

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 34

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 agosto 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 luglio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Calamità pubbliche – Protezione civile – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Trasferimenti straordinari e urgenti a sostegno dei comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025 – Previsione che per tali eventi calamitosi, qualora, a seguito della decretazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), tali trasferimenti siano ricompresi nell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile di cui all'art. 25 del medesimo decreto legislativo, gli eventuali finanziamenti da parte dello Stato sono introitati dalla regione senza obbligo di riversamento agli enti beneficiari dei trasferimenti di cui alla legge regionale n. 12 del 2025.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 26 maggio 2025, n. 12 (Trasferimenti straordinari e urgenti a sostegno dei Comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025), art. 1, comma 5.

Pag. 1

- N. 7. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 agosto 2025 (del Comitato Promotore Referendum Cittadinanza).

Referendum – Referendum abrogativo – Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 – Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 aprile 2025 – Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la delibera non garantisce che il ricorrente, Comitato Promotore Referendum Cittadinanza, disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di referendum e, comunque, non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del referendum. In via subordinata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica).

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 aprile 2025 (Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025), artt. 3, 4, 5, 6, 7.

Pag. 8

- N. 140. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 13 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, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.



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

Pag. 19

N. 141. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 26 maggio 2025

Ordinamento penitenziario – Sanzioni disciplinari – Previsione della sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune e applicazione dell’isolamento continuo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 33, comma 1, lettera b), e 39, comma 1, numero 5.

In subordine: Ordinamento penitenziario – Sanzioni disciplinari – Autorità competente a deliberare le sanzioni – Sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune – Previsione che a deliberare tale sanzione disciplinare sia il Consiglio di disciplina anziché, su proposta del direttore dell’istituto, il magistrato di sorveglianza nei confronti dei condannati e degli internati e il giudice indicato nell’art. 279 cod. proc. pen. nei confronti degli imputati.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 40.

Pag. 30

N. 142. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 3 giugno 2025

Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati nei confronti di persone denunciate e di soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata previsione che tali provvedimenti siano adottati dal questore anziché dal tribunale, pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione.

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-bis, commi 1 e 1-bis.

In subordine: Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata applicabilità anche ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza anche non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per i reati indicati posti in essere prima dell’entrata in vigore dell’art. 13-bis, comma 1-bis del decreto-legge n. 14 del 2017.

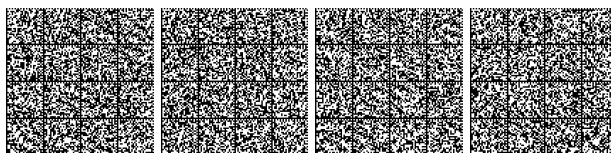
- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-bis, comma 1-bis.



In ulteriore subordine: Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati nei confronti di persone denunciate e di soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall'autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata omessa previsione che il questore contestualmente invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.....

Pag. 39





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 luglio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Calamità pubbliche – Protezione civile – Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta – Trasferimenti straordinari e urgenti a sostegno dei comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025 – Previsione che per tali eventi calamitosi, qualora, a seguito della decretazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), tali trasferimenti siano ricompresi nell'ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile di cui all'art. 25 del medesimo decreto legislativo, gli eventuali finanziamenti da parte dello Stato sono introitati dalla regione senza obbligo di riversamento agli enti beneficiari dei trasferimenti di cui alla legge regionale n. 12 del 2025.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 26 maggio 2025, n. 12 (Trasferimenti straordinari e urgenti a sostegno dei Comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025), art. 1, comma 5.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi n. 12 - (Pec: roma@mailcert.avvocaturastato.it);

contro la Regione Autonoma Valle D'Aosta, in persona del Presidente in carica;

per l'impugnazione della legge regionale della Valle d'Aosta del 26 maggio 2025, n. 12, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Valle d'Aosta n. 26 del 3 giugno 2025, recante «Trasferimenti straordinari e urgenti a sostegno dei Comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025», in relazione al suo art. 1, comma 5.

Le disposizioni impugnate.

Nella seduta del 22 luglio 2025, il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare la legge regionale della Valle d'Aosta n. 12 del 2025, in relazione al suo art. 1, comma 5.

La legge regionale ha la finalità di autorizzare la Regione, per il tramite del Dipartimento protezione civile e vigili del fuoco, a effettuare trasferimenti ai Comuni colpiti dall'alluvione e dagli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025, per il finanziamento di interventi di carattere urgente e indifferibile diretti al superamento delle calamità e riconducibili all'art. 14 della legge regionale 18 gennaio 2001, n. 5, recante «Organizzazione delle attività regionali di protezione civile» (art. 1, comma 1).

A tal fine, l'art. 1, comma 2, della legge regionale dispone il trasferimento di risorse nella misura di:

euro 1.150.000 al Comune di Fontainemore;

euro 900.000 al Comune di Montjovet;

euro 700.000, al Comune di Quart;

euro 550.000 al Comune di Doues;

complessivi euro 4.700.000 agli altri Comuni interessati.

Quanto a quest'ultima categoria, la legge regionale prevede che l'elenco degli interventi ammissibili, i criteri e le modalità per il trasferimento e per la rendicontazione siano stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, da adottare previo parere del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL) (art. 1, comma 4).

Quanto ai quattro comuni già nominativamente individuati dall'art. 1, comma 2, la legge regionale stabilisce che le risorse siano trasferite, previa richiesta al Dipartimento protezione civile e vigili del fuoco, da parte dei Comuni interessati e contestuale trasmissione dei verbali di somma urgenza per l'attivazione degli interventi stessi e delle alleghe perizie estimative oppure dei provvedimenti di attivazione dei servizi emergenziali. Le risorse in esame possono inoltre, previa richiesta, essere anticipate rispetto alla realizzazione degli interventi, fino al 90 per cento dell'importo. Alla liquidazione del saldo il Dipartimento protezione civile e vigili del fuoco provvede su presentazione di apposita rendicontazione, secondo la disciplina stabilita con deliberazione della Giunta regionale (art. 1, comma 3).



L'art. 1, comma 6, della legge regionale prevede che i trasferimenti in questione siano finanziati mediante risorse con vincolo settoriale di destinazione di cui al titolo V della legge regionale 20 novembre 1995, n. 48 («Interventi regionali in materia di finanza locale»), anche in deroga alla medesima legge, mentre il successivo comma 7 stabilisce che l'ammontare delle risorse finanziarie destinate agli interventi in materia di finanza locale di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale 17 dicembre 2024, n. 29 («Legge di stabilità regionale per il triennio 2025/2027»), già incrementato di euro 900.000 ai sensi dell'art. 12 della legge regionale 3 marzo 2025, n. 5 («Primo provvedimento di variazione al bilancio di previsione finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per il triennio 2025/2027. Modificazioni di leggi regionali»), sia ulteriormente incrementato, per l'anno 2025, in deroga a quanto previsto dalla legge regionale n. 48/1995, di euro 8.000.000, a valere sui trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione, che sono conseguentemente integrati e modificati.

L'art. 2 della legge regionale reca le disposizioni finanziarie; l'art. 3 la dichiarazione di urgenza.

In questo contesto si inserisce l'art. 1, comma 5, della legge regionale, che forma oggetto del presente ricorso. Esso stabilisce quanto segue:

«Per gli eventi calamitosi di cui alla presente legge, qualora, a seguito della decretazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), gli interventi di cui al comma 1 siano ricompresi nell'Ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile di cui all'art. 25 del predetto decreto legislativo n. 1/2018, gli eventuali finanziamenti da parte dello Stato sono introitati dalla Regione senza obbligo di riversamento agli enti beneficiari dei trasferimenti di cui alla presente legge».

Il quadro normativo di riferimento.

Il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (in prosieguo, il «Codice della protezione civile» o, per brevità, il «Codice») disciplina in maniera differenziata la gestione delle emergenze locali, regionali e nazionali, distinguendo le differenti tipologie di eventi di protezione civile che, ai sensi dell'art. 7 del Codice, potrebbero dare luogo a una dichiarazione dello stato di emergenza o, comunque, all'applicazione di un regime straordinario, limitato nel tempo, necessario per fronteggiare le calamità in concreto occorse.

Ai fini del presente ricorso, rilevano gli eventi riconducibili all'art. 7, comma 1, lettera c), del Codice, ossia le «emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24».

La gestione delle emergenze di rilievo nazionale è disciplinata dagli articoli 24, 25 e 27 del Codice, che individuano, tra l'altro, il procedimento di dichiarazione dello stato di emergenza, lo stanziamento delle risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza e le modalità di utilizzo e rendicontazione degli stanziamenti autorizzati.

In analisi:

ai sensi dell'art. 24, comma 1, del Codice, il Consiglio dei ministri ha il potere di dichiarare lo stato di emergenza di rilievo nazionale, su richiesta regionale o comunque acquisita l'intesa regionale, autorizzando «l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'art. 25». Con la medesima delibera sono inoltre individuate «secondo criteri omogenei definiti nella direttiva di cui al comma 7, le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti di cui all'art. 25, comma 2, lettere a) e b), nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi fabbisogni». Le risorse così stanziare sono autorizzate a valere sul Fondo per le emergenze nazionali di cui all'art. 44 del Codice medesimo;

ai sensi dell'art. 24, comma 2, del Codice, a seguito della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, il Consiglio dei ministri ha il potere di individuare, con una o più deliberazioni, le ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento delle attività di cui all'art. 25, comma 2, lettere a), b) e c), e per l'avvio degli interventi più urgenti di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, autorizzando la spesa sempre a valere sul Fondo per le emergenze nazionali. Ove, in seguito, si verifichi che le risorse destinate alle attività di cui alla lettera a) risultino o siano in procinto di risultare insufficienti, il Consiglio dei ministri individua, con proprie ulteriori deliberazioni, le ulteriori risorse finanziarie necessarie;

ai sensi dell'art. 24, comma 7, del Codice, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sono disciplinate le procedure istruttorie propedeutiche all'adozione della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e del Capo del Dipartimento della protezione civile;

ai sensi dell'art. 25 del Codice, per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, emanate acquisita l'intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate (comma 1). In particolare, con le ordinanze di



protezione civile sono regolati gli interventi elencati al comma 2 del medesimo art. 25, il cui coordinamento in fase attuativa può essere assicurato attraverso la nomina di apposito Commissario delegato (comma 6). Anche in tale caso, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri si provvede alla disciplina di un sistema di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, anche sotto l'aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di protezione civile nonché dei provvedimenti adottati in attuazione delle medesime (comma 10);

ai sensi dell'art. 27, comma 4, del Codice, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, rendicontano, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti gli interventi di cui coordinano l'attuazione, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo uno schema da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Dipartimento della protezione civile, che contenga, altresì, l'indicazione dei crediti e dei debiti e delle relative scadenze, gli interventi eventualmente affidati a soggetti attuatori all'uopo individuati, gli obblighi in materia di trasmissione e comunicazione dei rendiconti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 42 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni.

Dal combinato disposto degli articoli 7, comma 1, lettera c), 24, 25 e 27 del Codice della protezione civile emerge, pertanto, che, in presenza di una dichiarazione di stato di emergenza di rilievo nazionale, il Consiglio dei ministri provvede, tra l'altro, a stanziare le risorse necessarie per fronteggiare le conseguenze prodotte dagli eventi calamitosi in concreto verificatisi, potendo provvedere anche a ulteriori stanziamenti durante la vigenza dello stato di emergenza, sempre a valere sul Fondo statale per le emergenze nazionali.

Nei limiti dell'autorizzazione di spesa assentita dal Consiglio dei ministri, con ordinanze di protezione civile si provvede, tra l'altro, a nominare un Commissario delegato, a definire le deroghe applicabili per la gestione dell'emergenza e a disciplinare le modalità di uso delle risorse disponibili.

Di regola, il Commissario delegato viene incaricato di predisporre un piano di interventi urgenti, nei limiti dello stanziamento assentito dal Consiglio dei ministri, da sottoporre all'approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Commissario delegato coordina l'attuazione di tali interventi (a cura dei soggetti attuatori), relazionando sul punto al Capo del Dipartimento della protezione civile e rendicontando sulla relativa gestione finanziaria.

Le ordinanze di protezione civile, pertanto, mirano anche alla selezione degli interventi urgenti da attuare per fronteggiare l'emergenza e alla definizione del quadro derogatorio nell'ambito del quale l'attività operativa è ammessa: dovendo le ordinanze ricevere l'intesa regionale, emerge una condivisione tra lo Stato e le Regioni in ordine agli interventi da attuare nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e alle modalità della loro esecuzione.

