

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

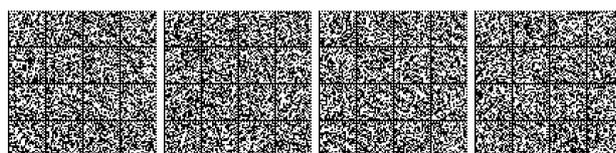
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 luglio 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. **86.** Sentenza 21 maggio - 26 giugno 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Prescrizione - Azione di responsabilità delle persone giuridiche nei confronti degli amministratori, finché sono in carica - Sospensione del relativo termine prescrizione - Estensione alle associazioni non riconosciute e ai loro amministratori - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.**  
 - Codice civile, art. 2941, primo comma, numero 7).  
 - Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 1
- N. **87.** Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento in estensione - Soci illimitatamente responsabili di una società semplice - Mancata convocazione nel corso del giudizio che ha condotto alla dichiarazione di fallimento della società - Possibilità di interloquire, anche dopo il passaggio in giudicato della relativa sentenza, sui requisiti di fallibilità dell'ente nel procedimento prefallimentare promosso nei loro confronti - Omessa previsione - Denunciata irragionevole e sproporzionata lesione del diritto di difesa - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni.**  
 - Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 147.  
 - Costituzione, artt. 24 e 111. . . . . Pag. 6
- N. **88.** Sentenza 7 maggio - 26 giugno 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Procedimento amministrativo - Discrezionalità amministrativa - Annullamento d'ufficio in autotutela - Termine per l'esercizio del potere - Fissazione in un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici - Applicazione del termine anche per le autorizzazioni che incidono sulla tutela del patrimonio storico e artistico nazionale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della tutela del patrimonio culturale nazionale - Non fondatezza delle questioni.**  
 - Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*nonies*, comma 1.  
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, artt. 1, lettere *b*) e *d*), e 5, lettere *a*) e *c*). . . . . Pag. 13
- N. **89.** Sentenza 9 aprile - 1° luglio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Toscana - Modifica di disposizioni regionali relative alle concessioni ad uso turistico-ricreativo - Individuazione di principi e criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento, previsione di un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché di criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30, artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4.  
 - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*). . . . . Pag. 28



## N. 90. Sentenza 11 giugno - 1° luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Condizione per l'ammissione - Commissione di reati puniti, nel massimo, con la pena detentiva non superiore ai quattro anni (art. 168-bis cod. pen.) - Conseguente esclusione dal beneficio dell'autore del reato di "piccolo spaccio", a seguito dell'innalzamento della pena intervenuto con novella legislativa - Disparità di trattamento rispetto al delitto di istigazione all'uso di sostanze stupefacenti - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Reato di "piccolo spaccio" (art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309) - Aumento del massimo edittale, introdotto con il c.d. d.l. "Caivano" - Esclusione dall'elenco dei reati per i quali è possibile la citazione diretta a giudizio - Conseguente impossibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata disparità di trattamento rispetto al delitto di istigazione all'uso di sostanze stupefacenti e violazione del principio di rieducazione della pena - Inammissibilità delle questioni.**

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Reato di "piccolo spaccio" (art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309) - Aumento del massimo edittale, introdotto con il c.d. d.l. "Caivano" - Esclusione dall'elenco dei reati per i quali è possibile la citazione diretta a giudizio - Conseguente impossibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata violazione dei limiti per la decretazione d'urgenza - Non fondatezza della questione.**

- Codice penale, artt. 168-bis, primo comma; codice di procedura penale, art. 550, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5; decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 77, secondo comma. . . . .

Pag. 37

## N. 91. Sentenza 20 maggio - 1° luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Presentazione da parte del consiglio comunale al Ministro dell'interno - Termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione - Mancato rispetto - Effetti - Possibilità di un intervento sollecitatorio da parte del prefetto, come previsto in altre ipotesi, anziché scioglimento dell'ente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e irrazionalità della norma censurata, nonché violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**

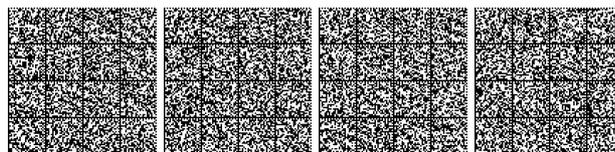
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 51, 97 e 114. . . . .

Pag. 49

## N. 92. Ordinanza 5 maggio - 1° luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Incentivi ai comuni pugliesi per la costituzione di una società per azioni a partecipazione pubblica, a fini di esercizio unitario delle funzioni e di individuazione delle modalità di affidamento del servizio - Sottoposizione della medesima società a controllo analogo, da esercitare indipendentemente dalla partecipazione al capitale sociale - Graduale trasferimento da parte della Regione, a titolo gratuito e nella misura massima del 20 per cento, delle azioni di Acquedotto Pugliese spa in favore dei comuni aderenti, in proporzione alla consistenza delle infrastrutture destinate alla gestione del SII - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza, della tutela dell'ambiente e dell'ordinamento civile, anche in relazione alla disciplina dell'Unione europea sull'in house providing - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**



- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2024, n. 14, artt. da 1 a 7.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lettere e), l) ed s); direttiva 24/2014/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, artt. 12, paragrafi 1, 2, 3, e 28, paragrafi 1, 2 e 3; direttiva 23/2014/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, artt. 12 e 17, paragrafi 1, 2 e 3.....

Pag. 58

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 126. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 4 giugno 2025

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5-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. 61



## N. 127. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 4 giugno 2025

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5-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. 76

## N. 128. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 4 giugno 2025

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o**



dell'espulsione)] – **Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5-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.**

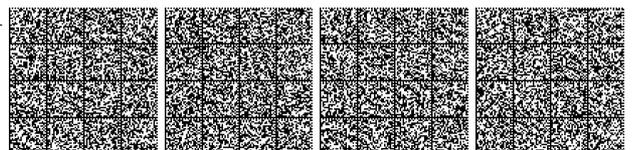
**Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento 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. 92

N. 129. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 5 giugno 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.**

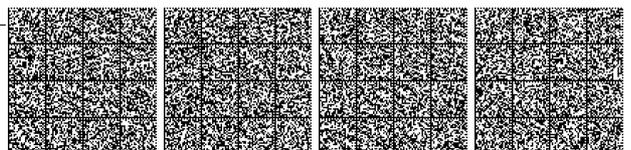
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con 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. 107

N. 130. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce del 5 giugno 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.**

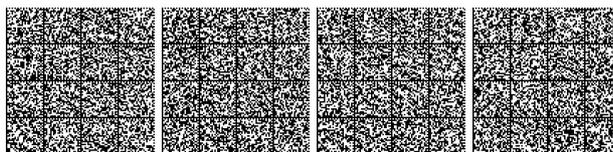
**Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Denunciata omessa disciplina dei modi di trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale – 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.**

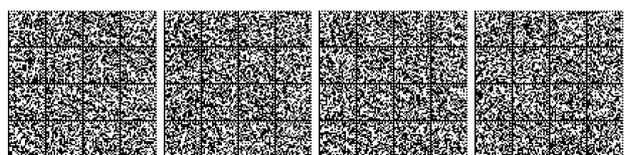


**Straniero – Immigrazione – Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale – Trattenimento, disposto dal questore, del richiedente presso un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento 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. 123





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 86

*Sentenza 21 maggio - 26 giugno 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Prescrizione - Azione di responsabilità delle persone giuridiche nei confronti degli amministratori, finché sono in carica - Sospensione del relativo termine prescizionale - Estensione alle associazioni non riconosciute e ai loro amministratori - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento e violazione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice civile, art. 2941, primo comma, numero 7).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## 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. 2941, primo comma, numero 7), del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione specializzata in materia d'impresa, nel procedimento vertente tra IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa e M.M. A., con ordinanza del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa;

udita nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udito l'avvocato Nicola Rascio per IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Napoli, sezione specializzata in materia d'impresa, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), del codice civile, nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.



2.- Il rimettente riferisce di essere stato investito del giudizio promosso dal commissario liquidatore della IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa nei confronti di M.M. A., che aveva rivestito l'incarico di amministratore sia nel periodo nel quale l'ente, allora denominato IAL Campania, era un'associazione non riconosciuta sia nel periodo nel quale esso si era trasformato in una società a responsabilità limitata (a partire, dunque, dal 15 luglio 2010).

Il giudice *a quo* riporta che, nell'ottobre 2014, IAL Campania srl era stata posta in liquidazione volontaria e che, di seguito, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 9 agosto 2016, era stata assoggettata a liquidazione coatta amministrativa.

Nel 2019 il commissario liquidatore aveva esercitato un'azione di responsabilità nei confronti del richiamato amministratore, ai sensi dell'art. 18 cod. civ., contestando condotte distrattive poste in essere tra il 1° gennaio 2004 e il 19 novembre 2014.

L'amministratore si era costituito in giudizio e, sul presupposto dell'avvenuta notifica dell'atto introduttivo in data 23 ottobre 2019, aveva eccepito l'intervenuta prescrizione dei diritti azionari per il periodo antecedente al 23 ottobre 2009, stante il decorso del termine ordinario decennale stabilito in materia di mandato con riguardo all'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore.

Il commissario liquidatore ha quindi invocato la sospensione della prescrizione ai sensi dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., concernente i rapporti tra persone giuridiche e loro amministratori, e, in subordine, ha prospettato un contrasto della richiamata disposizione, ove non applicabile alle associazioni non riconosciute, con i principi costituzionali.

3.- Il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

4.- Quanto alla rilevanza delle censure, il Tribunale ha osservato che, in mancanza della sospensione ex art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., tutte le pretese risarcitorie, fatte valere a titolo di responsabilità contrattuale e maturate prima del 23 ottobre 2009, risulterebbero prescritte.

Il giudice *a quo* ha, inoltre, rigettato la tesi, sostenuta dalla parte attrice, secondo cui la decorrenza della prescrizione dovrebbe ricollegarsi alla data di trasformazione dell'associazione in società a responsabilità limitata, osservando che tale trasformazione «non determina l'estinzione di un ente e la successione ad esso di un nuovo soggetto ma solo una modificazione della forma e dell'organizzazione dello stesso soggetto giuridico che mantiene la sua identità e dunque non può incidere sulla decorrenza del termine prescrizionale».

Il Tribunale, infine, ha escluso la possibilità di applicare in via diretta o analogica l'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ. alle associazioni non riconosciute, così come di poter conseguire il medesimo effetto attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, tenuto conto sia del carattere tassativo delle ipotesi di sospensione del termine prescrizionale sia dell'approccio adottato da questa Corte con le sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998.

5.- Nel merito, il giudice *a quo* ha motivato il contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

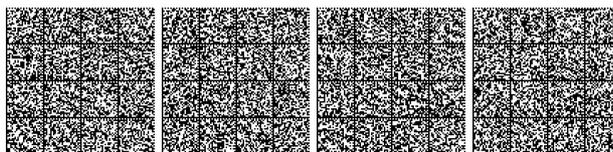
5.1.- La violazione dell'art. 3 Cost. è stata ravvisata sotto il duplice profilo della irragionevole disparità di trattamento fra associazioni non riconosciute e associazioni riconosciute, nonché fra le prime e le società in accomandita semplice e in nome collettivo, cui la norma censurata già trova applicazione, grazie alle citate sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998.

Secondo il rimettente, la *ratio* della disposizione, correlata alla difficoltà per l'ente di accertare gli illeciti degli amministratori, fintantoché questi sono in carica, non giustificerebbe l'esclusione dal suo ambito applicativo delle associazioni non riconosciute, poiché la personalità giuridica non costituirebbe un ragionevole criterio di distinzione.

Anzi, nel confronto con gli enti con scopo di lucro, nelle associazioni non riconosciute difetterebbero finanche poteri ispettivi interni in capo agli associati, sicché risulterebbero maggiori i rischi di opacità nella gestione e di impunità degli amministratori per le loro condotte illecite.

Pertanto, «[a] fronte delle difficoltà operative, insite nell'accertamento degli illeciti degli amministratori ancora in carica», «la *ratio* della causa di sospensione in esame non [sarebbe] in grado di fornire una giustificazione logica del diverso regime, quanto al decorso del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori, tra persone giuridiche ed enti non muniti di personalità giuridica e soprattutto tra società di persone prive di personalità giuridica (quali s.a.s. e s.n.c.) ed associazioni non riconosciute».

Né basterebbe evocare, al fine di escludere l'irragionevole disparità di trattamento, il più lungo termine di prescrizione previsto per la responsabilità degli amministratori delle associazioni non riconosciute rispetto a quello applicabile per le medesime azioni nella disciplina delle società di persone. Il termine decennale, infatti, è stabilito anche per le «associazioni riconosciute, rispetto alle quali opera la causa di sospensione prevista dall'art. 2941 n. 7 c.c.».



5.2.- Infine, la duplice disparità di trattamento sopra richiamata determinerebbe, secondo il giudice *a quo*, anche una lesione dell'art. 24 Cost., «risolvendosi [...] in una minorazione del diritto di difesa [dell'ente] nei confronti degli illeciti compiuti dai propri amministratori».

6.- Il 23 gennaio 2025, IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa si è costituita in giudizio, prospettando un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata e insistendo, in subordine, per la declaratoria di illegittimità costituzionale.

In particolare, la parte attrice nel giudizio principale sostiene che il reiterarsi di pronunce di illegittimità costituzionale della medesima norma accomunate dalla stessa *ratio* consentirebbe di ricavare «la (sopravvenuta) immanenza nel sistema di un principio in materia di sospensione della prescrizione, tale da giustificare (senza la necessità di nuove pronunce di incostituzionalità) l'adozione di un modello interpretativo per cui essa sospensione può sistematicamente riferirsi anche agli altri enti non societari quali le associazioni non riconosciute». Una soluzione analoga, secondo la parte, sarebbe stata già adottata - a titolo di esempio - in materia di riassunzione del processo interrotto.

7.- Il 29 aprile 2025, IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa ha depositato una memoria, nella quale si sofferma sulle ragioni a supporto della fondatezza delle questioni.

In particolare, sottolinea che nelle associazioni non riconosciute mancherebbero istituzionalmente organi di controllo e non sussisterebbero in capo agli associati poteri analoghi a quelli attribuiti ai soci delle società di capitali. Di conseguenza, risulterebbero ancora più evidenti le difficoltà dell'ente nel venire a conoscenza degli illeciti degli amministratori e nel far valere la relativa responsabilità.

Inoltre, nel confronto con le associazioni riconosciute, la parte pone in evidenza come vi sia una vera e propria identità sotto il profilo sia del tipo contrattuale sia della disciplina applicabile, il che comporterebbe l'esigenza di riferire alle associazioni non riconosciute tutte le norme in materia di associazioni riconosciute che non siano direttamente correlate con la personalità giuridica.

In conclusione, la parte ribadisce l'irragionevole disparità di trattamento delle associazioni non riconosciute tanto rispetto alle associazioni riconosciute, che sarebbero «parimenti connotate da una struttura spiccatamente personalistica», quanto rispetto alle società di persone, alle quali la norma si applica grazie agli interventi di questa Corte.

8.- Nell'udienza pubblica del 21 maggio del 2025, la parte attrice nel giudizio principale ha insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di Napoli, sezione specializzata in materia d'impresa, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

2.- Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito del giudizio promosso dal commissario della IAL Campania srl - impresa sociale in liquidazione coatta amministrativa nei riguardi dell'amministratore che aveva rivestito tale incarico sia nel periodo in cui l'ente aveva operato nelle forme dell'associazione non riconosciuta sia in quello nel quale si era trasformato in una società di capitali.

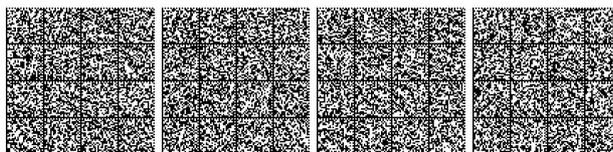
A fronte dell'azione di responsabilità motivata in relazione ad asserite condotte distrattive tenute dall'amministratore fra il 2004 e il 2014, quest'ultimo eccepiva l'intervenuta prescrizione delle pretese risarcitorie concernenti gli illeciti compiuti anteriormente al 23 ottobre 2009, rilevando che l'atto introduttivo del giudizio era stato notificato il 23 ottobre 2019.

Il giudice *a quo* prende atto che, in assenza di una causa di sospensione della prescrizione, risulterebbe oramai decorso, per le pretese risarcitorie relative al periodo antecedente al 23 ottobre 2009, il termine ordinario decennale, applicabile all'azione di responsabilità nei confronti dell'amministratore di un'associazione, ai sensi dell'art. 18 cod. civ.

Di conseguenza, il Tribunale solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., motivandone rilevanza e non manifesta infondatezza.

In particolare, il rimettente sostiene che escludere la sospensione della decorrenza del termine di prescrizione per l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, nel rapporto fra le associazioni non riconosciute e gli stessi amministratori, finché sono in carica, integri una ingiustificata disparità di trattamento nel confronto tanto con le associazioni riconosciute, quanto con le società in nome collettivo e con quelle in accomandita semplice, enti privi di personalità giuridica ai quali, nondimeno, trova applicazione l'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ.

La denunciata irragionevole disparità di trattamento si risolverebbe, al contempo, in una minorazione del diritto di difesa dell'ente rispetto agli illeciti compiuti dai suoi amministratori.



3.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. sono ammissibili e, nel merito, fondate.

4.- L'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ. dispone che il decorso del termine di prescrizione rimane sospeso «tra le persone giuridiche e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi».

Si tratta di una norma che non è suscettibile di applicazione analogica, in quanto connotata da eccezionalità, e che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non trova applicazione a due tipologie di società prive della personalità giuridica: le società in accomandita semplice (sentenza n. 322 del 1998) e quelle in nome collettivo (sentenza n. 262 del 2015).

Sin dalle richiamate pronunce, la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato la *ratio* della disciplina in un'esigenza di natura sostanziale, costituita dalla difficoltà che l'ente incontra sia nell'avere piena cognizione dell'operato degli amministratori, sì da poter acquisire informazioni idonee a evidenziare una loro eventuale responsabilità, sia nel promuovere l'azione, fintantoché i destinatari della stessa conservino l'incarico gestionale e una posizione di preminenza decisionale (ancora sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998).

5.- Chiarita, dunque, la funzione della disciplina censurata, emerge l'irragionevole disparità di trattamento che essa determina nel riferire la causa di sospensione del decorso del termine di prescrizione alle sole associazioni riconosciute e non anche a quelle prive della personalità giuridica.

5.1.- Il riconoscimento della personalità giuridica, diversamente da quanto si riteneva nell'epoca in cui è stato emanato il codice civile del 1942, non traccia più una linea di demarcazione correlata alla dimensione della soggettività (in tal senso, il diritto vivente sin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 novembre 1976, n. 4252; di recente, Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 14 febbraio 2024, n. 4138; sezione quinta civile, ordinanza 6 settembre 2022, n. 26284; sezione prima civile, ordinanza 16 giugno 2020, n. 11635 e sentenza 16 novembre 2015, n. 23401).

Anche gli enti privi di personalità giuridica, fra cui le associazioni non riconosciute, sono autonomi centri di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, in virtù di un principio di alterità che si fonda sulla loro struttura organizzativa (art. 36 cod. civ.), sull'elemento patrimoniale (art. 37 cod. civ.) e su quello teleologico (artt. 1420, 1446 e 1449 cod. civ.).

La differenza delle associazioni non riconosciute rispetto a quelle dotate di personalità giuridica riguarda essenzialmente il piano dei rapporti esterni (art. 38 cod. civ.), in quanto proprio la mancanza del riconoscimento si frappone all'autonomia patrimoniale perfetta dell'ente.

Di contro, sono applicabili anche alle associazioni non riconosciute norme previste per quelle riconosciute, sempre che non siano strettamente correlate alla personalità giuridica. In particolare, è riferibile alle associazioni non riconosciute, in quanto diretto a disciplinare solo i rapporti interni fra l'ente e gli amministratori, l'art. 18 cod. civ., secondo cui questi ultimi «sono responsabili verso l'ente secondo le norme del mandato».

5.2.- In tale quadro sistematico, la persistenza di una disciplina che subordina alla titolarità della personalità giuridica dell'ente la sospensione del termine prescrizione per la citata azione di responsabilità dell'associazione nei confronti degli amministratori determina una diversità di trattamento palesemente irragionevole.

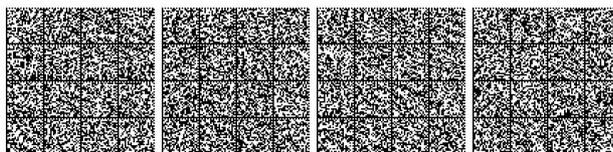
La *ratio* della sospensione non mostra alcuna relazione con la sussistenza o meno della personalità giuridica, proprio in quanto il riconoscimento giuridico non incide sui rapporti interni fra gli amministratori e l'ente.

Pertanto, la stessa difficoltà che incontra l'associazione riconosciuta nell'avere contezza della responsabilità dei suoi amministratori e nel farla valere, fintantoché essi sono in carica, si rinviene, tal quale, nel caso dell'ente privo di personalità giuridica.

Anche alle associazioni non riconosciute trova applicazione la disciplina che si limita a obbligare gli amministratori alla convocazione, una volta l'anno, dell'assemblea degli associati per l'approvazione del bilancio (art. 20, primo comma, cod. civ.). Tale unica incombenza non è sufficiente a garantire una effettiva consapevolezza di come l'incarico sia stato eseguito e della sua conformità o difformità rispetto ai canoni della diligenza e correttezza. Né è previsto per il modello associativo alcun obbligo di contemplare nello statuto organi che siano preposti al controllo dell'operato degli amministratori.

Solo una volta terminato l'incarico, l'art. 1713 cod. civ., applicabile in virtù del rinvio operato dall'art. 18 cod. civ. alla disciplina del mandato, impone all'amministratore di rendere il conto del proprio operato e di rimettere tutto ciò che ha ricevuto a causa del mandato, consentendo agli associati di avere cognizione delle modalità con cui è stato eseguito l'incarico.

Inoltre, soltanto da quando quest'ultimo è cessato, l'associazione, sia essa riconosciuta o no, si sottrae a quegli eventuali condizionamenti da parte degli amministratori che configurano sicuri intralci alla possibilità di dare impulso al processo decisionale che conduce l'ente a promuovere l'azione di responsabilità nei loro confronti (sentenze n. 143 del 2023 e n. 354 del 2006).



Ne consegue che la sospensione della prescrizione, ai fini di una tutela effettiva dell'ente nell'esercizio dell'azione di responsabilità verso gli amministratori, non è meno necessaria, nel caso dell'associazione non riconosciuta, di quanto lo sia nell'ipotesi dell'associazione dotata di personalità giuridica.

6.- Per analoghe motivazioni, l'irragionevole disparità di trattamento si apprezza anche nel confronto con le società in accomandita semplice e in nome collettivo, che beneficiano del meccanismo sospensivo in ragione di quanto dichiarato nelle citate sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998, e che - come le associazioni non riconosciute - sono enti privi di personalità giuridica.

Si deve anzi constatare che, nel caso delle menzionate società, i soci non amministratori godono di poteri di controllo che non sussistono nel caso degli associati.

In particolare, alle società in nome collettivo trova applicazione - in virtù dell'art. 2293 cod. civ., che riferisce a tali enti anche le norme previste per le società semplici - l'art. 2261 cod. civ., il quale dispone che «[i] soci che non partecipano alla amministrazione hanno diritto di avere dagli amministratori notizia dello svolgimento degli affari sociali, di consultare i documenti relativi all'amministrazione e di ottenere il rendiconto quando gli affari per cui fu costituita la società sono stati compiuti. Se il compimento degli affari sociali dura oltre un anno, i soci hanno diritto di avere il rendiconto dell'amministrazione al termine di ogni anno, salvo che il contratto stabilisca un termine diverso».

Quanto alle società in accomandita semplice, a esse si applica l'art. 2320, terzo comma, cod. civ., secondo cui i soci accomandanti «hanno diritto di avere comunicazione annuale del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite, e di controllarne l'esattezza, consultando i libri, e gli altri documenti della società». Da tale previsione la giurisprudenza di legittimità ha dedotto non solo il diritto ad «avere comunicazione annuale dei bilanci», ma anche un «diritto di controllo in senso proprio, che interviene a posteriori rispetto alla comunicazione del bilancio» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 5 settembre 2022, n. 26071).

In sostanza, dal momento che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della mancata sospensione della prescrizione nel caso delle richiamate società di persone (ancora sentenze n. 262 del 2015 e n. 322 del 1998), nonostante la presenza di strumenti di garanzia che operano a favore dei soci, a fortiori, nel caso delle associazioni non riconosciute, per le quali simili rimedi non sono contemplati, la medesima omissione determina un vulnus all'effettività del diritto di difesa dell'ente nei confronti degli amministratori, fintantoché essi sono in carica.

Sussiste, dunque, una irragionevole disparità di trattamento che determina, al contempo, una violazione del diritto di difesa.

7.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), cod. civ., nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7), del codice civile, nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le associazioni non riconosciute e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

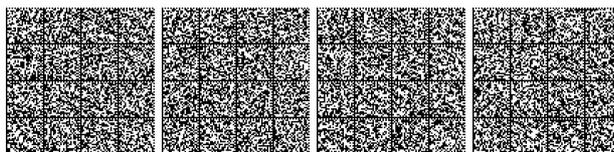
Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 87

*Sentenza 22 maggio - 26 giugno 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento in estensione - Soci illimitatamente responsabili di una società semplice - Mancata convocazione nel corso del giudizio che ha condotto alla dichiarazione di fallimento della società - Possibilità di interloquire, anche dopo il passaggio in giudicato della relativa sentenza, sui requisiti di fallibilità dell'ente nel procedimento prefallimentare promosso nei loro confronti - Omessa previsione - Denunciata irragionevole e sproporzionata lesione del diritto di difesa - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 147.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

## 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, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 131 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), promosso dal Tribunale ordinario di Matera, sezione fallimentare, nel procedimento vertente tra il Fallimento della Vera Frutta ssa di R. V. & C. e R. V., V. V. e A. V., con ordinanza del 3 ottobre 2024, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 maggio 2025.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 22 maggio 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;  
deliberato nella camera di consiglio del 22 maggio 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 ottobre 2024, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Matera, sezione fallimentare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 131 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), nella parte in cui non prevede che i soci illimitatamente responsabili



di una delle società indicate nel primo comma dello stesso art. 147, ove non convocati nel corso del giudizio che ha condotto alla dichiarazione di fallimento della società, possano interloquire, anche dopo il passaggio in giudicato della relativa sentenza, sui requisiti di fallibilità dell'ente nel procedimento prefallimentare promosso nei loro confronti, al fine di sottrarsi al fallimento in estensione.

2.- Il rimettente riferisce che il Tribunale di Matera, sezione fallimentare, con sentenza del 17 marzo 2021, ha dichiarato il fallimento della Vera Frutta ssa di R. V. & C. e che tale pronuncia è divenuta irrevocabile a seguito del rigetto, da parte della Corte d'appello di Potenza, del reclamo proposto dalla stessa società.

Successivamente, il curatore fallimentare ha chiesto, ai sensi dell'art. 147 della legge fallimentare, l'estensione del fallimento ai soci illimitatamente responsabili R., V. e A. V.

2.1.- I tre soci si sono costituiti nel giudizio concernente il fallimento in estensione e hanno eccepito la violazione del contraddittorio per non essere stati sentiti nella fase prefallimentare e in quella successiva alla declaratoria di fallimento della società, sostenendo di essere in tale giudizio litisconsorti necessari. A riguardo hanno evocato le sentenze n. 110 del 1972 e n. 142 del 1970 di questa Corte, che avrebbero riconosciuto il litisconsorzio necessario dei soci illimitatamente responsabili nel procedimento concernente il fallimento della società. La violazione del loro diritto di difesa impedirebbe di dimostrare, in particolare, che non sussistevano i presupposti per la fallibilità della società, essendo quest'ultima dedita all'attività agricola.

In via subordinata, i soci hanno chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., poiché, consentendo ai soci di contestare solo tale qualifica o il superamento del termine annuale dallo scioglimento del rapporto sociale, pregiudicherebbe il loro diritto di difesa e determinerebbe una estensione automatica del fallimento della società ai soci che non avrebbe eguali nel panorama comparatistico. I soci hanno altresì eccepito l'illegittimità costituzionale della citata norma per violazione dell'art. 3 Cost. poiché, nel caso in cui il fallimento dei soci sia chiesto dopo il fallimento della società, gli stessi, diversamente da quanto accade nel giudizio unitario, non potrebbero interloquire sulla fallibilità dell'ente.

2.2.- Il giudice *a quo* ha rigettato - sulla base del diritto vivente - l'eccezione secondo cui nel giudizio sul fallimento della società sussisterebbe tra quest'ultima e i soci illimitatamente responsabili un litisconsorzio necessario. Pertanto, ha specificato che non si dovesse integrare il contraddittorio nei confronti dei soci della Vera Frutta ssa nel giudizio di accertamento dei presupposti di fallibilità dell'ente, sfociato nella dichiarazione di fallimento della società. In quel giudizio, infatti, non era stato chiesto anche il fallimento in estensione dei soci illimitatamente responsabili, né lo avrebbe potuto dichiarare d'ufficio il tribunale, essendo la procedura nei confronti della società iniziata dopo la riforma della legge fallimentare introdotta con il d.lgs. n. 5 del 2006, che non prevede più tale potere officioso.

2.3.- Parimenti, il giudice *a quo* ha disatteso l'eccezione di parte resistente, secondo cui le norme sul fallimento in estensione non sarebbero applicabili ai soci illimitatamente responsabili di società semplice, in quanto detta tipologia di società non sarebbe richiamata nella norma in questione. Ha rilevato, infatti, che, allorché la società semplice svolga di fatto una prevalente attività commerciale, alla stessa si debba applicare la disciplina della società in nome collettivo, anche ai fini della sua assoggettabilità al fallimento.

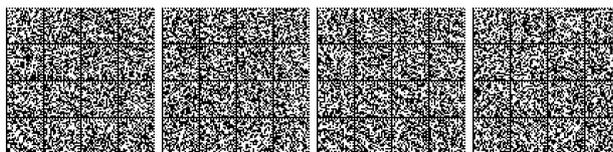
2.4.- Di seguito, il rimettente ha evidenziato come l'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare imponga al tribunale, prima di dichiarare il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, di disporre la convocazione a norma dell'art. 15 della medesima legge, essendo questa l'unica condizione di garanzia processuale in relazione al fallimento in estensione.

Se è vero, infatti, che il fallimento personale del socio presenta una relativa autonomia rispetto a quello della società, nondimeno - precisa il giudice *a quo* - esso «costituisce un effetto dipendente ed accessorio rispetto all'apertura del fallimento sociale».

3.- Svolte tali premesse, il giudice *a quo* ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, ritenendo che esso violi in maniera irragionevole e sproporzionata il diritto di difesa dei soci illimitatamente responsabili.

3.1.- Sotto il profilo della rilevanza delle questioni, il rimettente osserva che - in mancanza di un intervento di questa Corte - sarebbe tenuto a dichiarare il fallimento in estensione dei soci illimitatamente responsabili R., V. e A. V. Risulterebbe, infatti, pacifica la loro partecipazione alla compagine sociale della Vera Frutta ssa, nonché la loro qualità di soci illimitatamente responsabili senza soluzione di continuità sino alla sentenza dichiarativa del fallimento della società e non sarebbe consentito loro dimostrare la natura eminentemente agricola della citata società, la cui dichiarazione di fallimento sarebbe opponibile erga omnes.

3.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che l'art. 147 della legge fallimentare, per come interpretato dalla giurisprudenza, impedirebbe al socio illimitatamente responsabile di interloquire sui requisiti di fallibilità della società, se non nel caso in cui sia chiesto anche il suo fallimento.



In tal modo, il socio subirebbe «una sostanziale capitis deminutio, date le gravissime conseguenze giuridiche e personali che discendono dalla dichiarazione di fallimento, a fronte dell[e] qual[i] la possibilità di dimostrare di non essere stato socio o socio illimitatamente responsabile, oltre all'ipotesi di decadenza dall'azione per il superamento dell'anno dall'interruzione del rapporto sociale, [sarebbe] sostanzialmente poco significativa e statisticamente irrilevante, dato il numero esiguo di casi, quasi di scuola».

Di conseguenza, il giudice *a quo*, adducendo una sproporzionata compressione del diritto di difesa, invoca l'inopponibilità ai soci, nel giudizio sul fallimento in estensione, dell'accertamento relativo all'esistenza dei requisiti di fallibilità dell'ente, effettuato nel corso di un precedente giudizio sul fallimento della società, nel quale i soci non sono stati convocati.

Simile tutela - secondo il rimettente - non si potrebbe desumere in via meramente interpretativa, sia in considerazione del diverso diritto vivente formatosi in merito all'art. 147 della legge fallimentare, sia perché non potrebbero farsi valere le sentenze di questa Corte n. 110 del 1972 e n. 142 del 1970, decise in un diverso contesto normativo, antecedente alla riforma di cui al d.lgs. n. 5 del 2006.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni prospettate.

4.1.- Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili per difetto di rilevanza, avendo esse carattere meramente virtuale.

La rilevanza delle questioni sarebbe, infatti, «solo apoditticamente affermata, in carenza di alcun, pur necessario, previo accertamento in ordine alla sussistenza in concreto dei presupposti suscettibili di condurre alla declaratoria di fallimento prevista dalla normativa censurata».

Inoltre, secondo l'Avvocatura generale, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare non potrebbe mai mettere in discussione l'accertamento della natura commerciale della società fallita, essendo la questione coperta da un giudicato sostanziale. La sentenza che ha dichiarato il fallimento della società sarebbe, infatti, irrevocabile, per ammissione dello stesso rimettente, «sicché la norma censurata, anche seguendo la prospettazione del Giudice rimettente, non consentirebbe comunque di rimettere in discussione un simile accertamento».

4.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri reputa le questioni non fondate, poiché «[a]l socio illimitatamente responsabile, contrariamente a quanto sembrerebbe asserire l'ordinanza di rimessione, non [sarebbe] affatto preclusa la possibilità di contestare la fallibilità della società, di interloquire sui presupposti di fallibilità e, segnatamente, di dimostrare che l'attività dalla stessa svolta sia prevalentemente agricola».

Questi, infatti, sarebbe potuto intervenire volontariamente nel giudizio sul fallimento della società o avrebbe potuto impugnare la sentenza che lo ha concluso, alla luce del disposto dell'art. 18, primo comma, della legge fallimentare, che legittima al reclamo avverso la sentenza dichiarativa del fallimento «qualunque interessato», fra i quali - per giurisprudenza costante - si devono ascrivere i soci illimitatamente responsabili.

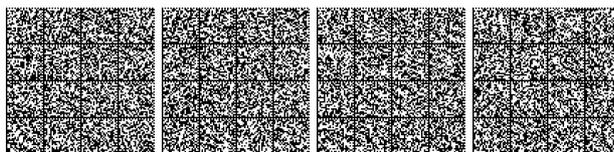
Nessun vuoto di tutela sarebbe dunque riscontrabile, né alcuna compressione del diritto di difesa e dei principi del giusto processo.

Quanto all'adeguatezza del rimedio posto a disposizione del socio, l'Avvocatura generale richiama la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il legislatore, in materia di conformazione degli istituti processuali, gode di ampia discrezionalità, con la conseguenza che il controllo di legittimità costituzionale deve limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute.

Nella specie, la difesa statale sostiene che «il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti risulta equilibrato in quanto, al fine di preservare l'efficiente funzionamento del sistema giudiziario ed assicurare il celere svolgimento delle procedure concorsuali, la tutela del diritto di difesa dei soci illimitatamente responsabili viene assicurata mediante il riconoscimento della possibilità di contestare, sotto ogni profilo, la sentenza dichiarativa del fallimento della società "nel giudizio di impugnazione del fallimento sociale" e perciò con lo strumento del reclamo ex art. 18 L.F.».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Matera, sezione fallimentare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, nella parte in cui non prevede che i soci illimitatamente responsabili di una delle società indicate nel primo comma dello stesso art. 147, ove non convocati nel corso del giudizio che ha condotto alla dichiarazione di fallimento della società, possano interloquire, anche dopo il passaggio in giudicato della relativa sentenza, sui requisiti di fallibilità dell'ente nel procedimento prefallimentare promosso nei loro confronti, al fine di sottrarsi al fallimento in estensione.



2.- Il rimettente riferisce che il curatore fallimentare della società agricola Vera Frutta ssa di R. V. & C. ha chiesto, ai sensi dell'art. 147 della legge fallimentare, l'estensione del fallimento della società, già dichiarato con sentenza irrevocabile, ai soci illimitatamente responsabili.

