Con memoria depositata unitamente al fascicolo processuale, il pubblico ministero ha analiticamente illustrato le argomentazioni poste alla base della questione di legittimità costituzionale proposta.

Il G.i.p. presso il Tribunale di Pordenone, ritenute condivisibili le motivazioni e le indicazioni delle norme costituzionali violate indicate nell'istanza e nella memoria del pubblico ministero, cui si riporta integralmente, solleva questione di legittimità costituzionale e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per i motivi e nei termini che seguono.

Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Premesso quanto sopra, questo Giudice ritiene sussistere la rilevanza della questione di costituzionalità proposta in relazione al giudizio *a quo*, atteso che dalla decisione della stessa dipende la possibilità per questo Giudice di definire il procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna come richiesto dal pubblico ministero, ovvero l'obbligo di rigettare la richiesta rimettendo gli atti al pubblico ministero, per i motivi di seguito indicati.



Per una più completa ed efficace esposizione della rilevanza della questione di legittimità sollevata, giova premettere alcuni cenni sulla normativa da applicare rispetto ai fatti di causa e sull'interpretazione giurisprudenziale che si è formata sul punto.

Mediante la legge n. 177 del 25 novembre 2024, il Parlamento ha introdotto diverse modifiche di rilievo al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (d'ora in poi soltanto Codice della strada). Nell'ambito della novella legislativa, uno degli effetti più evidenti è stato certamente rappresentato dalla soppressione del requisito oggettivo dello «stato di alterazione psico-fisica» dall'art. 187, comma 1 e comma 1-bis, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera b) n. 1 e 2 legge 25 novembre 2024.

La precedente formulazione dell'art. 187, comma 1 C.d.S. prevedeva che «chiunque guida in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da € 1.500 a € 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno». L'attuale testo normativo, invece, prevede che «chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da € 1.500 a € 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno». Del pari, mentre la vecchia formulazione del comma 1-bis recitava «se il conducente in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope provoca un incidente stradale, le pene di cui al comma 1 sono raddoppiate», l'attuale testo normativo prevede che «se il conducente dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope provoca un incidente stradale, le pene di cui al comma 1 sono raddoppiate».

Pertanto, fino all'entrata in vigore della legge 25 novembre 2024, n. 177, la condotta tipica del reato previsto dall'art. 187 Codice della strada non era semplicemente quella di chi guidava dopo aver assunto sostanze stupefacenti, bensì quella di colui che guidava in stato di alterazione psicofisica determinato da tale assunzione.

In via speculare, le fattispecie di lesioni colpose e omicidio colposo stradali, previste rispettivamente dagli articoli 589-bis e 590-bis c.p., come introdotte dalla legge 23 marzo 2016, n. 41, al secondo comma prevedevano — e tutt'ora prevedono — un aumento di pena per l'ipotesi in cui il fatto sia commesso da soggetto in stato di «ebbrezza alcolica» o in «stato di alterazione».

A differenza di quanto previsto per il reato di guida in stato di ebbrezza dall'art. 186 del Codice della strada, che ricollega la rilevanza penale della condotta al superamento di determinati limiti quantitativi del livello ematico di alcool del conducente di veicoli, la fattispecie di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti non è mai stata ancorata al superamento di una soglia legale.

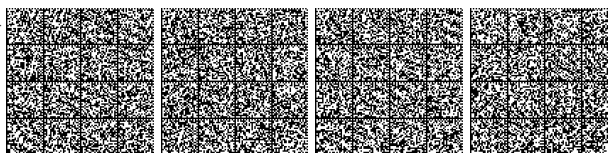
Nella versione antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2) legge 25 novembre 2024, n. 177, la distinzione tra stato di ebbrezza e stato di alterazione appariva sintomatica della consapevolezza del legislatore della diversità delle condotte, e, soprattutto, degli effetti diversi prodotti dalle sostanze in questione, laddove si individuava lo stato di alterazione come inevitabilmente connesso all'assunzione di stupefacenti, sulla base di un rapporto di causa-effetto descrittivo di una situazione fattuale, mentre lo stato di ebbrezza era e risulta tuttora ancorato al superamento di un livello di rischio consentito.