Quanto precede trova conferma anche nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 ottobre 2012, recante «Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e per la predisposizione delle ordinanze di cui all'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e successive modifiche ed integrazioni, alla luce del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100», che, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del Codice, resta in vigore fino alla pubblicazione della nuova direttiva in materia. Questa direttiva, infatti, valorizza, ai fini della adozione delle ordinanze di protezione civile, l'attività regionale, essendo le Regioni chiamate a inviare al Dipartimento della protezione civile una dettagliata e documentata relazione in ordine agli interventi e alle misure che si intendono porre in essere, tenuto conto di quanto deliberato dal Consiglio dei Ministri sia per le misure immediatamente attivabili, sia per il relativo ordine di priorità, nonché in funzione delle risorse finanziarie rese disponibili.

Il descritto assetto ordinamentale, che costituisce il cardine della gestione delle emergenze di rilievo nazionale, è inciso dalla legge regionale impugnata, avendo la Regione Valle d'Aosta introdotto una disciplina suscettibile di influire sulla destinazione delle risorse statali stanziare per fronteggiare emergenze di rilievo nazionale.

Quanto all'interesse alla proposizione del presente ricorso, giova osservare che le questioni di legittimità costituzionale che saranno sollevate sono idonee a determinare un concreto pregiudizio alle modalità di svolgimento del Servizio nazionale di protezione civile, per interferenza con le previsioni costituzionali e i principi fondamentali che fondano i proposti motivi di ricorso, sia per l'efficacia della disposizione regionale e, dunque, per la sua idoneità a trovare applicazione in concreto, sia in ragione dell'integrazione di una condizione posta dalla norma regionale, data dalla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale per gli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025.



Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 30 giugno 2025, ha infatti dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati nel territorio della Regione Autonoma Valle d'Aosta nei giorni dal 16 al 17 aprile 2025, stanziando per i primi interventi urgenti 1,55 milioni di euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali (delibera pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 157 del 9 luglio 2025).

Tale deliberazione consente l'integrazione di un presupposto di applicazione della norma regionale, a ulteriore dimostrazione della concretezza del pregiudizio dedotto.

Né potrebbe argomentarsi in senso contrario sulla base della quantificazione dello stanziamento assentito dal Consiglio dei ministri (1,5 milioni di euro). Oltre a essersi in presenza di una circostanza di mero fatto, infatti, da un lato, non potrebbe escludersi l'applicazione della disposizione regionale alle risorse stanziato dal Consiglio dei ministri, dall'altro lato, lo stato di emergenza è in ipotesi suscettibile di proroghe (art. 24, comma 3, del Codice della protezione civile) e di ulteriori stanziamenti al fine da programmare (art. 24, comma 2, del Codice), con la conseguenza che la disposizione regionale conserva la sua idoneità a trovare applicazione in concreto, persistendo l'efficacia lesiva dei principi fondamentali sopra enunciati.

Tanto premesso, le disposizioni della legge regionale impugnate sono illegittime per i seguenti

MOTIVI

I. In relazione all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, nella materia della «protezione civile».

Merita premettere che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del Codice della protezione civile, «[I]e norme del presente decreto [i.e. del Codice] costituiscono principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente».

Lo stesso art. 1, al comma 4, chiarisce che «[I]e disposizioni del presente decreto si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione».

Lo statuto speciale della Regione Valle d'Aosta non reca disposizioni speciali in materia di protezione civile e, comunque, non detta una disciplina incompatibile con quella prevista dagli articoli 24, 25 e 27 del decreto legislativo n. 1 del 2018 in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale.

In particolare, il sistema regionale di protezione civile della Valle d'Aosta non consente alla Regione di prevedere unilateralmente (*ex lege*) l'introito di somme stanziato dal Consiglio dei ministri per un'emergenza di rilievo nazionale e destinate al finanziamento di interventi oggetto di ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ciò, anche a prescindere dall'eventuale coincidenza tra interventi finanziati dalla Regione con risorse proprie e interventi programmati con ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile a valere su con risorse statali (del Fondo per le emergenze nazionali).

La disposizione regionale impugnata, in altre parole, non è imposta o prevista o, comunque, non costituisce attuazione di un modello organizzativo del servizio di protezione civile delineato dallo statuto regionale.

Ne deriva che, non ravvisandosi un'incompatibilità tra gli articoli 24, 25 e 27 del Codice e le previsioni statutarie della Regione Valle d'Aosta, qualsiasi disposizione legislativa regionale contrastante con la disciplina recata dagli articoli 7, comma 1, lettera c), 24, 25 e 27 del Codice della protezione civile, ossia con parametri "interposti" che integrano i principi fondamentali della materia «protezione civile», è suscettibile di porsi in contrasto con il regime imposto dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ciò posto, come si è visto l'art. 1, comma 5, della legge regionale impugnata regola l'ipotesi in cui gli eventi valanghivi del 16 e 17 aprile 2025 siano oggetto di dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e gli interventi urgenti necessari per fronteggiare la citata emergenza siano compresi nella portata delle ordinanze di protezione civile assunte dal Capo del Dipartimento della protezione civile («Per gli eventi calamitosi di cui alla presente legge, qualora, a seguito della decretazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), gli interventi di cui al comma 1 siano ricompresi nell'Ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile di cui all'art. 25 del predetto decreto legislativo n. 1/2018»).



In relazione a tali ipotesi, la legge regionale prevede che «gli eventuali finanziamenti da parte dello Stato sono introitati dalla Regione senza obbligo di riversamento agli enti beneficiari dei trasferimenti di cui alla presente legge».

Così disponendo, il legislatore regionale perviene a una regolazione unilaterale della destinazione da imprimere alle risorse statali stanziare per un'emergenza di rilievo nazionale, prevedendo che tali risorse, anziché essere utilizzate secondo le modalità previste nelle ordinanze di protezione civile (in ordine all'individuazione degli interventi, alle modalità di loro attuazione e ai soggetti attuatori), siano in ogni caso trattenute presso la Regione, senza riversamento ai Comuni interessati (individuati dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale come i soggetti beneficiari delle risorse regionali).

In altri termini, la Regione intende trattenere le risorse statali a rimborso dei finanziamenti erogati con legge regionale, operando un'inammissibile commistione tra decisioni regionali di stanziamento di risorse proprie a favore della collettività colpita da eventi calamitosi e decisioni statali di gestione di un'emergenza di rilievo nazionale.

Ora, la Regione, pur potendo impiegare risorse proprie per individuare i soggetti beneficiari e finanziarie interventi ritenuti necessari a fronteggiare un'emergenza occorsa nel proprio territorio, non può influire unilateralmente sull'utilizzo delle risorse statali stanziare dal Consiglio dei ministri e regolate con ordinanze di protezione civile *ex art. 25* del Codice della protezione civile in relazione a un'emergenza dichiarata di rilievo nazionale. Queste risorse statali, infatti, devono essere assegnate secondo le modalità individuate e per l'attuazione degli interventi approvati con le ordinanze di protezione civile.

La legittimità della norma regionale in esame, peraltro, non potrebbe giustificarsi neppure rilevando che, in caso di coincidenza tra interventi individuati e finanziati dalla Regione con risorse proprie e interventi oggetto di pianificazione con ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile nazionale a valere sulle risorse statali, i Comuni sarebbero comunque i beneficiari di entrambe le fonti finanziarie, con la conseguenza che la Regione si limiterebbe a trattenere, *ex post*, risorse statali corrispondenti a quelle regionali anticipate in favore degli stessi Comuni in esecuzione della legge regionale.

Tale assunto, in primo luogo, si fonderebbe su un presupposto, costituito dalla necessaria coincidenza soggettiva tra beneficiari delle risorse regionali e beneficiari delle risorse statali, a fronte degli stessi interventi considerati, che non trova corrispondenza nel dato normativo.

Invero, ai sensi dell'art. 25, comma 6, del Codice, i soggetti attuatori degli interventi di protezione civile, per il caso di emergenze di rilievo nazionale, sono «di norma, identificati nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento delle predette attività in via prevalente, salvo motivate eccezioni». Ne consegue che, qualora dovesse riscontrarsi l'eventuale coincidenza tra interventi individuati dalla Regione (e finanziati con risorse regionali) e interventi programmati con ordinanze di protezione civile (e finanziati con risorse statali):

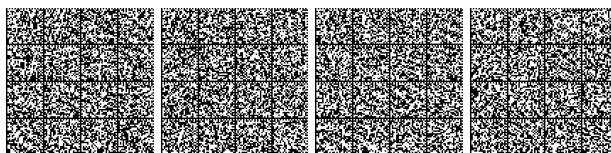
a) da un lato, potrebbe comunque essersi in presenza di interventi non rientranti nella competenza ordinaria dei Comuni, con la conseguenza che il soggetto attuatore ai sensi delle ordinanze di protezione civile *ex art. 25* del Codice, ove identificato nell'ente ordinariamente competente, potrebbe non essere l'ente comunale;

b) dall'altro lato, anche a fronte di interventi rientranti nella competenza ordinaria comunale, il soggetto attuatore potrebbe essere individuato, ai sensi dell'art. 25, comma 6, del Codice, in un ente differente, previa adeguata motivazione.

A fronte di un tale contesto ordinamentale, è ben possibile che, per lo stesso intervento, la Regione provveda all'assegnazione di risorse in favore del Comune (unico beneficiario considerato ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale n. 12 del 2025) e l'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile provveda a una diversa assegnazione, individuando un diverso soggetto attuatore.

Ne deriva che la disposizione regionale finirebbe per legittimare la Regione a introitare risorse che ben potrebbero essere destinate, con ordinanze nazionali di protezione civile, a soggetti diversi dagli enti comunali, che sono invece gli unici beneficiari del finanziamento regionale. Il che risulterebbe idoneo a produrre rilevanti conseguenze sul piano operativo, impedendo l'assegnazione delle risorse statali in favore dei soggetti, in ipotesi diversi dagli enti comunali, chiamati ad attuare gli interventi di protezione civile secondo le modalità definite dall'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Le risorse regionali, infatti, risulterebbero *ab origine* assegnate ai Comuni, ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, legge regionale impugnata, mentre le risorse statali, all'esito dello stanziamento operato con delibera del Consiglio dei ministri, verrebbero trattenute presso la Regione, proprio per effetto dell'art. 1, comma 5, della medesima legge regionale, con la conseguenza che il soggetto attuatore, diverso dall'ente comunale, non potrebbe ricevere le risorse ad esso in ultima analisi destinate.



Ma le ragioni di illegittimità costituzionale sopra illustrate non verrebbero meno neppure nell'ipotesi in cui, a fronte degli stessi interventi, dovesse riscontrarsi (nel caso concreto) anche la coincidenza del soggetto beneficiario, individuato nel Comune interessato.

In primo luogo, si tratterebbe di una mera circostanza fattuale (non presupposta dalla norma regionale, che fa riferimento alla sola coincidenza degli interventi e non anche dei soggetti beneficiari), come tale, per propria natura, irrilevante al fine di scrutinare la legittimità della disposizione.

In secondo luogo, il necessario introito da parte della Regione di risorse ad essa non destinate (perché in ipotesi assegnate all'ente comunale ai sensi dell'ordinanza di protezione civile) sarebbe idoneo, comunque:

a) a interferire con la regolazione dettata dalle ordinanze di protezione civile *ex art. 25* del Codice, impedendo l'utilizzo di risorse statali secondo le modalità ivi definite;

b) a introdurre un regime differenziato, sul piano regionale, di un profilo (finanziario) relativo alle emergenze di rilievo nazionale, che dovrebbe ricevere una regolazione unitaria sul piano nazionale;

c) a influire sul sistema di rendicontazione degli utilizzi delle risorse destinate a interventi di protezione civile.

In relazione al primo profilo, come già osservato, con le ordinanze di protezione civile si individuano, tra l'altro, gli interventi e i soggetti attuatori, nei limiti delle risorse finanziarie stanziato con delibera del Consiglio dei ministri: l'introito forzoso, disposto dalla legge regionale, da parte della Regione di risorse stanziato a valere sul Fondo per le emergenze nazionali interferirebbe con la destinazione (in favore degli enti comunali) in ipotesi impressa con ordinanza nazionale di protezione civile, con conseguente emersione di un modello di gestione delle risorse statali diverso da quello previsto dagli articoli 24 e 25 del Codice.

In relazione al secondo profilo, si deve ribadire che rientra nella competenza del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 25, comma 10, del Codice, l'adozione di direttive recanti la disciplina di un sistema di monitoraggio e di verifica dell'attuazione, anche sotto l'aspetto finanziario, delle misure contenute nelle ordinanze di protezione civile nonché dei provvedimenti adottati in attuazione delle medesime. Le modalità di utilizzo delle risorse finanziarie statali non possono, pertanto, essere regolate dalla legge regionale - come avviene nella specie, ma devono essere disciplinate con atti propri del sistema nazionale della protezione civile (direttive del Presidente del Consiglio dei ministri), occorrendo definire un unico regime operante in maniera uniforme per tutte le emergenze di rilievo nazionale, teso (anche) a regolare i tempi e le modalità di erogazione e di monitoraggio dell'utilizzo degli stanziamenti assentiti dal Consiglio dei ministri.