Questi ultimi si sono costituiti nel giudizio *a quo* e hanno eccepito la violazione del contraddittorio, lamentando di non essere stati convocati nella procedura che aveva portato al fallimento della società e di non aver potuto interloquire sui presupposti di fallibilità della stessa, che, a loro dire, svolgeva attività agricola e, pertanto, non poteva essere dichiarata fallita.

3.- Il giudice *a quo* ritiene che i soci di una società semplice, di cui sia chiesto il fallimento in estensione dopo il passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa del fallimento della società, senza che in tale giudizio essi siano stati convocati, subirebbero una irragionevole e sproporzionata lesione del diritto di difesa di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

Pertanto, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità, nella parte in cui non prevede l'inopponibilità ai soci non convocati, ai fini della dichiarazione del fallimento in estensione, dell'accertamento in merito alla fallibilità dell'ente.

Il rimettente reputa non praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione, avendo il diritto vivente escluso l'esistenza di un obbligo di convocazione dei soci nella procedura prefallimentare nei confronti della società, non sussistendo tra soci e società un litisconsorzio necessario.

4.- In rito, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce il difetto di rilevanza delle questioni.

Secondo la difesa statale, il rimettente non avrebbe effettuato il «necessario, previo accertamento in ordine alla sussistenza in concreto dei presupposti suscettibili di condurre alla declaratoria di fallimento prevista dalla normativa censurata». Inoltre, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare non potrebbe mettere in discussione l'accertamento della natura commerciale della società fallita, essendo la questione oramai coperta da un giudicato sostanziale.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo*, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa erariale, ha fornito un'adeguata motivazione in ordine all'incidenza della norma censurata sul proprio percorso decisionale e dunque sulla rilevanza delle questioni, avendo espressamente affermato che, ove le censure non venissero accolte, sarebbe tenuto a dichiarare il fallimento in estensione dei soci della società fallita.

Quanto all'ulteriore rilievo, secondo cui il passaggio in giudicato della sentenza dichiarativa del fallimento della società renderebbe incontrovertibile e irrettrabile l'accertamento della sua natura commerciale, il rimettente è ben consapevole che la sentenza dichiarativa del fallimento della società sia divenuta irrevocabile. Nondimeno, attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale mira a ottenere proprio la possibilità di rendere tale sentenza inopponibile ai soci nel procedimento disciplinato dall'art. 147 della legge fallimentare, sì da consentire una nuova verifica dei presupposti di fallibilità della società, al solo fine della dichiarazione del fallimento in estensione.

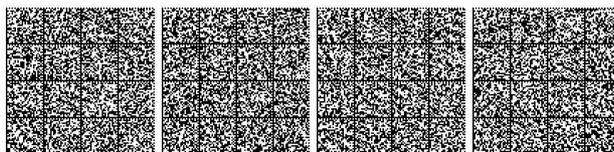
Si tratta, dunque, di un aspetto che attiene al merito delle questioni sollevate e non al rito.

5.- Occorre ora ricostruire, in via preliminare, il quadro normativo di riferimento, anche al fine di precisare il *thema decidendum* del presente giudizio.

5.1.- Il censurato art. 147 della legge fallimentare regola il cosiddetto fallimento in estensione.

I primi tre commi della citata disposizione stabiliscono quanto segue: «[l]a sentenza che dichiara il fallimento di una società appartenente ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, comporta anche il fallimento dei soci, pur se non persone fisiche, illimitatamente responsabili. Il fallimento dei soci di cui al comma primo non può essere dichiarato decorso un anno dallo scioglimento del rapporto sociale o dalla cessazione della responsabilità illimitata anche in caso di trasformazione, fusione o scissione, se sono state osservate le formalità per rendere noti ai terzi i fatti indicati. La dichiarazione di fallimento è possibile solo se l'insolvenza della società attenga, in tutto o in parte, a debiti esistenti alla data della cessazione della responsabilità illimitata. Il tribunale, prima di dichiarare il fallimento dei soci illimitatamente responsabili, deve disporre la convocazione a norma dell'articolo 15».

Il fallimento in estensione riguarda, dunque, i soci illimitatamente responsabili di società in nome collettivo, in accomandita semplice e in accomandita per azioni. L'istituto non si fonda sull'insolvenza dei singoli membri della compagine sociale, bensì presuppone: la dichiarazione di fallimento di una società rientrante in una delle tipologie sopra richiamate; la sussistenza del vincolo sociale e la responsabilità illimitata del socio; la mancata cessazione da più di un anno del vincolo sociale o della responsabilità illimitata; la correlazione fra l'insolvenza della società e le obbligazioni assunte nel periodo in cui sussistevano il rapporto sociale e la responsabilità illimitata (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 25 giugno 2024, n. 17546).



La *ratio* dell'istituto si rinviene, da un lato, nella tutela dei creditori e, dunque, nel rafforzamento della «garanzia generale delle obbligazioni contratte dalla società, attraverso il patrimonio individuale dei soci» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 12 novembre 2008, n. 27013), funzione invero già assolta dalla responsabilità solidale illimitata. Da un altro lato, essa si ravvisa, soprattutto, nel creare un deterrente nei confronti dei soci che, al fine di evitare il proprio fallimento, sono indotti a adempiere subito alle obbligazioni sociali, così prevenendo il rischio del fallimento della società.

5.2.- Nel regolare il fallimento in estensione, l'art. 147 della legge fallimentare dispone, al terzo comma, che il giudice deve convocare i soci illimitatamente responsabili prima di dichiararne il fallimento.

Tale previsione - come meglio si preciserà in seguito (*infra*, punti 5.4. e 7.2. del Considerato in diritto) - si presta astrattamente a due possibili interpretazioni: quella secondo cui i soci illimitatamente responsabili devono essere convocati solo nel giudizio che conduce alla dichiarazione del loro fallimento in estensione, in quanto debitori fallendi in quel giudizio, ovvero quella secondo cui gli stessi devono essere convocati anche nel giudizio sul fallimento della società, al fine di consentire loro di interloquire sui presupposti del possibile fallimento in estensione.

Il contenuto precettivo dell'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare deve tenere conto di quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 110 del 1972 e n. 142 del 1970), sebbene in un contesto ordinamentale in parte diverso da quello in esame, in quanto antecedente al d.lgs. n. 5 del 2006.

In particolare, questa Corte aveva rilevato che «il diritto di difesa [doveva] essere garantito anche nella prima fase della procedura fallimentare, sia pure compatibilmente con le finalità di tutela dell'interesse pubblico a cui essa è preordinata, per dar modo ai soci illimitatamente responsabili di contrastare con l'eventuale ausilio di difensori, in confronto della società e dei creditori istanti (ed a ciascuno dei soci in confronto degli altri), la veridicità dell'asserito stato di insolvenza e l'assoggettabilità all'esecuzione fallimentare» (sentenza n.110 del 1972). Per questo aveva ravvisato nell'art. 147, primo comma, della legge fallimentare, nella versione antecedente al 2006, un *vulnus* ai principi costituzionali, nella parte in cui non prevedeva che il tribunale dovesse «ordinare la comparizione in camera di consiglio dei soci illimitatamente responsabili nei cui confronti produce effetto la sentenza che dichiara il fallimento della società con soci a responsabilità illimitata, perché detti soci possano esercitare il diritto di difesa».

5.3.- A seguito della riforma introdotta con l'art. 4 del d.lgs. n. 5 del 2006, che ha sostituito il precedente art. 6 della legge fallimentare, stabilendo che «[i]l fallimento è dichiarato su ricorso del debitore, di uno o più creditori o su richiesta del pubblico ministero», il giudice non può più disporre d'ufficio il fallimento e, dunque, neanche quello in estensione dei soci illimitatamente responsabili nell'ambito del giudizio sul fallimento della società. Di conseguenza, può verificarsi, più di frequente rispetto al passato, che il fallimento in estensione non venga dichiarato insieme a quello della società, bensì in un giudizio successivo alla dichiarazione di fallimento dell'ente.

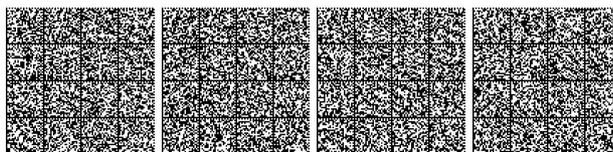
La scissione fra il giudizio che accerta il fallimento della società e quello relativo al fallimento in estensione può riguardare, dunque, non solo - com'è fisiologico - i soci occulti o la società occulta (art. 147, commi quarto e quinto, della legge fallimentare, nuovo testo), ma anche i soci illimitatamente responsabili che, all'atto dell'introduzione del giudizio sul fallimento della società, risultano palesi.

Nondimeno, la giurisprudenza di legittimità ha escluso che tali soci si possano considerare litisconsorti necessari nel giudizio sul fallimento della società (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 8 settembre 2016, n. 17765 e 7 giugno 2007, n. 13357; ordinanza 14 giugno 2021, n. 16777). Parimenti, la Corte di cassazione ha ritenuto che i soci illimitatamente responsabili non si possano qualificare, ai fini della loro convocazione, come debitori fallendi nel giudizio sul fallimento della società, se il loro fallimento in estensione non viene chiesto in quel medesimo giudizio (Cass., n. 16777 del 2021).

5.4.- Da tali decisioni si è inferito che non sussiste un dovere di convocare i soci nel giudizio che dichiara il fallimento della società, se contestualmente non viene dichiarato anche il fallimento in estensione.

Di riflesso, nell'interpretazione dell'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare è prevalsa una sua identificazione con il precetto dell'art. 15, terzo comma, della medesima legge, che già prevede, in generale, il dovere di convocare i debitori fallendi nello specifico giudizio. Se, infatti, il dovere di convocazione dei soci illimitatamente responsabili rileva solo nell'ambito delle procedure in cui sia chiesto il loro fallimento in estensione, esso opera rispetto a soggetti autonomamente qualificabili come debitori fallendi. Di qui la sostanziale sovrapposizione dell'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare con quanto già statuito dal citato art. 15, terzo comma, cui la prima disposizione fa espresso rinvio.

Secondo l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, difettando un dovere di convocazione dei soci illimitatamente responsabili nel giudizio sul fallimento della società, salvo che in quel giudizio non sia stato chiesto anche il loro fallimento in estensione, i soci palesi, non diversamente da quelli occulti, possono interloquire sui presupposti del fallimento della società solo a posteriori attraverso il reclamo (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 27 marzo 2017, n. 7769 e 7 dicembre 2012, n. 22263; ordinanze 5 maggio 2022, n. 14179 e n. 16777 del 2021).



In particolare, viene loro riconosciuta una tutela successiva consistente nella facoltà di impugnare la sentenza dichiarativa del fallimento, entro il termine di trenta giorni dalla data di iscrizione di detta sentenza nel registro delle imprese (art. 18, quarto comma, della legge fallimentare).

L'onere di verificare su tale registro le vicende concernenti la società e, nello specifico, il suo eventuale fallimento, grava sui soci, proprio in quanto consapevoli di essere soggetti al fallimento in estensione. Questo - nella ricostruzione giurisprudenziale - basta a preservare il carattere effettivo del diritto di difesa.

5.5.- Il descritto assetto di interessi pare confermato anche rispetto alla liquidazione giudiziale, di cui all'art. 256 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), data la sostanziale corrispondenza fra quest'ultima disposizione e l'art. 147 della legge fallimentare.

6.- Tanto premesso, questa Corte è chiamata a pronunciarsi non sulla legittimità in generale di tale sistema, ritraibile dall'interpretazione della norma censurata operata dalla giurisprudenza di legittimità, con riguardo alle società commerciali, bensì soltanto rispetto a un più delimitato perimetro, circoscritto dal peculiare contesto nel quale si colloca la vicenda oggetto del giudizio principale.

Il rimettente lamenta la lesione del diritto al contraddittorio dei soci di una società semplice che, pur essendo ab initio palesi, non sono stati convocati nel giudizio concernente il fallimento dell'ente, nel corso del quale è stata accertata l'assoggettabilità alla procedura concorsuale della società semplice e di riflesso la fallibilità dei soci.

In particolare, il giudice *a quo* rileva l'impossibilità per questi ultimi di difendersi nel giudizio che, attraverso l'accertamento della natura commerciale della società semplice, ha attribuito loro una qualifica sostanziale diversa da quella formale: da soci di una società semplice non fallibile a soci fallibili soggetti alla disciplina delle società in nome collettivo irregolare.

I dubbi sollevati in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. si concentrano, dunque, sulla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 147 della legge fallimentare, nella parte in cui non prevede la inopponibilità ai soci illimitatamente responsabili di una società semplice dell'accertamento della loro fallibilità, indirettamente effettuato nel giudizio sul fallimento della società, nel quale i soci, benché palesi, non sono stati convocati.

7.- Così delimitato il *thema decidendum*, le questioni non sono fondate nei termini di seguito illustrati, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata orientata alla conformità ai parametri evocati.

7.1.- Ai sensi dell'art. 2249, primo comma, del codice civile, per poter svolgere un'attività commerciale occorre avvalersi di uno dei tipi regolati nei Capi III e seguenti del Titolo V del Libro quinto del codice civile. Pertanto, l'attività commerciale non può essere effettuata da un ente che abbia la forma della società semplice e, ove ciò si verifichi, quest'ultima viene assoggettata alla disciplina prevista per le società in nome collettivo.

Occorre, inoltre, precisare che, nel caso della società semplice agricola, essa può esercitare anche attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli, purché connesse, ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, cod. civ., a quelle di coltivazione, di allevamento e di silvicoltura e sempre che non si accerti il carattere prevalente di tali attività rispetto a quelle agricole (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 febbraio 2019, n. 5342; ordinanza 7 febbraio 2023, n. 3647).

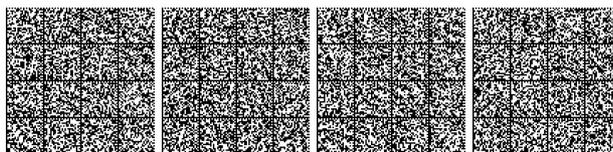
In tale ultimo caso, l'ente viene assoggettato alla disciplina delle società in nome collettivo. La conseguenza è che l'ente non va più esente dal fallimento e i suoi soci illimitatamente responsabili sono esposti al fallimento in estensione, benché l'art. 147 della legge fallimentare, per ovvie ragioni, non menzioni al primo comma la società semplice (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 8 novembre 2019, n. 28984 e 8 agosto 2016, n. 16614; sezione sesta civile, ordinanza 21 gennaio 2021, n. 1049).

7.2.- Ne deriva che, se di norma il presupposto per applicare l'art. 147 della legge fallimentare è che i soci illimitatamente responsabili partecipino a una società rientrante in uno dei tipi societari indicati al primo comma, nel caso della società semplice occorre un accertamento sostanziale circa la prevalente attività commerciale svolta dalla società che può superare ciò che risulta dal dato formale.

Ebbene, poiché tale accertamento viene effettuato nel giudizio sul fallimento della società, non si può far gravare sui soci, non convocati in quel medesimo giudizio, l'onere di verificare sul registro delle imprese l'eventuale fallimento di un ente, che normalmente non fallisce.

Imporre un simile onere avrebbe evidenti riverberi sull'effettività del diritto di difesa.

La possibilità per i soci illimitatamente responsabili di difendersi rispetto alla loro stessa fallibilità sarebbe, infatti, affidata alla facoltà di impugnare la sentenza dichiarativa del fallimento della società entro trenta giorni dalla sua iscrizione nel registro delle imprese, e comunque entro il termine di cui all'art. 327, primo comma, del codice di procedura civile, sul presupposto che essi siano tenuti a verificare l'eventuale fallimento di un ente che, in quanto società semplice, non dovrebbe fallire.



Né può presumersi che tutti i soci di una società semplice siano di fatto informati delle vicende relative all'ente o che debbano necessariamente avere conoscenza della circostanza che la società semplice ha esercitato nel complesso attività commerciali tali da essere valutate, all'esito di un accertamento giudiziale, prevalenti rispetto a quelle consentite per simile tipologia di ente.

Su basi così fragili non può radicarsi l'effettività del diritto di difesa rispetto a un accertamento che condiziona la possibilità di dichiarare il fallimento del socio, con tutti gli effetti che ne derivano anche sul piano personale (artt. 48 e 49 della legge fallimentare).

7.3.- Ove, dunque, sia proprio il giudizio sul fallimento della società ad accertare la fallibilità dell'ente e, quindi, dei soci, si deve ritenere che il giudice debba convocare questi ultimi, ai sensi dell'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare, sin dal giudizio che accerta il loro essere esposti al fallimento in estensione.

Né questo mette in discussione il loro diritto a essere convocati anche nel giudizio in cui si domanda il fallimento in estensione, posto che simile diritto si desume comunque già dall'art. 15, terzo comma, della legge fallimentare, che prevede la convocazione di chi ha la qualifica di debitore fallendo; e tale, senza dubbio, è il debitore fallendo in estensione.

Di conseguenza, dove l'art. 147, terzo comma, della legge fallimentare prescrive che «prima di dichiarare il [loro] fallimento» i soci illimitatamente responsabili devono essere convocati, esso deve interpretarsi nel senso che, «prima di dichiarare il [loro] fallimento», gli stessi devono essere stati convocati non solo nel giudizio in cui viene dichiarato il loro fallimento, ma anche in quello che accerta, per ragioni sostanziali, la fallibilità dell'ente, che costituisce presupposto della fallibilità dei soci. In mancanza, non si può far gravare su di loro l'onere di verificare sul registro delle imprese il fallimento di una società che, di norma, non è esposta al fallimento.

Il richiamato dovere di convocazione non è funzionale alla emanazione della sentenza dichiarativa del fallimento della società, ma condiziona la possibilità di opporre ai soci, nell'eventuale giudizio introdotto in via successiva ai sensi dell'art. 147 della legge fallimentare e al solo fine di poter pronunciare il fallimento in estensione, la loro qualifica sostanziale di soggetti fallibili. In difetto di tale convocazione, il relativo accertamento potrà essere effettuato, incidenter tantum, nello stesso giudizio di cui all'art. 147 della legge fallimentare, al mero scopo di decidere il fallimento in estensione dei singoli soci.

7.4.- D'altro canto, poiché il dovere di convocazione dei soci palesi di una società semplice serve a preservare il loro diritto di difesa in merito alla qualifica di soci fallibili, ben si potrà accertare che il soggetto fallendo, pur se non convocato nel precedente giudizio in qualità di socio, ha di fatto pienamente esercitato quel diritto.

Questo può emergere nei casi in cui il socio fallendo sia stato convocato o comunque sia intervenuto nel giudizio sul fallimento della società semplice, anche solo nella qualità di rappresentante legale dell'ente, così come nelle ipotesi in cui il socio abbia proposto reclamo contro la pronuncia dichiarativa del fallimento della società semplice senza opporsi all'accertamento della fallibilità dell'ente o risultando sul punto soccombente.

Fuori dalle citate ipotesi, la fallibilità della società semplice non sarà opponibile al socio nel successivo giudizio concernente il fallimento in estensione e potrà in quel contesto essere valutata al mero fine di decidere il fallimento del socio.

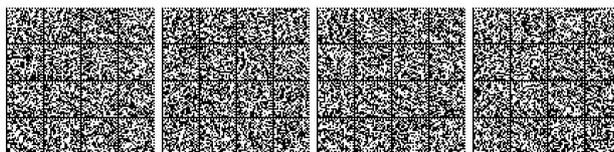
8.- In conclusione, non sono fondate, nei termini innanzi precisati, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., dell'art. 147 legge fallimentare, in quanto applicabile alle società semplici.

I soci palesi di una società semplice hanno diritto a essere convocati nel giudizio sul fallimento della società, che indirettamente accerta la loro fallibilità sostanziale, anche se nel medesimo giudizio non è stato chiesto il loro fallimento in estensione. In mancanza, l'accertamento della loro fallibilità non è opponibile nel giudizio di cui all'art. 147 della legge fallimentare, salvo che, di fatto, abbiano già esercitato rispetto a tale accertamento il loro diritto di difesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 131 del decreto legislativo 9 gennaio*



2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Matera, sezione fallimentare, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250087

n. 88

*Sentenza 7 maggio - 26 giugno 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento amministrativo - Discrezionalità amministrativa - Annullamento d'ufficio in autotutela - Termine per l'esercizio del potere - Fissazione in un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici - Applicazione del termine anche per le autorizzazioni che incidono sulla tutela del patrimonio storico e artistico nazionale - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della tutela del patrimonio culturale nazionale - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*nonies*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, artt. 1, lettere *b)* e *d)*, e 5, lettere *a)* e *c)*.

## 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. 21-*nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento vertente tra T.K.C. Limited, A. S. e il Ministero della cultura, con sentenza non definitiva del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visti gli atti di costituzione di T.K.C. Limited e di A. S.;  
udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
uditi gli avvocati Antonio Saitta e Giuseppe Calabi per T.K.C. Limited, Gianluigi Pellegrino ed Enrico Soprano per A. S.;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con sentenza non definitiva del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 1, lettere *b*) e *d*), e 5, lettere *a*) e *c*), della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133, nella parte in cui stabilisce il limite temporale fisso di un anno (e non solo «il rispetto del termine flessibile “ragionevole”») per l'annullamento d'ufficio delle autorizzazioni illegittime anche con riguardo a quelle che siano incidenti su un interesse sensibile e di rango costituzionale, come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione.

1.1.- La disposizione censurata prevede che il potere di annullamento di ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi - adottabile ove sussistano «le ragioni di interesse pubblico» e «tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati» - possa essere esercitato «entro un termine ragionevole» e che questo, nel solo caso dei «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», non possa, comunque, superare «i dodici mesi dal momento dell'adozione».

A mente del comma 2-*bis* del medesimo articolo, il predetto tempus ad quem non opera per «[i] provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato».

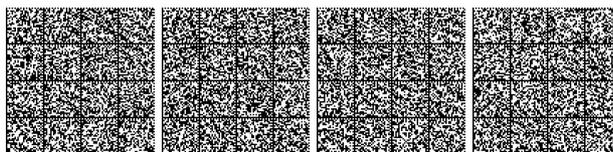
1.2.- Il giudice amministrativo è chiamato a decidere degli appelli riuniti proposti avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le quali erano state rigettate le impugnazioni - proposte da chi esportò un dipinto ad olio su tela (A. S.) e dall'attuale proprietaria straniera (T.K.C. Limited) - dei provvedimenti della Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura concernenti il rientro nel territorio italiano dell'opera, rivelatasi, in seguito all'autorizzata esportazione, di particolare pregio.

In particolare, tra gli altri, erano stati impugnati gli atti: *a*) del 15 novembre 2021, di annullamento in autotutela del rilascio dell'attestato di libera circolazione (art. 68 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») del quadro rilasciato il 6 agosto 2015 dall'Ufficio esportazione di Verona; *b*) del 17 dicembre 2021, di nuova determinazione di diniego dell'attestato di libera circolazione del quadro, con contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale; *c*) del 27 dicembre 2021, di ordine di rientro dell'opera sul suolo nazionale.

In fatto, il rimettente espone che:

- nel 2015 l'attestato di libera circolazione era stato emesso a fronte della descrizione della tela da parte dell'istante come raffigurazione di una figura femminile, attribuita alla scuola italiana del XVI secolo e con stima di euro 65.000,00;
- in esito al suo restauro, nel novembre del 2019 lo studio di un esperto d'arte aveva dimostrato la tela essere la rappresentazione della «Allegoria della pazienza» di Giorgio Vasari, sino ad allora ritenuta corrispondere ad un esemplare esposto nella Galleria Palatina di Firenze;
- nello stesso mese l'opera era stata esposta alla National Gallery di Londra;
- il dipinto faceva parte della collezione della moglie del richiedente, la cui famiglia era legata per parentela ad un cardinale, storico committente del Vasari, il cui motto tornò visibile sulla tela dopo il suo restauro.

In particolare, la sentenza del TAR Lazio aveva ritenuto non tardivo l'annullamento d'ufficio sia per l'operare dell'eccezione del comma 2 dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, sia perché «il termine non può che decorrere da quando si provi che l'amministrazione è venuta a conoscenza degli elementi che le erano stati sottratti, o offerti malamente». Nella specie, l'atto gravato indicava come data della scoperta il mese di luglio 2021 e i ricorrenti non avevano dato prova di una antecedente conoscenza.



In diritto, la sentenza parziale procede preliminarmente a esaminare e rigettare i motivi di appello relativi all'illegittimità per incompetenza della suddetta Direzione generale ad adottare i provvedimenti e si sofferma, di seguito, sull'esame dei motivi di appello concernenti la tardività della rideterminazione amministrativa perché adottata a distanza di sei anni, e dunque ben oltre il termine massimo di dodici mesi stabilito dal comma 1 dell'art. 21-*nonies* (motivi secondo e quarto dell'appello di A. S. e secondo dell'appello della T.K.C. Limited).

In proposito, il Consiglio di Stato esclude - diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado - la ravvisabilità della «prova piena» della «falsa rappresentazione dei fatti» e dunque il ricorrere della predetta eccezione al limite temporale per l'adozione dell'annullamento d'ufficio stabilita dal comma 2-*bis*: da un lato, la provenienza non è tra i dati che l'apposito modulo ministeriale indica come obbligatori nella denuncia di esportazione e, dall'altro lato, la descrizione dell'oggetto della rappresentazione pittorica come figura femminile era sì generica, ma non mendace.

Il giudice *a quo* conclude, dunque, per l'applicabilità della cesura temporale di cui al comma 1 dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Tuttavia, il Consiglio di Stato si preoccupa di rimarcare i «plurimi aspetti [d']ombra» che connoterebbero la vicenda e che avrebbero reso opportuna la descrizione analitica del soggetto del quadro e l'indicazione della sua provenienza da parte del proprietario (il dibattito nel periodo della denuncia di esportazione sull'individuazione dell'originale della «Allegoria della pazienza» del Vasari tra gli esemplari in circolazione, la parziale illeggibilità della tela proprio in corrispondenza del motto del committente, la presentazione del quadro insieme ad altri, del pari rappresentanti femminili).

1.3.- Tanto premesso, il giudice *a quo* motiva sui presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale della predetta disposizione.

1.3.1.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente ribadisce di dover decidere le doglianze in parola, facendo applicazione della disposizione censurata e prospetta l'influenza delle sollevate questioni sulla decisione del giudizio *a quo*.

In particolare, la norma che fissa il «termine di decadenza» condurrebbe alla riforma della sentenza del TAR Lazio con accoglimento dei ricorsi di primo grado, mentre, in esito alla invocata pronuncia di illegittimità costituzionale, l'adottabilità dell'atto di autotutela risulterebbe sottoposta al solo «termine ragionevole», sicché, per decidere l'appello, sarebbe necessario valutare «se le circostanze del caso concreto abbiano comunque giustificato i tempi dell'intervento in autotutela dell'amministrazione o se questi abbiano travalicato la soglia della ragionevolezza».

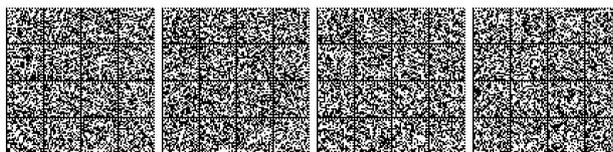
1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato assume che la norma che pone il limite temporale di dodici mesi all'annullamento di ufficio, indiscriminatamente per tutte le autorizzazioni, comprese quelle incidenti su un interesse sensibile e di rango costituzionale sarebbe manifestamente irragionevole e violerebbe al contempo la tutela all'integrità del patrimonio storico e artistico della Nazione apprestata dall'art. 9, primo e secondo comma, Cost. e il principio di buon andamento dell'amministrazione affermato dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Posto che il potere di annullamento d'ufficio avrebbe natura mista, di tipo giustiziale e di amministrazione attiva, e che il provvedimento di riesame è essenziale strumento per garantire la nuova cura dell'interesse pubblico oggetto dell'atto ritirato, i parametri costituzionali sarebbero vulnerati per più considerazioni.

1.4.1.- In primo luogo, sottoporre ad un limite temporale rigido il potere di annullamento in autotutela anche per gli atti autorizzatori riguardanti «interessi di rango super-primario», darebbe automatica prevalenza all'interesse privato alla conservazione del provvedimento ampliativo su quello pubblico antitetico, senza consentire il loro bilanciamento in relazione alla specifica vicenda amministrativa. Piuttosto, interessi pubblici di tal fatta sarebbero tendenzialmente prevalenti rispetto alla posizione (di matrice individuale) di affidamento del privato alla stabilità del titolo ottenuto e per la ponderazione del «peso specifico» delle posizioni contrapposte, sarebbe per converso adeguato sottoporre l'intervento in autotutela ad un termine elastico da modulare secondo il canone della ragionevolezza ed il cui esercizio soggiacerebbe al sindacato del giudice amministrativo.

Tra i predetti interessi di «valore primario» rientrerebbe certamente quello all'integrità del patrimonio storico e artistico, che si porrebbe come elemento costitutivo della memoria collettiva e fattore di identità comunitaria: infatti, la sua tutela risulta annoverata nella Costituzione tra i principi fondamentali dell'ordinamento come rimarcato anche dalla giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 151 del 1986).

Il Consiglio di Stato si preoccupa anche di escludere che la automatica prevalenza della posizione del privato su interessi pubblici preminenti possa giustificarsi con il principio della tutela dell'affidamento di matrice eurounitaria. La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ne predicherebbe un'applicazione elastica, scevra da ogni automatismo, parametrata al caso concreto e caratterizzata dal bilanciamento con altri valori. Le sentenze del giudice europeo «da[rebbero] rilievo proprio al fattore elastico della “ragionevolezza” del termine» (si cita CGUE, sentenza 17 aprile 1997, causa C-90/95, Decompte).



1.4.2.- In secondo luogo, la previsione di una barriera temporale, valida in assoluto, non consentirebbe di valutare correttamente la peculiarità e importanza del caso concreto nella valutazione sottesa all'esercizio del potere di annullamento, con specifico riguardo ad autorizzazioni il cui rilascio richiede l'apprezzamento di profili, anche complessi e controversi, di natura tecnica.

Tra queste indubbiamente rientra l'attestato di libera circolazione di un bene culturale, la cui emanazione richiede il ricorso a conoscenze di settore, soggette ad evoluzione e non riconducibili a scienze esatte, e, piuttosto, dotate di margini di opinabilità. La fattispecie in controversia dimostrerebbe in maniera evidente l'inadeguatezza del termine fisso di decadenza del potere di riesame dell'attestato rilasciato: nella particolare e non chiara cornice fattuale, solo la successione degli studi degli esperti d'arte in più anni avrebbe portato a mutare la paternità del dipinto e a consentire l'esportazione di un capolavoro di cui non si era apprezzato compiutamente il valore culturale.

D'altro canto, secondo il rimettente, solo la sottoposizione del potere di annullamento di ufficio ad un termine flessibile consentirebbe all'amministrazione di tener conto di vizi dell'atto originario pur coevi alla sua adozione, ma manifestatisi successivamente, alla luce del mutato quadro tecnico.

1.4.3.- In terzo luogo, il giudice *a quo* sostiene che il termine decadenziale stabilito per l'esercizio della potestà di cui all'art. 21-*nonies* censurato precluderebbe la «spendita di altri profili di capacità speciale autoritativa dell'amministrazione».

Infatti, l'annullamento si pone come presupposto logico-giuridico per il riesercizio dell'originario potere o di altri poteri amministrativi a questo connessi, che, pertanto, sarebbero indirettamente impediti dall'impossibilità di annullamento della determinazione originaria per l'intervenuta scadenza dei dodici mesi dalla sua adozione.

1.4.4.- Il rimettente supporta la doglianza di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata tramite il raffronto con altri istituti del procedimento amministrativo in cui agli interessi sensibili, tra cui quello alla tutela del patrimonio storico e artistico nazionale, è dedicata una disciplina parzialmente differenziata.

Così la legge n. 241 del 1990: 1) all'art. 20, comma 4, esclude l'applicazione delle disposizioni sul silenzio-assenso per i «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico»; 2) all'art. 19, comma 1, dichiara inoperante la disciplina della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) nei «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali»; 3) all'art. 14-*bis*, comma 2, lettera *c*), assegna alle «amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali» un termine raddoppiato rispetto a quello assegnato in via ordinaria alle amministrazioni per rendere le proprie determinazioni in ordine all'oggetto della conferenza semplificata; 4) all'art. 14-*ter*, comma 2, prevede per la conclusione dei lavori della conferenza di servizi simultanea un termine doppio rispetto a quello ordinario «qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali»; 5) infine, all'art. 14-*quinqüies*, comma 1, contempla specifici rimedi di superamento della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, in favore delle amministrazioni «preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali», che in quella sede abbiano espresso dissenso.

Secondo l'atto di rimessione, le predette previsioni normative sarebbero tutte accomunate dalla dilatazione dei tempi di valutazione riservati all'amministrazione in ragione della delicatezza dell'interesse coinvolto e della complessità dei relativi accertamenti.

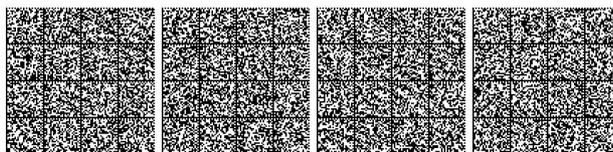
1.4.5.- In ultimo, il Consiglio di Stato esclude che la ragionevolezza della disciplina dell'annullamento di ufficio sia garantita dalla deroga prevista dall'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, in caso di false rappresentazioni dei fatti o di false dichiarazioni.

Infatti, tale ipotesi eccezionale non coprirebbe un ampio ventaglio di casi, come quello al suo esame, caratterizzati da situazioni di incertezza (un «*aliud pro alio*») e in cui non sarebbe ravvisabile la meritevolezza dell'interesse del privato a una incondizionata prevalenza, per decorso del tempo, sull'interesse pubblico.

1.5.- In ultimo, il giudice *a quo* lamenta il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, lettere *b*) e *d*), e 5, lettere *a*) e *c*), della Convenzione di Faro.

La discrezionalità del legislatore nella disciplina degli istituti giuridici sarebbe erosa, nella materia dei beni culturali, per effetto degli impegni assunti a livello internazionale dal predetto accordo.

Infatti, la disposizione censurata contrasterebbe con quanto ivi sancito e in particolare, «nell'ottica della garanzia del diritto fondamentale all'accesso all'eredità culturale, una responsabilità non solo individuale ma anche collettiva per la sua tutela la quale passa per l'obbligo dello Stato aderente a «riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società» e, di riflesso, a «promuovere la protezione dell'eredità culturale» anche predisponendo soluzioni normative che non siano di ostacolo alla realizzazione di tale scopo».



1.6.- Nella parte conclusiva dell'atto di rimessione, il giudice amministrativo di appello si premura di escludere la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

Il tenore dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 sarebbe inequivoco nello stabilire che il termine «non superiore a dodici mesi» per l'annullamento d'ufficio sia un termine massimo inderogabile e che la sua decorrenza sia dal «momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado: non vi sarebbe, dunque, possibilità di posticipare il suo spirare in relazione alle manifestazioni sopravvenute dell'illegittimità originaria.

2.- Si è costituito in giudizio A. S., colui che chiese e ottenne l'attestato di libera circolazione del dipinto e appellante in uno dei giudizi riuniti, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- La difesa della parte, dopo aver analiticamente ricostruito lo svolgimento del giudizio principale e ripercorso il contenuto dell'atto di rimessione, sostiene, in primo luogo, che le questioni siano inammissibili perché il petitum ablativo formulato sarebbe incoerente per eccesso rispetto alle ragioni che fonderebbero la prospettata illegittimità costituzionale.

In particolare, il rimettente lamenterebbe l'inadeguatezza del termine fisso per l'annullamento d'ufficio in relazione agli interessi sensibili e di rango costituzionale, ma poi chiederebbe la sua espunzione dal testo dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 per qualunque tipo di provvedimento autorizzativo o attributivo di vantaggi economici. Addirittura, a suo dire, l'intervento richiesto a questa Corte comporterebbe che per i provvedimenti amministrativi diversi da questi ultimi non vi sarebbe alcuna limitazione temporale.

2.2.- In secondo luogo, la parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché la pronuncia richiesta invaderebbe la sfera discrezionale riservata al legislatore, il quale, a differenza di altri «ambiti del procedimento amministrativo», non avrebbe, nella specie, ritenuto di dettare una disciplina derogatoria rispetto a quella generale.

2.3.- È, inoltre, eccepita l'inammissibilità per difetto di rilevanza sotto diversi profili.