La scelta legislativa di ricollegare la punibilità a presupposti diversi da quelli previsti per la guida in stato di ebbrezza, per configurare la quale è sufficiente porsi alla guida dopo aver assunto alcool oltre una determinata soglia, trova la sua *ratio* nell'apprezzamento della ritenuta maggior pericolosità dell'azione rispetto al bene giuridico tutelato della sicurezza stradale, che implica l'assenza di ogni gradazione punitiva a fronte dell'accertata alterazione psicofisica causata dall'assunzione di stupefacenti. Tanto è vero che la sanzione prevista dall'art. 187, comma 1 corrisponde alla più grave sanzione prevista dall'art. 186, comma 2, lett. c) e così parimenti si sovrappongono le sanzioni previste per il caso in cui il conducente provochi un sinistro stradale (cfr., in motivazione, Cass. penale sez. IV, 22 gennaio 2021, (ud. 22 gennaio 2021, n. 5793).

A sua volta, la prova dell'alterazione esige l'accertamento di uno stato di coscienza semplicemente modificato dall'assunzione di sostanze stupefacenti, che non coincide necessariamente con una condizione di intossicazione (Sez. 4, n. 19035 del 14 marzo 2017, Calabrese, Rv. 270168-01; Sez. 4, n. 16895 del 27 marzo 2012, Albertini, Rv. 252377), né con una totale compromissione dello stato psico-fisico.

Alla sintomatologia dell'alterazione doveva dunque accompagnarsi l'accertamento della sua origine e cioè dell'assunzione di una sostanza drogante o psicotropa, non essendo la mera alterazione di per sé punibile, se non derivante dall'uso di sostanza, né essendo tale il semplice uso non accompagnato da alterazione. Diversamente, dunque, dall'ipotesi di guida sotto l'effetto di alcool, l'accertamento non poteva limitarsi né alla sola sintomatologia, né al solo accertamento dell'assunzione, ma doveva compendiare i due profili. (cfr., in motivazione, Cass. penale sez. IV, 22 gennaio 2021, (ud. 22 gennaio 2021, n. 5793).

A differenza dell'alcool, le sostanze stupefacenti e psicotrope possono impiegare anche diversi giorni per essere smaltite dall'organismo; ciò ha indotto la giurisprudenza di legittimità a ritenere indispensabile, ai fini dell'integrazione del reato di cui all'art. 187 Codice della strada, l'accertamento dell'attualità dello stato di alterazione psico-fisica



determinato dall'assunzione di sostanze stupefacenti, da condurre anche sulla base di elementi sintomatici esterni in grado di neutralizzare la valenza dimostrativa equivoca propria dell'esame sulle urine. Si veda, sul punto, Cass. Sez. 4, n. 6995 del 9 gennaio 2013, di cui si riporta la massima: «Ai fini della configurabilità del reato di guida sotto l'influenza di sostanze stupefacenti, lo stato di alterazione del conducente può essere dimostrato attraverso gli accertamenti biologici in associazione ai dati sintomatici rilevati al momento del fatto, senza che sia necessario espletare una analisi su campioni di diversi liquidi fisiologici. (Fattispecie nella quale è stata ritenuta sufficiente l'analisi delle urine unitamente allo stato confusionale dell'imputato riscontrato al momento del fatto)».

Con riferimento ai tempi di rilevazione della positività a sostanze rispetto al momento dell'assunzione, la stessa giurisprudenza di legittimità ha avuto a più riprese modo di evidenziare che «ai fini dell'accertamento del reato è dunque necessario sia un accertamento tecnico-biologico, sia che altre circostanze provino la situazione di alterazione psico-fisica. Tale complessità probatoria si impone in quanto le tracce degli stupefacenti permangono nel tempo, sicché l'esame tecnico potrebbe avere un esito positivo in relazione ad un soggetto che ha assunto la sostanza giorni addietro e che, pertanto, non si trova al momento del fatto in stato di alterazione» (in senso conforme, da ultime, Cass., 13 febbraio 2024, n. 8296; Cass., 25 gennaio 2023, n. 5890; Cass., 6 ottobre 2021, n. 8417).