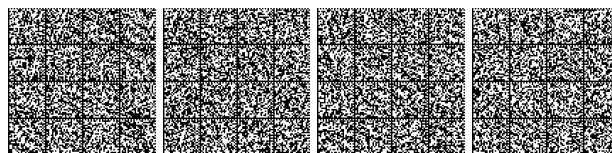
In relazione al terzo profilo, si deve considerare che il necessario introito da parte della Regione di risorse statali indirizzate verso altri enti, secondo le indicazioni impartite con ordinanze di protezione civile, sarebbe idoneo a interferire, altresì, con il sistema di rendicontazione contabile previsto dall'art. 27, comma 4, del Codice, che impone ai Commissari delegati titolari di contabilità speciali, di rendicontare, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti gli interventi di cui coordinano l'attuazione, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa.

La finalità di tale disposizione è quella di consentire un controllo sulle modalità di utilizzo a fini emergenziali di risorse stanziato per emergenze di rilievo nazionale, sul presupposto che tali risorse debbano essere destinate ai soggetti chiamati ad attuare gli interventi di protezione civile e siano effettivamente destinate a tali finalità.

La disposizione regionale in esame, invece, imponendo il trasferimento di risorse statali alla Regione anche ove non incaricata delle misure di protezione civile, si pone in contrasto anche con tale presupposto normativo, non consentendo di destinare le risorse statali all'attuazione degli interventi emergenziali approvati dal Capo del Dipartimento della protezione civile, per l'effetto, influendo pure sul sistema di rendicontazione previsto per le emergenze di rilievo nazionale.

Per concludere sul punto, la legge regionale in oggetto, nella parte in cui (all'art. 1, comma 5) prevede un introito da parte della Regione Valle d'Aosta di risorse statali erogate per un'emergenza nazionale, si pone in contrasto viola gli articoli 7, comma 1, lettera c), 24, 25 e 27 del Codice della protezione civile, impedendo di impiegare le risorse statali secondo la destinazione (in punto di finalità, interventi e soggetti beneficiari) impressa dalle ordinanze nazionali di protezione civile, che ben potrebbero prevedere un utilizzo diverso rispetto all'introito da parte della Regione a rimborso di interventi già finanziati con risorse regionali, in tal modo interferendo anche con il sistema di rendicontazione contabile degli utilizzi delle risorse stanziato per le emergenze di rilievo nazionale.

Essendosi in presenza della violazione di principi fondamentali della materia protezione civile (anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, commi 3 e 4, del Codice della protezione civile), emerge l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



II. In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia del «sistema contabile dello Stato». In relazione all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 1, comma 5, della legge regionale di presta a ulteriori censure, relative a profili di illegittimità costituzionale che trascendono la specifica materia della protezione civile.

Viene in rilievo una violazione, altresì, del principio di leale collaborazione e del riparto di competenze tra Stato e Regioni nell'ambito della finanza pubblica allargata, essendo regolate unilateralmente modalità di utilizzazione di risorse di afferenza statale che, pertanto, lo stesso Stato ha il potere di indirizzare.

Infatti, la disposizione impugnata determina una sostituzione della Regione nella posizione di beneficiaria di risorse stanziata e indirizzata dallo Stato.

Di conseguenza, la fonte normativa regionale in esame produce un mutamento della natura delle risorse erogate, in base all'art. 25 del Codice della protezione civile e a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, trattate come rimborsi di anticipazioni regionali, quando, invero, si è in presenza di disponibilità finanziarie autonomamente destinate in ragione delle specificità dell'emergenza.

Sotto il versante finanziario, detta operazione si pone in contrasto, oltre che con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione per le ragioni illustrate nel primo motivo di ricorso - anche con:

a) l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione alla materia «sistema contabile dello Stato», venendo regolata, con atto regionale, una risorsa iscritta nel bilancio dello Stato.

Nella specie, si fa questione di risorse stanziata dal Consiglio dei ministri a valere sul Fondo per le emergenze nazionali, costituente un fondo statale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 44 del Codice, e finanziato annualmente con la legge di bilancio statale.

Ne consegue che una Regione non può influire unilateralmente sulla destinazione di risorse del bilancio statale.

b) l'art. 117, terzo comma, in relazione alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», tenuto conto che, al pari di quanto avviene per altri servizi nazionali (si pensi a quello sanitario), in cui vi è un sistema integrato di competenze statali, regionali e locali funzionali all'erogazione di una prestazione in favore della collettività, anche per il finanziamento del servizio nazionale di protezione civile, in relazione alle emergenze di rilievo nazionale, opera il modulo concertativo, occorrendo, come sopra osservato, che la deliberazione dello stato di emergenza (con cui si stanziavano anche le occorrenti risorse finanziarie) avvenga previa richiesta o intesa regionale e che le ordinanze di protezione civile (con cui si individuano anche gli interventi, le modalità attuative e i soggetti attuatori) siano assunte previa intesa regionale.

Ne consegue che una decisione unilaterale della Regione, relativa alla destinazione delle risorse statali per un'emergenza nazionale, viola anche il principio fondamentale (concertativo) in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al principio di leale collaborazione (sul modulo concertativo in materia di servizio sanitario nazionale, si veda quanto la Corte ha chiarito nella sentenza n. 87 del 2024).

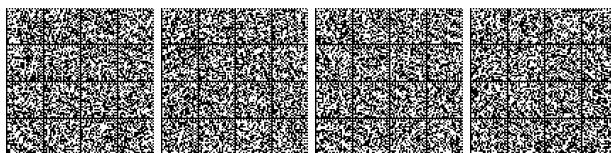
Anche per tali ragioni va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale impuginate.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'articolo 1, comma 5, della legge regionale della Valle d'Aosta 26 maggio 2025, n. 12. Con l'originale notificato del ricorso si depositerà l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 22 luglio 2025.

Roma, 29 luglio 2025

Gli Avvocati dello Stato: FIORENTINO - GALLUZZO



N. 7

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria l'11 agosto 2025
(del Comitato Promotore Referendum Cittadinanza).

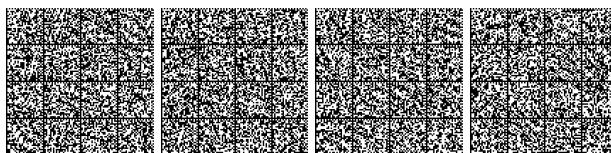
Referendum – Referendum abrogativo – Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 – Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 aprile 2025 – Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che la delibera non garantisce che il ricorrente, Comitato Promotore Referendum Cittadinanza, disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di referendum e, comunque, non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del referendum. In via subordinata: richiesta alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica).

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 aprile 2025 (Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025), artt. 3, 4, 5, 6, 7.

Ricorso ai sensi dell'art. 134 Cost., nonché dell'art. 37 della legge 11 marzo 1957, n. 87, e dell'art. 26 delle norme integrative dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale, con istanza di misure cautelari per il Comitato Promotore Referendum Cittadinanza, c.f. 96621550589, con sede legale in Roma, via Santa Caterina da Siena, n. 46, in persona legale rappresentante p.t. on. Riccardo Magi, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avv.ti Harald Bonura (c.f. BNRHLD68P27A201H; pec haraldmassimo.bonura@pec.ordineavvocaticatania.it) prof. Giuliano Fonderico (c.f. FNDGLN73R20H501D, pec giulianofonderico@ordineavvocatiroma.org) e Gianlorenzo Ioannides (c.f. NNDGLR-88R10H501U, pec gianlorenzoioannides@ordineavvocatiroma.org, ed elettivamente domiciliato presso lo studio legale Bonura Fonderico, in Roma (00186), corso Vittorio Emanuele II, n. 173 (fax 06.45595964), come da procura allegata al presente atto nei confronti della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in persona del legale rappresentante p.t. per denunciare il conflitto di attribuzione determinato dalla delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi del 2 aprile 2025, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 80 del 5 aprile 2025 (doc. 1), nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei ad illustrare le ragioni sottese alla richiesta di referendum, e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del referendum, con ciò menomando le attribuzioni riconosciute al Comitato ricorrente dall'art. 75 Cost., anche in riferimento agli artt. 2, 3, 48 Cost., agli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 28/2000 e agli artt. 4, 6, 59, 62, 67, del decreto legislativo n. 208/2021, e conseguentemente per l'annullamento, *in parte qua*, della stessa.

FATTO

1. Il Comitato Promotore Referendum Cittadinanza è stato costituito in data 14 febbraio 2025 (doc. 2), al fine di promuovere un referendum abrogativo, ai sensi dell'art. 75 Cost., in relazione al quesito «Volete voi abrogare l'articolo 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: “f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.”, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”?». Il Comitato è stato fondato da, e riunisce, tra gli altri, sedici dei diciannove cittadini elettori che hanno raccolto e depositato, presso l'Ufficio Centrale per il Referendum della Corte Suprema di Cassazione, le sottoscrizioni necessarie, ai sensi dell'art. 75 Cost., per la richiesta di referendum. Anche il suo legale rappresentante è uno di tali cittadini elettori promotori del referendum.



2. Il quesito referendario promosso dal Comitato e dai suoi fondatori ha sin da subito ottenuto un notevole sostegno da parte del corpo elettorale (si noti come 155.000 sottoscrizioni sono state acquisite in sole 24 ore), cosicché in data 4 settembre 2024 alcuni esponenti del Comitato hanno depositato, presso l'Ufficio Centrale per il *Referendum* della Corte Suprema di Cassazione, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 352/1970, ben 637.487 sottoscrizioni digitali (doc. 3) di cittadini elettori, richiedenti la convocazione dei comizi referendari sul quesito sopra indicato.

3. Successivamente all'accertamento della legittimità e dell'ammissibilità della richiesta referendaria da parte, rispettivamente, dell'Ufficio Centrale per il *Referendum* della Corte Suprema di Cassazione, con ordinanza definitiva del 12 dicembre 2024 (doc. 4), e di codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 11 del 7 febbraio 2025 (doc. 5), il *referendum* è stato indetto con decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie Generale, n. 75 di pari data, e sono stati convocati i comizi referendari per le giornate dell'8 e 9 giugno 2025 (doc. 6).

4. Successivamente all'indizione del *referendum* promosso dal Comitato ricorrente, oltre che di altri quattro *referendum*, convocati con altrettanti decreti del Presidente della Repubblica adottati sempre in data 31 marzo 2025, e da tenersi nelle medesime date dell'8 e 9 giugno 2025, sono state adottate le misure regolamentari e organizzative per la comunicazione politica durante la campagna referendaria, ai sensi dell'art. 2, comma 5, della legge n. 28/2000.

5. In particolare, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha adottato la delibera del 2 aprile 2025 (doc. 1), oggetto del presente ricorso.

6. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha invece adottato la delibera n. 102/25/CONS dell'8 aprile 2025, pubblicata sul sito web dell'AGCOM il 9 aprile 2025 (doc. 7).

7. Entrambe le delibere sono illegittime, in quanto lesive dei principi in materia di accessibilità, pluralismo e parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne referendarie e al quadro normativo in materia di comunicazione politica. Esse, da un lato non hanno adeguatamente differenziato e valorizzato la posizione del Comitato ricorrente, non riconoscendo allo stesso alcun ruolo nell'illustrare il contenuto della proposta referendaria da esso promossa, e sostenuta da una frazione del corpo elettorale sufficiente a far convocare i comizi referendari; dall'altro lato non garantiscono che i mezzi di informazione radiotelevisivi offrano all'elettorato un'informazione completa sulle questioni oggetto del *referendum*.

8. L'illegittimità delle delibere, peraltro, ha già prodotto un grave danno alle attribuzioni costituzionali del Comitato ricorrente, e al diritto dei cittadini elettori di essere informati sulle tematiche oggetto del *referendum*.

9. Si consideri, sotto tale profilo, che nel periodo 9 aprile - 10 maggio 2025 il tempo dedicato all'informazione sul *referendum* proposto dal Comitato ricorrente nei programmi RAI diversi dai telegiornali è stato pari allo 0,01%; nel medesimo periodo, l'informazione dedicata al quesito referendario nei telegiornali RAI è stata pari allo 0,10%. Percentuali analoghe, inferiori allo 0,1% del tempo complessivo, sono state dedicate al quesito referendario nei programmi trasmessi dai canali Mediaset e La7. Percentuali di poco superiori - comunque molto prossime allo 0 - si hanno anche se si considerano in modo complessivo i cinque *referendum* che si terranno nei giorni 8 e 9 giugno 2025 (v. il monitoraggio pubblicato sul sito dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, depositato sub doc. 8).