2.3.1.- Il Consiglio di Stato, una volta ritenuta erronea la valutazione del TAR Lazio sul sussistere della falsa rappresentazione dei fatti, non avrebbe potuto che accogliere l'appello con annullamento del provvedimento amministrativo che su tale mendacio è stato fondato. Ciò, dunque, a prescindere da ogni questione sul termine dell'autotutela.

2.3.2.- Ancora, l'«abnorme lasso di tempo» trascorso tra l'annullamento officioso e l'atto annullato renderebbe ontologicamente irragionevole il termine di esercizio del potere di autotutela, sicché la disposizione censurata, pur emendata dalla richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale, porterebbe comunque all'accoglimento dell'impugnazione.

2.4.- Ancora in via preliminare, A. S. ritiene inammissibili le questioni per omessa adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Infatti, il giudice *a quo* avrebbe omesso qualsiasi motivazione a sostegno della violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, Cost. in relazione alla Convenzione di Faro, genericamente e assertivamente evocati.

2.5.- Nel merito, l'appellante nel giudizio amministrativo ha resistito alle diverse questioni promosse.

2.5.1.- In prima battuta, l'atto di costituzione contrasta la doglianza di irragionevolezza del termine per l'autotutela con riguardo all'interesse pubblico, di rango costituzionale, relativo alla tutela del patrimonio artistico e storico della Nazione.

La difesa della parte muove, anzitutto, dalle seguenti considerazioni generali:

- l'introduzione da parte del legislatore del limite massimo per la funzione del riesame con riguardo ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, dapprima di diciotto mesi, di seguito di dodici mesi, risulterebbe funzionale al legittimo affidamento che trova riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale, nell'ordinamento eurounitario e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'evoluzione legislativa avrebbe così mutato i contorni del potere di autotutela da potere immanente ed inesauribile a potere regolamentato e confinato, nel regime temporale, entro un termine prefissato;

- il legislatore avrebbe provveduto ad operare un bilanciamento dei valori e interessi contrapposti non irragionevolmente: da un lato, per la tutela dell'affidamento legittimo del privato, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, al comma 1, rende stabile l'atto amministrativo trascorso il (congruo e non breve) termine di un anno, ma per contro, nell'ottica pubblicistica, al comma 2-*bis*, preserva l'intervento in autotutela anche in un momento successivo, in tutti i casi in cui il provvedimento ampliativo sia stato conseguito per effetto di false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni mendaci dell'interessato;

- non potrebbe, poi, predicarsi che l'interesse alla tutela del patrimonio artistico nazionale, in quanto valore primario, sia automaticamente prevalente sul principio di legittimo affidamento, in quanto, a sua volta, valore altrettanto fondamentale;



- d'altro canto, consentire alla pubblica amministrazione di ritirare gli atti autorizzatori dopo un tempo indeterminato inciderebbe negativamente sui negozi giuridici che sorgono dopo tali autorizzazioni. Così nel settore delle opere d'arte, la caducabilità, senza termine certo, dell'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 cod. beni culturali arrecherebbe grave danno alla circolazione internazionale delle stesse.

2.5.2.- Di seguito, la parte declina tali assunti con specifico riferimento alla fattispecie in controversia nel giudizio principale.

È evidenziato che nel procedimento (di primo grado) volto al rilascio dell'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 cod. beni culturali - già di per sé gravoso limite al regime circolatorio dei beni in proprietà privata -, l'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale ha il potere-dovere di valutare tutti gli interessi rilevanti, potendo anche conclusivamente determinarsi nel senso di vietare «la vendita» di un bene privato all'estero. A tal fine, l'opera è materialmente consegnata ed esaminata da parte di organi tecnici dell'amministrazione particolarmente qualificati, dotati di poteri di accertamento.

In esito alla determinazione così adottata, l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio storico-artistico potrebbe trovare ancora tutela con un provvedimento di secondo grado, ma non oltre il termine annuale in contestazione, in quanto incide su vicende già consolidate.

Inoltre, il venire in rilievo di una attività di autotutela e non di amministrazione attiva giustificerebbe, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la mancanza di una disciplina differenziata per gli interessi paesaggistici, culturali e ambientali diversamente, da quanto previsto in altri istituti del procedimento amministrativo, che attengono a procedimenti di primo grado.

2.5.3.- La questione di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sarebbe ancora non fondata.

Il principio di buon andamento richiederebbe, infatti, che i procedimenti amministrativi siano idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, nel rispetto dei diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti dall'attività amministrativa.

Piuttosto, la previsione di una barriera temporale, oltre la quale si consuma il potere di annullamento, tutelerebbe anche essa stessa il buon andamento dell'amministrazione poiché indurrebbe l'amministrazione al rispetto dei criteri di economicità e rapidità e perseguirebbe il principio di certezza delle decisioni amministrative incidenti nella sfera dei soggetti privati.

2.5.4.- Infine, quanto al lamentato contrasto dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 con la Convenzione di Faro, l'atto difensivo ne esclude la fondatezza: per un verso, il prefissato tempus ad quem non sarebbe di ostacolo al riconoscimento dell'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale né alla protezione della suddetta «eredità culturale»; per altro verso, nessuno degli obblighi assunti dall'Italia in sede pattizia escluderebbe, anche solo indirettamente, la previsione del termine di consumazione del potere in autotutela.

A ciò si aggiunge che, come il patrimonio storico-artistico trova tutela in tale convenzione, i contrapposti interessi in rilievo trovano riconoscimento in altri obblighi internazionali assunti dall'Italia, e, in particolare, nei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento del privato sanciti nell'art. 6 CEDU (nella «dimensione collettiva») e nell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (quanto alla protezione della proprietà privata), nonché nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

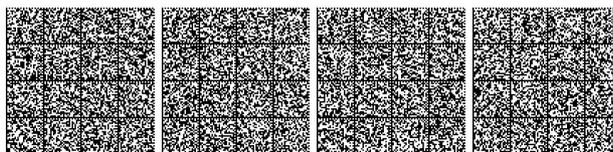
3.- Si è costituita altresì l'altra appellante nel giudizio *a quo* e attuale proprietaria del quadro, la T.K.C. Limited, che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità e, nel merito, per la non fondatezza delle sollevate questioni.

La parte, dopo avere illustrato gli accadimenti fattuali e processuali della vicenda e dopo aver ripercorso l'evoluzione sull'introduzione e sulle modifiche della disciplina sull'istituto dell'annullamento d'ufficio di cui al censurato art. 21-*nonies*, comma 1, si dedica, in via preliminare, a contrastare l'inammissibilità delle questioni per più profili.

3.1.- In primo luogo, il rimettente richiederebbe una pronuncia preclusa a questa Corte per invasione della discrezionalità del legislatore: la disciplina dettata sulla modalità temporale di esercizio dell'autotutela sarebbe una delle plurime soluzioni normative in astratto ipotizzabili e non troverebbe una soluzione costituzionalmente vincolata né in termini di rime obbligate, né in termini di rime adeguate.

3.2.- In secondo luogo, la difesa eccepisce l'irrelevanza delle questioni.

Anzitutto, il Consiglio di Stato non avrebbe esaminato tutti i motivi di impugnazione della pronuncia di primo grado sottoposti al suo giudizio e, dunque, non avrebbe dimostrato la rilevanza del dubbio di costituzionalità. Infatti, il rimettente si sarebbe soffermato a valutare solo quattro dei sette motivi di appello proposti da A. S. e due sugli undici di quelli proposti dalla T. K.C. Limited senza considerare che quelli non trattati avrebbero potuto comportare l'accoglimento delle impugnazioni con assorbimento delle censure che involgono l'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990.



Ancora, posto che il giudice *a quo* non avrebbe motivato, alla luce delle circostanze del caso concreto, sulla effettiva ragionevolezza del termine con cui l'atto di autotutela è stato adottato dal Ministero della cultura, ma avrebbe rinviato tale valutazione all'esito dell'eventuale pronuncia caducatoria del termine fisso, la sentenza di questa Corte potrebbe essere inutiliter data.

3.3.- In terzo luogo, la società inglese spiega eccezione di carenza del tentativo di interpretazione conforme della disposizione censurata, assumendo che sia stato condotto dal rimettente in modo solo apparente.

L'esegesi conforme sarebbe agevolmente offerta dalla lettura combinata del censurato comma 1 dell'art. 21-*nonies* con il comma 2-*bis*, con cui il legislatore avrebbe posto un limite alla tutela della certezza del destinatario del provvedimento amministrativo nei suoi comportamenti antiggiuridici.

3.4.- Quanto alla evocazione dei singoli parametri, anche questo atto di costituzione sostiene l'inammissibilità delle questioni proposte per violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione di Faro, per genericità.

3.5.- L'attuale proprietaria della tela sostiene nel merito la non fondatezza delle questioni per plurime considerazioni, alcune delle quali coincidenti con le deduzioni di A. S.

In via aggiuntiva rispetto alla difesa dell'altra parte, la T.K.C. Limited ha rimarcato: *a)* che l'annullamento in autotutela si colloca a valle di una decisione adottata in un sistema che garantirebbe adeguatamente la tutela dei beni culturali, sia tramite la disciplina della legge sul procedimento amministrativo, che sottrae gli interessi culturali a meccanismi di semplificazione, sia tramite la disciplina dello specifico procedimento sul controllo della loro circolazione internazionale; *b)* che per sopravvenienze di fatto o per il sopraggiungere di motivi di interesse pubblico, l'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 prevede il diverso strumento della revoca, dietro indennizzo del privato pregiudicato dalla rimozione del provvedimento amministrativo; *c)* che i lavori preparatori alla riforma del 2015 dell'art. 21-*nonies* testimonierebbero che la previsione di una scadenza predeterminata sarebbe preordinata a garantire l'efficienza e la legittimità dell'azione della pubblica amministrazione e, dunque, al principio di buon andamento; *d)* che la lettura moderna dei principi di cui all'art. 97 Cost. richiederebbe all'amministrazione di agire nell'interesse pubblico, ma in termini improntati al rispetto del legittimo affidamento dei destinatari della sua azione; *e)* che la Convenzione di Faro è stata ratificata in Italia nel 2020 e, dunque, anni dopo il rilascio dell'attestato di libera circolazione dell'opera.

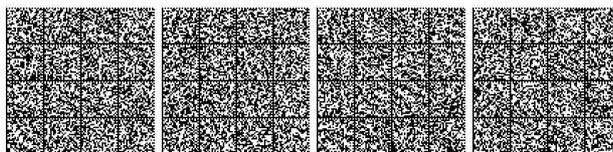
4.- In vista dell'udienza pubblica, la T.K.C. Limited ha depositato memoria illustrativa in cui ha ribadito e approfondito le proprie difese.

Dopo avere sottolineato il mancato intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, la parte, integrando quanto dedotto nell'atto di costituzione: *a)* ha sottolineato che l'affidamento legittimo del privato sia da intendere non come un interesse meramente individuale, ma come un interesse pubblico meritevole di tutela, al pari di quello alla legalità del provvedimento amministrativo; *b)* ha rimarcato l'erroneità dell'affermazione del rimettente secondo cui dalla auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale conseguirebbe la «riespansione» della regola generale di soggezione del potere di annullamento al termine ragionevole, prospettando, piuttosto, che l'evoluzione legislativa avrebbe posto il termine fisso come regola generale; *c)* ha evidenziato che i procedimenti che coinvolgono gli interessi culturali sono aggravati, sicché il privato avrebbe una aspettativa rinforzata rispetto alla legittimità del provvedimento amministrativo e in ultimo; *d)* ha ribadito le specificità del procedimento volto al rilascio dell'attestato alla libera circolazione, non ultima la sua validità per un arco temporale quinquennale.

5.- Anche A. S. ha depositato memoria illustrativa nella quale, insistendo nelle eccezioni e difese già spiegate, ha approfondito la pregiudizievole situazione di incertezza che deriverebbe a collezionisti e operatori del settore dell'arte dall'annullabilità senza termine predeterminato degli attestati di libera circolazione. Infatti, la fisiologica variabilità delle attribuzioni delle opere d'arte da parte di storici e critici d'arte, anche a distanza di tempo notevolmente lungo, in esito a valutazioni che non sono guidate da una scienza esatta, consentirebbe all'amministrazione di annullare i titoli all'esportazione rilasciati anche molti anni prima.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, lettere *b)* e *d)*, e 5, lettere *a)* e *c)*, della Convenzione di Faro, della legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui stabilisce il termine finale di un anno per l'esercizio del potere di annullamento di ufficio anche con riguardo alle autorizzazioni che incidono su interessi di rango «sensibile e di rango costituzionale», come la tutela del patrimonio storico e artistico nazionale.



La disposizione censurata prevede che il potere di annullamento di ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi possa essere esercitato «entro un termine ragionevole» e che questo, nel solo caso dei «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», non possa, comunque, superare i «dodici mesi dal momento dell'adozione».

Di tale ultimo limite temporale è tuttavia esclusa l'applicazione - da parte del comma 2-*bis* del medesimo articolo - laddove i predetti atti ampliativi siano stati «conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato».

1.1.- Nei giudizi riuniti a quibus si controverte, in grado di appello, della illegittimità, per tardività, del provvedimento del novembre del 2021 di annullamento in autotutela di una autorizzazione all'esportazione (l'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 cod. beni culturali), rilasciata nel 2015, di un quadro presentato dal richiedente come olio su tela di «scuola italiana del XVI secolo, e raffigurante una figura femminile».

L'annullamento in autotutela, motivato sul riscontro del vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti dell'atto di primo grado, era stato esercitato poco dopo che l'amministrazione aveva appreso che l'opera, nel 2019 - in esito al suo restauro - era stata attribuita da uno storico dell'arte a Giorgio Vasari e di seguito esposta alla National Gallery di Londra.

Il giudice *a quo* - dopo avere escluso il ricorrere delle condizioni di inoperatività del termine annuale di cui al comma 2-*bis* - assume che le impugnazioni risulterebbero fondate per essere l'annullamento dell'attestato intervenuto ben oltre la scadenza fissa dei dodici mesi, ma prospetta un loro possibile diverso esito nel caso in cui, per effetto della invocata pronuncia di illegittimità costituzionale, il potere di riesame risultasse sottoposto al solo limite flessibile del «termine ragionevole», stabilito in via generale per i provvedimenti amministrativi.

1.2.- Secondo il rimettente, la previsione di una scadenza predeterminata per la funzione di riesame con riguardo alle autorizzazioni concernenti i beni culturali sarebbe manifestamente irragionevole e violerebbe al contempo i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e della tutela del patrimonio storico e artistico in quanto, decorso il termine, sarebbe sancita l'automatica prevalenza della posizione individuale di affidamento sull'interesse pubblico di rilievo costituzionale, sulla prima tendenzialmente preponderante. Nella sostanza, la consumazione della potestà di autotutela impedirebbe all'amministrazione di rinnovare la cura dell'interesse «super-primario» alla protezione del patrimonio culturale sotteso al provvedimento illegittimo di «primo grado», sottraendole ogni possibilità di: *a)* apprezzare le peculiarità e importanza del caso concreto; *b)* ponderare gli interessi contrapposti; e *c)* provvedere, in esito all'annullamento, con il riesercizio del potere di primo grado e/o altri poteri amministrativi connessi.

2.- Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre esaminare i profili preliminari che interessano il giudizio.

2.1.- Anzitutto, di ufficio, deve essere precisato - in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte - che non inficia l'ammissibilità delle questioni la circostanza che l'atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale abbia la forma della sentenza non definitiva, in luogo di quella dell'ordinanza.

Con tale provvedimento, infatti, il giudice *a quo* non ha integralmente definito il procedimento principale e, dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (tra le altre, sentenze n. 59 del 2025, n. 33 del 2023, n. 264 del 2022 e n. 218 del 2021).

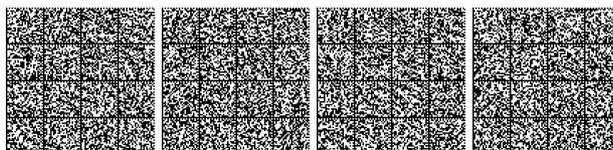
2.2.- Le parti hanno spiegato cinque diverse eccezioni preliminari.

2.2.1.- In primo luogo, il richiedente l'esportazione eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché il petitum ablativo formulato sarebbe incoerente per eccesso rispetto alle ragioni che fonderebbero la prospettata illegittimità costituzionale. A suo avviso, il rimettente lamenterebbe l'inadeguatezza della cesura temporale per l'annullamento d'ufficio in relazione ai soli provvedimenti ampliativi che riguardano gli interessi di rango costituzionale, ma poi chiederebbe la sua caducazione per qualunque tipo di atto autorizzativo o attributivo di vantaggi economici.

L'eccezione non è fondata.

Diversamente da quanto asserito dalla parte, il provvedimento di rimessione contesta la legittimità costituzionale del *dies ad quem* del potere di riesame riferito alle sole autorizzazioni aventi ad oggetto interessi «sensibili», come la tutela del patrimonio storico e artistico, e coerentemente ne chiede una caducazione *in parte qua*.

È chiaro, dunque, il senso delle censure formulate dal giudice *a quo* a questa Corte, che, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (tra le altre, sentenza n. 46 del 2024 e, nello stesso senso, sentenza n. 12 del 2024).



2.2.2.- Tanto il richiedente l'esportazione quanto la società divenuta proprietaria dell'opera hanno eccepito che la pronuncia richiesta dal rimettente invaderebbe la sfera discrezionale spettante al legislatore in ordine al limite temporale di esercizio del potere di autotutela.

L'eccezione va disattesa.

Non v'è dubbio che il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dei termini dell'azione amministrativa. Ma le sue scelte, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 25 del 2025, n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011).

Invero, il rimettente non chiede una pronuncia additiva tesa a sostituire la volontà del legislatore con una disciplina di segno diverso, ma dubita della compatibilità, con gli evocati parametri costituzionali, della scelta legislativa di prevedere il termine di dodici mesi anche ove siano coinvolti gli interessi culturali protetti dall'art. 9 Cost.

In definitiva, quanto eccepito attiene semmai al merito e non alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (in termini analoghi, sentenze n. 25 del 2025, n. 196 e n. 134 del 2024 e n. 171 del 2022).

2.2.3.- Ambedue le parti eccepiscono il difetto di rilevanza per due distinti profili.

Anzitutto, le questioni sarebbero irrilevanti per mancato esame da parte del Consiglio di Stato di numerosi motivi di appello, il cui accoglimento avrebbe escluso la necessaria applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

L'eccezione per tale profilo non ha pregio.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra in modo non implausibile le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 125 del 2024, n. 42 del 2023 e n. 192 del 2022).

Nella specie, il Consiglio di Stato - dopo aver rigettato le doglianze logicamente pregiudiziali sulla incompetenza dell'organo che aveva disposto l'annullamento in autotutela - ha affrontato i motivi relativi alla violazione del termine annuale stabilito dal censurato art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, in quanto li ha ritenuti prioritari e assorbenti rispetto agli altri: tanto si desume dalla affermazione del rimettente secondo cui il denunciato vizio avrebbe comportato l'accoglimento delle impugnazioni per evidente superamento di quella scadenza.

Peraltro, ciò trova riscontro nelle rubriche dei motivi di appello riportati nella sentenza parziale, dal cui esame si evince che quelli non trattati attenevano a illegittimità relative alla modalità di esercizio del potere di annullamento e ai provvedimenti ad esso conseguenti e, dunque, a vizi logicamente successivi a quello con cui si contesta la consumazione del potere di annullamento per tardività. Per contro, la difesa che ha spiegato l'eccezione non si è fatta carico di individuare i motivi «aventi «priorità logica»» (sentenza n. 202 del 2021, ordinanze n. 179 del 2014 e n. 158 del 2013).

Ancora, le parti sostengono che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, tesa a rendere applicabile al provvedimento impugnato il solo limite elastico, sarebbe «inutiliter data» rispetto al giudizio *a quo*. In particolare, il Consiglio di Stato non avrebbe esposto le ragioni per le quali, nella fattispecie al suo esame, l'abnorme lasso temporale di sei anni, intercorso tra l'atto di annullamento e l'atto annullato, potrebbe costituire un «termine ragionevole».

Anche per tale profilo l'eccezione è infondata.

Il giudice *a quo* non ha anticipato il giudizio di congruità temporale da compiere nell'eventualità in cui sia caduca la norma sulla scadenza rigida, ma ha posto in luce gli elementi a tal fine rilevanti (il tipo di interesse pubblico tutelato, il comportamento del denunciante, l'evoluzione sugli studi scientifici sul quadro).

Tanto è sufficiente a dimostrare la rilevanza attuale delle questioni - atteso che risulta prospettato il loro concreto collegamento con le vicende oggetto del giudizio principale - e, dunque, ad escludere che esse siano astratte e ipotetiche (sentenze n. 241 del 2019 e n. 84 del 2016).

2.2.4.- Va ancora respinta l'eccezione di «solo apparente» sperimentazione del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

Il giudice amministrativo ha fatto corretta applicazione del principio della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (tra le tantissime, sentenze n. 44 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 221 del 2019).

Egli, infatti, ha espressamente escluso la praticabilità di una esegesi dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 che consenta di posticipare lo spirare del termine di decadenza per gli interessi sensibili, stante l'inequivocità del suo dato testuale nello stabilire, da un lato, che il termine «non superiore a dodici mesi» sia un tempo massimo inderogabile e, dall'altro, che la sua decorrenza sia «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado.



2.2.5.- Le difese lamentano in ultimo l'inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza in riferimento alle violazioni degli artt. 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

L'eccezione è fondata solo con riguardo alla censura che concerne, per mezzo dell'art. 117, primo comma, Cost., i parametri internazionali.

Quanto a questi, infatti, il rimettente si limita a evocare gli impegni assunti dallo Stato italiano con la Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società e precisamente gli obblighi di «riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società» e, di riflesso, a «promuovere la protezione dell'eredità culturale» anche predisponendo soluzioni normative che non siano di ostacolo alla realizzazione di tale scopo».

Pertanto, la denuncia del contrasto dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 con tali obblighi internazionali è priva di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato. Dal che consegue, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 112 del 2024, n. 198 e n. 108 del 2023).

Diversamente deve dirsi in riferimento alla lesione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Il giudice *a quo* argomenta in modo sufficiente il pregiudizio che la norma arrecherebbe al buon andamento nel settore dei beni culturali: nel suo complesso, infatti, l'atto di rimessione è chiaro nel lamentare che il decorso del limite temporale predeterminato impedirebbe all'amministrazione di rispondere alla rinnovata esigenza di cura del patrimonio artistico tramite il riesame del provvedimento illegittimo e l'emanazione di una nuova determinazione amministrativa, secondo scelte discrezionali emanate in esito alla valutazione della «peculiarità del caso concreto» e alla ponderazione «del peso specifico degli interessi coinvolti».

Peraltro, la doglianza è formulata attraverso la denuncia di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, e, dunque, in combinazione con quella di violazione dell'art. 3 Cost., secondo quanto costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 258 del 2022, n. 208 del 2014, n. 243 del 2005, n. 306 e n. 63 del 1995 e n. 250 del 1993).

3.- L'esame del merito delle questioni sollevate richiede una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in relazione al «tempo» dell'annullamento in autotutela.

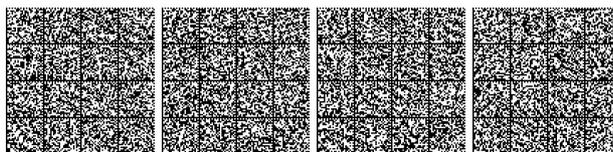
3.1.- Come noto, l'annullamento cosiddetto d'ufficio (o atto di riesame in senso stretto) va annoverato tra i provvedimenti di «secondo grado» con cui l'amministrazione esercita la funzione di riesame di atti già adottati, al fine di garantire la cura dell'interesse pubblico in via continuativa. Si contraddistingue, in tale ampia categoria, per essere il provvedimento discrezionale di portata eliminativa, con effetti *ex tunc*, di un precedente atto affetto da illegittimità originaria.

Lo specifico aspetto della tempistica dell'esercizio del potere di annullamento in autotutela è stato oggetto di più interventi normativi che hanno comportato una significativa evoluzione.

Tradizionalmente - sino a che non è stata introdotta la disposizione censurata - la funzione del riesame è stata ritenuta espressione dello stesso potere esercitato in primo grado (o di un potere implicito che da questo derivava), di cui condivideva il carattere di inesauribilità, e il suo fondamento costituzionale è stato rintracciato nel principio di buon andamento dell'amministrazione. Ne è conseguito, sotto il profilo temporale, che il potere di annullamento è stato ritenuto inconsumabile e discrezionale nel quando, salvo il limite individuato dalla giurisprudenza, dapprima, nella carenza di un interesse concreto e attuale all'annullamento per «l'operare del fatto compiuto» e, di seguito, nella decorrenza di un termine ragionevole (Consiglio di Stato, sezione sesta, decisione 15 novembre 1999, n. 1812 e sezione quinta, decisione 20 agosto 1996, n. 939, e ancor prima nella giurisprudenza europea, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 3 marzo 1982, causa 14/81, Alpha Steel Ltd contro Commissione).

L'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 - introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che per la prima volta ha positivizzato, in termini generali, il potere di riesame - ha fatto proprio il concetto del «termine ragionevole», inserendo il mancato decorso di quel tempo tra le condizioni per il suo esercizio, accanto a quelle della presenza di specifiche ragioni di interesse pubblico che giustificano l'annullamento del provvedimento di «primo grado» (distinte dal mero ripristino della legalità violata) e della valutazione degli interessi dei destinatari del provvedimento (in primis, l'affidamento da loro in esso riposto) e dei controinteressati.

L'intervento legislativo del 2005, per un verso, è stato inquadrato in un più ampio contesto di evoluzione ordinamentale caratterizzata da «una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all'amministrazione» e, per altro verso, ha indotto alla (almeno parziale) rimeditazione della teorica della perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 8).



Tuttavia, la scelta normativa di una limitazione temporale tramite il ricorso a «un concetto non parametrico ma relazionale, riferito al complesso delle circostanze rilevanti nel caso [concreto]» ha comportato la sua qualificazione non come termine di decadenza del potere di autotutela, con sua conseguente «consum[azione] in via definitiva», bensì come elemento determinante nella «modalità di esercizio» di tale potere (ancora, Consiglio di Stato, sentenza n. 8 del 2017), in una logica conformativa del potere al suo interno.

3.2.- Proprio sull'ambito applicativo del termine elastico il legislatore è tornato modificando, in duplice senso, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

L'art. 6, comma 1, lettera *d*), numeri 1) e 2), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) ha, in particolare, voluto ovviare agli inconvenienti connaturali all'adozione di un concetto giuridico indeterminato, in luogo di una scadenza predeterminata, con riguardo all'annullamento di atti favorevoli ai privati, tenendo in considerazione la fiducia sui «titoli pubblici» dei destinatari e dei terzi, non ultimi degli investitori stranieri e degli operatori del libero mercato europeo, negativamente incisi «dall'incertezza giuridica delle procedure amministrative» (considerando n. 43 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, cosiddetta direttiva «Bolkestein»).

Pertanto, la novella è intervenuta, in prima battuta, sul censurato comma 1, specificando per i provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici - e dunque per gli atti ampliativi in cui è più evidente l'affidamento del «beneficiario» dell'atto -, che l'annullamento possa intervenire «entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'[a loro] adozione».

L'argine temporale di tipo fisso è stato inteso come un vero e proprio termine decadenziale di «valenza nuova [volto] a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati» e, dunque, espressione di una «regola di certezza dei rapporti [tra il potere pubblico e i privati], che rende imm modificabile l'assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, [si da far] prevalere l'affidamento» (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 30 marzo 2016, n. 839).

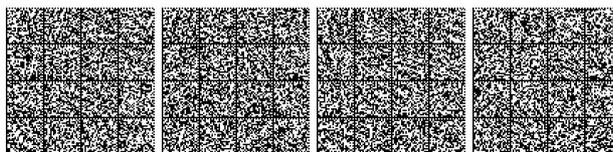
Anche questa Corte, occupandosi dei poteri di controllo «postumi» riservati alla PA in caso di SCIA nel termine e alle condizioni di cui all'art. 21-*nonies* (art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990), si è espressa nel senso che la decorrenza del relativo termine determina l'«effetto estintivo di tale potere» e il consolidamento definitivo della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti dell'amministrazione «ormai priva di poteri» e dei terzi controinteressati (sentenza n. 45 del 2019).

Condivisibilmente, dunque, la novità legislativa è stata ritenuta significativa di un «nuovo paradigma» nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione [...] nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza» (ancora, Consiglio di Stato, parere n. 839 del 2016).

Tuttavia, come noto, nel nostro ordinamento, come in quello europeo (sin da CGCE, sentenza 22 marzo 1961, nelle cause riunite 42 e 49/59, *Société nouvelle des usines de Pontienne - Acières du Temple, SNUPAT*) è riconosciuta tutela all'affidamento solo se legittimo, vale a dire se incolpevole o fondato sulla buona fede. E ciò vale, nei rapporti tanto tra privati, quanto tra privati e amministrazione, e per questi ultimi con riferimento sia all'attività amministrativa provvedimentale, sia all'attività amministrativa di diritto privato (art. 1, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990 e art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «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»).

Per questo - nel solco dell'orientamento già consolidato della giurisprudenza amministrativa con riguardo all'autotutela nel suo complesso -, in seconda battuta, il legislatore ha accompagnato il termine decadenziale fisso a una fattispecie di esclusione di sua applicabilità per immeritevole considerazione della posizione del destinatario del provvedimento invalido: all'art. 21-*nonies* è stato così aggiunto il comma 2-*bis*, a mente del quale l'amministrazione è legittimata all'annullamento del provvedimento invalido «anche dopo la scadenza del [predetto] termine», allora fissato in «diciotto mesi», in caso «di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato».

Tale eccezione, è il caso di ricordare, è interpretata dal giudice amministrativo - sulla base del dato testuale costituito dalla disgiunzione «o» e di un argomento teleologico - nel senso che il termine finale non opera tutte le volte in cui si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sezione sesta, sentenza



27 febbraio 2024, n. 1926). Anche in tale caso, infatti, l'erroneità dei presupposti per il rilascio del provvedimento amministrativo non è imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione, ma esclusivamente alla parte che ha fornito una falsa descrizione della realtà fattuale, oggettivamente verificabile e non opinabile.

L'operare del termine rigido e la previsione della sua inapplicabilità, con il riespandersi del solo limite del «termine ragionevole», secondo la logica della protezione dell'affidamento solo se meritevole, trova riscontro anche nella loro differente decorrenza: *a)* la scadenza a mesi si computa - secondo la chiara formula legislativa - «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado; *b)* diversamente, il termine ragionevole - secondo la giurisprudenza amministrativa - ha il suo avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte della PA. Infatti, in questo secondo caso, l'amministrazione è nell'impossibilità, in un momento anteriore, di conoscere fatti e circostanze rilevanti a causa del comportamento imputabile al soggetto che ha beneficiato del provvedimento. In senso opposto, nel primo caso, l'esclusione della «decorrenza mobile» si spiega con la ragione che non può la negligenza dell'amministrazione precedente tradursi nel suo vantaggio di differire continuamente il *dies a quo* per l'esercizio della potestà di annullamento (tra le altre, Consiglio di Stato, sentenze n. 7134 e n. 1926 del 2024).

3.3.- Più di recente, l'art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108 ha modificato il tempus ad quem previsto dal censurato comma 1 dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, riducendolo da diciotto a dodici mesi. La relazione illustrativa al relativo disegno di legge ha esplicitato la finalità della novella di «consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico».

3.4.- Infine, deve darsi ancora conto che attualmente è all'esame del Parlamento un ulteriore abbassamento del termine ad quem a sei mesi (art. 1 del disegno di legge A.S. n. 1184 - XIX Legislatura, recante «Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese»).

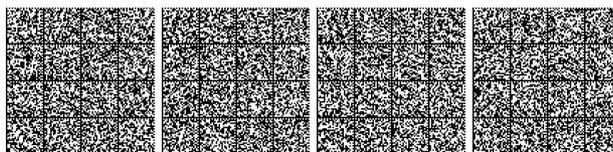
Invero, l'ipotesi normativa di una riduzione del vigente termine non è una novità, posto che già in passato, nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, il termine era stato ridotto, in via eccezionale e transitoria, a tre mesi (art. 264, comma 1, lettera b, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77) e atteso che, di recente, la sua riduzione a sei mesi è stata prevista nel settore speciale della produzione di energia da fonti rinnovabili in relazione alla sola ipotesi del titolo abilitativo semplificato perfezionato per silenzio, ex art. 8, comma 10, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

3.5.- Come osservato dal rimettente, l'art. 21-*nonies* non reca, invece, alcuna speciale considerazione dell'interesse al patrimonio artistico o di altri interessi «sensibili» (in primis quelli inerenti al paesaggio, all'ambiente e alla salute), diversamente da quanto avviene nella disciplina di altri istituti del procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241 del 1990 (artt. 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quinquies*, 16, 17, 17-*bis*, 19 e 20).

In particolare, il legislatore, con riguardo all'annullamento in autotutela, non ha ritenuto, dunque, né di eccettuare al loro ricorrere l'applicazione del termine di decadenza - similmente ai casi in cui ha escluso l'operare di alcuni istituti di semplificazione procedimentale (i meccanismi devolutivi per l'acquisizione dei pareri e valutazioni tecniche di cui agli artt. 16 e 17) o provvedimentale (il silenzio-assenso cosiddetto verticale di cui all'art. 20) e di liberalizzazione (la SCIA di cui all'art. 19) - né di aumentare la sua durata (o di differire la sua decorrenza) - similmente a quanto disposto nella disciplina della conferenza di servizi (che, agli artt. 14-*bis*, comma 2, lettera c, e 14-*ter*, comma 2, prevedono, rispettivamente, per la conferenza semplificata, il raddoppio del termine per la trasmissione della determinazione da parte dell'amministrazione preposta agli interessi sensibili all'amministrazione precedente e, nella conferenza simultanea, il raddoppio del termine di conclusione dei lavori) e del silenzio-assenso orizzontale tra amministrazioni (che, all'art. 17-*bis*, comma 3, prevede la triplicazione del termine per la comunicazione dell'atto di assenso dall'amministrazione interpellata alla precedente, in difetto del quale si intende acquisito).

Neppure nei lavori preparatori dei ricordati tre interventi legislativi risulta essere mai stata sollecitata (a differenza di quanto avvenuto in ordine all'approvazione del suddetto art. 17-*bis*) la necessità di un regime «aggravato» per la potestà di annullamento dei provvedimenti che coinvolgono tali interessi e, in particolare, non è mai stata posta in discussione la trasversalità delle regole sul termine fisso.

3.6.- Nel concludere l'esposizione del quadro normativo, va sottolineato che esso è coerente con l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione.



Il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta “supremazia” (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua “inesauribilità”, nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.).

Dal descritto passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio deriva che la norma che attribuisce il potere per la realizzazione di uno specifico interesse pubblico fa di questo non solo il fine, ma la causa stessa del potere: proprio in quanto il potere è strumentale, va esercitato nella misura in cui serve al soddisfacimento dell’interesse pubblico ed è proporzionatamente occorrente a tal fine, quindi con il minimo sacrificio dell’interesse del privato, ma anche degli altri interessi pubblici. La sede delle relazioni tra gli interessi è il procedimento amministrativo: in questa sede, l’interesse pubblico primario, che giustifica il potere, si confronta con gli altri interessi pubblici coinvolti e con gli interessi dei privati, i quali non solo possono avere consistenza oppositiva rispetto al potere che ne invade la sfera soggettiva, ma spesso volte hanno consistenza di pretesa al suo esercizio, volto ad ampliare la sfera soggettiva, pretesa che in molti casi ha fondamento nelle previsioni costituzionali. Il corretto confronto di questi interessi, secondo la conformazione datane dalla legge, è garanzia di legittimità della decisione amministrativa, così formatasi, con la quale si esaurisce quel potere.

Il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce espressione di quel potere già esercitato, bensì di un altro potere riconosciuto in via generale all’amministrazione, quello dell’annullamento d’ufficio, che, proprio perché diverso da quello esercitato e su cui va a incidere, è assoggettata a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione. In particolare - come si è già osservato (punto 3.2.) - in sede di riesame emerge l’esigenza di una regola di certezza e di correttezza nei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende imm modificabile l’assetto degli interessi che si è consolidato nel tempo.

4.- Alla luce del descritto quadro normativo e della sua evoluzione, possono essere esaminate le questioni di violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e della tutela del patrimonio storico e artistico, sollevate dal giudice rimettente.

Le questioni non sono fondate.

4.1.- La previsione del termine finale fisso per l’esercizio del potere di annullamento degli atti autorizzatori, senza eccezioni (o distinguo) per gli interessi culturali, non risulta, anzitutto, manifestamente irragionevole e lesiva dell’interesse culturale protetto dall’art. 9 Cost.