La tipologia di campione biologico prelevato sulla persona del conducente, inoltre, ha assunto una incidenza diversa in termini di accertamento dello stato di alterazione determinata dall'assunzione di sostanze stupefacenti, laddove un accertamento svolto su liquido ematico o salivare è stato ritenuto in grado di offrire un sufficiente margine di certezza circa l'attualità degli effetti di tale alterazione, mentre il solo accertamento della positività urinaria a sostanze stupefacenti è stato ritenuto idoneo a comprovare soltanto una pregressa assunzione di tali sostanze e non la ricorrenza, al momento della guida, di uno stato di alterazione psicofisica (*ex plurimis*, Cass., 16 ottobre 2024, n. 2020, dep. 2025; Cass. 23 novembre 2023, n. 3383 dep. 2024; Cass., 19 aprile 2023, n. 31514; Cass., 13 giugno 2017, n. 43486; Cass., 9 gennaio 2013, n. 6995).

Il testo previgente dell'art. 187 C.d.S., come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, comportava il necessario accertamento di due profili oggettivi nella condotta del conducente, costituiti dalla pregressa assunzione di sostanze stupefacenti e dall'effettivo stato di alterazione alla guida del mezzo, al primo causalmente connesso (*ex* C. cost. n. 277 del 2004 che, interpellata sul grado di tassatività di una precedente formulazione dello stesso art. 187 C.d.S., reputava la norma sufficientemente determinata, giacché concorrevano due elementi, «l'uno obiettivamente rilevabile dagli agenti di polizia giudiziaria (lo stato di alterazione), e per il quale possono valere indici sintomatici, l'altro, consistente nell'accertamento della presenza, nei liquidi fisiologici del conducente, di tracce di sostanze stupefacenti o psicotrope, a prescindere dalla quantità delle stesse, essendo rilevante non il dato quantitativo, ma gli effetti che l'assunzione di quelle sostanze può provocare in concreto nei singoli soggetti»).

L'accertamento investiva così due momenti distinti ma collegati, essendo pacifico che oggetto di prova dovesse essere non solo l'accertamento della pregressa assunzione e dello stato di alterazione, bensì anche del nesso di derivazione del secondo rispetto alla prima (*ex* Cass., Sez. IV, 17 gennaio 2020, n. 15078, secondo cui «ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 187 cod. strada, non è sufficiente che l'agente si sia posto alla guida del veicolo subito dopo aver assunto droghe ma è necessario che egli abbia guidato in stato di alterazione causato da tale assunzione»); tale circostanza è stata ribadita nonostante già nel 2007 il legislatore fosse intervenuto modificando il reato in esame, sostituendo la precedente e più netta formulazione, che vietava di porsi alla guida «in condizioni di alterazione fisica e psichica correlata con l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope», con il più generico divieto di guidare «in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope».

In definitiva, non era sufficiente provare, mediante il prelievo di liquidi biologici, che il conducente avesse assunto sostanze stupefacenti o psicotrope prima di porsi alla guida. Al contrario, risultava necessario anche l'accertamento della situazione di alterazione psicofisica, raggiungibile sia tramite accertamenti tecnico-biologici, sia tramite altre circostanze (*ex multis*, Cass., 25 gennaio 2023, n. 5890).

In sintesi, alla luce delle superiori osservazioni, è evidente che la disciplina normativa risultante dalla precedente formulazione dell'art. 187 C.d.S. fosse tesa a sanzionare soltanto quelle condotte in grado di ledere il bene giuridico presidiato dalla norma costituito dalla sicurezza stradale e dalla salvaguardia dell'incolumità fisica degli utenti della strada, configurando un'ipotesi di reato di pericolo concreto, basata sul preventivo accertamento dell'attualità di uno stato di alterazione psicofisica al momento della guida e della derivazione di tale stato dall'assunzione di sostanze stupefacenti.

Mediante l'espunzione dalla lettera della norma del riferimento allo stato di alterazione, il testo dell'odierno art. 187 C.d.S. prescinde *in toto* dall'accertamento di uno dei requisiti essenziali su cui poggiava l'intero meccanismo punitivo del reato di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, di guisa che l'integrazione del reato è oggi subordinata al mero riscontro della positività a tali sostanze.



Da ciò è disceso un inevitabile effetto espansivo della norma incriminatrice, in ragione della sopravvenuta irrilevanza, ai fini dell'applicazione della sanzione penale, di ogni accertamento inerente all'incidenza che la pregressa assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope può avere in relazione alla capacità di guida del soggetto agente e alla sua qualificazione in termini di pericolosità.