10. Preso atto di tali dati, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha adottato la delibera n. 136/25/CONS del 13 maggio 2025, pubblicata in data 19 maggio 2025, con la quale ha espressamente rilevato «dall'esame dei dati di monitoraggio che è stata dedicata una scarsa copertura informativa del tema» e ha pertanto formalmente richiamato RAI e le altre emittenti «affinché assicurino una immediata e significativa inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato garantendo una adeguata copertura informativa sui temi dei *referendum*, allo scopo di offrire all'elettorato un'informazione corretta, imparziale e completa sui quesiti referendari e sulle ragioni che sono avanzate a supporto delle due opzioni di voto, favorevoli e contrarie al *referendum*, osservando i principi di pluralismo, obiettività completezza ed imparzialità dell'informazione» (doc. 9). Analoghi richiami erano già stati diffusi dalla stessa Autorità con comunicati stampa del 5 maggio 2025 e del 13 maggio 2025 (doc. 10-11), i quali non hanno tuttavia prodotto alcun effetto.

11. Il presente ricorso è volto a censurare la delibera della Commissione di vigilanza RAI. Con tale delibera, la Commissione:

ha stabilito che «il servizio pubblico radiotelevisivo fornisce la massima informazione possibile, conformandosi con particolare rigore ai criteri di tutela del pluralismo, completezza, imparzialità, indipendenza, parità di trattamento [...] sulle materie oggetto di ogni *referendum*, al fine di consentire al maggior numero di ascoltatori di averne una adeguata conoscenza» (art. 1, comma 2), e che «in tutte le trasmissioni che, ai sensi e con i limiti del presente provvedimento, operano riferimenti alle materie proprie del *referendum*, gli spazi sono ripartiti in due parti uguali fra le opposte indicazioni di voto, ovvero fra i favorevoli e i contrari ai quesiti» (art. 1, comma 3);



ha definito le diverse tipologie di trasmissioni che costituiscono le modalità di realizzazione della comunicazione politica durante la campagna referendaria (art. 2), prevedendo un espresso divieto di trattare «temi che riguardino vicende o fatti legati alle tematiche del *referendum*» in trasmissioni diverse da quelle indicate (art. 2, comma 2);

ha definito, all'art. 3, i soggetti politici che possono chiedere di partecipare alle trasmissioni radio-televisive per illustrare tematiche relative al *referendum* nel periodo della campagna referendaria. I soggetti politici che la delibera ha riconosciuto sono:

a) «le forze politiche costituenti gruppo in almeno un ramo del Parlamento nazionale ovvero le forze politiche, diverse dalle precedenti, che abbiano eletto con proprio simbolo un deputato al Parlamento europeo»;

b) «le forze politiche, diverse da quelle di cui alla lett. a), oggettivamente riferibili a una delle minoranze linguistiche indicate dall'art. 2 della legge n. 482/1999 o che hanno eletto, con un proprio simbolo, almeno un rappresentante nel Parlamento nazionale»;

c) le forze politiche, diverse dalle precedenti, individuate dai presidenti del gruppo misto della Camera dei deputati e del gruppo misto del Senato della Repubblica;

d) «i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale, diverse da quelle riferibili ai soggetti di cui alle lett. a), b) e c)».

ha previsto che per i soggetti diversi da quelli espressivi di un partito politico che ha rappresentanti eletti, gli stessi sono ammessi previa verifica, da parte della stessa Commissione, dell'interesse «obiettivo e specifico» che gli stessi vantano rispetto alle tematiche referendarie, e della loro rilevanza nazionale (art. 3, commi 3-4);

ha onerato la RAI di «illustrare» le materie proprie dei quesiti referendari «attraverso programmi radiofonici, televisivi e multimediali in modo esaustivo, plurale, imparziale e con linguaggio accessibile a tutti», nonché le modalità di votazione (art. 4), senza però prevedere alcuna disposizione quantitativa in relazione a tale attività informativa;

ha onerato la RAI di predisporre un numero imprecisato, e con modalità e tempistiche ugualmente imprecisate, «di confronti televisivi e radiofonici riservati ai temi propri dei quesiti referendari» (art. 5);

ha previsto che ai confronti televisivi prendano parte i soggetti politici legittimati ai sensi delle lettere a), b) e c) dell'art. 3 (i.e. quelli espressivi di un partito politico che ha rappresentanti eletti) e «tenendo conto degli spazi disponibili in ciascun confronto», dei soggetti di cui alla lett. d), tra i quali deve assumersi rientri il Comitato promotore ricorrente;

ha disciplinato le modalità di riparto degli spazi nei confronti, limitandosi, in buona sostanza, a prevedere che:

a) gli spazi debbano essere ripartiti in parti uguali tra i soggetti favorevoli e quelli contrari ai diversi quesiti referendari;

b) l'eventuale rinuncia a partecipare alla trasmissione di soggetti che sostengano una delle due indicazioni di voto non pregiudica la facoltà dei soggetti che sostengano l'indicazione diversa a intervenire;

c) le trasmissioni devono essere collocate «nelle fasce orarie di maggiore ascolto»;

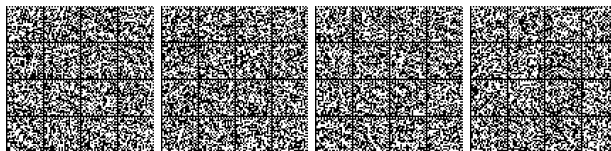
ha stabilito alcune regole per la trasmissione di messaggi politici autogestiti da parte dei soggetti politici (art. 6), per i programmi di informazione quando vi si trattino tematiche relative a uno dei *referendum* dell'8 e 9 giugno 2025 (art. 7), e per l'accesso all'informazione da parte di persone con disabilità (art. 9), anche in tali casi senza inserire alcuna disposizione volta a garantire un livello quantitativo minimo di informazione, nonché alcune disposizioni operative e in tema di responsabilità (artt. 10-11).

12. La delibera impugnata è illegittima, e meritevole di annullamento, in quanto esercita in modo scorretto le attribuzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, così finendo col comprimere le attribuzioni costituzionalmente garantite del Comitato ricorrente, per le ragioni che già emergono dalla narrazione che precede, e che meglio saranno illustrate a seguire.

DIRITTO

I. Sull'ammissibilità

13. L'art. 75 Cost. attribuisce a una frazione del corpo elettorale costituita da almeno 500.000 elettori la possibilità di chiedere un *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge.



14. La giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale da tempo risalente riconosce che i promotori di un *referendum* di cui all'art. 75 Cost. sono i soggetti «competenti a dichiarare definitivamente, nell'ambito della procedura referendaria, la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa previsto dall'art. 75 della Costituzione» (sent. n. 502/2000). Da tale competenza la Corte costituzionale ha riconosciuto ai comitati promotori dei *referendum*, in quanto soggetti che, come nel caso del ricorrente, riuniscono i cittadini elettori che hanno presentato una richiesta di *referendum* ai sensi dell'art. 75 Cost., la qualità di «potere dello Stato», quale conseguenza del riconoscimento, «agli elettori, in numero non inferiore a 500.000, sottoscrittori della richiesta di *referendum* [de] la titolarità, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare» (*ex multis*, Corte cost., ordinanza n. 137 del 2000). Da ciò deriva la sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità del conflitto.

15. Il pieno esercizio da parte dei promotori di un *referendum* delle proprie attribuzioni costituzionali comprende quanto necessario a garantire che essi possano esporre all'intero corpo elettorale il contenuto delle disposizioni normative oggetto della proposta abrogativa, i quesiti proposti e le ragioni che hanno spinto la frazione degli elettori che rappresentano a promuoverli. Solo in tal modo si può garantire la reale attuazione del disposto dell'art. 75 Cost. E, infatti, solo con una piena consapevolezza sulle tematiche oggetto del *referendum* gli elettori potranno esercitare il proprio dovere civico ed esprimere un voto libero e consapevole, così come previsto dall'art. 48 Cost. Diversamente argomentando, invece, l'attivazione del procedimento referendario si tradurrebbe in un mero adempimento burocratico, privando l'art. 75 Cost. del suo reale oggetto, ossia della facoltà di una frazione del corpo elettorale di provocare un momento di democrazia diretta, nell'ambito del quale l'intero elettorato possa consapevolmente decidere di abrogare una disposizione normativa primaria.

16. Il quadro costituzionale così ricostruito richiede, pertanto, che gli elettori ricevano un'informazione tempestiva e completa sulle tematiche oggetto dei quesiti referendari (in tal senso v. anche, tra le tante, le pronunce di codesta Ecc.ma Corte n. 112 del 1993 e n. 502 del 2000).

17. La delibera impugnata costituisce cattivo esercizio del potere della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi di adottare le misure regolamentari e organizzative per la comunicazione politica durante la campagna referendaria. Essa, non garantendo al Comitato promotore gli spazi necessari a illustrare il quesito referendario, e non imponendo a RAI di garantire una misura minima di informazione, lede le attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Comitato ricorrente. Da ciò discende l'ammissibilità del conflitto anche sotto il profilo oggettivo.

II. Inquadramento normativo

18. La disciplina in materia di accesso ai mezzi di informazione e comunicazione politica durante le campagne elettorali e/o referendarie è recata dalla legge n. 28/2000, dal decreto legislativo n. 208/2021, di attuazione della direttiva 2018/1808/UE in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi e dall'art. 52 della legge n. 352/1970.

19. La legge n. 28/2000 si pone l'obiettivo di fissare un quadro di regole idoneo a garantire la parità di trattamento e l'imparzialità rispetto a tutti i soggetti politici ma anche a promuovere l'informazione del corpo elettorale sui contenuti dei programmi elettorali e, per quanto in questa sede maggiormente rileva, sul contenuto dei quesiti referendari. Essa, in particolare, e limitatamente a quanto di interesse:

stabilisce che «le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica» (art. 2, comma 1);

con riferimento ai programmi di informazione, attribuisce alla Commissione di vigilanza RAI e all'Autorità, previa consultazione tra loro, e ciascuna nell'ambito della propria competenza, il compito di definire – non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi referendari – i criteri specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto, debbono conformarsi la concessionaria pubblica e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità dell'informazione (art. 5);

con riferimento, invece, alla comunicazione politica, in via generale, impone di assicurare parità di condizioni nell'esposizione di opinioni e posizioni politiche nelle tribune politiche, nei dibattiti, nelle tavole rotonde, nelle presentazioni in contraddittorio di programmi politici, nei confronti, nelle interviste e in ogni altra trasmissione nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche (art. 2, comma 3); stabilisce che l'offerta



di programmi di comunicazione politica radiotelevisiva è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche nazionali e per le concessionarie televisive nazionali con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro (art. 2, comma 4); attribuisce alla Commissione di vigilanza RAI e all'Autorità, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, il compito di stabilire le regole per l'applicazione della disciplina prevista dal medesimo articolo (art. 2, comma 5).

individua regole particolari per la comunicazione politica durante i periodi di campagna elettorale e/o referendaria, in forza delle quali, sempre per quanto di interesse:

i. dalla data di indizione dei comizi elettorali, la comunicazione politica radio-televisiva si svolge nelle forme delle tribune politiche, dei dibattiti, delle tavole rotonde, delle presentazioni in contraddittorio di candidati e di programmi politici, delle interviste e ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione (art. 4, commi 1 e 10);

ii. la Commissione di vigilanza RAI e l'Autorità, previa consultazione tra loro, e ciascuna nell'ambito della propria competenza, regolano il riparto degli spazi tra i soggetti politici prevedendo che, per le campagne referendarie, gli spazi siano ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario (art. 4, comma 2, lett. d);

attribuisce poteri di vigilanza e sanzionatori all'Autorità (art. 10).

20. Il decreto legislativo n. 208/2021, invece, e sempre limitatamente a quanto rileva ai nostri fini:

dispone che il sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia si conforma, a garanzia degli utenti, ai principi di libertà e pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, obiettività, completezza, lealtà e imparzialità dell'informazione, apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose (art. 4);

con riferimento ai programmi di informazione, impone di garantire «l'accesso di tutti i soggetti politici alle trasmissioni di informazione in condizioni di parità di trattamento e di imparzialità, nelle forme e secondo le modalità indicate dalla legge» (art. 6, comma 1);

con riferimento al servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, affidato alla RAI, «in ogni caso garantisce [...] d) l'accesso alla programmazione, nei limiti e secondo le modalità indicati dalla legge, in favore dei partiti e dei gruppi rappresentati in Parlamento, e nei Consigli regionali, delle organizzazioni associative delle autonomie locali, dei sindacati nazionali, delle confessioni religiose, dei movimenti politici dotati di un sufficiente grado di rappresentatività, degli enti e delle associazioni politiche e culturali, delle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, dei gruppi etnici e linguistici e degli altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta» (art. 59, comma 2);

attribuisce all'Autorità compiti di vigilanza e poteri sanzionatori sul rispetto, da parte del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo e di tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi, delle disposizioni da esso recate (artt. 62 e 67).