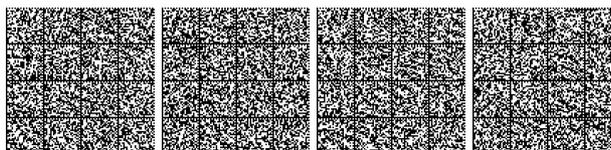
È argomento centrale per tale conclusione la considerazione - della cui rilevanza si è detto (punto 3.6.) - che l’annullamento d’ufficio è espressione di una funzione di secondo grado, avente a oggetto un provvedimento emanato nell’esercizio di un determinato potere.

4.1.1.- Posto, infatti, che, con l’annullamento in autotutela, l’amministrazione reinterviene su una precedente attività amministrativa, è di questa che vanno, semmai, valorizzate le plurime regole a garanzia degli interessi pubblici di rango costituzionale dettate dalla legge sul procedimento o dalle leggi settoriali: tanto quelle in ordine alle modalità di esercizio dei relativi poteri, quanto quelle relative al loro tempo.

In questo senso, in via generale, si è visto che la legge n. 241 del 1990 appronta in diversi istituti un regime *ad hoc* per tali interessi “sensibili”, compreso quello culturale, ma ancora, significativamente, a loro dà rilievo nella disciplina della tempistica dei procedimenti di primo grado: l’art. 2, al comma 2, fissa il termine generale di trenta giorni per la conclusione del procedimento, ma fa salve le diverse disposizioni speciali e, soprattutto, consente, con le diverse forme dettate dai successivi commi 3 e 4, la sua elevazione sino a centottanta giorni, anche in considerazione «della natura degli interessi pubblici tutelati».

Inoltre, con specifico riferimento al settore dell’attività amministrativa oggetto del giudizio *a quo*, l’interesse alla tutela del patrimonio artistico nazionale trova un regime di speciale e puntuale protezione nel codice dei beni culturali.

In particolare, la disciplina del rilascio o rifiuto dell’attestato di libera circolazione, necessario per l’esportazione di un’opera in altro Paese dell’Unione europea (art. 68 cod. beni culturali), si connota per: 1) l’assegnazione della competenza a organi tecnici qualificati (gli uffici di esportazione ex art. 68, comma 1, che sono un’articolazione periferica del dicastero della cultura, incardinati presso talune Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, ai sensi dell’art. 41, commi 1, lettera v, e 3, del d.P.C.m. 2 dicembre 2019, n. 169, recante «Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance»); 2) l’imposizione in capo al denunciante di obblighi informativi e di consegna materiale dell’opera alla pubblica amministrazione (art. 68, comma 1, cod. beni culturali); 3) il coinvolgimento istruttorio degli uffici ministeriali (art. 68, comma 2, cod. beni culturali) e il raccordo con il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale (art. 41, commi 1, lettera v, del d.P.C.m. n. 169 del 2019); 4) la fissazione di uno speciale termine di definizione del procedimento individuato in quaranta giorni dalla presentazione della cosa (art. 68, comma 3, cod. beni culturali); 5) la necessità della determinazione con un provvedimento espresso (per l’operare dell’esclusione del silenzio-assenso ai sensi dell’art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990), il quale riporti «un motivato giudizio» sulla



sussistenza o meno di un interesse culturale particolarmente importante o eccezionale, da esprimere secondo «indirizzi di carattere generale stabiliti con decreto del Ministro» (art. 68, commi 3 e 4, cod. beni culturali); e, infine: 6) il limite di validità quinquennale nel caso di rilascio del titolo all'esportazione, e, all'opposto, in caso di suo diniego, l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale (art. 68, commi 5 e 6, cod. beni culturali).

Il legislatore, dunque, conforma puntualmente il potere autorizzatorio in ordine alla esportazione delle opere d'arte per la finalità di preservare «l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti» (art. 64-bis, comma 1, cod. beni culturali), ma anche a garanzia degli interessi sui quali quel potere interferisce (la proprietà del bene, la relativa disponibilità e il regime della sua circolazione), e l'ufficio di esportazione, cui quel potere è attribuito, nell'esercitarlo, oltre a rispettare le relative regole, è chiamato a concretizzarlo, tramite la corretta espressione della discrezionalità, nel contesto fattuale e nel temperamento di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

4.1.2.- Qualora, tuttavia, l'amministrazione si avveda che il provvedimento di primo grado presenti profili di illegittimità e valuti se provvedere all'annullamento di ufficio, non è contrario alla ragionevolezza che l'interesse di particolare rango costituzionale, quale la protezione del patrimonio storico e artistico, abbia nella funzione di riesame una considerazione diversa da quella che gli è riservata nel relativo procedimento di primo grado.

Infatti, si è detto, sul piano generale, che l'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 ha ormai inequivocabilmente sancito che la potestà di annullamento è distinta da quella esercitata in primo grado ed è spendibile unicamente nei modi e nei tempi con cui la legge la ha appositamente conformata. Ma la stessa conformazione risulta adeguata, sul piano settoriale, anche per l'interesse culturale: per quest'ultimo si è visto vigere in primo grado un regime di tutela che gli dà prevalenza rispetto agli altri interessi coinvolti nonché una disciplina speciale rispetto alla disciplina generale del procedimento amministrativo, con la conseguenza che non è irragionevole la scelta legislativa secondo cui - una volta esercitato quel potere - la valutazione sul suo riesame, quanto alle modalità procedurali e, in particolare, quanto alla tempistica del suo esercizio, sia ricondotta al regime ordinario e generale dell'autotutela.

In questa sede, sullo specifico piano della discrezionalità, gli interessi considerati in primo grado - pur di rilievo costituzionale - acquistano diversa consistenza, perché si confrontano con interessi ulteriori, non solo di natura privata, ma anche pubblica: nel valutare l'an dell'annullamento, non solo l'organo competente deve tenere in considerazione l'interesse pubblico primario in precedenza tutelato dal provvedimento invalido, ma deve soppesare anche quelli, sempre di natura pubblica, al ripristino della legalità (che spesso trova coincidenza con l'interesse del controinteressato pregiudicato dal provvedimento emesso in favore di altri) e alla certezza delle relazioni giuridiche, nonché la posizione, di natura privata, di affidamento del destinatario della determinazione favorevole.

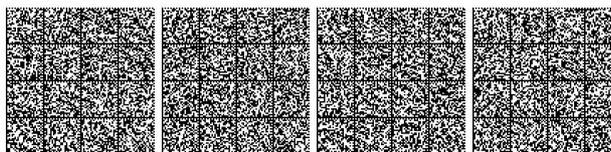
In proposito, deve ricordarsi che questa Corte - in tema di autotutela tributaria che è species di quella amministrativa, e che pure coinvolge interessi di rango costituzionale quale quello fiscale (sentenza n. 181 del 2017) - ha già avuto modo di valorizzare come nella fase del riesame si accresca il numero di interessi oggetto della valutazione dell'annullamento d'ufficio, rispetto a quelli cui è preordinata la funzione di primo grado, e tra questi quello «alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico».

4.2.- Ebbene, in tale contesto, lo specifico bilanciamento operato dal censurato art. 21-nonies nel suo complesso risulta non repressibile anche con riguardo alla tutela degli interessi sensibili quale quello culturale. La disposizione prevede, infatti, una regolazione della dialettica degli interessi in gioco il cui punto di equilibrio è dato dalla «variabile tempo», secondo una dinamica a triplice livello che non è affatto manifestamente irragionevole.

In primo luogo, sino alla scadenza del termine annuale, il rilievo costituzionale dell'interesse pubblico cui l'amministrazione è preposta - seppur non può giustificare di per sé la determinazione di annullamento dell'atto viziato - è, ordinariamente, un elemento preponderante nella decisione sull'an dell'annullamento, «ten[uto] conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati». Conseguentemente, la giurisprudenza amministrativa riconosce in ragione della sua rilevanza l'attenuazione dell'onere motivazionale che grava sull'amministrazione che si determina nel senso di annullare l'atto invalido (per tutte, Consiglio di Stato, sentenza n. 8 del 2017).

In secondo luogo, la ragione di interesse pubblico in parola può continuare a sostenere l'annullamento oltre il termine di decadenza e sino a «un termine ragionevole», tutte le volte in cui l'illegittimità sia derivata dall'impossibilità per l'amministrazione di svolgere un compiuto accertamento dei fatti e una corretta valutazione dell'interesse pubblico primario nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di primo grado a causa del comportamento dell'istante di cui al comma 2-bis, che, pertanto, non può rivendicare la tutela dell'aspettativa a conservare gli effetti favorevoli del provvedimento. La fattispecie di esclusione del termine annuale prevista dal comma 2-bis ha accompagnato la prima introduzione del termine fisso e vi è indissolubilmente e ragionevolmente legata.

In terzo luogo, il legislatore ha ritenuto che, alla decorrenza del periodo annuale (salvo il ricorrere della suddetta eccezione), l'amministrazione esaurisca i margini per una ulteriore tutela dell'interesse pubblico primario e di conseguenza diventi irretrattabile il provvedimento di primo grado, ferme restando «le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo» (art. 21-nonies, comma 1, ultimo periodo).



Ciò risponde ragionevolmente alla scelta che, al fluire di un congruo tempo predeterminato, abbiano automatica prevalenza altri interessi di rilievo costituzionale. In particolare, dunque, sia la posizione di “matrice individuale” dell’affidamento del destinatario del provvedimento favorevole, sia simultaneamente l’interesse di “matrice collettiva” alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici.

Infatti, deve rammentarsi che la giurisprudenza costituzionale è costante nell’affermare che la tutela dell’affidamento è «ricaduta e declinazione “soggettiva”» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», connaturato sia all’ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 36 del 2025, n. 70 del 2024 e n. 210 del 2021).

In questa ottica, non può non considerarsi che l’esigenza di irretrattabilità del provvedimento amministrativo ampliativo oltre un tempo definito trascende il rapporto tra amministrazione e amministrato, in quanto il “titolo pubblico” condiziona fortemente le relazioni giuridiche che quest’ultimo intrattiene successivamente con i terzi, tanto con riguardo alla circolazione dei beni che ne sono oggetto, quanto con riguardo alle attività degli amministrati che li presuppongono.

L’opzione invocata di inoperatività del termine finale fisso per l’esercizio del potere di annullamento dei provvedimenti autorizzatori potrebbe generare una situazione di incertezza nella vita dei cittadini e delle imprese idonea a incidere negativamente, in un’ottica più complessiva, sulle dinamiche del mercato (come nella specie su quello dell’arte) e sulla fiducia degli investitori: in definitiva, sull’affidabilità del “sistema Paese”.

D’altra parte, deve sottolinearsi che “il tempo” costituisce un fattore determinante della sicurezza giuridica ormai non solo nei rapporti tra privati, ma anche nelle relazioni tra privati e amministrazione, concorrendo a realizzare il descritto mutamento di paradigma di tali relazioni, incise dall’attuale concezione del potere pubblico nel suo ancoraggio costituzionale.

In definitiva, diversamente dalla prospettiva del rimettente, non può condividersi - in ragione della natura del potere di annullamento, della sua disciplina e di quella dell’attività di primo grado che ne è oggetto - che il legislatore, con il censurato termine trasversale di consumazione del potere di annullamento, abbia sacrificato gli interessi “primari”, come quello alla tutela del patrimonio storico, nel loro «nucleo essenziale» (sentenza n. 85 del 2013), ma, piuttosto risulta che, nel concorrere di tali interessi con principi del pari di rango costituzionale, abbia inteso garantire «una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte [...] amministrative» (sentenza n. 196 del 2004).

4.3.- Quanto al profilo della violazione dell’art. 97, secondo comma, Cost., deve ancora escludersi che il limite temporale del potere di autotutela leda, come lamentato dal rimettente, il principio di buon andamento, potendone piuttosto costituire attuazione.

La rinnovata cura dell’interesse pubblico in sede di riesame attua il buon andamento sin tanto che rispetti il principio di legalità sostanziale (sentenze n. 209 del 2023 e n. 45 del 2019) e dunque le forme di esercizio e i limiti cui è soggetto, i quali sono preordinati anche alla migliore soddisfazione dello stesso interesse primario.

Questa Corte ha già affermato, in relazione alla previsione di termini di decadenza dell’autotutela in materia previdenziale, che questi, lungi dal porsi in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, rappresentino uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l’efficienza dell’azione amministrativa (sentenze n. 258 del 2022 e n. 191 del 2005).

A ciò va aggiunto che il termine estintivo del potere di annullamento influisce sulla qualità dello stesso processo decisionale di primo grado: la limitazione della potestà di autotutela incentiva gli organi competenti alla attenta valutazione e ponderazione degli interessi già in primo grado; valutazione che potrebbe essere meno meditata nella consapevolezza di avere una seconda chance di intervento, tramite un *contrarius actus*, rispetto a quello originariamente assunto in via illegittima, senza limiti temporali predeterminati.

Tanto trova riscontro proprio con riferimento all’attività amministrativa di rilascio degli attestati di libera circolazione, in relazione alla quale, di recente, il Ministero della cultura ha invitato gli uffici di esportazione a prestare maggiore attenzione nell’esame delle istanze loro presentate, anche alla luce dei limiti temporali di cui all’art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (circolare della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 24 maggio 2024, n. 21).

4.4.- In conclusione, le questioni aventi ad oggetto la violazione degli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e art. 97, secondo comma, Cost. non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 21-*nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevata, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 1, lettere



b) e d), e 5, lettere a) e c), della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° ottobre 2020, n. 133, dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250088

N. 89

*Sentenza 9 aprile - 1° luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Concessioni demaniali marittime - Norme della Regione Toscana - Modifica di disposizioni regionali relative alle concessioni ad uso turistico-ricreativo - Individuazione di principi e criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento, previsione di un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché di criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente - Violazione della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30, artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera e).

## 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 degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3 ottobre 2024, depositato in cancelleria il successivo 4 ottobre, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Arianna Paoletti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 4 ottobre 2024 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), che hanno novellato, rispettivamente, il preambolo nonché gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Preliminarmente, il ricorrente riferisce che la finalità della legge regionale impugnata, come enunciata nel suo preambolo, è quella di «adeguare e attualizzare» la legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle sopravvenienze normative e giurisprudenziali succedutesi negli anni in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. In tale ottica, il legislatore regionale ha ritenuto «necessario» intervenire in via legislativa, «in conformità ai principi stabiliti dal legislatore statale» nell'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), allo scopo di fornire ai comuni indicazioni uniformi su tutto il territorio regionale per l'esperimento delle procedure comparative dirette all'affidamento di siffatte concessioni, in ragione della «situazione di grande incertezza» dovuta all'approssimarsi della loro scadenza al 31 dicembre 2024. A tal fine, si è in particolare previsto - «nelle more di un intervento normativo statale» - il riconoscimento di un equo indennizzo a favore del concessionario uscente e a carico di quello subentrante.

1.1.1.- Nel quadro dei suddetti obiettivi, le disposizioni impuginate hanno quindi apportato modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

In particolare, l'art. 1 è intervenuto sul preambolo di detta legge, e lo ha integrato con quattro nuovi numeri, stando espressamente che:

«1. Dopo il numero 4 del preambolo della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), è inserito il seguente:

“4-bis. Dall'entrata in vigore della presente legge si sono sempre più consolidati, in via giurisprudenziale, i principi sulla cui base effettuare le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, fino alla loro consacrazione in via legislativa avvenuta con l'articolo 4 della legge 8 agosto 2022 [*recte*: legge 5 agosto 2022], n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), che, nel declinare i principi ed i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, conferendo apposita delega al Governo che l'esecutivo non ha esercitato, ha stabilito, tra l'altro, che le procedure comparative debbano svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, nonché ha sancito il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante; principio individuato dal Consiglio di Stato nella sentenza dell'adunanza plenaria 9 novembre 2021, n. 17, ove si afferma che ‘L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi;’.”



2. Dopo il numero 4-*bis* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

“4-*ter*. Considerato inoltre che il Consiglio di Stato, sezione VII, con le sentenze 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481, ha affermato: n. 4479 ai paragrafi 29, 30 e 31, n. 4480 ai paragrafi 60, 61 e 62, n. 4481 ai paragrafi 58, 59 e 60, che i principi e i criteri direttivi enunciati dalla l. 118/2022 soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, anche se non hanno trovato attuazione essendo la delega scaduta senza esercizio, in quanto tali principi e criteri direttivi entrano senz’altro a comporre il quadro dei riferimenti assiologici che permeano l’ordinamento vigente;”.

3. Dopo il numero 4-*ter* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

“4-*quater*. Considerato pertanto che, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato, è opportuno intervenire, tenendo conto dei principi della l. 118/2022, al fine di esercitare il coordinamento istituzionale degli enti locali per definire una disciplina uniforme su tutto il territorio regionale delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, che i comuni devono effettuare nell’esercizio delle funzioni attribuite loro da parte della Regione;”.

4. Dopo il numero 4-*quater* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

“4-*quinquies*. Nelle more del riordino della disciplina statale in materia, si rende pertanto necessario definire i criteri per la determinazione dell’indennizzo e demandare alle linee guida adottate dalla Giunta regionale, che costituiscono direttive generali ai comuni per l’esercizio delle funzioni amministrative trasferite, di stabilire le modalità con le quali determinarlo;”.

1.1.2.- I commi 3 e 4 dell’art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull’art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali», aggiungendo, rispettivamente, la lettera b-*bis*), al comma 1 di detto articolo, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, e il comma 1-*bis*, concernente la determinazione dell’indennizzo per il concessionario uscente.

Nello specifico, si è così previsto:

«3. Al comma 1 dell’articolo 2 della l.r. 31/2016, dopo la lettera b) è inserita la seguente lettera:

“b-*bis*) fermo restando quanto stabilito alla lettera b), per la valutazione delle domande concorrenti, costituisce elemento di premialità l’essere micro, piccola o media impresa turistico-ricreativa operante in ambito demaniale marittimo;”.

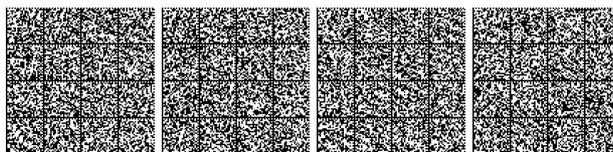
4. Dopo il comma 1 dell’articolo 2 della l.r. 31/2016, è aggiunto il seguente:

“1-*bis*. Fino al riordino della disciplina statale in materia, le linee guida di cui all’articolo 3 definiscono, in applicazione dei principi enunciati nell’articolo 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), le modalità per la determinazione dell’indennizzo da corrispondere al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante, in ragione del valore aziendale dell’impresa, attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato, a cura e spese del concessionario uscente, considerando sia il residuo ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio, autorizzati ove necessario dall’ente concedente, sia il valore reddituale dell’impresa turistico-balneare, come definita dall’articolo 11, comma 6, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010).”.

1.1.3.- Infine, l’art. 3, pure impugnato, ha modificato l’art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», affidando a tale atto, di competenza della Giunta regionale, la determinazione dell’indennizzo sopra detto.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea anche come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi intersechi una pluralità di ambiti materiali di competenza sia statale che regionale. Ricorda poi che le competenze amministrative relative al rilascio di dette concessioni sono state conferite alle regioni in virtù dell’art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59); mentre le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell’art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell’articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), fermo restando il potere regionale di indirizzo e programmazione.

1.2.1.- Dopo aver ripercorso integralmente la lunga, e nota, vicenda relativa all’adeguamento del quadro regolatorio nazionale ai principi unionali in materia di concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che il legislatore statale è da ultimo intervenuto con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, nella legge



14 novembre 2024, n. 166, «successivo alla legge regionale impugnata e in corso di conversione al momento in cui si [è proposto] il presente ricorso». Nello specifico, detto decreto-legge, all'art. 1, ha modificato gli artt. 3 e 4 della legge n. 118 del 2022, definendo le caratteristiche delle procedure di affidamento delle concessioni - che dovranno avviarsi al più tardi entro il 30 giugno 2027 - e prevedendo un sistema di indennizzi per i concessionari uscenti.

1.3.- Tanto premesso, il ricorrente ritiene che le disposizioni regionali impuginate contrastino, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, la Regione Toscana avrebbe disciplinato ambiti estranei alla sua potestà legislativa di intervento, in quanto, per costante giurisprudenza costituzionale, la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime spetterebbe unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In senso contrario, per il ricorrente - che riporta, a tal proposito, un ampio passaggio della sentenza n. 1 del 2019 di questa Corte - non potrebbe rilevare la circostanza che, al tempo dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, mancasse una specifica disciplina statale di riordino della materia, non essendo in ogni caso consentito alle regioni intervenire con legge in ambiti di competenza esclusiva statale, quale quello delle concessioni demaniali marittime, regolato dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno ("direttiva servizi").

1.3.1.- Alla luce di quanto precede, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 sarebbe costituzionalmente illegittimo poiché, pur modificando il solo preambolo della precedente legge toscana, riconoscerebbe al legislatore regionale, sia pure «[n]elle more del riordino della disciplina statale in materia», la competenza a stabilire i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative nonché quelli per la determinazione dell'indennizzo. La disposizione impugnata, inoltre, nell'incorporare nell'ordinamento regionale i criteri di delega individuati dalla legge n. 118 del 2022, finirebbe illegittimamente «per conferire potenziale ultrattività a tali previsioni, rendendole resistenti a eventuali interventi di novellazione da parte del legislatore statale».

1.3.2.- I commi 3 e 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale sarebbero, invece, costituzionalmente illegittimi in quanto incidenti su aspetti essenziali delle procedure di affidamento.

Il comma 3, infatti, introducendo, con la lettera b-bis), un criterio di premialità («l'essere micro, piccola o media impresa turistico-ricreativa operante in ambito demaniale marittimo») e confermando quello già contenuto nella lettera b) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, riferito alla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, definirebbe un aspetto essenziale della procedura di affidamento, quale è quello dei criteri di scelta del contraente.

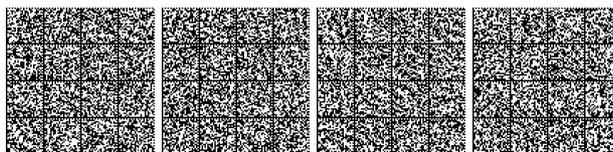
Anche il successivo comma 4, disciplinando il riconoscimento di un indennizzo in favore del concessionario uscente da porre a carico del subentrante, sarebbe in grado di incidere, secondo la giurisprudenza costituzionale, sul corretto dispiegarsi della concorrenza, perché idoneo ad introdurre «una ingiustificata ed eccessivamente elevata barriera di ingresso ai nuovi entrati».

Ad avviso del ricorrente poi, l'incipit del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, come introdotto dall'impugnato comma 4 («[f]ino al riordino della disciplina statale in materia»), non sarebbe comunque in grado di eliminare il vulnus alla competenza legislativa esclusiva statale. E ciò sia per la non operatività del meccanismo della «cedevolezza invertita» - che, al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva servizi, consente alle regioni, nelle materie di competenza concorrente, di intervenire sulla materia, anticipando l'inerzia del legislatore statale - sia per la vaghezza della stessa formula utilizzata, che rende incerto il verificarsi dell'evento.

1.3.4.- Conseguentemente, risulterebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3 della legge regionale impugnata, il quale, nell'attribuire alla Giunta regionale il potere di adottare linee guida per la determinazione dell'indennizzo, consentirebbe all'organo di governo regionale «di invadere [...] la competenza esclusiva dello Stato».

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, pur ritenendo assorbente la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ha altresì dedotto, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impuginate, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della direttiva servizi.

A suo avviso, infatti, gli elementi di premialità per la selezione dei concorrenti e i criteri di determinazione dell'indennizzo, come introdotti dal legislatore regionale, sarebbero «eccentrici» rispetto a quelli statali, discostandosi - in senso favorevole per il concessionario uscente così da attribuirgli un vantaggio, vietato invece a livello europeo - da quelli stabiliti con il d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il quale rappresenta, per il ricorrente, «l'equilibrio» raggiunto dallo Stato italiano nell'interlocuzione con la Commissione europea in vista della chiusura della procedura di infrazione.



2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1.- La difesa regionale evidenzia, innanzitutto, come la volontà del legislatore toscano sia stata «quella di limitare il proprio intervento al periodo di incertezza normativa determinata dall'assenza di una compiuta disciplina statale» sull'argomento.

A fronte dell'entrata in vigore del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, secondo la Regione Toscana cesserebbero gli effetti sia dell'art. 1, comma 4, sia dell'art. 2, comma 4, della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 (contenenti, rispettivamente, l'inciso «[n]elle more del riordino della disciplina statale in materia», nonché quello «[f]ino al riordino della disciplina statale in materia»). Preannunzia poi la Regione che, come da specifico impegno preso dal Presidente della Giunta regionale con la lettera inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 26 settembre 2024, le linee guida, approvate con deliberazione della Giunta della Regione Toscana 16 settembre 2024, n. 1042 (Approvazione Linee guida per l'istruttoria e la valutazione delle istanze per il rilascio di concessioni demaniali per finalità turistico ricreative e per la determinazione dell'indennizzo, in attuazione dell'articolo 3 della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, come modificata dalla legge regionale 29 luglio 2024, n. 30), «avendo perso il loro fondamento nella legge regionale» verranno adeguate alla sopravvenuta normativa statale per la parte relativa alla determinazione dell'indennizzo.

Tali circostanze determinerebbero, per la resistente, la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale di cui agli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge regionale impugnata.

2.2.- Nel merito, la Regione Toscana contesta la fondatezza delle censure, poiché le disposizioni impugnate, contrariamente all'assunto del ricorrente, non disciplinerebbero le modalità di scelta del contraente né la durata del rapporto concessorio e, dunque, non afferirebbero alla materia della tutela della concorrenza.

Quanto ai criteri di determinazione dell'indennizzo, la difesa resistente evidenzia come il legislatore regionale si sia piuttosto attenuto all'applicazione dei criteri direttivi indicati nell'art. 4 della legge n. 118 del 2022, i quali, come ritenuto dal Consiglio di Stato, sarebbero entrati a «comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente» (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, pure richiamate nell'art. 1 impugnato).

Inoltre, a suo avviso, troverebbe applicazione la “cedevolezza invertita”, in base alla quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, a fronte dell'inerzia statale, le regioni potrebbero intervenire e normare provvisoriamente, ed eccezionalmente, la materia nelle discipline in cui si intrecciano competenze statali e regionali, fino all'adozione degli atti statali.

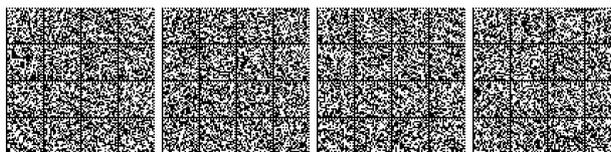
2.2.1.- Con riguardo, poi, ai criteri di premialità nelle selezioni per gli affidamenti delle concessioni di cui all'impugnato art. 2, comma 3, della legge regionale in questione, la resistente individua, nell'ambito della censura formulata nel ricorso, una specifica impugnazione proposta «nei confronti della lettera b) [del comma 1] dell'art. 2» della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio premiale basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e valorizzazione paesaggistica, e ne deduce prima di tutto l'inammissibilità. Tale elemento di preferenza - evidenzia la Regione Toscana - era invero già previsto nell'originario testo dell'art. 2 della citata legge regionale del 2016, non contestato nell'impugnazione allora proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri e decisa da questa Corte con la sentenza n. 157 del 2017.

La previsione sarebbe in ogni caso costituzionalmente legittima in quanto, ad avviso della Regione, la predisposizione normativa dei criteri di selezione non invaderebbe, in sé, la competenza legislativa statale legata alla tutela della concorrenza, rientrando invece, sulla base della giurisprudenza di questa Corte nelle «competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico, nel rispetto dei principi di concorrenza» (si richiamano le sentenze n. 86 del 2019 e n. 109 del 2018).

3.- Con memoria depositata il 19 marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente illustrato le censure già svolte nel ricorso e replicato a quanto dedotto dalla Regione Toscana.

3.1.- Il ricorrente, in particolare, ha sottolineato il contenuto innovativo e vincolante delle modifiche apportate, con l'impugnato art. 1, al preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016; circostanza che ne renderebbe ammissibile l'impugnazione, diversamente dal caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 185 del 2024 - successiva alla proposizione del presente ricorso - che ha escluso il sindacato di legittimità costituzionale avente ad oggetto i «considerato» di un preambolo, in quanto i medesimi «avendo un contenuto meramente descrittivo, nulla aggiungono o tolgono al testo delle disposizioni di legge, risultando essi del tutto privi di un autonomo carattere precettivo e innovativo e quindi di contenuto normativo».

3.2.- Quanto alla prospettata cessazione della materia del contendere, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude, nella specie, il ricorrere delle due condizioni ritenute a tale fine necessarie dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni regionali impugnate, infatti, non sarebbero state abrogate, essendosi la Regione Toscana limitata ad



affermare che i relativi effetti sarebbero automaticamente venuti meno con l'entrata in vigore del d.l. n. 131 del 2024, come convertito; le stesse disposizioni avrebbero poi ricevuto attuazione attraverso l'adozione delle linee guida regionali, allo stato ancora vigenti e non modificate.

3.3.- Riguardo al merito delle censure, nel ribadire l'esclusione, nella specie, di una competenza legislativa regionale per la definizione dei criteri di selezione del concessionario e di determinazione dell'indennizzo, il ricorrente sottolinea come la Regione Toscana non si sia affatto limitata a richiamare l'applicazione dei criteri individuati dalla legge n. 118 del 2022, avendoli anzi declinati «secondo una propria personale visione», compiendo così un'operazione spettante al legislatore delegato.

3.3.1.- Infine, in replica all'eccepita inammissibilità della parte del ricorso rivolta al criterio di premialità di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, il ricorrente afferma che il richiamo fatto a detto criterio nella successiva lettera *b-bis*), ne «rende certamente attuale l'interesse all'impugnazione».

4.- Anche la Regione Toscana, in data 19 marzo 2025, ha depositato una breve memoria con cui, dopo aver confermato l'avvenuta cessazione della materia del contendere in riferimento alle questioni prospettate avverso gli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge regionale scrutinata, ha altresì rappresentato di aver inserito, nella proposta di legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025, un'espressa modifica della lettera *b-bis*), più volte citata, ribadendo inoltre l'intenzione di adeguare le linee guida «nel momento in cui verrà emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, a seguito dell'emanazione del d.l. n. 131/2024».

5.- Da ultimo, in data 3 aprile 2025, la Regione Toscana ha depositato la proposta di legge 24 marzo 2025, n. 1 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025), approvata dalla Giunta regionale e contenente, all'art. 49, una modifica del criterio di premialità introdotto dalla disposizione regionale impugnata.

6.- All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 37 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che hanno introdotto modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

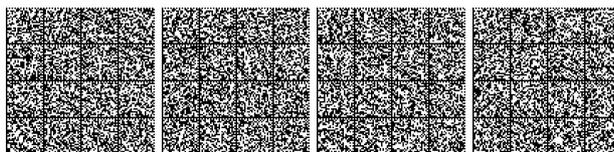
In particolare, l'art. 1 della legge regionale impugnata ha novellato il preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, aggiungendovi quattro nuovi numeri. In essi, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sulla cui base svolgere le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa «in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato», al fine di dettare una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di siffatte concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre «[n]elle more del riordino della disciplina statale», la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, con l'inserimento, rispettivamente, della lettera *b-bis*), al comma 1, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché del comma *1-bis*, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo.

Il successivo art. 3 ha infine novellato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni regionali impuginate esulerebbero dall'ambito della potestà legislativa di intervento regionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., spettando unicamente al legislatore statale la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In ogni caso, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impuginate, il ricorrente ha ravvisato un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della «direttiva servizi», in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.



2.- In via preliminare, occorre esaminare la prospettazione della difesa regionale secondo cui l'intervenuta adozione del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, - mediante il quale il legislatore statale, dopo l'entrata in vigore della normativa regionale impugnata, ha riordinato la materia delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (*infra*, punto 5.1.) - avrebbe determinato il verificarsi della cessazione della materia del contendere.

Più precisamente, secondo la difesa resistente sarebbe venuta meno l'efficacia degli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, emanati «in attesa» e «[n]elle more del riordino della disciplina» da parte del legislatore nazionale.

2.1.- La tesi non può essere condivisa.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata medio tempore» (sentenza n. 198 del 2024).

Nel caso di specie, non vi sono elementi dai quali desumere che le disposizioni impugnite non hanno ricevuto applicazione medio tempore. Al contrario, come emerso in udienza, risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari.

Il che esclude in radice la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

3.- Ancora in via preliminare, la Regione Toscana eccepisce l'inammissibilità della censura rivolta nei confronti della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio di preferenza basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in quanto tale criterio sarebbe già previsto nell'originario impianto dell'art. 2, comma 1, citato, non contestato nell'impugnazione proposta all'epoca dal Governo.

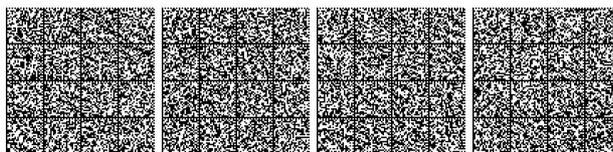
3.1.- L'eccezione è in realtà inconferente, in quanto sollevata nei confronti di una censura non formulata nel ricorso. La citata lettera *b*) è, infatti, richiamata nella successiva lettera *b-bis*) solo a fini descrittivi del contesto normativo complessivo nel quale le nuove disposizioni sono state inserite: è, invero, la lettera *b-bis*) a rappresentare il reale oggetto delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- Infine, questa Corte ritiene ammissibile l'impugnazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, intervenuto a novellare il preambolo della precedente legge regionale. Il sindacato di legittimità costituzionale qui richiesto verte, infatti, su una specifica disposizione legislativa, che incide sul preambolo di una legge regionale preesistente integrandolo mediante il richiamo ai «principi ed [a]i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime» (principi già contenuti nell'art. 4 della legge delega n. 118 del 2022, rimasta tuttavia non attuata), secondo cui «le procedure comparative debb[on]o svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità» e mediante il «riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante». La disposizione impugnata, pertanto, rivela un contenuto normativo innovativo e precettivo, piuttosto che meramente descrittivo, come invece nel caso scrutinato dalla sentenza n. 185 del 2024, ove la censura aveva direttamente a oggetto il preambolo di una legge regionale, limitatamente ai punti in cui si forniva «una spiegazione in termini discorsivi» delle ragioni sottese alla adozione della legge, «dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo» delle vicende contabili che l'avevano preceduta.

5.- Può ora passarsi all'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1.- La vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e del «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza è ben nota a questa Corte, già più volte chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia.

La normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).



In questo quadro, non sono mancati tentativi di riforma complessiva del settore da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010»; in seguito con l'art. 4 della legge n. 118 del 2022), in entrambi i casi rimaste, tuttavia, non attuate. Nondimeno, in particolare con riferimento all'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

Infine, in un momento successivo all'adozione della legge regionale qui impugnata, con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge suddetto, il nuovo art. 4 della legge n. 118 del 2022, ora rubricato «[d]isposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive», stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure (commi 2 e 3); i contenuti del bando di gara (comma 4); i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare (comma 6); nonché il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale (comma 9).

5.2.- Così brevemente ricostruita la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, va rilevato che, come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

In tale quadro, questa Corte ha poi costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

5.3.- Tanto premesso, la questione è fondata.

Le disposizioni regionali all'esame, infatti, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

Più precisamente, l'art. 1 impugnato ha individuato i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale.

Il successivo art. 2, nell'introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento.

Così accade per il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio - mediante il riconoscimento di un punteggio ulteriore (un premio, appunto) - al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare, rispetto all'operatore che non rientri in tale



dimensione imprenditoriale, così che il primo sia «quantomeno, innegabilmente favorit[o]» (sentenza n. 221 del 2018) nei confronti del secondo. Analogamente può dirsi del successivo comma 4, atto a creare un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo.

Analogo vulnus si riscontra per l'art. 3, pure impugnato, che ha poi attribuito alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

5.4.- Non risultano condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana.

Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della «lamentata situazione di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della «cedevolezza invertita», «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019).

5.5.- Né si può ritenere che la mancanza di una disciplina statale, all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, precludesse alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari.

Come sopra evidenziato, erano infatti già enucleabili dall'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare, valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, pure richiamata dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024).

5.6.- Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

6.- La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 rende, altresì, inopérante anche l'art. 4 della medesima legge regionale, del quale, pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale; il citato art. 4 prevedendo, con una norma transitoria, che la Giunta regionale, nel termine di 45 giorni, adegui le linee guida di cui alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle disposizioni caducate, resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto a queste ultime (sentenza n. 127 del 2023).