Tale scelta legislativa si ritiene in contrasto con i canoni di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione), di tassatività, determinatezza e offensività (art. 25, comma 2 della Costituzione), nonché con la finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 della Costituzione).

Pacifica appare la possibilità, per il Giudice delle indagini preliminari, di sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di valutazione di una richiesta di emissione di un decreto penale di condanna, essendo detto giudice chiamato a decidere circa l'applicazione o meno di una sanzione a seguito dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero.

L'assunto appare corroborato dalle vicende che hanno portato la Corte costituzionale a emettere la sentenza n. 23 del 2015, il cui giudizio di costituzionalità è originato da un'ordinanza di rimessione (la n. 88 del 7 agosto 2013), sollevata dal G.i.p. presso il Tribunale di Avezzano proprio in occasione di un procedimento *ex* articoli 459 e ss. c.p.p. Questione a sua volta originata, come in questa sede, dall'impulso del pubblico ministero, il quale aveva avanzato al G.i.p. richiesta di emissione di decreto penale di condanna, sollecitando quest'ultimo a sollevare il quesito di legittimità costituzionale in relazione all'art. 459, comma 1 c.p.p. «nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna». Seguiva, in accoglimento, declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479) per violazione degli articoli 3 e 111 della Costituzione.

Né si ritiene percorribile una interpretazione alternativa e costituzionalmente orientata del precetto che impedisca di addivenire a una illegittima riproposizione di quell'elemento (lo stato di alterazione) che il legislatore del 2024 ha inteso eliminare, in quanto ciò determinerebbe una sostanziale abrogazione della riforma di cui alla legge 25 novembre 2024, n. 177, in contrasto con i principi di separazione dei poteri e di riserva di legge.

Invero, l'utilizzo di elementi circostanziali diversi dalla mera positività risulta fortemente limitato, se non precluso, poiché si tratta un aspetto rimesso alla sola discrezionalità del legislatore: tale operazione, infatti, determinerebbe uno snaturamento della *ratio* della legge n. 177/2024, che è quella di impedire il ricorso ad ulteriori indici sintomatici dello stato di alterazione, anche se ricavabili in via interpretativa.

Pertanto, non è più possibile fare applicazione di quella giurisprudenza (Cass., 16 ottobre 2024, n. 2020, dep. 2025; Cass. 23 novembre 2023, n. 3383 dep. 2024; Cass., 19 aprile 2023, n. 31514; Cass., 13 giugno 2017, n. 43486; Cass., 9 gennaio 2013, n. 6995) che aveva accordato maggior efficacia probatoria agli accertamenti ematici rispetto a quelli condotti sulle urine, poiché il privilegio accordato ai primi era inestricabilmente legato proprio alla necessità di accertare il requisito normativo dello stato di alterazione, oggi soppresso.

Per le stesse ragioni e *a fortiori*, non appare possibile applicare i principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale formatisi in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 177 del 25 novembre 2024, come sopra già richiamati.

Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

In punto di non manifesta infondatezza, i dubbi di legittimità costituzionale riguardano il ritenuto contrasto fra l'art. 1, comma 1, lettera b) n. 1 e 2, legge 25 novembre 2024, n. 177 con gli articoli 3, 25 comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione.

Con riferimento all'art. 3 della Costituzione, il contrasto con la norma costituzionale va analizzato singolarmente sulla base di tre profili, costituiti, rispettivamente dalla ragionevolezza, dalla proporzionalità e dalla uguaglianza.

Quanto alla ragionevolezza, va preliminarmente richiamato il principio secondo cui, qualora l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile, il criterio di ragionevolezza può trovare ingresso nei giudizi di legittimità costituzionale anche quando sia disgiunto dal riferimento ad un «*tertium comparationis*» (cfr. C. cost. n. 46 del 1993).