21. Pare utile evidenziare che il quadro normativo sin qui illustrato si propone di garantire non solo il pluralismo dell'informazione, e che le diverse posizioni siano espresse in modo paritario, ma, prima ancora, che sia offerto al corpo elettorale un livello di informazione quantitativamente elevato.

22. La disciplina sul procedimento referendario, proprio nella consapevolezza dell'importanza dell'informazione quale elemento imprescindibile al fine della formazione della consapevolezza del corpo elettorale, e quindi della sua natura di elemento costitutivo del momento di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost., riconosce espressamente un ruolo al comitato promotore del *referendum* nella campagna referendaria. L'art. 52 della legge n. 352/1970, al comma 2, prevede infatti che «Le facoltà riconosciute dalle disposizioni delle predette leggi [i.e. la legge n. 212/1956 e la legge n. 130/1975, in materia di propaganda elettorale] ai partiti o ai gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale si intendono attribuite [...] ai promotori del *referendum*, questi ultimi considerati come unico gruppo».

III. Nel merito: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2, 3, 48, 75 cost., nonché, in relazione ai medesimi articoli della costituzione, degli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 28/2000 e degli artt. 4, 6, 59, 62, 67, del decreto legislativo n. 208/2021.

23. Come si è anticipato nella parte in fatto, la Commissione di vigilanza RAI, ai sensi degli artt. 2, comma 5, e 5, comma 1, della legge n. 28/2000, ha adottato la delibera del 2 aprile 2025, oggetto del presente giudizio.



24. Tale delibera è illegittima, e lesiva delle attribuzioni del Comitato Promotore *Referendum* Cittadinanza, per più profili, in quanto, in buona sostanza, si limita a dare alla RAI generiche esortazioni sulla necessità di garantire un elevato livello di informazione, e a individuare modalità di garanzia del riparto esattamente paritetico tra posizioni favorevoli e contrarie al quesito referendario. Essa, invece, non persegue alcuno di quegli obiettivi di completezza dell'informazione e accesso equo e imparziale da parte dei soggetti politici alla possibilità di esporre le proprie posizioni. Per quanto di particolare interesse del Comitato ricorrente, al di là delle generiche esortazioni sulla necessità di garantire ampi spazi informativi, la delibera non contiene alcuna previsione che imponga a RAI di garantire al Comitato di poter esercitare la propria funzione costituzionale di portavoce dei ben 637.487 cittadini elettori che hanno chiesto la celebrazione dei *referendum*, né, su un piano ancor più generale, imponga a RAI di garantire al corpo elettorale un livello di informazione minimo, ritenuto sufficiente al fine di formarne la consapevolezza sulle tematiche del *referendum* necessaria a poter esprimere il proprio voto.

25. La delibera, innanzitutto, non riconosce alcun ruolo al Comitato ricorrente, nonostante le attribuzioni costituzionalmente riconosciute dello stesso. La Commissione, infatti, nel definire i «soggetti politici» che possono chiedere di partecipare alle trasmissioni radio-televisive finalizzate a illustrare il quesito referendario e le diverse posizioni relative ad esso, ha indicato tre categorie di forze politiche che traggono la propria legittimazione dall'aver eletto uno o più parlamentari nazionali o europei e una categoria «residuale», nella quale ha compreso «i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale, diverse da quelle riferibili ai soggetti di cui alle lett. a), b) e c)» (art. 3, comma 1).

26. Il Comitato è stato così equiparato agli altri soggetti menzionati nella categoria «residuale», e onerato dei medesimi adempimenti volti a dimostrare la propria legittimazione a prendere parte alle trasmissioni di comunicazione politica ai sensi della delibera (art. 3, commi 3-4).

27. La delibera è così illegittima, e lesiva delle prerogative del Comitato ricorrente, nella parte in cui non solo lo equipara agli «altri soggetti politici» che abbiano «un interesse obiettivo e specifico per i temi propri di ciascun *referendum*» ma, soprattutto, non gli attribuisce degli spazi di comunicazione dedicati, nelle trasmissioni radiotelevisive, nei quali esso possa illustrare il quesito referendario promosso e sostenuto dalla frazione del corpo elettorale che istituzionalmente rappresenta.

28. Anzi, la delibera, in termini diametralmente opposti, e in modo ancor più illegittimo, addirittura limita gli spazi di comunicazione riconosciuta al Comitato promotore ricorrente, in quanto prevede, all'art. 5, comma 1, che nell'ambito dei confronti che RAI deve organizzare partecipino «i soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) [tra i quali, si ripete, è stato, illegittimamente, incluso il Comitato promotore], tenendo conto degli spazi disponibili in ciascun confronto»; limitazione che, invece, non è prevista per i soggetti politici di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 3, comma 1, ossia i soggetti che siano espressione di partiti politici che abbiano eletto un rappresentante nel Parlamento nazionale o europeo.

29. La corretta applicazione dei principi di completezza dell'informazione sopra richiamati, e dei principi costituzionali che mirano a garantire il libero sviluppo della persona umana nella dimensione ordinamentale, anche attraverso il concorso all'adozione delle decisioni politiche esercitando in modo consapevole il diritto di voto, impone di offrire al Comitato la possibilità di illustrare la normativa oggetto del *referendum* e le ragioni per le quali la frazione del corpo elettorale che rappresenta ne sostiene l'abrogazione. Solo così, infatti, il Comitato ricorrente può realmente ed efficacemente esercitare le proprie prerogative costituzionali, ed essere portavoce della volontà abrogatrice espressa dalla frazione del corpo elettorale che ha richiesto e ottenuto la convocazione dei comizi referendari, e contribuire alla formazione di quella coscienza civica nell'elettorato che costituisce il fondamento imprescindibile del sistema di democrazia diretta rappresentato dal *referendum*. Solo così, ancora, i cittadini elettori potranno ricevere in vista del *referendum* un'informazione tale da poter esprimere liberamente e consapevolmente il proprio voto.

30. Tali obiettivi non possono ritenersi raggiunti attraverso l'inclusione del Comitato ricorrente tra gli «altri soggetti politici» ai quali è consentito prendere parte alle trasmissioni di comunicazione politica regolate dalla delibera impugnata. Infatti:

L'inclusione in tale categoria consente al Comitato di partecipare alle trasmissioni nelle quali le diverse forze politiche illustreranno la propria posizione in ordine al quesito, non garantendo, però, la possibilità di illustrare la normativa oggetto dello stesso, né le ragioni che hanno spinto la frazione del corpo elettorale che ha promosso il *referendum* ad avviare il relativo procedimento;



il Comitato, pur rivestendo nell'ambito del procedimento referendario il ruolo di «potere dello Stato», in quanto portavoce della frazione del corpo elettorale che ha richiesto il *referendum*, si troverà a dover condividere il medesimo spazio con gli altri soggetti che hanno dichiarato di sostenere l'abrogazione della norma oggetto del medesimo quesito, e anche degli altri comitati promotori degli altri *referendum* che si terranno nelle medesime giornate dell'8 e 9 giugno 2025.

31. Nemmeno potrebbe sostenersi che l'attribuzione al Comitato di spazi dedicati all'illustrazione del quesito referendario produrrebbe una lesione dei diritti delle formazioni politiche che vogliano esprimere la propria posizione, favorevole o contraria, rispetto al quesito. Da un lato, infatti, la posizione che si ritiene debba essere garantita ai comitati promotori dei *referendum* – e che la delibera impugnata non riconosce – costituisce il naturale portato del ruolo di portavoce della volontà già espressa dalla frazione del corpo elettorale che ha attivato il procedimento previsto dall'art. 75 della Costituzione; dall'altro lato, tali spazi di illustrazione del quesito ben potrebbero precedere le trasmissioni nelle quali le diverse forze politiche, nel rispetto dei principi del pluralismo e della parità, esponano le proprie posizioni in ordine alla proposta abrogativa promossa dal Comitato. Una tale articolazione delle trasmissioni di informazione radiotelevisiva, anzi, rappresenterebbe il modo più compiuto di offrire all'elettorato quell'informazione completa, obiettiva e imparziale, così come previsto dalla disciplina sopra riepilogata.

32. La necessità di attribuire ai promotori del *referendum* un ruolo nel senso anzidetto, d'altra parte, è stata riconosciuta in più occasioni, in passato, dalla stessa Commissione di vigilanza. Per tutte le consultazioni referendarie promosse da almeno 500.000 elettori tenutesi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 28/2000 la Commissione, nella delibera adottata per disciplinare la comunicazione politica, ha riservato al soggetto promotore del *referendum* una menzione specifica tra i soggetti abilitati a partecipare alle trasmissioni di comunicazione politica (v. la delibera 29 marzo 2000, relativa alle consultazioni referendarie del 21 maggio 2000 (doc. 12); la delibera 16 aprile 2003, relativa alle consultazioni referendarie del 15 giugno 2003 (doc. 13); la delibera 26 aprile 2005, relativa alle consultazioni referendarie del 12-13 giugno 2005 (doc. 14); la delibera 14 maggio 2009, relativa alle consultazioni referendarie del 21-22 giugno 2009 (doc. 15); la delibera 4 maggio 2011, relativa alle consultazioni referendarie del 12-13 giugno 2011 (doc. 16).

33. Analogo ruolo è sempre stato riconosciuto anche dalle delibere adottate, per gli aspetti di propria competenza, dall'AGCOM (v. la delibera n. 55/00/CSP, relativa ai *referendum* del 21 maggio 2000, art. 2, doc. 17; n. 83/03/CSP, relativa ai *referendum* del 15 giugno 2003, art. 2, doc. 18; n. 36/05/CSP, relativa al *referendum* del 12 e 13 giugno 2005, art. 2, doc. 19; n. 80/09/CSP, relativa ai *referendum* del 21 e 22 giugno 2009, art. 2, doc. 20; n. 98/11/CSP, relativa ai *referendum* del 12-13 giugno 2011, art. 2, doc. 21; n. 146/17/CONS, relativa ai *referendum* del 28 maggio 2017, art. 2, doc. 22. Per le consultazioni promosse da almeno 5 consigli regionali v. le delibere dell'AGCOM n. 135/22/CONS, relativa ai *referendum* del 12 giugno 2022, art. 2, doc. 23; n. 73/16/CONS, relativa al *referendum* del 17 aprile 2016, art. 2, doc. 24).

34. È appena il caso di precisare che l'espressa menzione del comitato promotore da parte di ognuna delle delibere della Commissione di vigilanza RAI e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni appena citate non rappresentava un'accortezza meramente lessicale, ma si traduceva nel riconoscimento di un ruolo corrispondente a quello che, come si è detto, la Corte costituzionale riconosce ai soggetti promotori del *referendum*. Le delibere, infatti, prevedevano la necessaria presenza di esponenti del comitato promotore dei *referendum* alle trasmissioni di comunicazione politica, sì da consentire loro di perseguire quelle finalità di illustrazione dei quesiti al corpo elettorale che si sono dette (v., ad esempio, le previsioni recate dall'art. 5, comma 1, della delibera del 4 maggio 2011, doc. 16, nonché le previsioni di analogo tenore contenute in tutte le altre delibere sopra menzionate). La stessa Commissione, in definitiva, sino all'adozione della delibera oggetto del presente ricorso ha sempre riconosciuto la necessità di garantire al comitato promotore di un *referendum* un ruolo particolare nelle trasmissioni di comunicazione politica radiotelevisiva durante la campagna referendaria; ciò che pare debba indurre a riconoscere la fondatezza delle censure sollevate sotto tale profilo.

35. La delibera della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi qui impugnata è parimenti illegittima, e lesiva delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Comitato ricorrente, sotto un profilo diverso ma strettamente collegato a quello sin qui illustrato, nella misura in cui non contiene alcuna disposizione che regoli gli aspetti quantitativi della comunicazione politica e dell'informazione sui temi referendari, e contiene indicazioni minime e insufficienti sugli aspetti di tipo qualitativo.

36. Si è già detto, ma pare utile ribadire, che l'art. 2 della legge n. 28/2000 dispone, al comma 1, che «Le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica» e, al comma 4, che «L'offerta di programmi di comunicazione politica radiotelevisiva



è obbligatoria per le concessionarie radiofoniche nazionali e per le concessionarie televisive nazionali con obbligo di informazione che trasmettono in chiaro». Il successivo comma 5 prevede, poi, che «La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi [...] e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [...], previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza, stabiliscono le regole per l'applicazione della disciplina prevista dal presente articolo».

37. Tali previsioni costituiscono le misure necessarie a garantire la libera formazione del convincimento dell'elettore sul voto, e quindi la possibilità per lo stesso di esprimere un voto libero e consapevole, nel rispetto del dettato dell'art. 48 Cost. e, per la specifica materia referendaria, dell'art. 75 Cost.