7.- Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

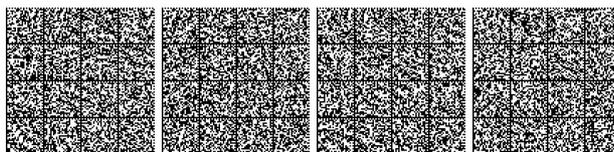
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 90

*Sentenza 11 giugno - 1° luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Condizione per l'ammissione - Commissione di reati puniti, nel massimo, con la pena detentiva non superiore ai quattro anni (art. 168-bis cod. pen.) - Conseguente esclusione dal beneficio dell'autore del reato di "piccolo spaccio", a seguito dell'innalzamento della pena intervenuto con novella legislativa - Disparità di trattamento rispetto al delitto di istigazione all'uso di sostanze stupefacenti - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Reato di "piccolo spaccio" (art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309) - Aumento del massimo edittale, introdotto con il c.d. d.l. "Caivano" - Esclusione dall'elenco dei reati per i quali è possibile la citazione diretta a giudizio - Conseguente impossibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata disparità di trattamento rispetto al delitto di istigazione all'uso di sostanze stupefacenti e violazione del principio di rieducazione della pena - Inammissibilità delle questioni.**

**Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Reato di "piccolo spaccio" (art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309) - Aumento del massimo edittale, introdotto con il c.d. d.l. "Caivano" - Esclusione dall'elenco dei reati per i quali è possibile la citazione diretta a giudizio - Conseguente impossibilità di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata violazione dei limiti per la decretazione d'urgenza - Non fondatezza della questione.**

- Codice penale, artt. 168-bis, primo comma; codice di procedura penale, art. 550, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5; decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 27, terzo comma, e 77, secondo 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 del combinato disposto dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, dell'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159; promossi complessivamente dal Tribunale ordinario di Padova, sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 24 maggio 2024, e dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 17 luglio 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 149 e 194 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 35 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visti l'atto di costituzione di M. C. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
uditi l'avvocato Giuseppe Pavan per M. C. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 24 maggio 2024 (r.o. n. 149 del 2024), il Tribunale ordinario di Padova, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 168-*bis*, primo comma, del codice penale, 550, comma 2, del codice di procedura penale, e 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui esclude, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti qualificato di lieve entità (d'ora in avanti, per comodità espositiva si utilizzerà anche la sineddوحة "piccolo spaccio" o "spaccio di lieve entità").

2.- Il rimettente premette di procedere in sede di giudizio direttissimo, dopo aver convalidato l'arresto in flagranza di M. C., avvenuto il 17 gennaio 2024, per il suddetto reato, «in quanto deteneva ai fini di cessione 51,65 grammi di hashish, suddivisi in 11 panetti, nonché materiale per il confezionamento dello stupefacente in singole dosi»; senza applicare, tuttavia, alcuna misura cautelare, «attesa la giovanissima età dell'imputato (maggiorrenne da pochi mesi) e la totale assenza di precedenti a suo carico, non solo giudiziari ma anche di polizia».

All'udienza predibattimentale fissata successivamente alla concessione del termine a difesa ex art. 558, comma 7, cod. proc. pen., l'imputato ha formulato richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* cod. pen. e 464-*bis* cod. proc. pen., depositando, a tal fine, la documentazione richiesta dall'art. 141-*ter* norme att. cod. proc. pen. ed eccependo, contestualmente, l'illegittimità costituzionale del citato art. 168-*bis*, laddove «preclude l'accesso al rito speciale richiesto per il delitto contestato all'imputato». Su questa richiesta, il pubblico ministero esprimeva parere negativo.

3.- Ad avviso del Tribunale rimettente le questioni di legittimità costituzionale sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, risultando soddisfatte le condizioni in presenza delle quali, ai sensi dell'art. 464-*quater* cod. proc. pen., la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere disposta.

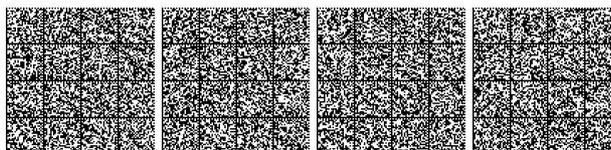
In primo luogo, avendo convalidato l'arresto in flagranza per la sussistenza dei «gravi indizi di colpevolezza a carico [dell'imputato] come emergenti dal verbale di arresto e dagli atti allegati allo stesso», il giudice *a quo* non ravvisa «elementi che consentano di ritenere infondata la contestazione del P.M. o che comportino una sentenza di proscioglimento per improcedibilità dell'azione o di estinzione del reato», ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

In secondo luogo, egli ritiene «che sia possibile formulare un giudizio prognostico nel senso che l'imputato non commetterà altri reati», in quanto quella contestatagli costituisce «la prima violazione dei precetti penali, non essendo egli mai stato né segnalato né indagato né tantomeno condannato per altri reati». Peraltro, questa valutazione sarebbe supportata dalla «sua giovane età e [dal] contegno serbato in udienza di convalida dell'arresto», avendo, in sede di interrogatorio, «confessato il fatto e manifestato non solo a parole ma anche piangendo il proprio rammarico e il pentimento».

Tuttavia - osserva il rimettente - l'art. 4, comma 3, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, ha innalzato, da quattro a cinque anni di reclusione, il limite edittale massimo della pena prevista per il reato di spaccio di lieve entità, contestato all'imputato, precludendogli così l'accesso alla messa alla prova.

L'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. limita, infatti, l'operatività di detto istituto alle ipotesi in cui si proceda «per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale».

In conclusione, la circostanza che il reato contestato all'imputato è, ora, punito con la pena «da sei mesi a cinque anni» di reclusione, oltre la multa, e non rientra nel novero di quelli a cui, ai sensi del comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., si applica il procedimento per citazione diretta a giudizio costituisce l'«unico ostacolo all'ammissione dell'imputato alla sospensione del procedimento con messa alla prova», «essendo soddisfatti tutti gli altri requisiti».



4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, che il combinato disposto degli artt. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., 550, comma 2, cod. proc. pen., e 73, comma 5, t.u. stupefacenti violi l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento.

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), infatti, ha ampliato l'operatività dell'istituto della messa alla prova, aumentando i «casi di citazione diretta a giudizio» di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., tra cui ha inserito, alla lettera c), il reato previsto dall'art. 82, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 («Istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore»; d'ora in avanti, anche: «istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti»), che punisce, con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 1.032 a euro 5.164, «[c]hiunque pubblicamente istiga all'uso illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, ovvero svolge, anche in privato, attività di proselitismo per tale uso delle predette sostanze, ovvero induce una persona all'uso medesimo».

In virtù del richiamo contenuto nell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., la fattispecie di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti rientra, quindi, nell'ambito dei reati per i quali può essere disposta la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Poiché si tratterebbe di una condotta lesiva del medesimo bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice dello spaccio di lieve entità, sanzionata peraltro con una pena edittale maggiore, «nel minimo e nel massimo», la mancata previsione della possibilità di accedere alla messa alla prova per l'imputato di quest'ultimo reato genererebbe un'«evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie».

Peraltro - osserva il rimettente - «[d]etto irragionevole trattamento differenziato potrebbe costituire una conseguenza non contemplata dall'intervento legislativo che ha innalzato la pena massima del delitto» di piccolo spaccio, il quale, precedentemente, essendo punito con la pena edittale massima di quattro anni di reclusione, rientrava «nelle ipotesi di citazione diretta a giudizio da parte del Pubblico Ministero» di cui al primo comma dell'art. 550 cod. proc. pen. e, di conseguenza, nell'ambito di applicazione dell'art. 168-*bis* cod. pen.

Insomma, a seguito della modifica introdotta dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito (d'ora in avanti, anche: «decreto Caivano»), il reato di spaccio di lieve entità è escluso dai casi di citazione diretta a giudizio di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 550 cod. proc. pen. e, di conseguenza, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Ad avviso del giudice *a quo*, peraltro, anche qualora questa esclusione «fosse frutto di una precisa e consapevole scelta del Legislatore», «si tratterebbe [comunque] di una scelta arbitraria», in quanto non vi sarebbero motivi giustificativi della disparità di trattamento, ai fini dell'ammissione alla sospensione del procedimento con messa alla prova, tra le due fattispecie incriminatrici.

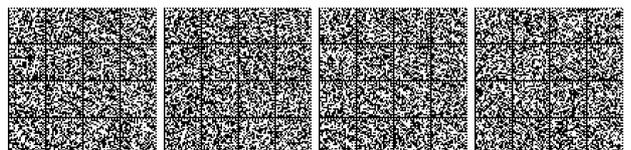
5.- Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche con riferimento all'art. 27 Cost.: «[l]a pretermisione del reato di cui ci si occupa dall'ambito della messa alla prova contrasta [infatti] con il finalismo rieducativo della pena, non permettendo a chi - come nel caso di specie - si trova per la prima volta a giudizio di riparare alla propria condotta, attraverso un programma appositamente elaborato di concerto con l'Ufficio Locale dell'Esecuzione Penale Esterna, comprensivo dello svolgimento di lavori di pubblica utilità, con ciò riducendo il pericolo di reiterazione dell'illecito e reinserendo l'imputato nella società».

6.- Il rimettente ritiene, invece, che non «superi il vaglio di non manifesta infondatezza [...] la censura, sollevata dalla Difesa, in relazione alla violazione dell'art. 31, comma secondo, Cost. (tutela della gioventù), in quanto la circostanza che l'imputato sia da poco maggiorenne non impone un trattamento privilegiato, equiparabile a quello previsto per i minorenni».

7.- Ad avviso del giudice *a quo*, è, infine, da escludere un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, sia perché non sarebbe possibile «aumentare arbitrariamente i limiti edittali dell'art. 168 bis c.p. per la sospensione con messa alla prova dell'imputato», che peraltro appaiono non irragionevoli, avendo voluto il legislatore «limitare lo speciale rito premiale ai soli reati considerati meno gravi», sia perché non potrebbe ampliarsi l'elenco, di carattere tassativo, dei «casi di citazione diretta a giudizio» di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen.

8.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 17 settembre 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Ad avviso della difesa erariale, il legislatore ha previsto, non irragionevolmente, per il reato di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, un trattamento sanzionatorio, complessivamente considerato, più favorevole di quello previsto per lo spaccio di lieve entità, pur nel «medesimo ambito di oggettività giuridica». Nonostante una cornice



edittale più elevata, infatti, si deve tener conto «di altri indici della minor gravità del reato [di cui al citato art. 82, comma 1], ricavabili da ulteriori profili del trattamento sanzionatorio, quali l'inserimento [tra i reati] non necessitanti del vaglio dell'udienza preliminare e non preclusivi della messa alla prova».

Si sarebbe infatti assistito, «in materia di contrasto alla diffusione degli stupefacenti», a un mutato apprezzamento legislativo del disvalore del reato di piccolo spaccio, «evidentemente ritenuto più grave dell'omologo reato previsto dall'articolo 82, nell'ambito di quell'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore» e il cui limite si rinviene solamente «nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato, sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato».

Nel caso di specie, in conclusione, le norme censurate non violerebbero l'art. 3 Cost., perché «la severità della risposta sanzionatoria» non risulterebbe «manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe poi manifestamente infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 27 Cost., «valendo per la scelta preclusiva dell'accesso all'istituto di favore le medesime considerazioni sinora svolte in punto di uso non irragionevole della propria discrezionalità da parte del legislatore».

Rientra, infatti, in detta discrezionalità «la definizione dell'ampiezza del ventaglio di possibilità di recupero dell'imputato (le quali rimangono intatte, nel caso di specie, tranne che per la messa alla prova), sia nella fase di cognizione che in quella di esecuzione», nell'ambito di un bilanciamento, che nel caso di specie non sarebbe irragionevole né arbitrario, «tra il favor per gli istituti di probation e l'esigenza di una risposta punitiva tradizionale per talune categorie di reati».

9.- Con memoria depositata il 17 settembre 2024, si è costituito in giudizio M. C., imputato nel giudizio principale, che ha chiesto che le questioni siano accolte.

Ricostruita l'evoluzione normativa dell'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti, la difesa della parte si è soffermata sulle novità introdotte dal «decreto Caivano», che, mediante il suo art. 4, comma 3, oltre ad aver innalzato da quattro a cinque anni di reclusione il massimo della pena per il reato in esame, ha introdotto, al secondo periodo del citato art. 73, comma 5, la nuova fattispecie criminosa del «fatto lieve non occasionale», per la quale è previsto un più elevato minimo edittale, pari a diciotto mesi, ossia al doppio di quello previsto per l'«ipotesi c.d. occasionale (di cui al primo periodo)»; il che confermerebbe lo sdoppiamento del reato «in due titoli autonomi, il cui discrimine è rappresentato dalla «occasionalità» o meno della condotta».

Peraltro, l'introdotta «aggravio sanzionatorio» sarebbe dovuto alla volontà di rendere applicabile, «anche in queste situazioni (spaccio di lieve entità)», la misura cautelare della custodia in carcere; mentre la conseguente «esclusione [...] dall'ambito di applicazione della messa alla prova non sembra essere stata oggetto di una scelta consapevole». Anzi, tenuto conto della natura e della *ratio* dell'istituto in esame, per come ricostruite dalla stessa giurisprudenza costituzionale, questa conseguenza «appare ancor più incoerente e distonica nel nostro quadro ordinamentale».

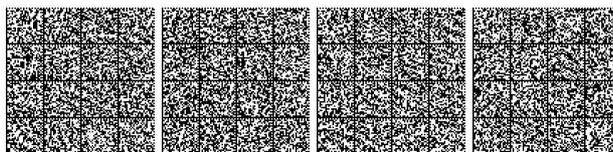
Tanto premesso, la difesa dell'imputato osserva che le questioni sollevate dal Tribunale di Padova sarebbero rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto, se venissero accolte, l'imputato stesso potrebbe accedere alla messa alla prova, sussistendone tutti gli altri presupposti di legge.

Chiarito, inoltre, che le questioni non concernono la «dosimetria sanzionatoria» del reato di spaccio di lieve entità, ma la sua esclusione dall'ambito di applicazione dell'istituto della messa alla prova, esse sarebbero non manifestamente infondate, in primo luogo in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza.

Il d.lgs. n. 150 del 2022 (la cosiddetta «riforma Cartabia»), infatti, ha ampliato «il catalogo dei reati per cui è prevista la citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550, co. 2, c.p.p., con conseguente indiretta estensione dei reati per cui è possibile richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova», in quanto questa è consentita, alternativamente, per i reati puniti con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, ovvero per quelli indicati dal comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

Da ciò è derivata l'irragionevole disparità di trattamento tra la fattispecie di piccolo spaccio - che all'epoca della riforma del 2022 era punita con la pena massima della reclusione fino a quattro anni e rientrava, per ciò stesso, tra i reati per cui era possibile accedere alla messa alla prova - e quella di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, che, nonostante sia punita, nel massimo, con la reclusione fino a sei anni, è oggi espressamente inserita tra i «casi di citazione diretta a giudizio» di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

I due reati, infatti, sarebbero omogenei sotto il profilo del bene giuridico tutelato, rispetto al quale si trovano in rapporto di sussidiarietà, tanto che «nel caso in cui un soggetto ceda a un altro un piccolo quantitativo di sostanza stupefacente, inducendolo [...] a farne uso, l'autore della condotta risponderebbe soltanto della più grave fattispecie di cui all'art. 82, D.P.R. 309/1990 [...], rimanendo [...] assorbito [...] il meno grave reato di cui all'art. 73, co. 5».



Le questioni sarebbero, poi, non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, e all'art. 27, terzo comma, Cost.

Sarebbe, infatti, intrinsecamente irragionevole e contrario alla finalità rieducativa della pena escludere, dall'ambito di applicazione dell'istituto in esame, un reato che «rappresenta, per un verso, una ipotesi attenuata, ancorché autonoma, rispetto alla fattispecie base (quella di cui al primo comma dell'art. 73), nonché “minore” rispetto alla fattispecie gemella (quella di cui al secondo periodo), e per la cui sussistenza è richiesto il riscontro di una serie di indici che corrispondono parzialmente a quelli che il giudice è chiamato a valutare in presenza di una istanza di messa alla prova».

La normativa vigente finirebbe, allora, del tutto irragionevolmente, per escludere dall'accesso alla messa alla prova - che, conformemente alla finalità rieducativa della pena, mira a facilitare il recupero del condannato, mediante un percorso di riabilitazione e reinserimento sociale, evitandone l'ingresso in carcere - proprio quelle fattispecie criminose, non solo di lieve entità, ma addirittura occasionali.

10.- L'Unione delle camere penali italiane (UCPI) ha presentato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, argomentando a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate. L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 6 maggio 2025.

L'UCPI sottolinea, in particolare, come recenti interventi normativi, non coordinati tra loro, abbiano, da un lato, «elevato i margini edittali della pena detentiva» del reato di piccolo spaccio, a opera del “decreto Caivano” - così escludendolo dall'ambito di applicazione dell'istituto della messa alla prova - dall'altro, abbiano aggiunto, all'elenco dei reati di cui all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., quello di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, in forza del d.lgs. n. 150 del 2022 - così inserendolo in detto ambito.

Questo assetto normativo darebbe luogo a una irragionevole disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost., se solo si considera che le due fattispecie incriminatrici in esame «presentano una sostanziale omogeneità quanto all'interesse giuridico tutelato», costituito, in entrambi i casi, dalla «tutela della salute pubblica», le cui cornici edittali fino al 2014 sono state uguali, consistendo nella reclusione da uno a sei anni, oltre la multa.

«Nel tempo il legislatore ha mostrato di ritenere il reato di cui all'art. 73, comma 5, del D.P.R. n. 309/1990 complessivamente meno grave di quello di cui all'art. 82, comma 1. Infatti, mentre le cornici edittali del primo sono state progressivamente abbassate a opera del D.L. n. 146/2013 e D.L. n. 36/2014, quelle del secondo sono rimaste invariate». Peraltro, anche dopo l'intervento del “decreto Caivano”, che si è posto in termini di discontinuità rispetto alle modifiche precedenti e ha irrigidito la pena prevista per l'art. 73, comma 5, «tale reato continua ad essere punito meno gravemente di quello contemplato dall'art. 82, comma 1».

A entrambi i reati, poi, si applica l'istituto della particolare tenuità del fatto, previsto dall'art. 131-*bis* cod. pen., avendo entrambi una pena detentiva minima non superiore ai due anni di reclusione.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Padova sarebbero, infine, non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «appare incongruo [...] che i fatti di lieve entità sanzionati dall'art. 73, comma 5 del D.P.R. n. 309/1990 siano esclusi dal perimetro applicativo dell'art. 168 *bis* c.p.».

11.- Il 19 maggio 2025 la parte ha depositato una memoria, contestando le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato e insistendo per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

12.- Con ordinanza del 17 luglio 2024 (r.o. n. 194 del 2024), il Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, 168-*bis*, primo comma, cod. pen., e 550, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui esclude, dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova, il reato di spaccio di lieve entità.

Il giudice *a quo* dubita, altresì, della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, nella parte in cui ha innalzato la pena edittale massima per il reato di piccolo spaccio da quattro a cinque anni di reclusione, così precludendo l'accesso all'istituto della messa alla prova.

13.- Il rimettente premette di procedere in sede di giudizio direttissimo, dopo aver convalidato l'arresto in flagranza di R. B., avvenuto il 3 febbraio 2024 per il reato di spaccio di lieve entità, «per aver detenuto a fini di spaccio grammi 15,790 di sostanza stupefacente del tipo cocaina e grammi 9,618 di sostanza stupefacente di tipo hashish».

All'udienza all'uopo fissata, l'imputato ha formulato richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova, ai sensi degli artt. 168-*bis* cod. pen. e 464-*bis* cod. proc. pen., «depositando [la] documentazione inerente l'attivazione della procedura» ed eccependo, contestualmente, l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 168-*bis* cod. pen., 550 cod. proc. pen. e 73, comma 5, t.u. stupefacenti, come modificato dall'art. 4, comma 3, del “decreto Caivano”; il pubblico ministero si rimetteva alla decisione del giudice.



14.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, a seguito della modifica apportata dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, il limite edittale massimo della pena detentiva prevista per il reato di spaccio di lieve entità è stato aumentato, da quattro a cinque anni di reclusione, con conseguente «esclusione dell'applicabilità del rito speciale di cui all'art. 168-bis cod. pen.». Di conseguenza, all'imputato ne è precluso l'accesso, nonostante possa «essere sin d'ora ritenuta positiva la prognosi rispetto alla futura astensione dalla commissione di ulteriori reati, posto che l'imputato, di giovane età, ha effettivamente due precedenti, ma si tratta di contravvenzioni relative a violazioni del Codice della Strada, commesse nel giro di pochi giorni, tre anni prima dei fatti per cui qui si procede».

L'istanza da questi presentata, inoltre, è tempestiva e accompagnata dalla richiesta del programma trattamentale presentata all'Ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, di cui però non può valutarsi l'idoneità perché non ancora elaborata.

L'unico elemento ostativo all'ammissione dell'imputato alla messa alla prova è, quindi, la modifica normativa relativa al massimo edittale della pena del reato per cui si procede; dal che discende la rilevanza delle questioni. Detta rilevanza sarebbe confermata dall'impossibilità, in virtù della «chiarezza del dato normativo», di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate.

15.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Padova sopra esaminata, con riferimento alle censure di violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Ribadito che l'esclusione del reato di spaccio di lieve entità dall'ambito applicativo dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova è «con ogni probabilità effetto non previsto e non voluto dal legislatore, che mirava esclusivamente [...] all'inserimento» di detto reato tra quelli «per cui fosse possibile disporre la custodia cautelare in carcere», il rimettente sottolinea come si sia creata una «manifesta discrasia con il fatto che il delitto di cui all'art. 82 d.P.R. 309/1990 [...] sia stato invece recentemente ricompreso espressamente nell'art. 550, comma secondo, lett. c) cod. proc. pen. [...]» e, pertanto, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., tra quelli per cui detto istituto è ammesso.

Tuttavia, questa differenza di trattamento tra le due fattispecie incriminatrici sarebbe priva di giustificazione e, quindi, irragionevole, perché sono poste, entrambe, a tutela della salute pubblica e privata e, anzi, «nel delitto di cui all'art. 82 il bene giuridico è messo in maggior pericolo, in quanto la condotta di diffusione dell'assunzione di stupefacenti coinvolge soggetti evidentemente non assuntori o comunque che non sarebbero autonomamente portati al consumo». Invece, lo spaccio di lieve entità presuppone «un rapporto “paritario” di compravendita, in cui il consumatore si approvvigiona dal reo per la soddisfazione di un desiderio di consumo che ha maturato personalmente».

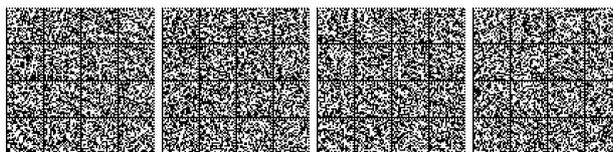
Il piccolo spaccio, inoltre, «coinvolge nella stragrande maggioranza dei casi soggetti che sono a loro volta assuntori e che utilizzano i proventi dell'attività illecita per approvvigionarsi di stupefacente». Di conseguenza, per questo reato, l'istituto della messa alla prova consentirebbe, conformemente alla finalità rieducativa della pena, di evitare l'ingresso in carcere, che può mettere «in contatto il condannato con soggetti ben più professionali nell'ambito dello spaccio di stupefacenti», di «affrontare in via privilegiata il problema della tossicodipendenza», nonché di «consentire all'imputato di affrontare il percorso rieducativo in tempi prossimi alla commissione del delitto».

16.- Ad avviso del Tribunale di Bolzano, le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto il “decreto Caivano” è stato adottato per far fronte a un «“caso straordinario” determinato da episodi di criminalità giovanile ritenuti pericolosamente in aumento», come emerge dai lavori preparatori e dal preambolo dello stesso. Rispetto alle finalità perseguite dal legislatore, «l'intervento di cui all'art. 4, terzo comma, appare affatto inconferente», ponendosi come «norma oggettivamente e teleologicamente sconnessa con il resto del corpo dell'atto».

L'aumento del massimo edittale della pena detentiva per il reato di spaccio di lieve entità, infatti, non può «in alcun modo, nemmeno astrattamente, essere ricondotto alla necessità di contrastare il disagio giovanile, la criminalità minorile o la sicurezza dei minori in ambito digitale». Peraltro, non risulterebbe alcun legame tra «i delitti in tema di stupefacenti (in particolare le ipotesi lievi)» e la «criminalità minorile», considerato comunque che l'esclusione dell'accesso alla messa alla prova riguarda solamente «gli indagati adulti» e, quindi, l'eventuale obiettivo legislativo di contrasto alla criminalità minorile sarebbe «manifestamente mancato».

17.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 18 novembre 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Ribadite le argomentazioni già svolte in ordine alle censure di violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., con la memoria depositata nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Padova, la difesa statale ritiene insussistente anche la lesione dell'art. 77 Cost. In considerazione dell'eterogeneità dei contenuti e delle rationes del d.l. n. 123 del 2023, appare all'Avvocatura coerente con esse il censurato art. 4, comma 3, che persegue a suo avviso, indubbiamente, anche lo scopo di contrasto alla criminalità minorile.



*Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, i Tribunali ordinari di Padova e di Bolzano, entrambi per mezzo delle rispettive sezioni penali, in composizione monocratica, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., 550, comma 2, cod. proc. pen., e 73, comma 5, t.u. stupefacenti, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Entrambi i rimettenti lamentano che le norme censurate escludono dall'ambito di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti qualificato di lieve entità (d'ora in avanti, per comodità espositiva si utilizzerà anche la sineddوحة "piccolo spaccio" o "spaccio di lieve entità"), ponendosi così in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost.

Il piccolo spaccio infatti - a seguito della modifica introdotta dall'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito (d'ora in avanti, anche: "decreto Caivano") - è ora punito con la pena della reclusione da sei mesi (diciotto in caso di "non occasionalità della condotta") a cinque anni, oltre la pena pecuniaria, ossia con un massimo edittale superiore a quello entro cui il primo comma dell'art. 168-*bis* cod. pen. ammette la messa alla prova («pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria»).

Inoltre, lo spaccio di lieve entità non è ricompreso nell'elenco dei reati di cui al comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen., per i quali il pubblico ministero esercita l'azione penale con la citazione diretta a giudizio, disposizione alla quale l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. rinvia per ampliare le ipotesi in cui è ammessa la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Alla luce del vigente quadro normativo, quindi, la messa alla prova non è ammissibile per il reato di piccolo spaccio.

L'art. 82, comma 1, t.u. stupefacenti («Istigazione, proselitismo e induzione al reato di persona minore»; d'ora in avanti, anche: "istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti"), invece - in virtù del suo inserimento nella lettera c) del comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen. e del richiamo operato dall'art. 168-*bis* cod. pen. a detto articolo -, rientra nell'ambito dei reati per i quali può essere disposta la messa alla prova.

Poiché si tratta di condotta lesiva del medesimo bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice dello spaccio di lieve entità, sanzionata peraltro con una pena edittale maggiore, «nel minimo e nel massimo», la mancata previsione della possibilità di accedere alla messa alla prova per l'imputato di quest'ultimo reato genererebbe, ad avviso dei rimettenti, un'«evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie».

Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.: l'esclusione del reato di spaccio di lieve entità dalla messa alla prova contrasterebbe, infatti, con il finalismo rieducativo della pena, non permettendo all'imputato di riparare alla propria condotta attraverso un programma appositamente elaborato, che riduca, tra l'altro, il pericolo di reiterazione dell'illecito.

2.- Il solo Tribunale di Bolzano dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 123 del 2023, come convertito, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost.

L'aumento del massimo edittale del reato di piccolo spaccio, ad avviso del rimettente, non potrebbe «in alcun modo, nemmeno astrattamente, essere ricondotto alla necessità di contrastare il disagio giovanile, la criminalità minorile o la sicurezza dei minori in ambito digitale», che costituiscono le finalità perseguite dal provvedimento governativo d'urgenza. Peraltro, non risulterebbe alcun legame tra «i delitti in tema di stupefacenti (in particolare le ipotesi lievi)» e la «criminalità minorile», considerato comunque che l'esclusione della messa alla prova riguarda solamente «gli indagati adulti» e, quindi, l'eventuale obiettivo legislativo di contrasto alla criminalità minorile sarebbe «manifestamente mancato».

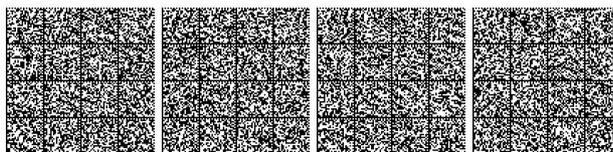
3.- I due giudizi concernono questioni in larga misura sovrapponibili e, pertanto, meritano di essere riuniti ai fini della decisione.

4.- Per ragioni di precedenza logico-giuridica, la questione da esaminare preliminarmente è quella relativa alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto attinente al corretto esercizio della funzione normativa primaria (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2023, n. 8 del 2022, n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019).

Il rimettente lamenta che l'art. 4, comma 3, del "decreto Caivano" abbia modificato la cornice edittale dello spaccio di lieve entità - modifica da cui è conseguita, a suo dire involontariamente, l'esclusione della messa alla prova - in assenza dei presupposti della decretazione di urgenza.

L'assunto, implicito, su cui il Tribunale di Bolzano fonda la propria censura è che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata farebbe rivivere quella da essa sostituita.

Detto assunto è corretto.



Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010)» (sentenza n. 32 del 2014).

In considerazione del particolare vizio procedurale censurato - la carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost. -, quindi, a seguito della caducazione della disposizione censurata, tornerebbe a essere applicabile la norma incriminatrice del piccolo spaccio nella formulazione precedente, che consente l'accesso dell'imputato alla messa alla prova.

Da qui la rilevanza della questione.

5.- Nel merito, il Tribunale rimettente lamenta, in sostanza, che la modifica del trattamento sanzionatorio del reato di piccolo spaccio, introdotta dalla norma censurata, sia del tutto avulsa, per materia e finalità, rispetto al decreto-legge in cui è inserita.

La questione non è fondata.

5.1.- Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché «[l]'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”, di cui alla norma costituzionale» (sentenze n. 8 del 2022, n. 149 del 2020 e n. 22 del 2012; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 146 del 2024).

Il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., resta, dunque, collegato a una intrinseca coerenza delle norme del 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 dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate oppure 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 (tra le altre, sentenze n. 8 del 2022, n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017, n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012).

Per i decreti-legge ab origine a contenuto plurimo, dunque, quel che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante l'intervento normativo d'urgenza (sentenze n. 146 del 2024, n. 8 del 2022, n. 213 del 2021, n. 170 e n. 16 del 2017, e n. 287 del 2016). Su tale fronte, il sindacato di questa Corte resta, peraltro, circoscritto ai casi in cui la rottura del nesso tra la situazione di necessità e urgenza che il Governo mira a fronteggiare e la singola disposizione del decreto-legge risulti evidente, così da connotare quest'ultima come «totalmente “estranea”» o addirittura «intrusa», analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione (sentenze n. 8 del 2022 e n. 213 del 2021).

5.2.- Come emerge dal titolo del provvedimento d'urgenza, dal suo preambolo e dai lavori preparatori, il d.l. n. 123 del 2023 reca un complesso di norme accomunate dall'obiettivo di fronteggiare situazioni di disagio e degrado giovanili e, al contempo, di contrastare la criminalità minorile, in risposta a episodi delittuosi di particolare gravità, perpetrati da minori in danno di minori nel territorio del comune di Caivano.

Il decreto si articola in quattro capi, raggruppanti disposizioni relative a «[i]nterventi infrastrutturali nel territorio del comune di Caivano» (Capo I), «in materia di offerta educativa» (Capo III), «per la sicurezza dei minori in ambito digitale» (Capo IV).

Il Capo II (artt. 3-9), in cui è inserita la norma censurata, detta invece disposizioni «in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile», con lo scopo - dichiarato nel preambolo del decreto-legge - di «contrasto alla criminalità minorile e all'elusione scolastica, e [di] tutela delle minori vittime di reato».

Le norme di questo Capo, caratterizzate da una certa eterogeneità contenutistica, si snodano lungo tre direttrici: a) potenziamento delle misure di prevenzione «a tutela della sicurezza pubblica e della sicurezza delle città» (art. 3); b) interventi di diritto penale sostanziale, consistenti nell'introduzione di nuove fattispecie di reato e nell'inasprimento sanzionatorio di quelle esistenti, in materia di armi e di stupefacenti (art. 4); c) modifiche in materia di processo e di esecuzione penali minorili (artt. 6-9).

Dai lavori preparatori emerge che l'aumento della pena detentiva per il reato di piccolo spaccio è finalizzato, tra l'altro, a consentire l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, anche per i soggetti adulti (art. 280, comma 2, cod. proc. pen.).

Con riferimento ai minori, peraltro, l'art. 6, comma 1, lettera c), numero 1), del “decreto Caivano” ha modificato l'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), riducendo da nove a sei anni di reclusione il limite edittale per l'applicazione della custodia cautelare ai minorenni, ma stabilendo che essa è comunque consentita per una serie di reati, tra cui quelli previsti dall'art. 73 t.u. stupefacenti.



Anche in considerazione di ciò è individuabile un collegamento tra l'incremento sanzionatorio per il reato di piccolo spaccio e gli obiettivi di fondo del provvedimento d'urgenza: che è anzitutto quello di contrastare la criminalità giovanile, e non solo minorile, intervenendo in modo più severo nella repressione di alcune fattispecie criminose, come quella dello spaccio di lieve entità, che di detta criminalità sono espressione e manifestazione frequenti.

Al contempo, questo intervento risponde alla finalità, anch'essa propria del decreto-legge in esame, di arginare situazioni di disagio e degrado minorile e, più specificamente, di tutelare le vittime di reato minori di età, considerato che spesso proprio i minori, e i giovani in genere, sono i destinatari dell'attività di spaccio cosiddetto di strada.

Peraltro, la modifica della cornice edittale del reato in esame non è neanche un intervento isolato.

Come si è visto, nell'ambito del Capo II del "decreto Caivano", l'art. 4 opera diversi interventi di diritto penale sostanziale, consistenti nell'introduzione di nuove fattispecie di reato o nell'inasprimento sanzionatorio di quelle esistenti, relative alle armi e agli stupefacenti. Con specifico riferimento ai reati in materia di stupefacenti, poi, il decreto-legge oggetto di censura ha introdotto altre modifiche in ambito di produzione, traffico e detenzione illeciti degli stupefacenti di lieve entità, ad esempio in tema di cosiddetta confisca in casi particolari (art. 85-*bis* t.u. stupefacenti) e di misure cautelari diverse dalla custodia in carcere (art. 19, comma 5, del d.P.R. n. 448 del 1988).

In conclusione, deve escludersi che la norma censurata sia palesemente estranea alla «traiettoria finalistica portante del decreto» (sentenze n. 151 del 2023 e n. 8 del 2022). Detto decreto-legge, infatti, nell'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata - come quella volta a reagire alla reiterata commissione di episodi delittuosi di notevole gravità, sintomatici di una situazione di degrado sociale di una determinata area territoriale e, in generale, della diffusione di comportamenti devianti e criminali da parte di giovani e a carico di vittime minori di età - ha sì previsto interventi oggettivamente eterogenei, perché afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (così, sentenze n. 146 del 2024 e n. 8 del 2022).

5.- Può ora passarsi all'esame delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

5.1.- In via preliminare, questa Corte deve esaminare alcuni profili attinenti all'ammissibilità delle questioni stesse.

5.2.- I giudici rimettenti censurano, nel combinato disposto con gli artt. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. e 550, comma 2, cod. proc. pen., anche l'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti.

Tuttavia, quest'ultima disposizione è estranea e non pertinente al contenuto delle questioni ora in esame, che non concernono la dosimetria sanzionatoria del reato di piccolo spaccio in sé considerata.

Né il Tribunale di Padova né quello di Bolzano, infatti, contestano, con dette questioni, la conformità a Costituzione della "nuova" cornice edittale dello spaccio di lieve entità, ma solamente la conseguenza che, dall'innalzamento del massimo edittale della pena detentiva per esso prevista, ne è derivata: la preclusione della messa alla prova.

Le questioni aventi a oggetto l'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti sono quindi inammissibili, perché non è su questa norma che i rimettenti dirigono le loro censure di illegittimità costituzionale.