Nel caso di specie, appare manifestamente irragionevole e iniquo ritenere necessaria e sufficiente, ai fini della penale responsabilità, la mera positività del soggetto ad una determinata sostanza stupefacente, senza effettuare alcuna indagine sugli effetti di tale dato sulla capacità di guida, poiché in tal modo viene sanzionata penalmente anche la condotta del soggetto che, non riportando alcuna sintomatologia ricollegabile all'avvenuta assunzione, si pone alla guida senza provocare alcun pericolo di lesione del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice.



L'eliminazione del requisito dello stato di alterazione psicofisica, inoltre, presupponendo in via assoluta un giudizio di maggiore pericolosità alla guida del soggetto che ha assunto sostanze stupefacenti o psicotrope rispetto al soggetto non assuntore, ha determinato l'effetto di trasformare l'illecito di cui all'art. 187 Codice della strada da reato di pericolo concreto a reato di pericolo astratto, senza che l'anticipazione della tutela penale conseguente a tale trasformazione risultasse ancorata ad una giustificazione causalmente fondata sul criterio dell'*id quod plerumque accidit*.

Nessuna distinzione, infatti, può più operarsi tra la condotta di guida tenuta da parte di un soggetto che si trovi in una situazione di effettiva alterazione psicofisica, e quella posta in essere da un soggetto che si ponga alla guida dopo aver assunto sostanze che, seppur rilevabili mediante accertamento tossicologico, in ragione del tempo trascorso o della loro inidoneità a determinare uno stato di alterazione, non producano alcun effetto stupefacente o psicotropo.

Sotto il secondo profilo, l'art. 1, comma 1, lettera *b*) n. 1 e 2 legge 25 novembre 2024, n. 177 si pone in contrasto con il canone di proporzionalità.

Tale principio — da ritenersi, al pari della ragionevolezza, un vero e proprio criterio autonomo e distinto dall'eguaglianza (cfr. C. cost., n. 20 del 2019; n. 97 del 2020; n. 5 del 2023; n. 14 del 2023 e n. 184 del 2023) — consente di valutare «se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (cfr. C. cost. n. 1 del 2014), secondo la logica del ricorso alla norma penale come *extrema ratio*.

Nel caso di specie, la scelta legislativa di ricorrere indistintamente alla sanzione penale nei confronti di tutti coloro che si pongono alla guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti — a prescindere dal dato temporale della consumazione e dagli effetti che ne sono concretamente derivati — deve, qualificarsi come una scelta sproporzionata, in quanto con essa si fa ricorso ad uno strumento eccessivamente afflittivo, non strettamente indispensabile e, nei casi di condotta neutra rispetto al pericolo di lesione del bene giuridico protetto, addirittura inutile rispetto allo scopo di tutela perseguito.

Con riferimento al terzo profilo ovvero, segnatamente, al principio di uguaglianza, la mancata verifica di cui sopra comporta l'assoggettamento a trattamento differente di situazioni uguali e, al contempo, l'assoggettamento al medesimo trattamento di situazioni diverse.

Sotto il primo aspetto, viene in rilievo l'ingiustificata disparità di trattamento adoperata nei confronti del mero assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope che sia abile alla guida al momento del controllo — assoggettato a sanzione penale — rispetto a quello riservato a qualsiasi altro soggetto.

Sotto il secondo aspetto, la posizione di assoluta irrilevanza del requisito dell'alterazione psicofisica comporta l'applicazione della medesima sanzione tanto al conducente che si trovi in uno stato di alterazione effettivo, quanto a quello fisicamente e psicologicamente idoneo alla guida, finendo per condurre a una parificazione indiscriminata di situazioni eterogenee. In altri termini, la condotta neutra del conducente che, pur avendo precedentemente assunto sostanze stupefacenti, si ponga alla guida in uno stato di perfetta lucidità, viene assimilata alla negligenza attribuibile a chi circola sulla pubblica via, non curandosi del proprio stato di alterazione psicofisica.