38. La delibera impugnata, tuttavia, si limita a prescrivere, in buona sostanza, che:

RAI debba garantire «la più ampia informazione» sulle tematiche oggetto del *referendum*, e che a tal fine debba organizzare delle apposite trasmissioni;

gli spazi dedicati da ciascuna emittente alla comunicazione politica su temi relativi ai quesiti referendari debbano essere ripartiti in parti uguali tra favorevoli e contrari;

le trasmissioni devono essere collocate nelle fasce orarie di maggiore ascolto.

39. La mancanza, nella delibera impugnata, di ogni riferimento in ordine agli aspetti quantitativi delle trasmissioni informative che devono essere offerte al corpo elettorale viola manifestamente le prescrizioni dell'art. 2, commi 1 e 4, della legge n. 28/2000, e le stesse finalità cui l'intero impianto della legge è orientato.

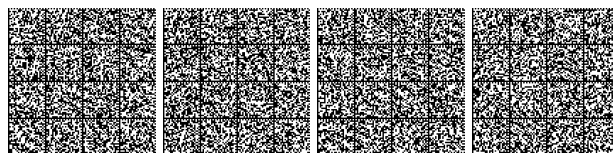
40. La carenza di informazione, a sua volta, e con ogni evidenza, si ripercuote negativamente nella possibilità che il corpo elettorale formi il proprio convincimento in ordine all'espressione del voto al *referendum* dell'8-9 giugno 2025. Essa, conseguentemente, lede la posizione del Comitato promotore, per come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata, oltre che gli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., in quanto ostacola il corretto svolgimento del procedimento di democrazia diretta e di voto ivi disciplinato e la possibilità che gli elettori partecipino in modo libero e consapevole alla formazione della politica nazionale.

41. Tale mancanza, peraltro, come si è detto si è già tradotta nella pratica in una carenza di informazione, riconosciuta dalla stessa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

42. La delibera, quindi, avrebbe dovuto contenere disposizioni volte quantomeno a garantire un livello minimo di informazione, quantitativamente e qualitativamente tale da realizzare quegli obiettivi di completezza dell'informazione più volte richiamati.

43. La delibera impugnata, in definitiva, è nel suo complesso illegittima, e lesiva delle prerogative che la Costituzione riconosce ai promotori dei *referendum*, in quanto pone una disciplina che anziché perseguire le finalità cui dovrebbe essere orientata, e quindi garantire la completa informazione del corpo elettorale di modo da consentire allo stesso di esprimere il proprio voto in modo libero e consapevole, così esercitando i diritti previsti dall'art. 48 e 75 Cost., finisce per produrre la conseguenza, diametralmente opposta rispetto a tali obiettivi, di ostacolare l'acquisizione di conoscenza da parte degli elettori sulle tematiche oggetto del *referendum*. La delibera, quindi, finisce per ostacolare la realizzazione del momento di democrazia diretta che il *referendum* rappresenta. Essa, infatti, nel disciplinare in modo anche estremamente minuto aspetti legati ad un singolo profilo (l'imparzialità, e quindi il riparto esattamente paritario degli spazi), travolge ogni possibilità di comunicazione politica radiotelevisiva e ottiene un effetto opposto rispetto a quello voluto dalla legge n. 28/2000: anziché offrire agli elettori un'informazione completa, tempestiva, equa e imparziale, induce RAI a evitare di trasmettere comunicazioni politiche, di modo da evitare il rischio di violarne le complesse previsioni.

44. Si è in parte già detto, infatti, che nella delibera impugnata vi sono numerose disposizioni: i) volte a pretendere da RAI la preventiva informazione alla Commissione in ordine ai contenuti delle trasmissioni informative realizzate (art. 4); ii) volte a disciplinare puntualmente i soggetti che possono partecipare ai confronti referendari, e le relative modalità di conduzione e trasmissione (art. 5); iii) volte a imporre comunicazioni preventive sulla trasmissione di messaggi politici autogestiti, nonché sulle modalità di loro conduzione e trasmissione (art. 6); iv) volte a vietare che nelle trasmissioni diverse da quelle formalmente qualificate di «comunicazione politica» siano trattati «temi che riguardino vicende o fatti legati alle tematiche dei *referendum*» (art. 2, comma 2) e a disciplinare rigidamente le modalità attraverso le quali le tematiche referendarie possono essere trattate nei programmi di informazione diversi da quelli ad esse specificamente dedicati (art. 7); v) volte, in buona sostanza, a fissare per ogni tipologia di trasmissione disciplinata una rigorosissima ripartizione dei tempi tra favorevoli e contrari, con minime possibilità di flessibilità, anch'esse rigidamente disciplinate (v. ad es. l'art. 5, comma 6). A fronte di tale congerie di norme, tutte dirette a limitare la libertà



delle emittenti al fine, pur condivisibile, di garantire il pluralismo, non vi è alcuna disposizione sul livello minimo di informazione che deve essere garantito (ad esempio, nella forma di un numero minimo di trasmissioni che devono essere mandate in onda nelle quali si trattino le tematiche relative ai *referendum*, o quantomeno un numero minimo di minuti che durante la giornata, o la settimana, ogni emittente deve dedicare alle tematiche in questione).

45. Si consideri, a titolo esemplificativo, che anche la notizia relativa alla proposizione del presente ricorso a rigore potrebbe ritenersi assoggettata ai rigidi meccanismi di riparto degli spazi comunicativi disciplinati dalla delibera della Commissione di vigilanza, peraltro con la difficoltà di comprendere a quale posizione debba essere imputata.

46. È evidente che in tale situazione le denunciata mancanza di disposizioni sul livello minimo di informazione che deve essere garantito consente a RAI di minimizzare l'organizzazione di trasmissioni di comunicazione politica sul *referendum*, evitando così di doversi confrontare con la complessa disciplina della delibera, ed evitando altresì il rischio di una sua violazione.

47. La conseguenza negativa qui prospettata non è rimasta un mero timore del Comitato, giacché, come detto, essa si è già realizzata (v. i dati del monitoraggio sopra riportati, e depositati sub doc. 8, nonché la pure già citata delibera dell'AGCOM n. 136/25/CONS del 13.05.2025, pubblicata in data 19 maggio 2025, con la quale RAI e le altre emittenti radiotelevisive nazionali sono state formalmente richiamate «affinché assicurino una immediata e significativa inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato garantendo una adeguata copertura informativa sui temi dei *referendum* [...]», doc. 9). A ciò si aggiunga che la situazione di carenza informativa qui denunciata costituisce una costante delle ultime tornate referendarie, caratterizzate da una disciplina adottata dalla Commissione di vigilanza RAI analoga a quella qui censurata, e anzi addirittura in parte più ampia, con riferimento alla posizione del comitato promotore del *referendum*, sempre analogamente inadeguata a garantire un'elevata copertura informativa sulle tematiche referendarie, (v., a titolo esemplificativo, i dati del monitoraggio relativi alla campagna referendaria del 2022, e la delibera AGCOM n. 170/22/CONS, con la quale, anche in quella occasione, RAI fu richiamata a garantire una maggiore copertura informativa, doc. ti 25-26-27). È evidente, quindi, la necessità che la disciplina adottata dalla Commissione di vigilanza sia rivista, di modo da garantire una reale incidenza sulla completezza dell'informazione da garantire al corpo elettorale, e, quindi, da evitare che essa ostacoli il procedimento di formazione della consapevolezza dell'elettore e di sua partecipazione al *referendum*. Diversamente, le prerogative costituzionali del Comitato ricorrente sarebbero illegittimamente compresse.

III. (In via subordinata) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000 per contrasto con gli artt. 2, 3, 48, 75 della costituzione

48. L'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000 prevede che «La Commissione [i.e. la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi] e l'Autorità, previa consultazione tra di loro, e ciascuna nell'ambito della propria competenza, regolano il riparto degli spazi tra i soggetti politici secondo i seguenti criteri [...] d) per il *referendum*, gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario».

49. Ove si sostenesse che la delibera impugnata sia legittima nella parte in cui non prevede che il Comitato ricorrente debba avere un ruolo differenziato rispetto agli altri soggetti politici ivi considerati e non contiene previsioni volte a garantire che le emittenti radiotelevisive offrano un livello minimo di informazione, e anzi che essa sia conforme a quanto sarebbe prescritto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000, quest'ultima disposizione normativa si porrebbe in insanabile contrasto con gli artt. 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, e con la legge 25 maggio 1970, n. 352 («Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»).

50. In tal senso, il Comitato chiede che codesta Ecc.ma Corte, ove non ritenga di poter accedere all'interpretazione della disciplina rilevante illustrata ai paragrafi che precedono, sollevi dinanzi a sé stessa la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000, ritenutala rilevante e non manifestamente infondata.

51. La disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita contiene una condivisibile modalità applicativa dei principi di pluralismo e imparzialità dell'informazione; essa, tuttavia, non può essere interpretata nel senso di escludere che la Commissione possa adottare disposizioni che vadano oltre la mera regolamentazione del riparto paritario tra favorevoli e contrari al quesito referendario degli spazi di comunicazione politica radiotelevisiva, o anche solo di legittimare una tale scelta. L'art. 4, comma 2, lett. d), infatti, va letto in combinato disposto con tutte le altre disposizioni recate dalla legge n. 28/2000, le quali sono univocamente orientate nel senso di garantire il diritto dei cittadini a ricevere un'informazione completa e tempestiva in vista delle consultazioni elettorali. Esso, poi, va letto anche alla luce del ruolo riconosciuto al comitato promotore del *referendum* dalla disciplina delle modalità di svolgimento del procedimento referendario recata dalla legge n. 352/1970 e da codesta Corte costituzionale.



52. Si è detto, al paragrafo precedente, che il complesso normativo che disciplina le modalità di comunicazione politica radiotelevisiva nel procedimento elettorale, correttamente interpretato, si pone in frontale contrasto con la disciplina adottata dalla Commissione con la delibera impugnata.

53. Ove non si accedesse all'interpretazione sostenuta nel paragrafo precedente, come si è anticipato, dovrebbe dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000, nella parte in cui non prevede che il comitato promotore di un *referendum* debba essere titolare di una posizione differenziata nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva durante la campagna referendaria, corrispondente al ruolo che il medesimo comitato riveste nell'ambito del procedimento referendario, e nella parte in cui non prevede che l'Autorità debba garantire spazi minimi di comunicazione politica radiotelevisiva, sufficienti a garantire il diritto dell'elettorato di ricevere un'informazione completa, tempestiva ed esaustiva. Tale norma contrasterebbe, per tali aspetti, con gli articoli 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, e con la legge 25 maggio 1970, n. 352.

54. Gli articoli 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, infatti, fondano il diritto dei cittadini di concorrere alla vita politica del Paese, e di sviluppare in tal modo, in condizioni di sostanziale uguaglianza tra di loro, la propria persona, anche attraverso lo strumento di democrazia diretta rappresentato dal *referendum* abrogativo. Nell'ambito del procedimento referendario previsto dall'art. 75 Cost., poi, la frazione del corpo elettorale che avvia il momento di democrazia diretta è istituzionalmente rappresentata dal comitato promotore del *referendum*. Ebbene, pare evidente che, anche per le ragioni illustrate nei paragrafi che precedono, una lesione delle prerogative del comitato, al quale sia impedito di rappresentare efficacemente il contenuto del quesito referendario e le ragioni che sostengono la proposta abrogatrice, contrasterebbe con i richiamati articoli della Costituzione. La medesima lesione, poi, produrrebbe un'analoga violazione anche del diritto dei cittadini ad esprimere un voto libero, in quanto la carenza di informazione impedirebbe loro di formare un proprio convincimento sui temi oggetto del *referendum*. In tal senso, quindi, la legge dovrebbe riconoscere in termini di necessità la presenza del comitato promotore del *referendum* alle trasmissioni radiotelevisive di informazione e comunicazione politica, di modo da consentire allo stesso – e, suo tramite, alla frazione del corpo elettorale che ha attivato il procedimento di cui all'art. 75 Cost. – di illustrare la disciplina oggetto del *referendum*, il quesito che verrà sottoposto agli elettori e le ragioni che hanno spinto i promotori a richiedere l'abrogazione della norma che ne costituisce l'oggetto. Solo in tal modo, infatti, può garantirsi la realizzazione di un momento di democrazia diretta genuino ed effettivo, e quindi l'attuazione dell'art. 75 Cost., e la possibilità per gli elettori di esprimere il proprio voto in modo libero e consapevole, secondo il dettato degli artt. 2, 3 e 48 Cost.