5.3.- In sede di discussione orale l'Avvocatura generale dello Stato ha poi eccepito l'inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie concreta, in quanto i rimettenti non avrebbero chiarito se le condotte contestate agli imputati nei rispettivi giudizi configurino fattispecie di piccolo spaccio "occasionale" o "non occasionale".

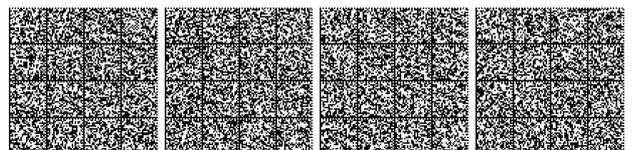
In sede di conversione del "decreto Caivano", infatti, la legge n. 159 del 2023 ha aggiunto un secondo periodo al comma 5 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, a mente del quale «[c]hiunque commette uno dei fatti previsti dal primo periodo è punito con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329, quando la condotta assume caratteri di non occasionalità».

La novella legislativa ha così introdotto un aggravamento della pena edittale minima prevista per lo spaccio di lieve entità, qualora sia caratterizzato dalla non occasionalità della condotta.

L'eccezione non è fondata.

È corretto ritenere, conformemente alla giurisprudenza di legittimità, che la non occasionalità della condotta di spaccio di lieve entità configuri «una peculiare ipotesi circostanziale della fattispecie base prevista dal primo periodo del comma 5 dell'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990, come si desume [appunto] non solo dalla collocazione della previsione in esame all'interno del medesimo comma, ma anche dal rinvio, quanto alla descrizione della condotta punita, alla fattispecie prevista dal primo periodo del medesimo comma 5, differenziandosi, rispetto ad essa, per l'elemento specializzante della "non occasionalità" della condotta» (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 22 gennaio-13 febbraio 2025, n. 5842).

Poiché «il criterio distintivo di identificazione dei reati, per i quali è possibile la messa alla prova, riman[e] affidato alla pena edittale nel massimo, senza considerare gli accidentalia delicti, né le aggravanti, né le attenuanti, quantunque ad effetto speciale» (sentenza n. 146 del 2023), è evidente che la presunta omessa motivazione in ordine all'integrazione della fattispecie base o di quella aggravata è priva di rilievo, al fine dell'ammissibilità delle questioni.



5.4.- In via ulteriormente preliminare, questa Corte deve perimetrare «l'oggetto dell[e] question[i] da scrutinare, in quanto non coincidente con il portato letterale del petitum formulato» dai rimettenti (*ex multis*, sentenze n. 223 del 2022 e n. 145 del 2021).

Entrambi i giudici a quibus ritengono che l'esclusione della messa alla prova per il reato di piccolo spaccio integri un *vulnus* agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., rimediabile con una pronuncia additiva, che aggiunga, alla lettera *c*) dell'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., il riferimento allo spaccio di lieve entità accanto al reato di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, stante la presunta omogeneità tra le due fattispecie delittuose.

L'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., infatti, nel delineare i limiti oggettivi dell'ambito applicativo della messa alla prova, non si riferisce solamente alla pena massima del reato per cui si procede, ma rinvia anche all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen., il quale, a sua volta, individua un catalogo di reati, puniti con pene eccedenti il suddetto massimo edittale, per i quali si procede con la citazione diretta a giudizio.

Tuttavia, l'accoglimento delle questioni così come formulate dai rimettenti produrrebbe effetti eccedenti il *vulnus* denunciato; in particolare, renderebbe applicabile alla fattispecie criminosa in questione l'intera disciplina processuale del rito semplificato della citazione diretta a giudizio, in luogo del solo istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il petitum è, quindi, eccedente rispetto alla reale portata delle questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione.

Come più volte precisato dalla giurisprudenza costituzionale, il petitum dell'ordinanza di rimessione «ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure», ma non vincola questa Corte, la quale, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (*ex multis*, sentenze n. 138, n. 90 e n. 12 del 2024).

Nella specie, l'intervento che consente di rimuovere il denunciato *vulnus* costituzionale consiste in una pronuncia additiva di questa Corte, che inserisca il riferimento al reato di spaccio di lieve entità nella norma che prevede, in via generale, i limiti di applicabilità dell'istituto della messa alla prova (l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen.), a cui va, pertanto, limitato l'oggetto delle questioni sollevate. Le questioni relative all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. vanno, invece, dichiarate inammissibili.

5.5.- Venendo al merito, la questione, così circoscritta, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

5.5.1.- Ad avviso di entrambi i rimettenti, l'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen. - nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato di spaccio di lieve entità - violerebbe l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti, punito con pena più elevata, per il quale, tuttavia, la messa alla prova è astrattamente ammissibile.

Per costante giurisprudenza costituzionale, il raffronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative - nel caso di specie in ordine all'ammissibilità, in astratto, alla messa alla prova - deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009).

Le ipotesi di reato messe a confronto - il piccolo spaccio e l'istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti - attengono alla medesima materia e sono sostanzialmente omogenee sotto il profilo dell'oggettività giuridica, nonché della strutturazione come reati di pericolo astratto o presunto.

La *ratio* delle relative incriminazioni, infatti, è di combattere il mercato della droga, espellendolo dal circuito nazionale, per la tutela «sia della salute pubblica [...], sempre più compromessa [dalla] diffusione [delle sostanze stupefacenti], sia [...] della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico [...] negativamente incisi [...] dal prosperare intorno a tale mercato del fenomeno della criminalità organizzata [...], nonché a fini di tutela delle giovani generazioni» (sentenza n. 333 del 1991).

Tali fattispecie inoltre si iscrivono, entrambe, nell'ambito dei reati di pericolo astratto o presunto, nei quali - data la rilevanza dei beni giuridici tutelati - la soglia di punibilità è anticipata, non essendo richiesta, per il loro perfezionamento, la lesione di detti beni, bensì la mera esposizione a pericolo, che la legge presume sussistente nel caso di realizzazione delle condotte incriminate.

Tuttavia, mentre l'art. 82, comma 1, t.u. stupefacenti, incrimina, alternativamente, l'istigazione pubblica, il proslittismo e l'induzione al consumo di sostanze stupefacenti, sanzionandoli con la pena detentiva da uno a sei anni di reclusione, oltre la multa; il reato di spaccio di lieve entità, «che un tempo costituiva una fattispecie attenuata rispetto al reato-base di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope, si delinea oggi quale illecito autonomo (sentenze n. 88 del 2023 e n. 223 del 2022) che, “per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità”» (sentenza n. 43 del 2024) ed è punito con la pena della reclusione da sei mesi (diciotto in caso di “non occasionalità della condotta”) a cinque anni, oltre la multa.



L'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti incrimina, quindi, un fatto di ridotta (o addirittura «minima», secondo la sentenza n. 40 del 2019) offensività dei beni giuridici tutelati, allo scopo di mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti (così, sentenze n. 43 del 2024, n. 88 del 2023 e n. 223 del 2022).

Pur nella diversità sul piano della tipizzazione delle condotte - di induzione dei destinatari delle esortazioni al consumo di stupefacenti, da un lato, e di produzione, traffico e detenzione a fini di spaccio, ancorché di lieve entità, dall'altro - è comunque riscontrabile una similitudine di disvalore tra le due fattispecie poste a raffronto, attestata appunto dall'identità dei beni giuridici e dall'anticipazione della loro tutela penale; similitudine che rende priva di giustificazione la diversa disciplina per esse prevista con riferimento alla messa alla prova, soprattutto in considerazione della natura e delle finalità di detto istituto.

La messa alla prova, infatti, è prevista per reati di moderata gravità, «rispetto ai quali l'ordinamento, per finalità di deflazione giudiziaria, sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato, sempre che l'imputato ne faccia richiesta», oggi anche su proposta del pubblico ministero (sentenza n. 139 del 2020), perseguendo così «scopi special-preventivi in una fase anticipata, in cui viene "infranta" la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (sentenza n. 91 del 2018).

È, pertanto, irragionevole, e comunque foriero di disparità di trattamento, che, per la fattispecie meno grave tra le due poste a confronto (il piccolo spaccio), l'accesso alla messa alla prova sia precluso, mentre per quella più grave (l'istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti) sia, in astratto, ammissibile.

La maggiore severità del trattamento sanzionatorio denota, infatti, una condotta criminosa più grave; con la conseguenza che mentre la messa alla prova è riferita in generale, per scelta legislativa, ai reati di minore gravità, in materia di stupefacenti essa risulta preclusa proprio in ordine alla fattispecie che, per costante giurisprudenza costituzionale, presenta «tratti di ridotta offensività, che segnano la sua marcata distanza dalle altre fattispecie di reato "inerenti agli stupefacenti"» (sentenza n. 43 del 2024).

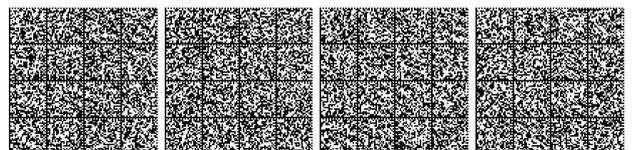
L'esclusione del reato di piccolo spaccio dal perimetro applicativo della messa alla prova - che è derivata dall'innalzamento del massimo edittale da quattro a cinque anni di reclusione realizzato dal "decreto Caivano" - ha così determinato un'anomalia, ribaltando la scala di gravità tra le due figure criminose in comparazione, entrambe attinenti alla materia degli stupefacenti e preposte alla tutela dei medesimi beni giuridici, di cui incriminano la mera esposizione a pericolo. L'ipotesi meno grave è soggetta a un trattamento più rigoroso, sul versante considerato, ossia l'ammissibilità alla messa alla prova, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

5.5.2.- Il sovvertimento della scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali, considerato che si tratta di ipotesi di reato omogenee in rapporto ai beni protetti e alle relative modalità di aggressione, è privo di giustificazione alla luce della finalità dell'istituto della messa alla prova e della funzione della fattispecie attenuata dello spaccio di lieve entità. Anzi, proprio la *ratio* su cui si fonda il comma 5 dell'art. 73 - ossia mitigare il sistema repressivo dei reati in materia di stupefacenti, in presenza di condotte che realizzano un'offesa attenuata all'interesse protetto e sono «espressione di criminalità minore», propria di «fasce marginali» della società (sentenza n. 223 del 2022) - è particolarmente rispondente alle finalità risocializzanti, da un lato, e deflative, dall'altro, della messa alla prova.

Innanzitutto, questa Corte osserva che, a differenza di «altri istituti (quali le misure alternative alla detenzione, nonché la sospensione condizionale della pena), parimenti ispirati ad evitare la condanna ad una pena che possa essere percepita come non proporzionata e quindi tale da non favorire la risocializzazione del condannato» (sentenza n. 146 del 2023), la messa alla prova «disegna un percorso rieducativo e riparativo, alternativo al processo [oltre che] alla pena [...], che conduce, in caso di esito positivo, all'estinzione del reato» (sentenza n. 146 del 2022).

Dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro, «emerge un favor per la messa alla prova», in costanza della quale «il processo è sospeso e la valutazione del giudice è fatta in limine, ossia prima dell'accertamento giudiziale sull'incoltivazione» (sentenza n. 146 del 2023), con la conseguenza che il programma di trattamento alternativo alla pena, cui si sottopone volontariamente l'imputato (sentenza n. 91 del 2018), inizia immediatamente senza la necessità di attendere la conclusione del processo e la pronuncia della sentenza.

Per questa ragione, la messa alla prova coniuga la funzione premiale - derivante dalla circostanza che il suo «positivo svolgimento determina [per l'imputato] le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato» (sentenza n. 163 del 2022) - con una forte vocazione risocializzante: la risocializzazione del soggetto, infatti, si svolge in «una fase anticipata» (sentenza n. 91 del 2018) rispetto alla stessa celebrazione del processo e all'eventuale condanna a una pena condizionalmente sospesa, a una pena sostitutiva di una pena detentiva breve o, comunque, a una pena la cui esecuzione sia sostituita da una misura alternativa. Ciò indubbiamente comporta maggiori possibilità di esito positivo della prova con conseguente recupero dell'imputato, che viene "affidato", senza ritardo, all'ente o al soggetto presso il quale svolgerà le sue prestazioni (art. 141-ter norme att. cod. proc. pen.).



In secondo luogo, la messa alla prova non implica una mera prognosi circa l'astensione dal commettere reati, bensì la valutazione in ordine all'idoneità del programma di trattamento, che - pur «funzional[e] alla risocializzazione del soggetto» - al contempo assume «una innegabile connotazione sanzionatoria rispetto al fatto di reato» (sentenza n. 68 del 2019). Il carattere sanzionatorio della messa alla prova è evidenziato, tra l'altro, proprio dalla prestazione del lavoro di pubblica utilità, che ne è una componente imprescindibile (sentenze n. 23 del 2025, n. 163 del 2022, n. 75 del 2020 e n. 68 del 2019). Le prescrizioni oggetto del programma trattamentale, inoltre, incidono «in maniera significativa sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto», tanto da doversi mantenere «entro un rapporto di proporzionalità rispetto alla gravità del fatto commesso» (sentenza n. 68 del 2019).

In virtù delle finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire, il trattamento è però «ampiamente modulabile, tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione» (sentenza n. 91 del 2018). Esso è, infatti, «determinato legislativamente solo attraverso l'indicazione dei tipi di condotta che ne possono formare oggetto, rimettendone la specificazione [...] all'ufficio di esecuzione penale esterna e al giudice, con il consenso dell'imputato» (sentenza n. 91 del 2018).

Ritiene pertanto questa Corte che - stante la particolare natura del reato di spaccio di lieve entità che, come evidenziato, si traduce in un fatto pur sempre attinente alla produzione, al traffico e alla detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ma di limitata offensività e, soprattutto, indice di una ridotta pericolosità (sentenza n. 43 del 2024) - la messa alla prova ben si presta al conseguimento dello scopo - costituzionalmente imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost. - della risocializzazione del soggetto.

Da ultimo, non può non evidenziarsi come l'esclusione del piccolo spaccio dal perimetro applicativo della messa alla prova frustrerebbe anche le «finalità generali di deflazione giudiziaria per reati di contenuta gravità», che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'istituto persegue (*ex multis*, sentenza n. 139 del 2020). Si è al cospetto, infatti, di un reato di minore gravità e di facile accertamento, soprattutto in riferimento alla fattispecie base non circostanziata - che viene in rilievo «quale discriminare per l'accesso al beneficio» della messa alla prova (sentenza n. 146 del 2023) - la cui condotta è caratterizzata, alla luce delle modifiche apportate dal «decreto Caivano», oltre che dalla minima offensività, anche dall'occasionalità. È dunque un reato che ben si presta a una definizione alternativa del procedimento, con evidenti effetti deflattivi (sentenze n. 146 del 2022, n. 14 del 2020, n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015).

In conclusione, l'ammissibilità alla messa alla prova per il più grave reato di istigazione all'uso illecito di sostanze stupefacenti e non per quello di piccolo spaccio si traduce in una violazione dell'art. 3 Cost.

6.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti qualificato di lieve entità.

L'accoglimento della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento della censura relativa all'art. 27, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

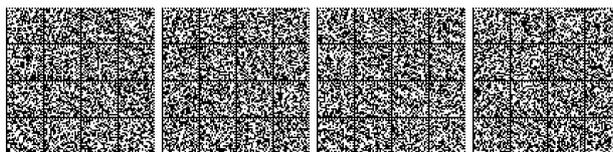
## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 168-bis, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova per il reato previsto dall'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale, e dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, sezione penale, in composizione monocratica, e dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile,



nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2023, n. 159, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250090

N. 91

*Sentenza 20 maggio - 1° luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio degli enti locali dissestati - Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - Presentazione da parte del consiglio comunale al Ministro dell'interno - Termine perentorio di tre mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'organo straordinario di liquidazione - Mancato rispetto - Effetti - Possibilità di un intervento sollecitatorio da parte del prefetto, come previsto in altre ipotesi, anziché scioglimento dell'ente - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e irrazionalità della norma censurata, nonché violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 51, 97 e 114.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

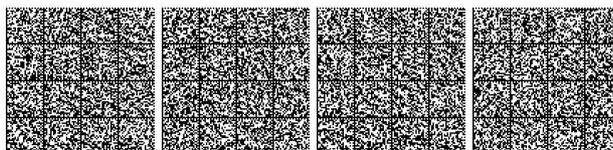
*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*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 degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, nel procedimento vertente tra I. A. e altri e il Comune di Volla



e altri, con ordinanza del 20 settembre 2024, iscritta al n. 213 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di I. A., G. P., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Andrea Orefice e Angelo Caputo per I. A. e G. P., nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2025.

### *Ritenuto in fatto*

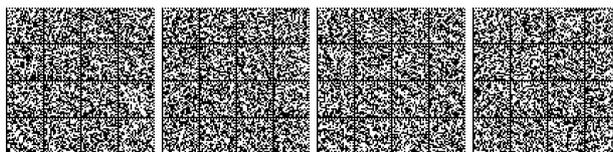
1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con ordinanza del 20 settembre 2024 (iscritta al reg. ord. n. 124 del 2024), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione.

1.1.- Premette il rimettente di essere stato adito da I. A. e altri, in qualità di consiglieri comunali del Comune di Volla (Napoli), cittadini e proprietari di immobili nello stesso Comune, con ricorso per l'impugnazione della delibera del Consiglio comunale di Volla con la quale era stato dichiarato il dissesto finanziario del Comune stesso (delibera 4 ottobre 2023, n. 56) e degli atti a essa presupposti, connessi o conseguenti, inclusi il verbale del Collegio dei revisori dei conti contenente la relazione dell'organo di revisione sulle cause che hanno condotto al dissesto, il parere del Collegio dei revisori dei conti sul piano di rientro, nonché i pareri del responsabile del settore finanziario.

Con motivi aggiunti, depositati il 28 maggio 2024, i ricorrenti impugnavano anche ulteriori atti, segnatamente: la delibera della Giunta comunale 28 marzo 2024, n. 33, che approvava l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, per asserita incompetenza, poiché avrebbe dovuto provvedervi il Consiglio comunale; la successiva nota della Prefettura di Napoli 19 aprile 2024, n. 0147632, con la quale il Consiglio comunale è stato diffidato ad approvare entro 20 giorni l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; la nota del Ministero dell'interno - Direzione centrale delle autonomie, 19 aprile 2024, n. 11647, citata dalla predetta nota della Prefettura, in cui il Ministero avrebbe evidenziato che, nel caso di specie, «l'inosservanza da parte del Consiglio comunale dei termini di approvazione dello schema di bilancio predisposto dalla Giunta, non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dell'organo consiliare, ma comporta, a norma dell'art. 141 comma 1 lettera c) del TUEL, l'apertura di un procedimento sollecitatorio, che può anche condurre all'adozione della misura dello scioglimento, solo a seguito della constatata inadempienza da parte del Consiglio all'intimazione puntuale ed ultimativa del prefetto, qualora questi accerti l'impossibilità o la volontà del Consiglio di non approvare il bilancio (Cons. St., Sez. III 3.7.20 n. 4288)»; nonché la successiva delibera del Consiglio comunale di Volla, del 14 maggio 2024, all'epoca asseritamente non pubblicata, con la quale sarebbe stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - dopo la scadenza del termine perentorio di 3 mesi di cui all'art. 259 t. u. enti locali - e relativi allegati. I ricorrenti nel giudizio *a quo* sostenevano la doverosità dello scioglimento del Consiglio, ritenendo che non si possa far ricorso in via analogica (come invece inteso dal Prefetto, su parere del Ministero) all'art. 141, comma 1, lettera c), t. u. enti locali, disposizione che prevede l'assegnazione all'organo inadempiente di un termine per provvedere alla trasmissione del bilancio di previsione.

Con sentenza non definitiva 20 settembre 2024, n. 5039, il TAR rimettente ha respinto il ricorso relativamente ai motivi introduttivi mentre, con riferimento ai motivi aggiunti, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 259, comma 1, t. u. enti locali, limitatamente all'aggettivo «perentorio», la cui eventuale illegittimità costituzionale si riverbererebbe, in via consequenziale, sull'art. 261, comma 4, t. u. enti locali, sempre limitatamente all'aggettivo «perentorio», laddove stabilisce che all'istruttoria negativa della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali segua la prescrizione di presentare con deliberazione consiliare una nuova ipotesi di bilancio, entro il termine «perentorio» di 45 giorni dalla notifica del provvedimento di diniego; nonché dell'art. 262, comma 1, t. u. enti locali, limitatamente alla previsione secondo cui «[l']inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi e dalle richieste di cui all'articolo 261, comma 1, o del termine di cui all'articolo 261, comma 4, [...] integrano l'ipotesi di cui all'articolo 141, comma 1, lettera a)» (ossia lo scioglimento del consiglio comunale per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico).

1.2.- In punto di rilevanza, premette il rimettente che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 259, comma 1, e 262, comma 1, t. u. enti locali, la trasmissione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato da parte del Consiglio comunale di Volla oltre il termine perentorio di 3 mesi dovrebbe determinare automaticamente lo scioglimento del medesimo Consiglio. Tale ricostruzione, secondo il TAR, imporrebbe l'accoglimento dei motivi aggiunti.



L'orientamento seguito dal Ministero e le azioni intraprese dalla Prefettura non apparirebbero, infatti, coerenti né con il tenore dell'art. 259, comma 1, t. u. enti locali - ai sensi del quale l'organo competente ad approvare l'ipotesi di bilancio sarebbe esclusivamente il consiglio comunale, nel termine perentorio di 3 mesi - né con l'art. 262, comma 1, t. u. enti locali, ai sensi del quale l'inosservanza del predetto termine determinerebbe lo scioglimento immediato del consiglio stesso, stante il rinvio in esso contenuto all'art. 141, comma 1, lettera *a*), t. u. enti locali (per cui «[i] consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: *a*) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico»).

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, rileva il rimettente che le fattispecie di scioglimento dei consigli comunali previste tassativamente dalla legge - ad esclusione dello scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, nonché per la mozione di sfiducia nei confronti del sindaco (art. 52, comma 2, t. u. enti locali) - sarebbero le quattro elencate all'art. 141, comma 1, t. u. enti locali, ossia: *a*) il compimento di atti contrari alla Costituzione, le gravi e persistenti violazioni di legge o i gravi motivi di ordine pubblico; *b*) l'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, per le cause ivi elencate; *c*) la mancata approvazione nei termini del bilancio; *c-bis*) nei Comuni al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dello strumento urbanistico entro 18 mesi dall'elezione degli organi» (ipotesi aggiunta dall'art. 32, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante « Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326).

Osserva il rimettente che, nei casi elencati sub *c*) e *c-bis*), al mancato rispetto dei termini di legge consegue l'apertura di un procedimento sollecitatorio e, solo in ipotesi di perdurante inadempimento, l'avvio della procedura per lo scioglimento (art. 141, commi 2 e 2-*bis*, t. u. enti locali). La stessa disciplina, invece, non sarebbe prevista per l'ente dissestato il cui consiglio non provveda, entro 3 mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, alla trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, poiché, a fronte dell'inosservanza del termine qualificato «perentorio» (artt. 259, comma 1, e 261, comma 4), l'art. 262, comma 1, t. u. enti locali riconduce tali ipotesi nella fattispecie di cui all'art. 141, comma 1, lettera *a*, t. u. enti locali.

Tali disposizioni sarebbero irragionevoli perché, escludendo il potere sollecitatorio del prefetto, assimilerebbero la mancata approvazione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato da parte del consiglio nel termine perentorio di 3 mesi, a un'ipotesi di compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, tali da comportare lo scioglimento automatico del consiglio comunale, senza che necessariamente sussistano la gravità e la persistenza del comportamento negativo od omissivo da parte dell'ente locale.

Secondo il giudice rimettente dovrebbero qualificarsi «atti contrari a Costituzione» i casi di aperta contraddizione con l'ordinamento statale o i comportamenti volti a sconfessarne i principi (è citata la circolare del Ministero dell'interno 7 giugno 1990, n. 17102/127/1).

Similmente, per quanto attiene ai gravi motivi di ordine pubblico, la nozione atterrebbe alla sicurezza e alla quiete pubblica e non potrebbe «confondersi, in un'accezione lata, con la tutela del buon funzionamento degli uffici» (è citata la sentenza di questa Corte, n. 40 del 1961).

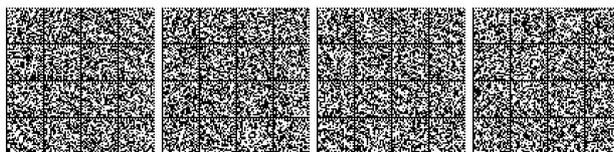
Il caso della mancata presentazione nei termini dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, invece, a parere del TAR Campania, rappresenterebbe una fattispecie del tutto analoga a quella della mancata approvazione del bilancio comunale, alla quale l'ordinamento annette l'attivazione del potere sollecitatorio del prefetto, ai sensi dell'art. 141, comma 2, t. u. enti locali, nel rispetto dell'autonomia dell'ente esponenziale della comunità amministrata.

Viceversa, la prefigurazione di un termine perentorio e l'assimilazione del suo mancato rispetto agli atti contrari alla Costituzione, alle gravi e persistenti violazioni di legge o a gravi motivi di ordine pubblico, oltre ad essere irragionevoli, sarebbero anche discriminatori, poiché verrebbero trattate in modo diverso situazioni analoghe.

Sarebbero pertanto violati il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., stante l'irragionevolezza delle disposizioni, che non troverebbero intrinseca giustificazione e divergerebbero dallo scopo che dovrebbero perseguire, nel rispetto dell'autonomia locale (è citata la sentenza di questa Corte n. 223 del 2022).

Rappresenta, infine, il rimettente che le disposizioni censurate, là dove impediscono la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del consiglio comunale e l'espletamento del mandato dei consiglieri, violerebbero i principi costituzionali volti alla tutela delle autonomie locali (artt. 5 e 114 Cost.) nonché il diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle (art. 51 Cost.).

2.- Con memoria depositata il 9 dicembre 2024 si sono costituiti in giudizio A. I. e P. G., sostenendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Campania.



Affermano le parti che il diverso regime previsto in caso di violazione del termine perentorio per l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, rispetto al caso del mancato rispetto del termine per l'approvazione del bilancio ordinario, si giustificerebbe per la diversa *ratio* e per la differente funzione che hanno le singole disposizioni che regolano le due ipotesi.

Nell'ipotesi di ritardo nell'approvazione del bilancio ordinario (disciplinata dall'art. 141, comma 1, lettera c, t. u. enti locali) l'amministrazione sarebbe in carica pleno iure. Dunque, nel bilanciamento tra l'interesse alla rappresentatività dell'amministrazione e quello alla stabilità e alla trasparenza dei conti pubblici, il legislatore avrebbe trovato un punto di equilibrio prevedendo, dopo la scadenza del termine generale, il potere/dovere della prefettura competente di concedere un ulteriore termine per l'adempimento (non superiore a 20 giorni, ai sensi dell'art. 141, comma 2, t. u. enti locali), in tal modo riconoscendo un peso maggiore alla rappresentatività degli organi elettivi dell'ente locale.

Ontologicamente diversa sarebbe, invece, l'ipotesi della presentazione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato, in seguito alla dichiarazione del dissesto finanziario. In tale caso, la disposizione regolante il termine perentorio per l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato sarebbe strumentale a ripristinare tempestivamente la stabilità finanziaria dell'ente locale. Pertanto, sarebbe più che ragionevole provvedere allo scioglimento del consiglio comunale inadempiente, nel caso in cui l'amministrazione - già depotenziata nelle proprie prerogative gestorie per la nomina dell'organismo straordinario di liquidazione - si dimostri ulteriormente inaffidabile, non riuscendo ad approvare il bilancio riequilibrato entro il termine perentorio stabilito dall'art. 259 t. u. enti locali (o non rispettando gli altri termini previsti dal successivo art. 262).

Non sussisterebbe pertanto la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento, essendo evidenti le differenze tra le due seguenti fattispecie: *i*) il ritardo nell'approvazione del bilancio ordinario da parte del consiglio comunale di un ente che versa in gestione economico-finanziaria regolare (art. 141, comma 1, lettera c, t. u. enti locali); e *ii*) il ritardo nell'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato da parte del consiglio di un ente versante in situazione di dissesto economico-finanziario (combinato disposto degli artt. 259, 261, 262 e 141, comma 1, lettera a, t. u. enti locali).

La sanzione dello scioglimento, comminata a fronte di grave e persistente violazione delle norme che regolano la gestione contabile degli enti locali, idonea a compromettere la sana gestione dell'ente e a garantire i servizi essenziali alla collettività da esso rappresentata, sarebbe dunque proporzionata.

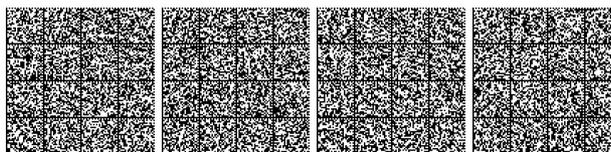
Né sarebbe condivisibile la tesi del TAR Campania secondo cui non si giustificerebbe la riconduzione della fattispecie considerata ai casi previsti dall'art. 141, comma 1, lettera a), t. u. enti locali, nei quali il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'interno, è tenuto allo scioglimento del consiglio comunale.

In via generale, il legislatore ha previsto che siano il Ministero dell'interno e il Presidente della Repubblica a valutare discrezionalmente la riconducibilità di atti o comportamenti degli organi degli enti locali alle tre fattispecie contemplate nella previsione normativa *de qua* (compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero esistenza di gravi motivi di ordine pubblico).

Nel caso di specie, invece, con l'art. 262, comma 1, t. u. enti locali, il legislatore ha effettuato una valutazione in ordine alla riconducibilità dei comportamenti di cui agli artt. 259, comma 1, e 261, commi 1 e 4 (violazione dei termini perentori per la approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, in prima e seconda istanza), alle suddette ipotesi, ritenendo che la violazione del termine perentorio di cui all'art. 259 t. u. enti locali costituisca il segnale che quella amministrazione - già privata di una parte delle prerogative finanziarie per effetto della nomina dell'organismo straordinario di liquidazione - non sia in grado di assicurare una adeguata gestione dell'ente locale e, per questo motivo, si renda necessario un ulteriore intervento dello Stato, al fine di scongiurare una irreversibile compromissione della corretta gestione e dunque del buon andamento della pubblica amministrazione, tutelato dall'art. 97 Cost., con conseguente pericolo di interruzione dei servizi essenziali alla cittadinanza.

La riconduzione della fattispecie di violazione del termine perentorio di cui all'art. 259, comma 1, t. u. enti locali alla grave violazione di legge, idonea a compromettere l'ordine pubblico - inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali regge l'ordinata e civile convivenza della comunità» (sono citate, *ex multis*, le sentenze di questa Corte n. 285, n. 277 e n. 116 del 2019, n. 208 e n. 148 del 2018, n. 108 del 2017) - sarebbe pertanto giustificata perché la negligente gestione contabile dell'ente rappresenterebbe un ostacolo al pieno godimento dei servizi pubblici essenziali, nonché delle stesse libertà fondamentali, contravvenendo agli obblighi assunti con il mandato elettorale.

Le prerogative di cui agli artt. 5 e 51 Cost., peraltro, lungi dall'essere compromesse, sarebbero invero tutelate dalla normativa in esame, poiché in seguito allo scioglimento dell'ente inadempiente, lo svolgimento di nuove elezioni consentirebbe ai cittadini di scegliere democraticamente i nuovi amministratori locali, anche e soprattutto alla luce della situazione determinatasi per effetto della dichiarazione di dissesto.



3.- Con atto depositato il 10 dicembre 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per plurimi motivi e comunque non fondate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il giudice rimettente avrebbe svolto una insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, argomentando in modo assertivo e apodittico; l'ordinanza sarebbe altresì inammissibile perché il TAR non avrebbe esplorato «l'esistenza di soluzioni interpretative costituzionalmente compatibili seguendo l'alveo così tracciato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale», ma avrebbe piuttosto reputato di non condividere l'interpretazione fatta propria dall'Amministrazione delle disposizioni censurate.

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero in ogni caso non fondate perché - «anche a tacere dell'orientamento applicativo del Ministero dell'Interno, peraltro non condiviso dal TAR» - la diversa disciplina prevista dagli artt. 141 e 259, comma 1, t. u. enti locali sarebbe giustificata dalla differenza fra le fattispecie ivi indicate: quest'ultima relativa a casi di dissesto finanziario, dove l'urgenza e la gravità impongono procedure più stringenti; la prima, invece, relativa al bilancio ordinario, giustificherebbe termini e procedure più flessibili. La disparità di trattamento sarebbe pertanto ragionevole e proporzionata alle diverse situazioni (sono citate le sentenze di questa Corte n. 223 del 2022 e n. 264 del 1996).

4.- Le parti hanno depositato memoria nei termini in cui insistono per l'inammissibilità ovvero il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

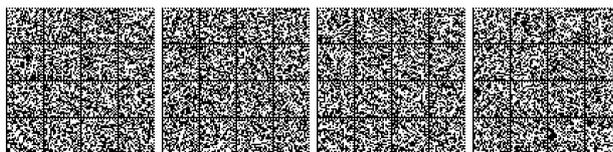
1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, 261, comma 4, e 262, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost.

1.1.- Premette il rimettente di essere stato adito da I. A. e altri in qualità di consiglieri comunali del Comune di Volla, con ricorso per l'impugnazione della delibera del Consiglio comunale con la quale era stato dichiarato il dissesto finanziario del Comune stesso (delibera 4 ottobre 2023, n. 56).

I ricorrenti impugnavano altresì con motivi aggiunti ulteriori atti, segnatamente: *i*) la delibera della Giunta comunale 28 marzo 2024, n. 33, che approvava allo scadere dei termini previsti dall'art. 259, comma 1, t. u. enti locali l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, per asserito difetto di competenza, poiché avrebbe dovuto provvedervi il Consiglio comunale; *ii*) la successiva nota della Prefettura di Napoli 19 aprile 2024, n. 0147632, con la quale il Consiglio comunale è stato diffidato ad approvare entro 20 giorni l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; *iii*) la nota del Ministero dell'interno - Direzione centrale delle autonomie, 19 aprile 2024, n. 11647, nella quale il Ministero avrebbe evidenziato che, nel caso di specie, «l'inosservanza da parte del Consiglio comunale dei termini di approvazione dello schema di bilancio predisposto dalla Giunta non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dell'organo consiliare, ma comporta, a norma dell'art. 141 comma 1 lettera *c*) del TUEL, l'apertura di un procedimento sollecitatorio, che può anche condurre all'adozione della misura dello scioglimento, solo a seguito della constatata inadempienza da parte del Consiglio all'intimazione puntuale ed ultimativa del prefetto, qualora questi accerti l'impossibilità o la volontà del Consiglio di non approvare il bilancio (Cons. St., Sez. III 3.7.20 n. 4288)»; *iv*) la successiva delibera del Consiglio comunale di Volla del 14 maggio 2024, con la quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato - dopo la scadenza del termine perentorio di 3 mesi di cui all'art. 259 t. u. enti locali - e i relativi allegati. I ricorrenti nel giudizio *a quo* sostengono la doverosità dello scioglimento del Consiglio comunale, ritenendo che non si possa far ricorso in via analogica (come invece inteso dal Prefetto, su parere del Ministero) all'art. 141, comma 1, lettera *c*), t. u. enti locali, disposizione che prevede l'assegnazione all'organo inadempiente di un ulteriore termine per provvedere alla trasmissione del bilancio di previsione.

1.2.- In punto di rilevanza, premette il rimettente che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 259, comma 1, e 262, comma 1, t. u. enti locali, la trasmissione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato da parte del Consiglio comunale di Volla oltre il termine perentorio di 3 mesi dovrebbe determinare automaticamente lo scioglimento del predetto Consiglio comunale. Tale ricostruzione, secondo il TAR, imporrebbe l'accoglimento dei motivi aggiunti, donde la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, rileva il rimettente che le fattispecie di scioglimento dei consigli comunali previste tassativamente dalla legge - ad esclusione dello scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, nonché per la mozione di sfiducia nei confronti del sindaco (art. 52, comma 2, t. u. enti locali) - sarebbero le quattro elencate all'art. 141 t. u. enti locali, ossia: «*a*) il compimento di atti contrari alla Costituzione,



le gravi e persistenti violazioni di legge o i gravi motivi di ordine pubblico; *b)* l'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, per le cause ivi elencate; *c)* la mancata approvazione nei termini del bilancio; *c-bis)* nei comuni al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dello strumento urbanistico entro 18 mesi dall'elezione degli organi» (ipotesi aggiunta dall'art. 32, comma 7, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Osserva il rimettente che nei casi indicati sub *c)* e *c-bis)*, al mancato rispetto dei termini di legge consegue l'apertura di un procedimento sollecitatorio e, solo in ipotesi di perdurante inadempimento, l'avvio della procedura per lo scioglimento (art. 141, commi 2 e 2-*bis*, t. u. enti locali). La stessa disciplina, invece, non sarebbe prevista per l'ente dissestato il cui consiglio non provveda, entro 3 mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, alla trasmissione al Ministero dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, poiché a fronte dell'inosservanza del termine qualificato «perentorio» (artt. 259, comma 1, e 261, comma 4), l'art. 262, comma 1, t. u. enti locali riconduce tali ipotesi alla fattispecie di cui all'art. 141, comma 1, lettera *a)*, t. u. enti locali.