Il doppio livello di diseguaglianza sopra delineato appare ulteriormente amplificato dall'evidente disparità di disciplina oggi intercorrente fra l'art. 187 C.d.S. e altre norme penali finalizzate a contrastare la condotta di circolazione di veicoli da parte di soggetti che hanno assunto sostanze, alcoliche o stupefacenti, idonee ad incidere sulla capacità di guida:

a) l'art. 186 C.d.S., che, mediante la previsione di soglie di punibilità, subordina la punibilità al superamento di un tasso alcolemico quanto meno superiore a 0,8 g/l (a fronte di una mera sanzione amministrativa per le ipotesi di tasso alcolemico inferiore, ovvero della totale irrilevanza giuridica del fatto laddove il quantitativo alcolico, seppur presente, non superi la ben nota soglia di 0,5 g/l);

b) le circostanze aggravanti di cui agli articoli 589-bis, comma 2 e 590-bis, comma 2 c.p., con riferimento, rispettivamente, ai reati di omicidio stradale e di lesioni colpose stradali, che subordinano l'aumento di pena all'accertamento di un pregresso «stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope».

Tali norme richiedono, ai fini della integrazione del reato o della circostanza aggravante, un *quid pluris* rispetto al dato della pregressa assunzione, rappresentato dalla concreta incidenza sulla capacità di guida del soggetto agente, la sola ritenuta idonea a ledere l'interesse giuridicamente tutelato della sicurezza stradale.



Con riferimento all'art. 25, comma 2 della Costituzione, sussiste la violazione del principio di legalità sotto il duplice profilo della tassatività e della determinatezza della fattispecie; l'attuale formulazione dell'art. 187 C.d.S., non consente né di selezionare adeguatamente le condotte penalmente rilevanti, né di fornire una chiara indicazione ai consociati in ordine all'esatta linea di confine fra l'area di illiceità e quella di liceità penale.

L'assenza di requisiti ulteriori rispetto alla mera assunzione finisce, pertanto, per esporre il consociato — che abbia assunto per qualsiasi ragione sostanze stupefacenti o psicotrope — a uno stato di obiettiva, insuperabile incertezza circa la rilevanza penale della sua futura condotta di guida, non essendovi parametri a cui fare riferimento per orientarsi circa le conseguenze della propria condotta.

Non a caso, richiamando la pronuncia della C. cost. n. 277 del 2004 già menzionata, la Consulta, interpellata sul grado di tassatività di una precedente formulazione dello stesso art. 187 C.d.S., reputava la norma sufficientemente determinata, giacché concorrevano due elementi, «l'uno obiettivamente rilevabile dagli agenti di polizia giudiziaria (lo stato di alterazione), e per il quale possono valere indici sintomatici, l'altro, consistente nell'accertamento della presenza, nei liquidi fisiologici del conducente, di tracce di sostanze stupefacenti o psicotrope, a prescindere dalla quantità delle stesse, essendo rilevante non il dato quantitativo, ma gli effetti che l'assunzione di quelle sostanze può provocare in concreto nei singoli soggetti». Valutazione, quest'ultima, che non può più essere riproposta, pena una inammissibile ingerenza nella sfera di discrezionalità propria del legislatore.

Sussiste, altresì, la violazione del principio di offensività e materialità del fatto, ritenendosi in particolare che la soppressione del requisito dello «stato di alterazione fisica», abbandonando la logica della lesione del bene giuridico tutelato per abbracciare una logica punitiva improntata al c.d. «diritto penale d'autore», abbia comportato l'incapacità della norma di selezionare, fra tutte le condotte astrattamente sussumibili nel fatto tipico dell'art. 187 C.d.S., solo quelle realmente idonee a ledere il bene giuridico della tutela della sicurezza stradale e della incolumità dei suoi utenti.

Se, infatti, la necessità di accertare la sussistenza di uno stato di alterazione psicofisica comportava in passato l'onere, in capo al giudice, di accertare che la condotta del soggetto, inabile in quel momento a guidare secondo canoni di normalità sociale, rappresentasse un pericolo per l'incolumità degli utenti della strada, la sua soppressione oggi restituisce una contravvenzione fondata su una presunzione totale di maggiore pericolosità alla guida del soggetto assuntore rispetto al non assuntore, senza che l'Autorità giudiziaria possa valorizzare altri e diversi elementi per valutare in concreto la condotta dallo stesso tenuta.

Né, tuttavia, al mancato rispetto del canone «in astratto» si può in alcun modo sopperire «in concreto», dovendosi concludere per l'impossibilità per il giudice penale di dare piena attuazione al criterio interpretativo della c.d. «offensività in concreto», dal momento che il giudizio del disvalore della condotta è già stato *ex ante* effettuato dal legislatore, precludendo ogni margine valutativo all'interprete.