IV. Istanza di misure cautelari

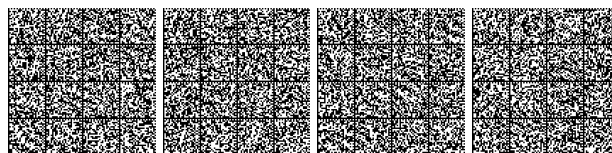
55. Codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che nel giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato è possibile disporre la sospensione dell'atto impugnato (sent. n. 225/2017).

56. La Corte è giunta a tale conclusione osservando che «la disponibilità di misure cautelari assolve alla necessità che il provvedimento finale del giudice intervenga re adhuc integra e consenta la soddisfazione dell'interesse protetto (sentenze n. 8 del 1982 e n. 284 del 1974), sicché la tutela cautelare è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata (sentenza n. 281 del 2010), essa è necessaria e deve essere effettiva, come questa Corte ha rilevato in molteplici occasioni (si vedano ad esempio, oltre a quelle già citate, le sentenze n. 236 del 2010, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985)» (enfasi ns.).

57. Se deve quindi ritenersi ormai pacifica l'applicabilità anche ai giudizi su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato della sospensione cautelare prevista dagli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953, va parimenti rammentato che a norma dell'art. 22 della medesima legge, «Nel procedimento davanti alla Corte costituzionale [...] si osservano, in quanto applicabili, anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale».

58. Il quadro della disciplina del rito così ricostruito conduce a riconoscere alla Corte la possibilità di disporre misure cautelari atipiche, anche nella forma dell'ordinanza propulsiva, e anche inaudita altera parte, così come pacificamente previsto nel processo dinanzi al Giudice amministrativo, quando ciò sia l'unico mezzo idoneo a garantire che la tutela giurisdizionale invocata dal ricorrente sia piena ed effettiva.

59. L'adozione di una misura cautelare propulsiva, con l'ordinanza che auspicabilmente ritenga il presente ricorso ammissibile, costituisce l'unica modalità per tutelare il Comitato ricorrente rispetto alla menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali prodotte dalla delibera della Commissione di vigilanza RAI oggetto del presente giudizio. Solo con l'adozione di un provvedimento cautelare urgente della Corte che, auspicabilmente riconosca la probabile fondatezza del presente ricorso, ordini alla Commissione di rivedere la propria delibera, al fine di introdurre previsioni



che consentano di garantire un elevato livello di informazione al corpo elettorale in vista della tornata referendaria dell'8-9 giugno 2025, sarà possibile evitare che la lesione delle prerogative del Comitato già verificatasi diventi irreversibile e irreparabile, essendosi ormai celebrato il *referendum* al momento dell'adozione della pronuncia che definirà nel merito il ricorso.

60. Quanto ai presupposti dell'invocata tutela cautelare, si osserva che:

il *fumus boni iuris* emerge da quanto sopra dedotto;

il *periculum in mora* discende dall'imminente convocazione dei comizi referendari, prevista per i giorni 8 e 9 giugno 2025.

61. Si è già detto che l'assenza di informazione sui canali radiotelevisivi in relazione al *referendum* è stata espressamente riconosciuta dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

62. Si è parimenti già detto che è tuttavia proprio il provvedimento principaliter impugnato a rendere pressoché impossibile garantire che il corpo elettorale riceva un'informazione piena, tempestiva ed esaustiva sul quesito referendario. Il Comitato ricorrente, in data 23 maggio 2025 ha formalmente chiesto la convocazione della Commissione Parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi al fine di emendare i vizi denunciati che ledono le proprie prerogative (doc. 28). Ad oggi tale richiesta è rimasta priva di riscontro. Da ciò discende la necessità di un intervento cautelare urgente di codesta Corte, che sospenda la delibera impugnata quantomeno nelle parti in cui limita i diritti del comitato ricorrente, e che inviti la Commissione ad adottare con la massima urgenza le misure necessarie a garantire che le emittenti radiotelevisive garantiscano la trasmissione di comunicazioni politiche in misura sufficiente a offrire al corpo elettorale un'informazione completa e adeguata sul quesito referendario.

P. Q. M.

il Comitato Promotore Referendum Cittadinanza, come sopra rappresentato e difeso, chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale, contrariis reiectis, voglia:

dichiarare ammissibile il conflitto introdotto con il presente ricorso;

in sede cautelare, sospendere il provvedimento impugnato e adottare ogni misura cautelare idonea a tutelare la situazione dedotta in giudizio in via interinale, anche in forma propulsiva e/o inaudita altera parte;

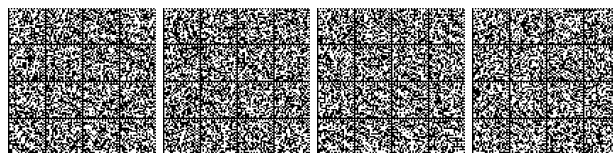
nel merito, risolvere il conflitto accertando e dichiarando che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, con la delibera del 2.04.2025, avente ad oggetto «Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i referendum popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 80 del 5 aprile 2025, nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei ad illustrare le ragioni sottese alla richiesta di referendum, e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del referendum, ha leso le prerogative riconosciute al Comitato Promotore Referendum Cittadinanza dall'art. 75 Cost., anche in riferimento agli artt. 2, 3, 48 Cost., agli artt. 1, 2 e 5 della legge n. 28/2000 e agli artt. 4, 6, 59, 62, 67, del decreto legislativo n. 208/2021, e voglia pertanto annullare tale delibera;

in via subordinata, accogliere le conclusioni che precedono previa sospensione del giudizio e rimessione dinanzi a sé stessa della questione di legittimità costituzionale, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, dell'art. 4, comma 2, della legge n. 28/2000 per contrasto con gli artt. 2, 3, 48, 75 della Costituzione.

Roma, 28 maggio 2025

Avv.ti: BONURA - prof. FONDERICO - IOANNIDES

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 98/2025, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª Serie Speciale n. 28 del 9-7-2025.



N. 140

Ordinanza del 13 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro J.S. 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, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

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

CORTE DI APPELLO DI LECCE

IL CONSIGLIERE DI TURNO

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 13 giugno 2025.

OSSERVA

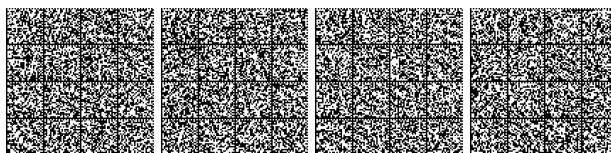
1. Premessa.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 la proroga del trattenimento nei confronti di M.M.J.S. Invero, il M.M. si trovava trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 con decreto del questore di Brindisi del ..., convalidato da questa Corte con decreto del 18 aprile 2025. La Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti e segnatamente la necessità di procedere alla definizione dell'*iter* relativo all'istanza di protezione internazionale.

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

2. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva, ritiene questa corte di appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2 della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, e cioè alla corte di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato



il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

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

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire.

La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali, l'autorità giudiziaria competente in materia.

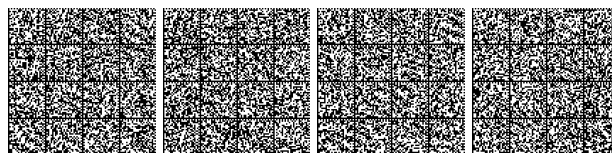
Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa corte di appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

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

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 239 dell'11 ottobre 2024, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d), decreto-



legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle corti di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla corte di appello di cui all'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-bis che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

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

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

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

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



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

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

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

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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del Consiglio superiore della magistratura del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La prima presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima sezione penale.

Il Consiglio superiore della magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

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

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



L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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

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

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

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

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

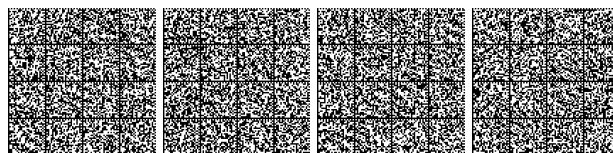
È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2 della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del



medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007).

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

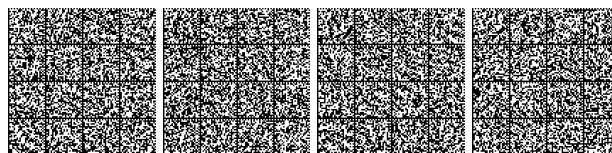
Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).

Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

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

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale.

Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali, per attribuirli alla corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione.



E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma della Costituzione, una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — “tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della reg giudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato



a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice 'naturale' — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente" (punto 2 del considerato in diritto).

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

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

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

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).

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

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una sezione specializzata dei tribunali distrettuali, ad una sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

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

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



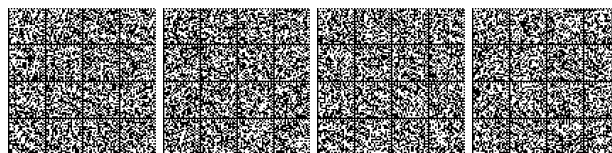
con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7.10.2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle sezioni penali delle corti di appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f)*, CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ...), 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 — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un Paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.



Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

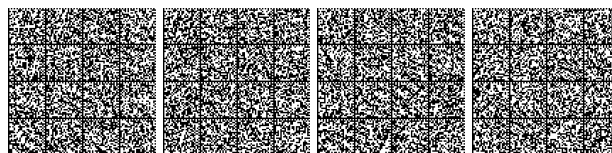
Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di Paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle corti di appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali per affidarla alle corti di appello — per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle sezioni penali delle corti di appello — senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei consiglieri delle corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2 della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente sezione specializzata, istituita presso i tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le sezioni specializzate dei tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle corti di appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle sezioni civili delle corti di appello, ora alle sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale, risultano assegnati alla prima sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle corti di appello (individuata ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, sezione I, 3 febbraio 2021, n. 2457).

Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P. Q. M.

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

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

Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2 della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, e cioè alla corte di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

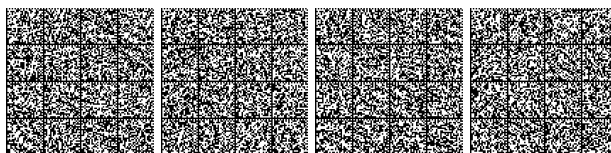
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio del 13 giugno 2025

Il consigliere: TONI



N. 141

*Ordinanza del 26 maggio 2025 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di D. K.*

Ordinamento penitenziario – Sanzioni disciplinari – Previsione della sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune e applicazione dell’isolamento continuo.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 33, comma 1, lettera b), e 39, comma 1, numero 5.

In subordine: Ordinamento penitenziario – Sanzioni disciplinari – Autorità competente a deliberare le sanzioni – Sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune – Previsione che a deliberare tale sanzione disciplinare sia il Consiglio di disciplina anziché, su proposta del direttore dell’istituto, il magistrato di sorveglianza nei confronti dei condannati e degli internati e il giudice indicato nell’art. 279 cod. proc. pen. nei confronti degli imputati.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 40.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di D. K., nato in ... il ...; elettiv. domiciliato presso l’avv. Costanza Malaerba, del Foro di Prato; detenuto per altra causa, rinunciante a comparire; difeso dall’avv. di fiducia Costanza Malerba del Foro di Prato; imputato in ordine al seguente reato:

delitto previsto e punito dall’art. 99, 424, comma 1 del codice penale perché, al fine di danneggiare la cosa altrui, all’interno della Casa circondariale di ..., facendo sorgere un concreto pericolo di incendio, appiccava il fuoco ad un materasso e ad un cuscino.

Con l’aggravante della recidiva infraquinquennale.

Fatti commessi in ..., in data ...

sentite le parti;

premessi che:

con decreto del pubblico ministero emesso il 15 novembre 2023 D. K. era citato a giudizio per il delitto di danneggiamento seguito da pericolo d’incendio di cui all’art. 424, comma 1, c.p.;

all’udienza predibattimentale odierna le parti illustravano le rispettive conclusioni. In particolare, il pubblico ministero chiedeva la prosecuzione del giudizio; il difensore chiedeva sentenza di non luogo a procedere;

rilevato che:

A) in base agli atti d’indagine, in data ... verso le ore ..., mentre era detenuto a titolo definitivo presso la Casa circondariale di ... — e precisamente mentre si trovava nella camera ... del ..., in regime di isolamento in esecuzione della sanzione dell’esclusione dalle attività comuni — l’imputato appiccava il fuoco al materasso e al cuscino in dotazione della sua camera di detenzione.

Gli agenti ... e ... della Polizia penitenziaria spegnevano le fiamme con l’uso di un idrante.

Successivamente, alle ore ... circa, il prevenuto tentava il suicidio, cercando di impiccarsi: creava una corda con un lenzuolo e legava un’estremità intorno al proprio collo e l’altra estremità alla base del supporto del televisore. L’evento letale era scongiurato grazie al pronto intervento dei citati agenti della Polizia penitenziaria, che sorreggevano e liberavano il detenuto dal cappio; lo poggiavano poi per terra in attesa dell’intervento dei sanitari. Il predetto era accompagnato in infermeria.