Le citate disposizioni sarebbero irragionevoli perché, escludendo il potere sollecitatorio del prefetto, assimilano la mancata approvazione del progetto di bilancio stabilmente riequilibrato da parte del consiglio comunale nel termine perentorio di 3 mesi a un'ipotesi di compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge ovvero di gravi motivi di ordine pubblico, idonei a determinare lo scioglimento automatico del consiglio comunale, senza che necessariamente sussistano la gravità e la persistenza del comportamento negativo od omissivo da parte dell'ente locale.

Sarebbero pertanto violati il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., stante l'irragionevolezza della normativa, che non troverebbe intrinseca giustificazione e divergerebbe dallo scopo che dovrebbe perseguire, nel rispetto dell'autonomia dell'ente locale.

Rappresenta, infine, il rimettente che le disposizioni censurate, là dove impediscono la prosecuzione dello svolgimento delle funzioni del consiglio comunale e l'espletamento del mandato dei consiglieri, violerebbero i principi costituzionali volti alla tutela delle autonomie locali (artt. 5 e 114 Cost.), nonché del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive e di conservarle (art. 51 Cost.).

2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza nonché per mancato esperimento di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Le eccezioni non sono fondate.

Quanto alla prima eccezione, la parte motiva dell'ordinanza di rimessione illustra ampiamente le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni che, a fronte della mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato entro il termine perentorio di 3 mesi, prevedono lo scioglimento automatico dell'ente, senza possibilità di ricorrere alla messa in mora di ulteriori 20 giorni. Il rimettente si sofferma in modo sufficiente sulle censure riferite agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., spendendo argomentazioni adeguate in ordine a ogni parametro evocato.

Quanto all'asserito mancato esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme, il TAR Campania ritiene che il tenore letterale delle norme sia inequivocabile, poiché allo scadere dei termini perentori è previsto lo scioglimento inevitabile dell'ente locale, affermando peraltro come la scelta della prefettura di accordare un ulteriore termine sia avvenuta in aperta violazione di legge.

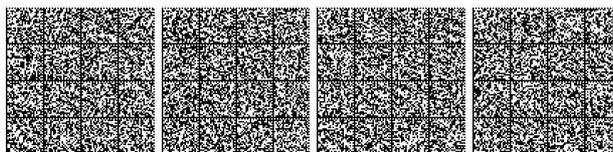
Tale valutazione, per costante giurisprudenza di questa Corte, è idonea a ritenere assolto l'onere spettante al rimettente.

3.- Sempre in via preliminare, devono invece rilevarsi d'ufficio altri profili di inammissibilità.

3.1.- Sono inammissibili, perché irrilevanti, le questioni aventi a oggetto l'art. 261, comma 4, t. u. enti locali, poiché tale disposizione - che riguarda l'ipotesi in cui il Ministero dell'interno, in caso di diniego dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, diffida l'ente locale a presentare, entro l'ulteriore termine perentorio di 45 giorni, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che hanno impedito l'adozione di un parere favorevole da parte della Commissione per la finanza degli enti locali - non trova applicazione nel giudizio *a quo*, che non attiene all'evenienza ora indicata.

3.2.- Sono altresì inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni che investono l'art. 259, comma 1, t. u. enti locali.

Il giudice rimettente, infatti, benché individui esattamente nella perentorietà del termine la norma contenuta nell'art. 259, comma 1, t. u. enti locali che viene censurata, motiva l'intera ordinanza con riferimento alla diversa norma che disciplina le conseguenze del mancato rispetto del termine perentorio (contenuta nell'art. 262, comma 1, t. u. enti locali), e indica come soluzione costituzionalmente adeguata quella di consentire, in caso di mancato rispetto dei termini perentori per l'approvazione del bilancio di previsione, l'assegnazione al consiglio comunale inadempiente di un ulteriore termine non superiore a 20 giorni (art. 141, comma 2, t. u. enti locali).



4.- Ai fini dell'esame del merito delle questioni - aventi ad oggetto, dunque, solo l'art. 262, comma 1, t. u. enti locali - è necessaria una breve ricostruzione dell'istituto del dissesto finanziario dei comuni e delle province, la cui disciplina è contenuta negli artt. 244 e seguenti t. u. enti locali.

4.1.- La dichiarazione di dissesto finanziario è adottata dal consiglio dell'ente locale nei casi in cui questo non sia più in grado di svolgere le proprie funzioni e di erogare servizi indispensabili, ovvero non sia in grado di assolvere a debiti liquidi ed esigibili (art. 244 t. u. enti locali). Tale deliberazione è trasmessa, entro 5 giorni, al Ministero dell'interno e alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione (art. 246, comma 2, t. u. enti locali). A seguito della dichiarazione di dissesto si procede alla nomina dell'organo straordinario di liquidazione (d'ora in poi: *OSL*) ai sensi degli artt. da 252 a 256 t. u. enti locali.

Dichiarato il dissesto e nominato l'*OSL*, si determina una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, dal che la definizione di procedura "a doppia anima". In particolare, viene demandata all'*OSL* la competenza relativamente ai fatti verificatisi fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della dichiarazione di dissesto. L'*OSL* provvede, in relazione a tali atti, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento e alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

Oltre all'*OSL*, nella procedura di dissesto intervengono anche gli organi istituzionali dell'ente, i quali sono chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto. Per quanto riguarda le entrate, il consiglio dell'ente locale è tenuto ad aumentare le aliquote e le tariffe di base delle imposte e tasse di spettanza dell'ente dissestato nella misura massima consentita, con delibera da adottare nella prima seduta successiva alla dichiarazione di dissesto e comunque non oltre 30 giorni da essa, con efficacia per i 5 anni successivi a quello di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 251 t. u. enti locali). Quanto alle spese, si applica un regime differenziato, a seconda che, al momento di deliberare la dichiarazione di dissesto, l'ente abbia o meno già adottato il bilancio relativo all'esercizio in corso. Comunque, il regime delle spese subisce una generale contrazione, poiché l'ente viene costretto a limitare la propria attività ai servizi ritenuti essenziali e indispensabili dallo Stato (art. 250 t. u. enti locali).

Anche il bilancio dell'ente, quindi, una volta dichiarato il dissesto, "si divide" in due parti, gestite dai due organi - *OSL* e amministrazione ordinaria -, spezzando l'unità e l'universalità del ciclo finanziario. In questo modo, la disciplina del dissesto è volta a realizzare al contempo la soddisfazione concorsuale dei creditori e la continuità di funzionamento dell'ente, separando la gestione di bilancio pro-futuro rispetto al passato.

4.2.- Dalla deliberazione del dissesto, mentre l'*OSL* si occupa dei debiti pregressi dell'ente locale, gli organi istituzionali dell'ente, che restano in carica, debbono occuparsi esclusivamente di risanare il bilancio, al fine di non incorrere in un nuovo dissesto (art. 245, comma 3, t. u. enti locali). A tal fine, i suoi organi istituzionali devono: gestire temporaneamente il bilancio durante la procedura di risanamento; elaborare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato; avviare una nuova e diversa gestione finanziaria volta al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

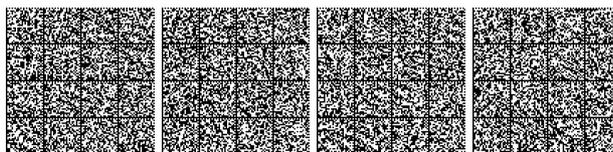
La seconda fase assume una portata potenzialmente decisiva perché è attraverso la redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato che, ai sensi degli artt. 259 e 260 t. u. enti locali, si mira a realizzare l'equilibrio, rimuovendo le cause strutturali che hanno portato alla crisi e al dissesto.

La delibera consiliare di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato deve essere trasmessa al Ministero dell'interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di nomina dell'*OSL* (art. 259, comma 1, t. u. enti locali). L'ipotesi di bilancio, quindi, viene istruita dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali che, entro 4 mesi, esprime il proprio parere sull'idoneità delle misure adottate. Nel caso in cui la Commissione esprima rilievi e formuli richieste istruttorie, il termine di 4 mesi resta sospeso e il consiglio comunale deve rispondere entro 60 giorni (art. 261, commi 1 e 2, t. u. enti locali). A seguito del parere favorevole dalla Commissione, l'ipotesi di bilancio riequilibrato viene approvata con decreto del Ministro dell'interno, che stabilisce prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (art. 261, comma 3, t. u. enti locali). Soltanto a seguito dell'approvazione ministeriale l'ente è tenuto, nei successivi 30 giorni, a deliberare il bilancio dell'esercizio cui l'ipotesi - integrata dalle indicazioni ministeriali - si riferisce (art. 264, t. u. enti locali).

In caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione, invece, il Ministero dell'interno emana un provvedimento di diniego dell'approvazione, prescrivendo all'ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di 45 giorni - dalla relativa notifica - una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che hanno impedito l'adozione di un parere favorevole. La mancata approvazione della nuova ipotesi di bilancio ha carattere definitivo (art. 261, comma 4, t. u. enti locali).

Dunque, è solo con il decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato che prende effettivamente avvio il percorso di superamento della crisi e di risanamento dell'ente (ossia la terza fase).

Ciò spiega anche perché siano previsti, nell'ambito dell'*iter* preordinato alla sua approvazione, termini perentori per gli adempimenti a carico dell'ente, presidiati, ai sensi del richiamato art. 262, comma 1, t. u. enti locali, dalla costante "minaccia" della sanzione dello scioglimento del consiglio comunale.



5.- Così ricostruiti i tratti essenziali della disciplina del dissesto degli enti locali, le questioni relative all'art. 262, comma 1, t. u. enti locali, là dove prevede che l'inosservanza dei termini perentori integra l'ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettera a), t. u. enti locali (scioglimento per atti contrari a Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico) anziché dell'art. 141, comma 1, lettera c), t. u. enti locali (scioglimento per mancata approvazione del bilancio), sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., non sono fondate.

5.1.- La scelta del legislatore di assimilare la mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio in riequilibrio in un ente in dissesto alle fattispecie previste dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 141 t. u. enti locali non è irragionevole.

Anzitutto deve ricordarsi che la deliberazione di dissesto rappresenta la conseguenza di una lunga e persistente violazione di principi costituzionali e norme statali che impongono agli enti territoriali il mantenimento dei bilanci in equilibrio, attraverso una sana, responsabile e trasparente gestione delle finanze pubbliche, previsioni che, peraltro, valgono per tutti i soggetti che sono parte della finanza pubblica allargata (*ex multis*, sentenze n. 184 del 2022, n. 246 del 2021, n. 80 del 2021, n. 115 del 2020, n. 49 del 2018, n. 228 del 2017, n. 184 del 2016).

Come già affermato da questa Corte, il mandato elettorale, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In questo senso, lo scioglimento del consiglio comunale costituisce una «regola risalente e fondamentale del diritto del bilancio, in quanto strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale» (sentenza n. 218 del 2017).

Deve altresì osservarsi che la norma di cui all'art. 259, comma 1, t. u. enti locali prevede, per l'amministrazione in carica che ha già condotto l'ente al dissesto, un'ulteriore possibilità di costruire un'ipotesi di bilancio in riequilibrio: un'ultima chance per dimostrare di essere in grado di amministrare la cosa pubblica, possibilità che è necessariamente vincolata nei tempi, per evitare che al primo dissesto ne seguano altri a catena.

A questo scopo, lo Stato prevede un intervento in sostegno dell'amministrazione coinvolta con la nomina di un organismo straordinario di liquidazione che gestisce tutta la massa passiva e attiva generata dall'ente prima della dichiarazione di dissesto. Da parte sua, l'amministrazione che rimane in carica deve redigere un'ipotesi di bilancio in riequilibrio nel rispetto di quanto stabilito dagli artt. da 249 a 251 t. u. enti locali: entrate aumentate e debiti ridimensionati. Il mancato rispetto dei termini previsti come perentori per il compimento di questo ultimo atto di amministrazione acclara l'incapacità del consiglio comunale in carica di approvare una ipotesi di bilancio in riequilibrio.

La scelta del legislatore statale di prevedere un suo inevitabile scioglimento, quindi, non appare di per sé irrazionale. Piuttosto, sarebbe difficile ipotizzare di poter fare ancora affidamento su un'amministrazione che è già ripetutamente venuta meno agli impegni assunti con il mandato elettorale.

5.2.- Non è fondata anche la censura della irragionevole disparità di trattamento relativa alla differente disciplina prevista in caso di mancata approvazione dei bilanci, ovvero di mancata adozione degli ordinari strumenti previsti per ripianare situazioni di momentaneo squilibrio delle finanze pubbliche (art. 193 t. u. enti locali).

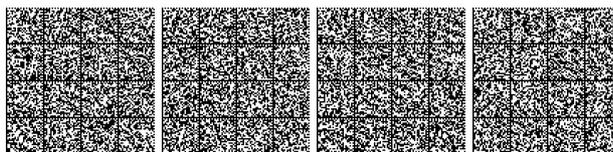
Il legislatore, infatti, nelle menzionate ipotesi tipizzate alla lettera c) del comma 1 dell'art. 141 e dall'art. 193 t. u. enti locali ha previsto che lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale che non abbia approvato il bilancio di previsione nei termini possa essere preceduto da un'ulteriore messa in mora per un periodo non superiore a 20 giorni per consentire all'ente di adempiere (art. 141, comma 2, t. u. enti locali), fermo restando che l'ipotesi dello scioglimento, peraltro, è sottoposta alla valutazione del Ministero dell'interno.

La situazione in cui si trova l'amministrazione di un ente locale in bonis è con tutta evidenza diversa da quella in cui si trova un ente che ha già deliberato il dissesto, per le ragioni esposte in precedenza.

Non si ravvisano pertanto motivi per ritenere violato il principio di eguaglianza: il trattamento differenziato di situazioni ontologicamente diverse rappresenta il naturale portato di tale principio.

Questa Corte, del resto, nella sentenza n. 195 del 2019 - relativa alla disciplina introdotta in caso di mancato scioglimento del consiglio dell'ente locale per infiltrazioni mafiose (art. 143 t. u. enti locali) - ha già osservato che quanto più il potere sostitutivo, incidente sull'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo).

La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (comuni, province e città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti sull'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che sia rispettato il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri.



La disposizione oggi censurata, che disciplina un'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, è ben definita e oggettiva e non lascia trasparire margini di irrazionale discrezionalità nel presupposto e nel contenuto.

5.3.- Nemmeno il principio del buon andamento della pubblica amministrazione è scalfito dalla disposizione censurata dall'odierno rimettente.

Le norme che stabiliscono gli oneri e fissano i tempi per l'amministrazione in carica in un ente dissestato sono funzionali a riconsegnare alla collettività amministrata un bilancio in equilibrio, mediante la scansione del percorso che si dipana attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano quinquennale, «affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione» (sentenze n. 34 del 2021 e n. 115 del 2020).

Il quadro normativo e costituzionale vigente consente, infatti, di affrontare situazioni patologiche della finanza locale non solo quando queste siano imputabili a caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, mediante l'attivazione dei meccanismi di solidarietà di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. (quindi, in ipotesi di deficit strutturali); ma anche quando sono dovute a patologie organizzative, per il rilievo e il contrasto delle quali il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e il t. u. enti locali prevedono strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo della finanza locale (*ex multis*, sentenze n. 34 del 2021 e n. 18 del 2019). Fra tali strumenti la norma che prevede, come estrema *ratio*, lo scioglimento del consiglio comunale è volta a tutelare anche l'interesse salvaguardato dall'art. 97, secondo comma, Cost., perché un consiglio comunale che non sia in grado di predisporre un progetto di bilancio in equilibrio non garantisce il buon andamento della pubblica amministrazione.

Questa Corte ha anche di recente osservato che l'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui comuni, province e città metropolitane sono enti autonomi con «propri statuti, poteri e funzioni», si salda con il riconoscimento della titolarità di «funzioni amministrative proprie» (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.) (sentenza n. 195 del 2019).

5.4.- Non sono lesi, infine, i principi volti alla tutela delle autonomie locali nonché il principio del mandato elettorale e del diritto di ogni cittadino di accedere alle cariche elettive.

5.4.1.- Come già affermato da questa Corte, l'autonomia degli enti territoriali in questo settore trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi costituzionali riconducibili ai parametri di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost., norme funzionali anche all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenza n. 184 del 2016).

La norma contenuta nell'art. 262, comma 1, t. u. enti locali è volta a evitare che l'amministrazione inefficiente consegni alla collettività amministrata una catena di dissesti ed è la prima di una serie di misure finalizzate a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale dissestato, fra le quali: lo scioglimento del consiglio comunale, l'attivazione dei poteri sostitutivi con la nomina del commissario prefettizio e lo svolgimento di nuove elezioni. Il frammento normativo censurato, pertanto, è chiaramente inserito in un assetto volto a tutela dell'equilibrio delle finanze pubbliche complessive.

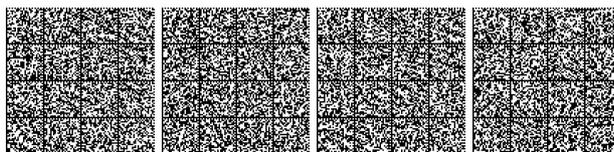
5.4.2.- Quanto al principio del mandato elettorale riconosciuto dall'art. 51 Cost., questa Corte, fin dalla sentenza n. 184 del 2016, ha evidenziato che «il bilancio è un "bene pubblico", nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una certa collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato».

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, risiede essenzialmente nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse pubbliche e la valutazione dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2019).

La disposizione censurata, pertanto, non contrasta con il diritto di elettorato passivo, affermato dall'art. 51 Cost., ma è volta, piuttosto, a una sua piena tutela. L'incuria che conduce al dissesto degli enti territoriali interrompe - in virtù di quella che è stata definita una «presunzione assoluta» - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti.

La ragione di tale istituto risiede proprio nel principio che la salvaguardia degli equilibri finanziari costituisce il presupposto stesso del mandato elettivo (sentenza n. 228 del 2017).

5.5.- Per tale complesso di ragioni, le questioni poste all'attenzione di questa Corte non sono fondate in rapporto a tutti i parametri evocati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 259, comma 1, e 261, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 262, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 97 e 114 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250091

N. 92

*Ordinanza 5 maggio - 1° luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Acque - Servizio idrico integrato - Norme della Regione Puglia - Incentivi ai comuni pugliesi per la costituzione di una società per azioni a partecipazione pubblica, a fini di esercizio unitario delle funzioni e di individuazione delle modalità di affidamento del servizio - Sottoposizione della medesima società a controllo analogo, da esercitare indipendentemente dalla partecipazione al capitale sociale - Graduale trasferimento da parte della Regione, a titolo gratuito e nella misura massima del 20 per cento, delle azioni di Acquedotto Pugliese spa in favore dei comuni aderenti, in proporzione alla consistenza delle infrastrutture destinate alla gestione del SII - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale nelle materie della tutela della concorrenza, della tutela dell'ambiente e dell'ordinamento civile, anche in relazione alla disciplina dell'Unione europea sull'house providing - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita in giudizio - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2024, n. 14, artt. da 1 a 7.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lettere e), l) ed s); direttiva 24/2014/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, artt. 12, paragrafi 1, 2, 3, e 28, paragrafi 1, 2 e 3; direttiva 23/2014/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, artt. 12 e 17, paragrafi 1, 2 e 3.

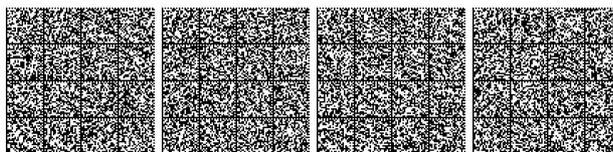
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2024, n. 14 (Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio idrico integrato), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 maggio 2024, depositato in cancelleria il successivo 4 giugno, iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nella camera di consiglio del 5 maggio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2025.

Ritenuto che, con ricorso iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli da 1 a 7 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2024, n. 14 (Disposizioni per la gestione unitaria ed efficiente delle funzioni afferenti al Servizio idrico integrato), per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettere *e*), *l*) ed *s*), della Costituzione;

che la legge regionale in questione - nella sua versione originaria -, all'art. 1, al fine di «assicurare l'esercizio unitario ed efficiente delle funzioni comunali afferenti alla gestione del Servizio idrico integrato (SII) nell'ambito territoriale unico regionale», nonché di «creare le condizioni» per l'individuazione, da parte dell'autorità idrica pugliese, della modalità di affidamento del SII ritenuta più opportuna tra quelle previste dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) e dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), incentiva i comuni pugliesi a costituire una società per azioni, denominata "Società veicolo", «a totale partecipazione pubblica e a controllo analogo congiunto di tutti i comuni ricadenti nel territorio regionale, da esercitare indipendentemente dalla partecipazione al capitale sociale» (art. 2), e dotata di un «Comitato di coordinamento e controllo» (artt. 5, 6 e 7);

che è altresì previsto che la Regione Puglia, accanto a uno stanziamento di somme in favore di detta società (art. 3), proceda al «trasferimento graduale a titolo gratuito, nella misura massima del 20 per cento, delle azioni di Acquedotto Pugliese s.p.a.» nei confronti dei comuni aderenti alla società suddetta, che si impegnano a trasferirle a quest'ultima entro trenta giorni dall'acquisizione «pena la decadenza dall'incentivo» (art. 4, comma 2);

che, ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale, così disponendo, avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - oltre a quella dell'ordinamento civile - alle quali la costante giurisprudenza costituzionale riconduce la disciplina concernente l'affidamento del SII, delineando una modalità di affidamento differente da quella prevista dal legislatore statale;

che l'impugnata normativa regionale sarebbe, in particolare, incompatibile con le disposizioni statali disciplinanti la gestione del servizio idrico integrato in Puglia, ossia gli artt. 2, comma 1, e 4 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 141, recante «Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59» e, da ultimo, l'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose», convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, che ha prorogato l'affidamento del servizio ad Acquedotto Pugliese spa fino al 31 dicembre 2025;

che la medesima sarebbe altresì incompatibile con l'art. 149-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 - recante l'individuazione dei presupposti necessari per l'affidamento diretto del SII - nonché con il modello di *in house providing*, definito dagli artt. 2, comma 1, lettera *o*), 4, comma 1, 15 e 16, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), e dagli artt. «12, paragrafi 1, 2, 3, e 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE; 12 e 17, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 23/2014/UE»;

che la Regione Puglia si è costituita in giudizio, deducendo l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza del ricorso;

che, in data 15 luglio 2024, l'Associazione per la difesa dei consumatori degli utenti e dei cittadini (ASSO-CONSUM), sede regionale per la Puglia, ha depositato, in veste di *amicus curiae*, un'opinione scritta di segno adesivo al ricorso, ammessa con decreto presidenziale del 17 ottobre 2024;



che, dopo il deposito delle memorie scritte, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 25 novembre 2024, ha depositato istanza di rinvio della causa a nuovo ruolo, al fine di consentire alle parti di addivenire ad una soluzione bonaria della questione;

che a tale istanza ha aderito la Regione Puglia con atto depositato in pari data;

che, in data 20 marzo 2025, il ricorrente - dando atto che nelle more del giudizio è intervenuta la legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», il cui art. 241 ha apportato modifiche in linea con il quadro normativo statale di riferimento, frattanto novellato dall'art. 3, comma 2-ter, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153 (Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico), convertito, con modificazioni, nella legge 13 dicembre 2024, n. 191 - ha depositato atto di rinuncia al ricorso, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 13 marzo 2025;

che, in data 11 aprile 2025, su conforme deliberazione della Giunta regionale del 7 aprile 2025, n. 406, la Regione Puglia ha depositato atto di accettazione della predetta rinuncia;

che, in seguito all'accettazione della rinuncia del ricorrente, con decreto presidenziale del 14 aprile 2025, è stata fissata la trattazione del ricorso alla camera di consiglio del 5 maggio 2025.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Puglia;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanza n. 29 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

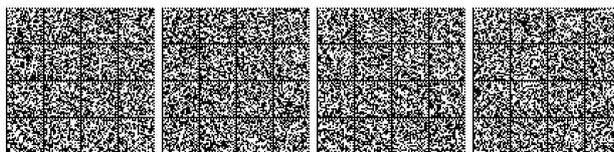
Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 126

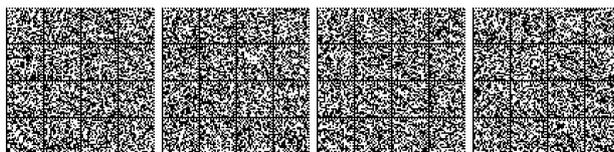
*Ordinanza del 4 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro A. S.*

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5-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

Consigliere, dott.ssa Antonia Martalò, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato per la proroga del trattenimento ex art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 disposto dal Questore di Brindisi nei confronti di:

S. A., 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 la Questura di Brindisi disponeva il trattenimento di S. A. di fiducia dall'avv. Bartolo Gagliani del foro di Brindisi, presso il centro di Permanenza per i rimpatri di Brindisi - Restinco, ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/2014.

Detto trattenimento veniva convalidato dalla Corte di Appello di Lecce in data 9 aprile 2025, a seguito di udienza in pari data. L'iter della sua richiesta di protezione internazionale è ancora in corso. In ragione di ciò con l'odierna istanza il Questore di Brindisi chiedeva una proroga del trattenimento per ulteriori giorni sessanta.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza, questo Consigliere riservava 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 S. A., il Questore di Pistoia ha adottato e notificato in data il trattenimento presso il CPR di Brindisi, ai sensi dell'art. 14, comma T decreto legislativo n. 286/1998 e detto trattenimento è stato convalidato dal giudice di pace di Brindisi in data 21 marzo 2025;

in data , il predetto ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, pur essendo in Italia dal 12 agosto 2023, il predetto non aveva in precedenza depositato domanda di protezione internazionale.

All'odierna udienza il difensore si riportava alla memoria depositata in atti e chiedeva rigettarsi la richiesta di proroga e sollevarsi questione di legittimità costituzionale delle norme che regolano la materia.

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 della Costituzione, nonché per la manifesta irragionevolezza e contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale senza il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 13 della Costituzione, 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 articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

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, ancorchè 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., Cassazione 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 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, 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 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

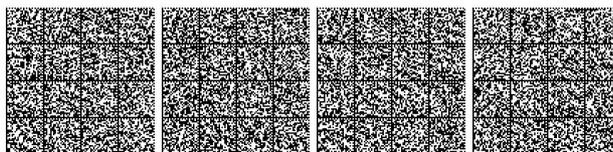
In particolare, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024.

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

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

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

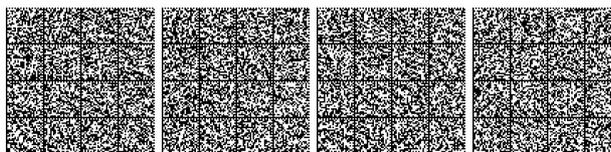
Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di 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 del 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 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 d. lgs. 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 del 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 prov-



vedimento 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.

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, d. lgs. 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.

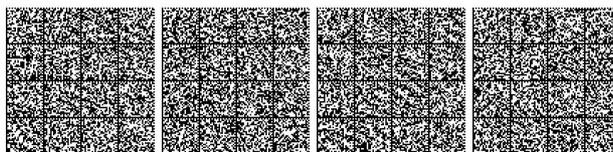
L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra alcune ipotesi di trattenimento degli stranieri — gli extracomunitari richiedenti protezione — e le convalide degli 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 della Costituzione; quindi, anche in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 24 e 111 della Costituzione.

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 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 «[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 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-legge 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 della Costituzione, nonché agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

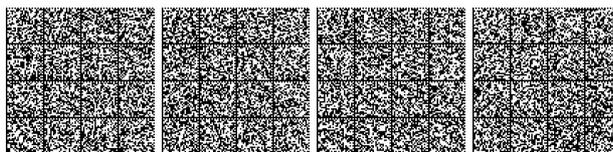
Le modificazioni a tali disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, sono state apportate in violazione dell'art. 77, comma 2 e dell'art. 72, comma 1 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (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 attegga 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 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. (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 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.

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).

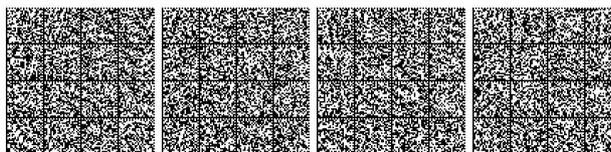
Per accertare la correlazione tra la disposizione introdotta in fase di conversione e l'originario decreto-legge, occorre tenere conto di molteplici indicatori, come la coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo, l'omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto 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, 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, pub-



blicato 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 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 (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, lettera *b*).

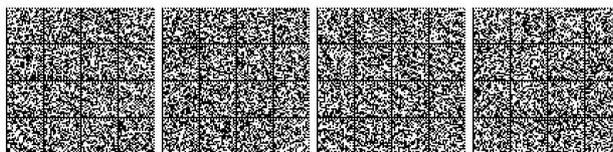
Dunque, l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità, dando luogo ad una riforma 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 della Costituzione, 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 della Costituzione

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 dell'ordinanza del Giudice, 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 della Costituzione.

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.

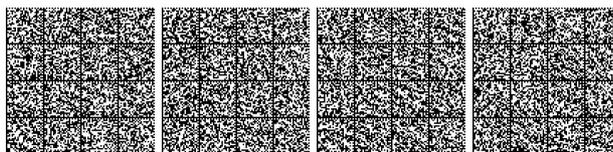
Infatti, non sussiste alcuna affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei 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 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 (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 d. lgs. n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell'uomo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'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 del 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 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale.

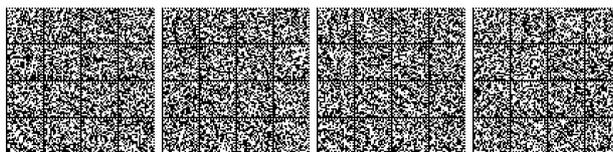
Infatti, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, consente, secondo la giurisprudenza di legittimità, di denunciare in cassazione sia la «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto 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) del 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)* del codice di procedura penale — vedi Cassazione pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata 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 31/10/2023 (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 della Costituzione 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.

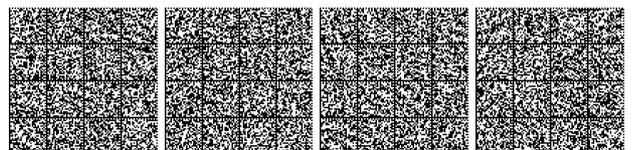
Il che implica che tre distinte autorità giudiziarie siano competenti in relazione ai provvedimenti di convalida dei trattenimenti che, per quanto abbiano destinatari e/o presupposti differenti, hanno tutti ad oggetto misure amministrative di temporanea restrizione della libertà personale dello straniero 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 del codice di procedura penale 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).

Sicchè 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 della Costituzione

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 della Costituzione.

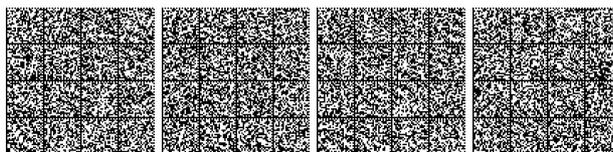
Infatti, è indubbio che il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Come ha già chiarito la Corte costituzionale nella sentenza 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. Nè 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 risultarne 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 riecheggiamento 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 della Costituzione, 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 della Costituzione 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 testo unico del 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, purchè 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 svolgere 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.

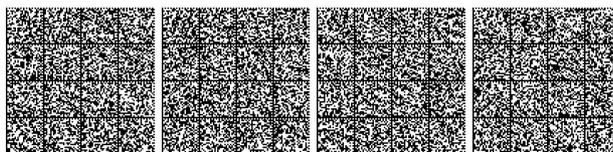
Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 si discosta dall'accezione del termine «convalida» così come prevista dall'art. 13 della Costituzione. Secondo la disposizione costituzionale, la convalida è destinata a ratificare un provvedimento già adottato e che in mancanza del controllo giurisdizionale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

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 della Costituzione, 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, giacchè 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, sicchè lo stesso difensore non è in grado, prima dell'udienza di convalida, di poter avere contezza della situazione del proprio assistito.

Anche perchè, 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, giacchè 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.

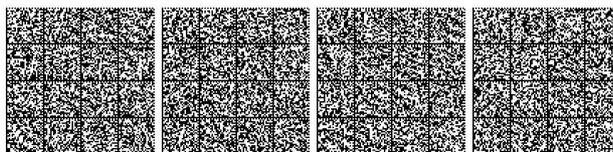
Peraltro, non è neppure previsto il diritto del trattenuto a interloquire e colloquiare con il difensore prima dell'udienza di convalida e neppure in udienza ciò è possibile, dato che il trattenuto partecipa all'udienza a distanza, mediante collegamento audiovisivo tra l'aula e il centro e, spesso, si 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; sicchè 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 della Costituzione.



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 della Costituzione, 72 comma 1 e 111 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 13, 24, 111 della Costituzione, 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 del 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 del 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 4 giugno 2025

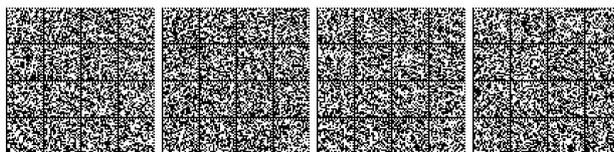
*Il Consigliere: MARTALÒ*

25C00156

N. 127

*Ordinanza del 4 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro E. M.*

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, 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 Antonia Martalò, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato per la proroga del trattenimento *ex art. 6*, decreto legislativo n. 142/2015 disposto dal Questore di Brindisi nei confronti di: M E , 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 la Questura di Brindisi disponeva il trattenimento di M E , difeso di fiducia dall’avv.ssa Carola Delli Santi del foro di Brindisi, presso il centro di Permanenza per i rimpatri di Brindisi – Restinco, ai sensi dell’art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/14.

Detto trattenimento veniva convalidato dalla Corte di Appello di Lecce in data 10 aprile 2025, a seguito di udienza in data 9 aprile 2025.

L’*iter* della sua richiesta di protezione internazionale è ancora in corso. In ragione di ciò con l’odierna istanza il Questore di Brindisi chiedeva una proroga del trattenimento per ulteriori giorni sessanta.

All’odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza, questo Consigliere riservava 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 M E , il Questore di Roma ha adottato e notificato in data il trattenimento presso il CPR di Brindisi, ai sensi dell’art. 14, co. T decreto legislativo n. 286/98 e detto trattenimento è stato convalidato dal Giudice di Pace di Brindisi in data 24 marzo 2025;

in data il predetto ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale e pur essendo in Italia dall , il predetto non aveva in precedenza depositato domanda di protezione internazionale.

All’udienza odierna la difesa ha chiesto il rigetto della richiesta di proroga.



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 artt. 77, 72, 111 Costituzione, nonché per la manifesta irragionevolezza e contrasto con l'art. 3 Costituzione.

il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale senza il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 13 Costituzione, 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 artt. 3, 24 e 111 Costituzione.

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 del codice di procedura penale, 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 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 (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 artt. 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). 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.

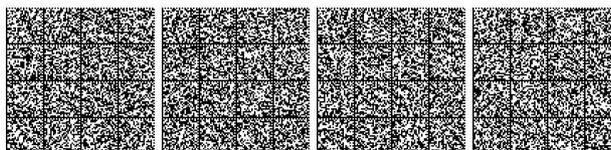
L'art. 17 ha apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 ha a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011.

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 nella *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'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, 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 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, 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'articolo 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 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 artt. 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 lett. a), b) e c) dell'art. 606 del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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 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, 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.

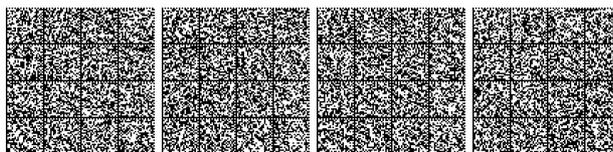
Invero, al fine di assicurare l'effettività del contraddittorio nel giudizio di legittimità relativo ai procedimenti di impugnazione dei decreti di convalida dei provvedimenti di trattenimento o della proroga del trattenimento adottati a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n.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

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 artt. 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. n. 142/2015*, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, in primis, rispetto agli artt. 77, comma 2 e 72, comma 1 e 3 Costituzione; quindi, anche in riferimento all'art. 13 Costituzione, nonché agli artt. 24 e 111 Costituzione.