L'automatismo posto dalla norma «chiunque guida dopo aver assunto» ... «è punito», infatti, non consente all'interprete di valorizzare altri elementi, oltre a quello della positività o meno a sostanze stupefacenti e psicotrope.

Né, infine, potrebbe dirsi rispettata l'offensività in concreto attraverso un'interpretazione che valorizzi il motivo dell'assunzione di sostanza stupefacente o psicotropa, andando per esempio a escludere l'offensività per i casi di positività connessi a finalità terapeutiche rispetto a quelli connessi a finalità ludiche/ricreative. Ciò perché si finirebbe per creare sostanziali vuoti di tutela, mandando esenti da punizione soggetti che, pur avendo assunto sostanze per finalità terapeutiche, decidano in modo sconsiderato di porsi immediatamente dopo l'assunzione alla guida, senza tener conto del proprio stato di alterazione psicofisica e, in definitiva, della propria capacità di mettersi alla guida di un veicolo.

Quanto all'art. 27, comma 3 della Costituzione, la sanzione apprestata a fronte di un fatto inoffensivo priverebbe la pena anche della sua finalità rieducativa, poiché una pena sproporzionata non potrà mai essere avvertita come «giusta» dal reo e, conseguentemente, non potrà mai gettare le basi per alcun percorso rieducativo.

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene di dover investire la Corte costituzionale, chiedendo alla stessa di pronunciare declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) n. 1 e 2, legge 25 novembre 2024, n. 177, con conseguente reviviscenza dei commi 1 e 1-bis dell'art. 187 C.d.S., nella loro formulazione *ante* riforma, per contrasto con gli articoli 3, 25 comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 legge cost. n. 1/1948 e 23 ss. legge n. 87/1953,



ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b) n. 1 e 2, legge 25 novembre 2024, n. 177, nella parte in cui sopprime le parole «in stato di alterazione psico-fisica» dall'art. 187, comma 1 e comma 1-bis, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, uguaglianza ex art. 3 della Costituzione, nonché dei principi di tassatività e determinatezza della fattispecie incriminatrice ex art. 25, comma 2 della Costituzione e del principio della finalità rieducativa della pena ex art. 27, comma 3 della Costituzione.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le proprie decisioni in merito alla conformità o meno della norma impugnata ai parametri costituzionali sopra indicati.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Pordenone, 8 aprile 2025

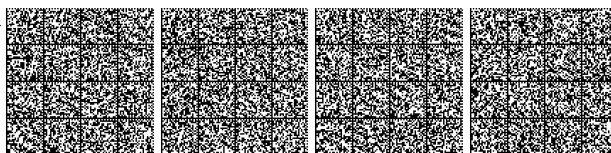
Il Giudice per le indagini preliminari di Pordenone: GRANATA

25C00155

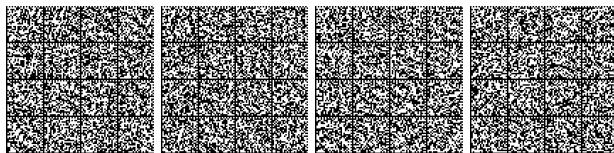
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-026) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

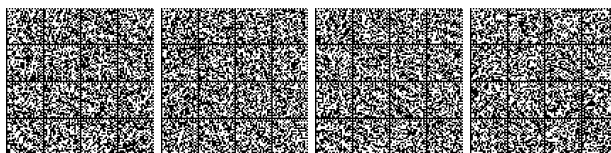
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

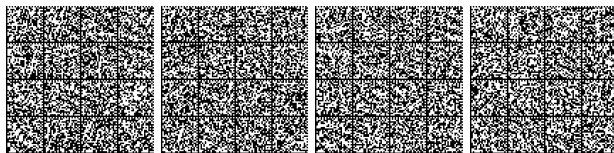
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

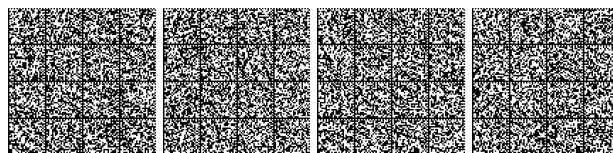
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





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

€ 9,00