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, 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 «[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 n. 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 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. 286/98, 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 Costituzione, nonché agli artt. 3, 24 e 111 Costituzione.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto agli artt. 77, comma 2, 72, comma 1 e 3 Costituzione.

Le disposizioni degli artt. 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 Costituzione.

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 com-



porta 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).

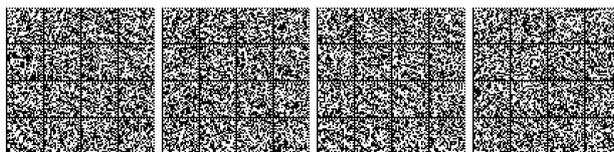
L’osservanza delle prescrizioni dell’art. 77 Costituzione impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L’urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme 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. (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, Costituzione, 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 artt. 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli artt. 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 aprile. 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: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli artt. 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti civili emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello competente di cui all'art. 5 co. 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 lett. 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 co. 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 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 (lett. b, art. 606 del codice di procedura penale), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lett. 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, lett. 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, Costituzione, 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 Costituzione.

Le disposizioni degli artt. 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.

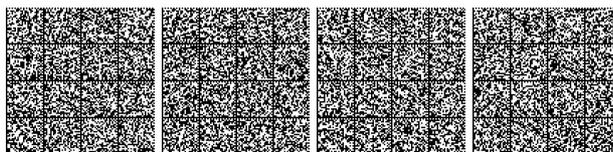
Come ribadito dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 38 del 2025, «secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (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.

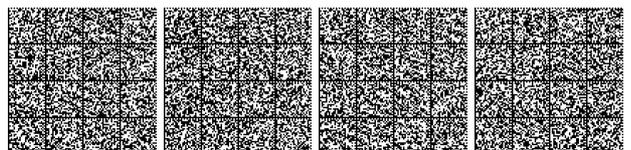
Inoltre, tale spostamento di competenza vanifica del tutto l'esigenza di mantenere una specializzazione dell'organo giudicante in tutte le decisioni che attengono alla materia della protezione internazionale. Ne consegue l'evidente incongruità della disciplina, anche sotto questo profilo, anche considerato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

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 del 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 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 (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 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 —, 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'articolo 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'articolo 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.

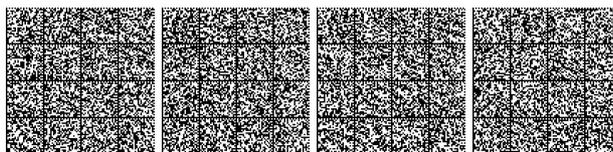
Dunque, l'asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale — che dovrebbe essere alla 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 lett. *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 del codice di procedura penale e non più, come era nel sistema normativo previgente, ai sensi dell'art. 360 del 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 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606, lett. *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale.

Infatti, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, 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) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione, che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lett. *c*) del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lett. *e*) del 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 del 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.

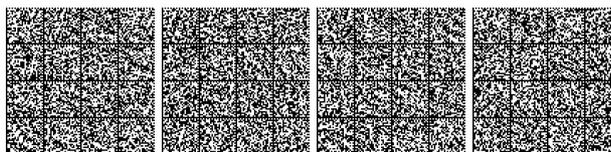
Del resto, l'interferenza tra tutti i vari giudizi è insita al sistema normativo delineato, poiché uno dei casi di trattenimento dei richiedenti protezione è quello dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015 relativo allo straniero che già si trovi nel centro in attesa dell'esecuzione di 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 del 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 Cass. Sez. I —, 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 Costituzione 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 n. 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 del codice di procedura penale secondo la procedura della legge n. 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* del 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).

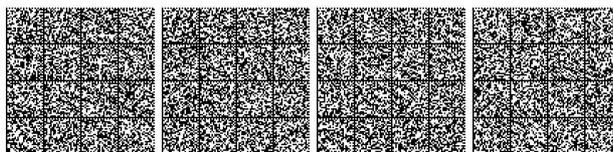
Sicché non è chiaro se anche tali procedimenti siano diventati di competenza della Corte di Appello penale e secondo quale procedura, nonché se vi sia incompatibilità, secondo le norme processuali penali, tra il giudice che ha provveduto sulla convalida e/o sulla proroga del trattenimento e il collegio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

### 3.3. Rispetto all'art. 13 Costituzione

Le norme degli artt. 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 Costituzione.

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'articolo 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'articolo 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'articolo 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'articolo 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 articolo 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'articolo 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 artt. 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 Costituzione, 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.

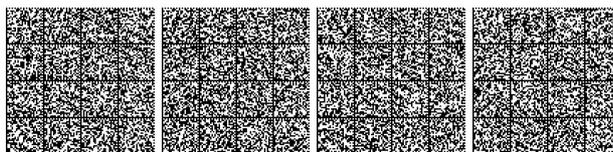
Non è infatti rispettata la riserva di legge di cui all'art. 13 Costituzione in riferimento ai modi di limitazione della libertà personale degli stranieri richiedenti protezione internazionale trattenuti nei centri di permanenza.

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. Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di permanenza temporanea individuati ai sensi dell'articolo 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 svolgere attività di assistenza a norma dell'articolo 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'articolo 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 Costituzione, 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.

Le norme dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2014 e del richiamato art. 14, comma 4 del 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 artt. 24 e 111 Costituzione, 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 artt. 386 e 104 del codice di procedura penale, 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 del codice di procedura penale, 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 artt. 6 e 14 citati, a differenza di quanto avviene per l'udienza di convalida dell'arresto e del fermo di cui all'art. 392 del codice di procedura penale, 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 Costituzione, 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 artt. 24 e 111 Costituzione.

*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 artt. 77, comma 2 Costituzione, 72, comma 1 e 111 Costituzione, nonché agli artt. 3, 13, 24, 111 Costituzione, degli artt. 16, 17, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 e dei novellati artt. 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 del 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 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, 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.*

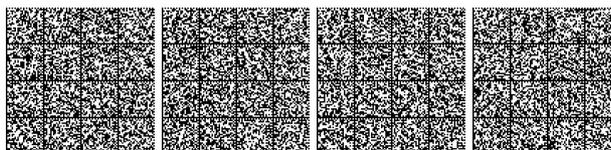
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

*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 28 maggio 2025

*Il Consigliere: MARTALÒ*



## N. 128

*Ordinanza del 4 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro M. M.*

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, 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.

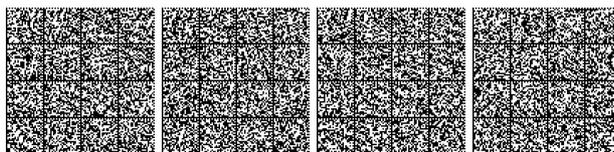
## CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere, dott.ssa Antonia Martalò,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato per la proroga del trattenimento ex art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 disposto dal Questore di Brindisi nei confronti di:

M. M., 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... la Questura di Brindisi disponeva il trattenimento di M. M., difeso di fiducia dall'avv. Bartolo Gagliani del foro di Brindisi, presso il centro di Permanenza per i rimpatri di Brindisi - Restinco, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/14.

Detto trattenimento veniva convalidato dalla Corte di Appello di Lecce in data 10 aprile 2025, a seguito di udienza in data 9 aprile 2025.

L'iter della sua richiesta di protezione internazionale è ancora in corso. In ragione di ciò con l'odierna istanza il Questore di Brindisi chiede una proroga del trattenimento per ulteriori giorni sessanta.

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 M. M. il Questore di Caserta ha adottato e notificato in data... il trattenimento presso il CPR di Brindisi, ai sensi dell'art. 14, comma T, decreto legislativo n. 286/98 e detto trattenimento è stato convalidato dal Giudice di Pace di Brindisi in data 26 marzo 2025;

in data... il predetto ha manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale, pur essendo in Italia dal..., il predetto non aveva in precedenza depositato domanda di protezione internazionale.

All'udienza odierna la difesa si riportava alla memoria già in atti, chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale della norma e contestava la richiesta di proroga sotto altro profilo. In particolare evidenziava che la formalizzazione della domanda di protezione internazionale del M., con iscrizione su modello C3, era intervenuta da parte della Questura di Brindisi solo in data..., a fronte di una richiesta del..., con violazione dei termini di cui all'art. 28-bis, decreto legislativo n. 25/2008.

Ritiene il Giudice che l'eventuale mancato rispetto dei termini indicati dall'art. 28-bis, decreto legislativo n. 25/2008 non rileva ai fini della proroga del provvedimento di trattenimento che si fonda su altri presupposti.

Si ritiene, infatti, che in questa sede deve valutarsi, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015, la permanenza dei presupposti e delle condizioni che avevano determinato a suo tempo l'iniziale suo trattenimento.

Il mancato rispetto dei termini, ove effettivamente sussistente e giudicato colpevole (deve, in proposito, rilevarsi che l'assistente capo di polizia... ha offerto una spiegazione del ritardo con cui si è provveduto in ordine alla formulazione della domanda su modello C3) potrà, semmai, avere rilevanza innanzi alla Commissione competente o al giudice chiamato ad esprimersi sulla fondatezza della richiesta di protezione.

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 della Costituzione, nonché per la manifesta irragionevolezza e contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale senza il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 13 della Costituzione, 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 articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

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 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*). 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 nella *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'art. («modifica all'articolo 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 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'art., 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 lett. a), b) e c) dell'art. 606 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

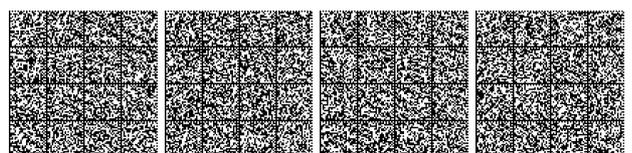
E non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

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 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 «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 lett. *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.

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 intelleggibili 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.

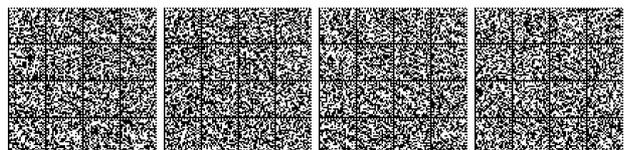
Infatti, non appaiono intelleggibili e congruenti con il sistema normativo nel suo complesso e con i principi costituzionali le ragioni poste a fondamento della sottrazione alla competenza delle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali dei procedimenti - quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti 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 predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra 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 articoli 77, comma 2 e 72, commi 1 e 3 della Costituzione; quindi, anche in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 24 e 111 della Costituzione.



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, 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 «[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 – 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. 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 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 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

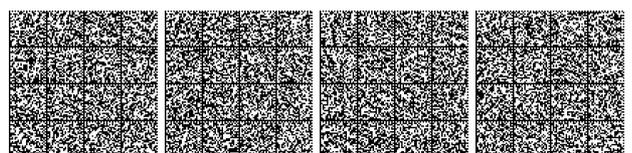
Le disposizioni degli articoli 16, 17, 18 e 19 del decreto-legge n. 145/2024 sono state adottate in assenza dei quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

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 (si veda Corte costituzione n. 8/2022 e Corte costituzione 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 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. (Precedente: S. 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. (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 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 costituzione 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.

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).

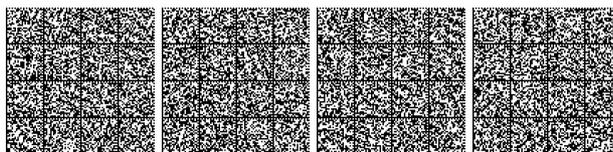
La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (precedenti: S. 30/2021 - mass. 43627; S. 247/2019 - mass. 42854; S. 226/2019 - 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, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-*bis* e 18-*ter*, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti 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 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.

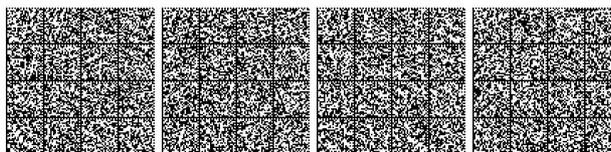
I provvedimenti della Corte di Appello sono poi diventati impugnabili secondo le norme dei ricorsi per cassazione in materia penale, mediante ricorso per esercizio di un potere riservato dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri (lett. *A)*, art. 606 c.p.p.), 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)*).

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, della Costituzione, 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 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 decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.



### 3.2. Rispetto all'art. 3 e 111 della Costituzione.

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.

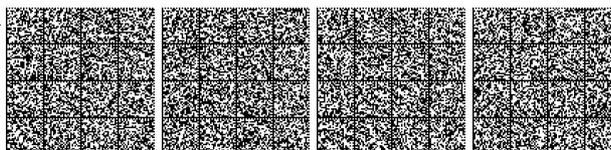
In primo luogo, le disposizioni censurate giungono ad un risultato – affatto singolare dal punto di vista sistematico – di stabilire la competenza della Corte di appello in un giudizio che non è di secondo grado e non ha ad oggetto un provvedimento emesso da un'autorità giudiziaria di primo grado, ma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

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.

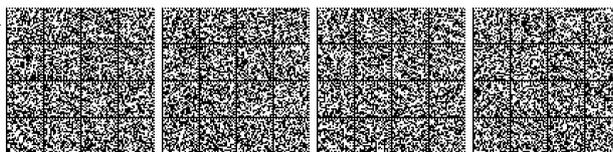
Infatti, non sussiste alcuna affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei 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 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 (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 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, a e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25.6.1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà – inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo, punto fondamentale, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.



Dunque, l'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.

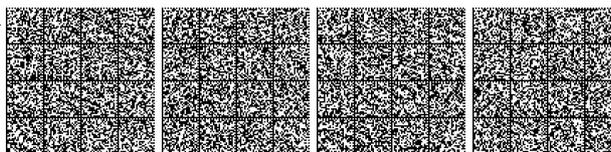
Ancor di più, ove si consideri che avverso il provvedimento della Corte di Appello che ha deciso sulla convalida o sulla proroga vi è la possibilità di ricorso per cassazione innanzi alla Corte di cassazione penale, da proporre entro cinque giorni e solo per violazione delle lett. *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606 c.p.p. e non più, come era nel sistema normativo previgente, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. 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 c.p.c. (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 lett. *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, convertito 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) c.p.c. vi rientrano anche vizi della motivazione, che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lett. *c)* c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606, lett. *e)* c.p.p. - 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. 286/1998, 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. 286/1998.

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 Cass. 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 della Costituzione 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.

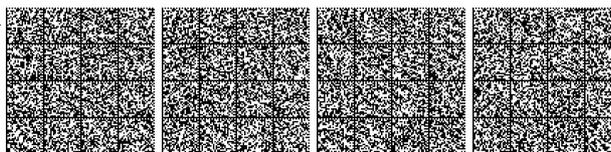
Il che implica che tre distinte autorità giudiziarie siano competenti in relazione ai provvedimenti di convalida dei trattenimenti che, per quanto abbiano destinatari e/o presupposti differenti, hanno tutti ad oggetto misure amministrative di temporanea restrizione della libertà personale dello straniero 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. 286/1998, 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 n. 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 c.p.c.* 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 della Costituzione.

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 della Costituzione.

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'articolo 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'articolo 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 risultarne 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 riecheggiamento 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».

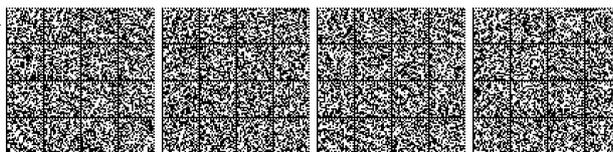
Ed allora, con riferimento alle specifiche norme di legge che vengono in considerazione nel presente giudizio, quelle degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 142/2015, riguardanti il trattenimento del richiedente protezione internazionale, deve rilevarsi come esse non siano conformi all'art. 13, comma 2 della Costituzione, 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 della Costituzione 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 svolgere 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.

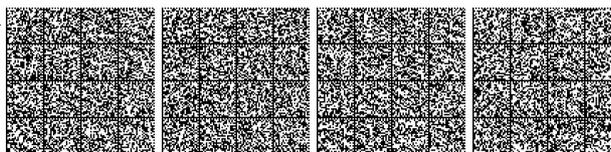
Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 si discosta dall'accezione del termine «convalida» così come prevista dall'art. 13 della Costituzione. Secondo la disposizione costituzionale, la convalida è destinata a ratificare un provvedimento già adottato e che in mancanza del controllo giurisdizionale 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. 286/1998, 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 della Costituzione, 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 della Costituzione.

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 della Costituzione, 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 della Costituzione, 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 articoli 24 e 111 della Costituzione.

*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 della Costituzione, 72 commi I e III della Costituzione, nonché agli articoli 3, 13, 24, 111 della Costituzione, 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. 286/1998, 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 4 giugno 2025

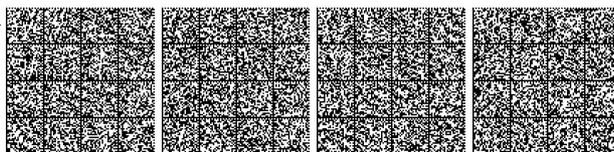
*Il Consigliere: MARTALÒ*

25C00158

N. 129

*Ordinanza del 5 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro K. M.*

**Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: 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 Antonia Martalò,

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: M                      K                      , 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 disposto in data nei confronti di M                      K                      , sopra generalizzato, difeso di fiducia dall’avv. Giulio Bray del foro di Brindisi.

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 M                      K                      , il Questore di Cosenza ha adottato e notificato in data                      il trattenimento presso il CPR di Brindisi, ai sensi dell’art. 14 comma T decreto legislativo n. 286/98 e detto trattenimento è stato convalidato dal giudice di pace di Brindisi in data 2 maggio 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 pari data;

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

lo straniero non è in possesso del passaporto.



Il trattenuto ha dichiarato di aver fatto ingresso in Italia nell'anno \_\_\_\_\_ e di aver inizialmente lavorato, con il fratello a \_\_\_\_\_.

Da tale città è dovuto scappare per le minacce del fratello che gli ha anche sottratto tutti i documenti personali, compreso il passaporto.

Anche nel Paese di origine ha un fratello che lo ha minacciato di morte. Entrambi i suoi germani lo perseguitano per il suo orientamento sessuale.

Ha spiegato di essersi risolto a chiedere protezione internazionale solo ora proprio perché non può tornare in perché il fratello che vive lì lo ucciderebbe.

Ha ammesso di avere riportato condanne proprio per reati a sfondo sessuale.

Il difensore ha chiesto il rigetto della richiesta di convalida. Ha, altresì, evidenziato la gravosità della misura disposta, ben potendo, lo straniero essere destinatario di un termine per la partenza volontaria ex art. 13 decreto legislativo n. 286/98. Ha, allo scopo, preannunciato il deposito di documentazione attestante la disponibilità all'assunzione e all'accoglienza in casa del precedente datore di lavoro, in caso di sua regolarizzazione.

In ogni caso, ed in via prioritaria, ha chiesto sollevarsi eccezione di costituzionalità della norma per le ragioni indicate dal Consigliere Biondi nell'ordinanza del 2 maggio 2025, nota all'ufficio.

Per la Questura di Brindisi si è insistito per la convalida del provvedimento di trattenimento.

Ritiene questo giudice che vada 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.

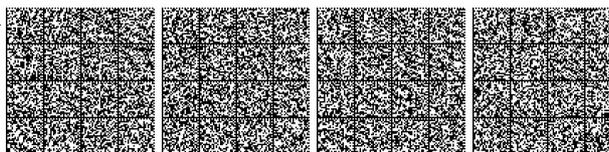
Deve al riguardo rilevarsi che la sussistenza di termini perentori per la convalida e la proroga non è di ostacolo alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, ancorché la conseguente sospensione riguardi il procedimento e non possa riferirsi anche al termine perentorio per la decisione 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 lett. 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 10.12.2024 – 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, 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 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.

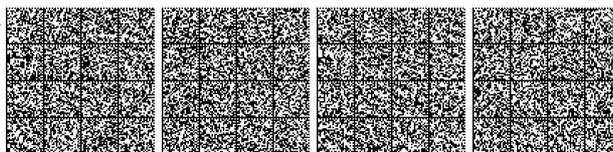
L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica (“modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142”). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla 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 lett. *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 10.12.2024) 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. 24.1.2025, 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, 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 "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 lett. *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 intelleggibili 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, tabellamente 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.

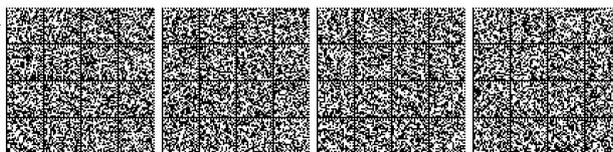
È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6 comma 3 decreto legislativo n. 142/2015*, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito 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 lett. 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.

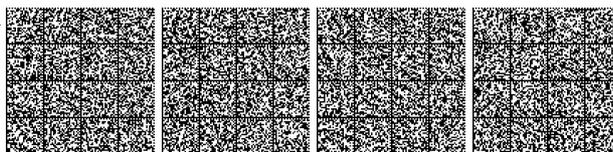
Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo 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").

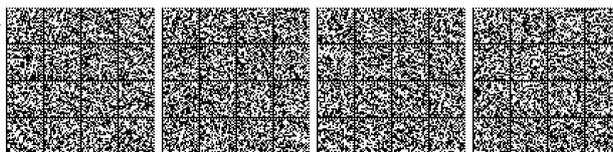
Il decreto-legge aveva attribuito alla Corte di Appello la sola competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione 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: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti 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 lett. 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 lett. 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.

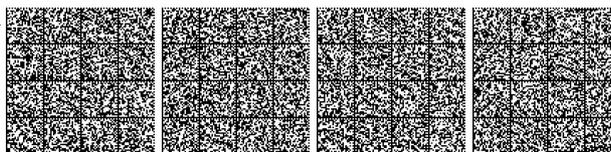
### 3.2. Rispetto all'art. 3 e 111 Cost.

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 vani-



ficano 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 citta-



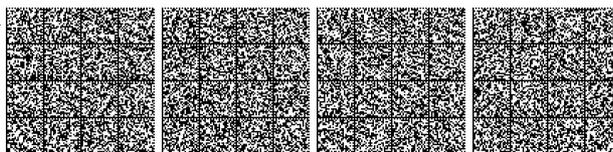
dini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lett. f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di 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 -, 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, lett. 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 lett. 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 lett. 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 lett. c) c.p.p., ma ai sensi dell’art. 606 lett. 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.

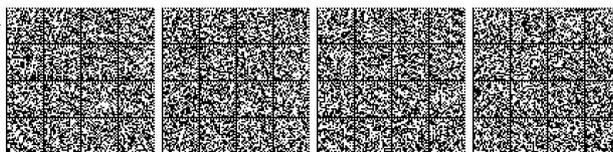
Inoltre, va considerato che richiedente protezione internazionale è assai spesso lo stesso straniero extracomunitario già destinatario di un decreto di espulsione e di provvedimento di trattenimento ai fini dell’espulsione in un centro di cui all’art. 14 decreto legislativo n. 286/98, della cui convalida 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. I - , 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 codice di procedura penale 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.

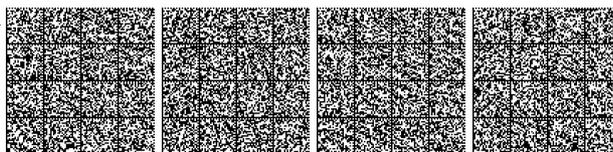
Ulteriore irragionevolezza è legata al fatto che la nuova normativa ha assegnato alle Corti di Appello penali la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai 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 riecheggiamento 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".

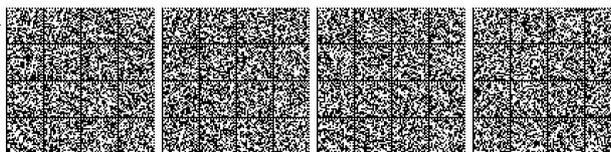
Ed allora, con riferimento alle specifiche norme di legge che vengono in considerazione nel presente giudizio, quelle degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 142/2015, riguardanti il trattenimento del richiedente protezione internazionale, deve rilevarsi come esse non siano conformi all'art. 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 testo unico 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 svolgere 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'in-



terno 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

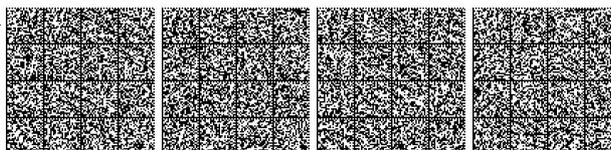
Le norme dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2014 e del richiamato art. 14 comma 4 decreto legislativo n. 286/98, in riferimento alle disposizioni processuali relative allo svolgimento del giudizio di convalida e di proroga del trattenimento di richiedenti protezione internazionale, sono anche in 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, fissa 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 della 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.

Pertanto, 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.

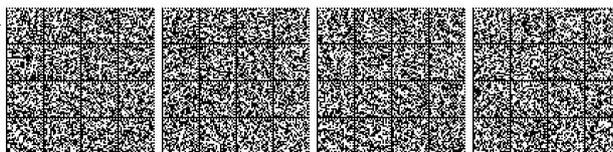
Ne discende un sistema processuale, sotto più profili, del tutto irragionevole e lesivo del diritto di difesa e di quello del giusto processo di cui agli art. 24 e 111 Cost.

*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 5 giugno 2025

Il Consigliere: MARTALÒ

25C00159

N. 130

*Ordinanza del 5 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro B. N.*

**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 Antonia Martalò,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato per la convalida del trattenimento *ex art. 6 d.lgs. n. 142/2015* disposto dal Questore di Brindisi nei confronti di:

N.B., 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 disposto in data ... nei confronti di N.B., sopra generalizzato, difeso di fiducia dall'avv. Giulio Bray del foro di Brindisi.

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, d.lgs. n. 142/2015 per pretestuosità della domanda di protezione internazionale;

nei confronti di N.B. il Questore di Cosenza ha adottato e notificato in data ... il trattenimento presso il CPR di Brindisi, ai sensi dell'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 e detto trattenimento è stato convalidato dal Giudice di pace di Brindisi in data 26 aprile 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.

Il trattenuto ha dichiarato di essere entrato in Italia con una barca nell'anno ..., senza documenti di identificazione, poiché il passaporto gli era stato trattenuto dai trafficanti tunisini.

Attualmente lavora a ..., come saldatore, «a nero».

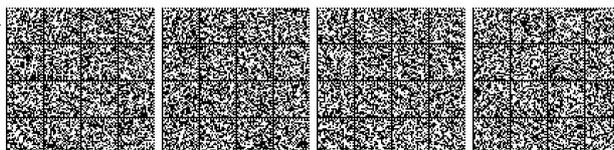
Ha un fratello che vive a ..., regolarmente in Italia.

Ha specificato che all'arrivo a ... avrebbe voluto chiedere protezione internazionale, ma dalla Questura ha appreso che senza documenti di identificazione non sarebbe stato possibile.

Ha spiegato di non poter tornare in ... perché suo padre è un trafficante di droga che già in un'occasione gli aveva imposto di assumersi la responsabilità della detenzione di una partita di droga, quando era minore, e per questo era stato arrestato. In carcere, dove era rimasto per quattro mesi, aveva subito violenza sessuale.

Il difensore ha chiesto *in primis* di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma, per le motivazioni espresse dal Consigliere Biondi in altra ordinanza, nota all'ufficio, in data 2 maggio 2025.

Per la Questura di Brindisi si è insistito per la convalida del trattenimento.



Ritiene il Giudice che vada, preliminarmente, 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 artt. 77, 72, 111 della Costituzione, nonché per la manifesta irragionevolezza e contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale senza il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 13 della Costituzione, 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 artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

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 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 (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 artt. 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, 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, d.lgs. 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 d.lgs. n. 25/2008 e l'art. 18 ha a sua volta apportato modifiche al d.lgs. n. 150/2011.

Ai sensi dell'art. 19 del d.l. 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 d.lgs. 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 nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana – Serie generale – del 10 dicembre 2024, 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 modificazioni, dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, 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 artt. 6, 6-bis, 6-ter del d.lgs. n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle



misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. 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 d.l. 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 d.lgs. 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 modificazioni, dalla legge n. 46/2017.

All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. 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 di appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del d.lgs. 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 d.lgs. n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 d.lgs. n. 142/2015 le parole «del Tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della Corte di appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del d.lgs. 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 di appello». Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «modifiche agli artt. 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 d.lgs. 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 di appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, d.lgs. 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».

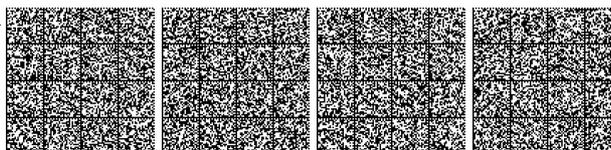
Infine, l'art. 19 del d.l. n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art., comma 3-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

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 artt. 6, 6-bis, 6-ter del d.lgs. n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. 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, d.lgs. 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 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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 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. 29/2005, 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, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-bis, d.lgs. n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, 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 artt. 6, 6-bis, 6-ter del d.lgs. n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. 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 d.lgs. n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 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.

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. 13/2017, convertito, con modificazioni, 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 artt. 6, 6-bis, 6-ter, d.lgs. n. 142/2015, 10-ter, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 e 14, comma 6, d.lgs. 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, d.lgs. n. 142/2015*, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, *in primis*, rispetto agli artt. 77, comma 2 e 72, commi 1 e 3 della Costituzione; quindi, anche in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli artt. 24 e 111 della Costituzione.

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 modificazioni, 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 «[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 — artt. 6 e 7 del d.lgs. 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 d.lgs. n. 142/2015 e 14 d.lgs. n. 286/1998, 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 della Costituzione, nonché agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

### 3. In punto di non manifesta infondatezza della questione

#### 3.1. Rispetto agli artt. 77, comma 2, 72, comma 1 e 3 della Costituzione

Le disposizioni degli artt. 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 (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 attegga 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 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. (Precedente: S. 8/2022 – mass. 44472).

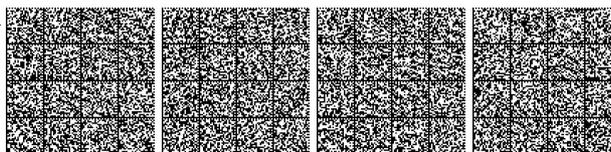
Inoltre, l’utilizzazione del decreto-legge — e l’assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l’art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall’apodittica enunciazione dell’esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della 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.

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 d.l. 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 artt. 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 artt. 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 artt. 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli artt. 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 artt. 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

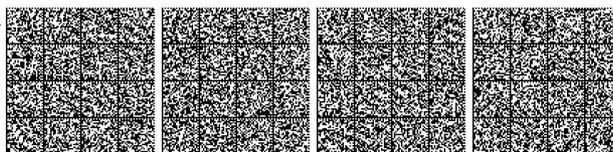
La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti civili emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005 (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 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. 69/2005, 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 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 (lettera *b)*, art. 606 c.p.p.), inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità inammissibilità o di decadenza (lettera *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 d.lgs. 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 della Costituzione, 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 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 decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

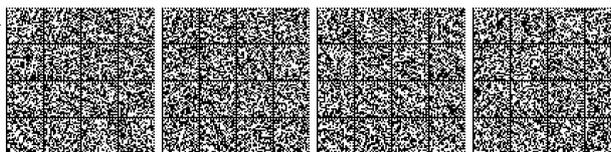
### 3.2. Rispetto all'art. 3 e 111 della Costituzione

Le disposizioni degli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, 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 della Costituzione.

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 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 (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 d.lgs. 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 —, 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 per-



sonali, 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.

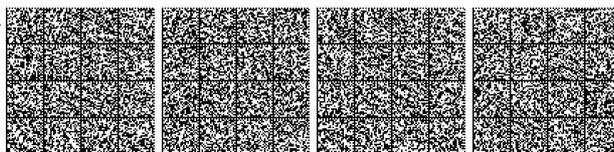
Dunque, l'asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale — che dovrebbe essere alla 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 c.p.p. e non più, come era nel sistema normativo previgente, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. 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 c.p.c. (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*) c.p.p.

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, convertito 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) c.p.c. 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*) c.p.p. — 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 d.lgs. n. 286/1998, 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.

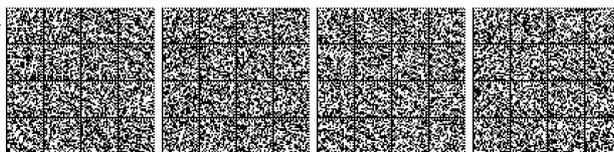
Del resto, l'interferenza tra tutti i vari giudizi è insita al sistema normativo delineato, poiché uno dei casi di trattenimento dei richiedenti protezione è quello dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142/2015 relativo allo straniero che già si trovi nel centro in attesa dell'esecuzione di un provvedimento 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, d.lgs. 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, d.lgs. n. 286/1998.

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 Cass. 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 d.lgs. 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 della Costituzione 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 d.lgs. n. 286/1998 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 d.lgs. 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 d.lgs. n. 286/1998, 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 n. 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 c.p.c.* 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 della Costituzione

Le norme degli artt. 6 e 7 del d.lgs. 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 della Costituzione.

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 risultarne 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 riecheggiamento 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».

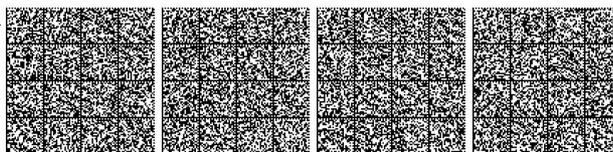
Ed allora, con riferimento alle specifiche norme di legge che vengono in considerazione nel presente giudizio, quelle degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 142/2015, riguardanti il trattenimento del richiedente protezione internazionale, deve rilevarsi come esse non siano conformi all'art. 13, comma 2 della Costituzione, 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 della Costituzione 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 d.lgs. 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. d.lgs. n. 286/1998 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 svolgere 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 d.lgs. 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 d.lgs. n. 286/1998, 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 della Costituzione, 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 della Costituzione*

Le norme dell'art. 6 d.lgs. n. 142/2014 e del richiamato art. 14, comma 4, d.lgs. n. 286/1998, 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 artt. 24 e 111 della Costituzione, 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 artt. 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, fissa l'udienza di convalida.

Dal momento che tale udienza viene fissata *ad horas* immediatamente dopo — attesa la necessità di rispetto del termine perentorio di quarantotto 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 d.lgs. n. 271/1989, 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 della 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.

Pertanto, 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 d.lgs. n. 286/1998, richiamato dall'art. 6 d.lgs. 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 artt. 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 della Costituzione, 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 artt. 24 e 111 della Costituzione.

*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 artt. 77, comma 2 della Costituzione, 72, comma 1 e 111 della Costituzione, nonché agli artt. 3, 13, 24, 111 della Costituzione, degli artt. 16, 17, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024 e dei novellati artt. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, e 6 e 7 d.lgs. n. 142/2015 e 14 d.lgs. n. 286/1998, 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 d.lgs. n. 142/2015 e dell'art. 10-ter, comma 3, d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 4, d.lgs. n. 142/2015 alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, 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 5 giugno 2025

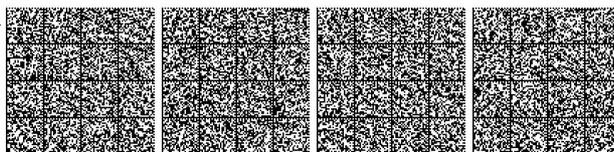
*Il Consigliere: MARTALÒ*

25C00160

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-027) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

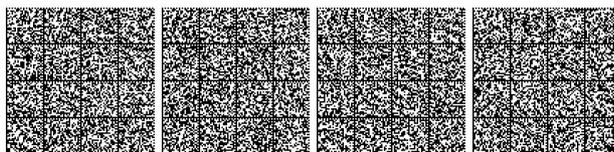
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

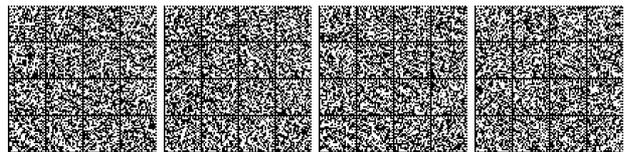
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ <b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

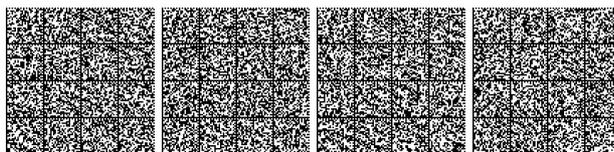
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 10,00