Terminata la visita, gli operatori riaccompagnavano D. in cella; in tale frangente, alla presenza anche dell’ispettore ..., egli insultava gli operatori e affermava di voler andare via dall’isolamento («Voglio andare via dall’isolamento voglio ritornare al penale»).

Il medico dott.ssa ..., alle ore ..., così sintetizzava anamnesi e diagnosi: «Si visita il pz in quanto mi riferiscono che ha messo in atto un gesto autolesivo. Infatti mi riferiscono che avrebbe creato una corda con le lenzuola, l’avrebbe avvolta intorno al collo e avrebbe tentato di impiccarsi. Mi riferiscono che prontamente hanno tagliato la corda e sareb-



bero intervenuti per arregarlo. Si visita il pz che presenta una parziale barriera linguistica, si presenta vigile, orientato e collaborante, PV in ordine. Riferisce di aver messo in atto tale gesto a scopo dimostrativo in quanto soffre del fatto che il blindo della cella rimanga chiuso giorno e notte. Infatti il pz si trova attualmente allocato presso questo reparto per isolamento disciplinare ed è previsto dal regolamento penitenziario che il blindo resti chiuso. Il pz chiede che venga tenuto socchiuso quantomeno per un po' di tempo durante il giorno. Alla visita il pz presenta lieve rossore al livello della base del collo anteriormente, no altre lesioni a livello del collo posteriormente. Non presenta altre lesioni acute obiettivabili e riferisce attualmente benessere».

Lo stesso giorno il medico di cure primarie dott.ssa ... — in sede di valutazione del rischio suicidiario — disponeva la convocazione dello staff multidisciplinare e l'attenzionamento con urgenza del detenuto. Certificava infine la non idoneità al mantenimento dell'isolamento.

Lo staff multidisciplinare, infine, confermava la non idoneità all'isolamento e decideva di interrompere lo stesso e di riassociare il D. al reparto di provenienza.

Per i fatti del ... all'imputato in data ... era applicata la sanzione disciplinare dell'ammonizione.

B) in base ai citati atti d'indagine, i fatti ora ascritti all'imputato dovrebbero riqualficarsi più correttamente come danneggiamento di beni destinati a pubblico servizio *ex art. 635, comma 2 c.p.*

Si deve infatti escludere la qualificazione come danneggiamento seguito da (pericolo di) incendio, che «richiede come elemento costitutivo, il sorgere di un pericolo di incendio, sicché non è ravvisabile qualora il fuoco appiccato abbia caratteristiche tali che da esso non possa sorgere detto pericolo» (così Cassazione Sez. 2, sentenza n. 47415 del 17 ottobre 2014 Rv. 260832 - 01, richiamata anche da Cassazione Sez. 2, sentenza n. 4183 del 2022).

Nel caso di specie, per l'appunto, in ragione delle modalità e dell'oggetto della condotta e del relativo contesto spaziale, non vi era pericolo che potesse sorgere un incendio: gli oggetti cui il fuoco era appiccato erano di dimensioni modeste; nell'ambiente circostante non vi erano verosimilmente oggetti o materiali cui il fuoco potesse propagarsi facilmente (i materiali maggiormente presenti nelle camere detentive sono il cemento e il metallo; in ogni caso, in atti non vi è una descrizione degli elementi cui il fuoco avrebbe potuto propagarsi); il fuoco è stato spento agevolmente e velocemente dagli agenti della Polizia penitenziaria; quand'anche non vi fosse stato l'intervento tempestivo della Polizia penitenziaria (comunque prevedibile e non integrante un fattore eccezionale sopravvenuto), si deve ritenere probabile che le fiamme — all'esito della combustione degli oggetti cui il fuoco era stato appiccato — si sarebbero estinte da sole, senza alcun rischio che le stesse si diffondessero.

Rispetto ai citati beni di proprietà dell'amministrazione, esistenti in uno stabilimento pubblico (la Casa circondariale) e destinati a pubblico servizio (il corredo della cella necessario per renderla concretamente fruibile), il fatto dovrebbe perciò essere riqualficato come danneggiamento ai sensi dell'art. 635, comma 2 codice penale (più precisamente art. 635, comma 2, n. 1 codice penale in relazione all'art. 625, n. 7 c.p.).

C) ai fini della decisione circa la prosecuzione del giudizio o, viceversa, l'adozione di una sentenza di non luogo a procedere per la sussistenza di una causa di giustificazione o di una causa di non punibilità, pare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 1, lettera b) e 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975 (e in subordine dell'art. 40, legge n. 354/1975);

Ciò premesso, osserva

1. Rilevanza della questione.

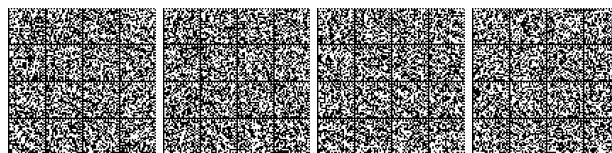
1.1 La questione che s'intende portare all'attenzione della Corte costituzionale concerne la legittimità costituzionale della sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune di cui agli articoli 33, comma 1, lettera b) e 39 comma 1, n. 5, legge n. 354/1975.

1.2 Nel momento in cui ha posto in essere la condotta delittuosa in contestazione. Al momento dei fatti oggetto del presente giudizio l'imputato — detenuto in carcere a titolo definitivo — era per l'appunto sottoposto alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune.

1.3 Dagli atti d'indagine non emerge né da quanto tempo né in ragione di quale illecito disciplinare il predetto fosse sottoposto alla citata sanzione disciplinare.

Le peculiarità della presente fase processuale — l'udienza predibattimentale, nel corso della quale ai sensi dell'art. 554-ter codice di procedura penale il giudice non dispone di poteri istruttori e, in assenza di richiesta di riti alternativi, può pronunciare sentenza di non luogo a procedere oppure fissare per la prosecuzione del giudizio la data dell'udienza dibattimentale davanti ad un giudice diverso — non consentono a questo giudice di acquisire ulteriori elementi al riguardo.

D'altro canto, ad avviso dello scrivente, non si tratta di elementi decisivi ai fini della presente questione di legittimità costituzionale.



1.4 Da un lato, infatti, dagli atti del fascicolo non emergono elementi che inducano anche solo a sospettare che la citata sanzione disciplinare fosse stata applicata all'imputato in violazione di legge ordinaria o di regolamento, né le parti hanno dedotto alcunché in proposito.

Dall'altro, è la stessa disciplina della legge ordinaria che s'intende qui censurare, per violazione di plurimi parametri costituzionali.

1.5 Dagli atti emerge che l'imputato ha posto in essere i fatti di danneggiamento (mediante il fuoco) in contestazione in stretta correlazione con la condizione d'isolamento — per effetto della citata sanzione disciplinare — cui era sottoposto.

Più precisamente, dalla condotta autolesionistica posta in essere nell'immediatezza, dalle frasi pronunciate subito dopo e dal contenuto del colloquio con il medico (come da quest'ultimo sintetizzato), emerge chiaramente che il predetto ha posto in essere sia i fatti di danneggiamento sia il successivo tentato suicidio per sottrarsi alla condizione d'isolamento che riteneva insopportabile.

1.6 Tale ricostruzione conduce a ritenere essenziale ai fini del decidere la questione circa la legittimità (costituzionale) della citata sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune.

Ove infatti la disciplina dell'esclusione dalle attività in comune fosse dichiarata incostituzionale, si dovrebbe ritenere illegittima la restrizione in regime d'isolamento del prevenuto e, conseguentemente, che i diritti soggettivi del medesimo (in particolare alla libertà di comunicazione con gli altri detenuti e alla fruizione dell'ordinario regime trattamentale) fossero illecitamente compressi.

In tale situazione, si dovrebbe ritenere che il medesimo — nel danneggiare i beni dell'amministrazione penitenziaria per reagire e porre fine all'offesa ingiusta in essere, il regime d'isolamento applicatogli — abbia agito in condizione di legittima difesa, quanto meno putativa.

1.7 Detta causa di giustificazione normalmente viene in rilievo in relazione ad offese ingiuste poste in essere da singoli individui o da gruppi di individui. Il dato normativo non pare però di per sé ostare alla relativa applicazione anche in relazione ad offese ingiuste realizzate dalle istituzioni, ivi comprese le istituzioni statali nell'esercizio di poteri autoritativi.

Quanto alla valutazione circa la sussistenza dei requisiti della citata causa di giustificazione, si deve rilevare che concretamente — e per quanto poteva apprezzare l'imputato, cittadino straniero privo (a quanto risulta) di competenze giuridiche — egli non aveva a disposizione altri strumenti per porre fine alla condizione d'isolamento. Anche il ricorso alla Magistratura di sorveglianza (che pur avrebbe potuto sollevare una questione di legittimità costituzionale) non avrebbe portato ad un risultato a breve termine, laddove l'exasperazione del predetto era tale da indurlo prima a compiere i fatti in contestazione e poi a compiere un grave atto di autolesionismo.

Se è vero poi che il semplice danneggiamento di per sé non era strettamente idoneo a porre termine alla condizione d'isolamento e quindi all'offesa (in ipotesi) ingiusta, si deve ritenere che agli occhi del medesimo — nella peculiare prospettiva legata alla situazione in cui si trovava — apparisse idonea.

Sussiste inoltre il requisito della proporzione tra offesa e difesa, confrontando con giudizio *ex ante* i mezzi usati e quelli a disposizione dell'agredito nonché i beni giuridici in conflitto (*cf.* Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 32414 del 24 settembre 2020 Rv. 279777 - 01): da un lato egli non aveva altri strumenti utili a disposizione nell'immediatezza; dall'altro ad essere compressi erano beni giuridici strettamente personali, laddove la condotta posta in essere ledeva in minima parte il patrimonio e turbava in misura modesta le funzioni dell'amministrazione penitenziaria.

1.8 Si profila anche un ulteriore motivo di rilevanza.

Quand'anche si dovesse ritenere non sussistente la scriminante della legittima difesa, neppure in termini putativi, la illegittimità della sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune e quindi del connesso regime di isolamento potrebbe rilevare ai fini della particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis c.p.*

In proposito, il danneggiamento in contestazione — avulso dal particolare contesto in cui si è consumato — non integrerebbe un'offesa al bene giuridico protetto di particolare tenuità: non tanto per l'esiguo valore dei beni materiali danneggiati (materasso e cuscino), quanto per il disordine creato all'interno della sezione della Casa circondariale e il necessario utilizzo dell'idrante, con il successivo dispiego di risorse anche per ripristinare le condizioni della camera di detenzione.

Considerando tuttavia il peculiare contesto della sottoposizione ad un regime di isolamento continuo disciplinare e le motivazioni sottostanti alla condotta delittuosa (la volontà di porre fine a quel regime oppressivo), tali aspetti — ove quel regime fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo — assumerebbero un peso preponderante nell'ambito della valutazione complessiva della fattispecie concreta al fine di valutare la gravità dell'offesa, rendendo l'offesa di particolare tenuità. Nell'ambito della citata valutazione complessiva il disservizio cagionato assumerebbe infatti un'importanza minimale se comparato alla sottoposizione del detenuto ad un regime di isolamento continuo illegittimo e alla necessità che lo stesso avesse termine.



Sussisterebbero anche gli ulteriori requisiti della causa di non punibilità *ex art. 131-bis* codice penale.

Il reato di danneggiamento (ma anche quello contestato *ex art. 424*, comma 1 c.p.) rientra infatti in ragione della cornice editale nell'ambito di applicazione del citato istituto.

Il comportamento non è abituale: il certificato penale dell'imputato evidenzia soltanto un precedente per rapina e resistenza a pubblico ufficiale, reati commessi entrambi l'8 maggio 2022, data anche dell'arresto del prevenuto, a partire dalla quale egli è stato ininterrottamente detenuto (in base al certificato del D.A.P. in atti). Poiché trattasi di un unico precedente e poiché il fatto ora in esame sarebbe per il contesto molto particolare — del tutto occasionale, il comportamento non potrebbe ritenersi abituale.

Non sussistono altre ragioni ostative all'applicazione della causa di non punibilità.

2. La sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune

2.1 Le norme di cui agli articoli 33, comma 1, lettera b) e 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975, nel prevedere la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune, paiono contrastare con i principi di cui agli articoli 3, 27 comma 3, 32 e 15 della Costituzione.

Pare opportuno premettere una sintetica ricostruzione della disciplina dell'istituto.

2.2 Il trattamento penitenziario — la legge n. 354/1975 lo afferma fin dall'art. 1, comma 2 — «tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati».

Numerose sono poi le disposizioni della medesima legge che riguardano lo svolgimento di attività in comune tra i detenuti, aspetto centrale del trattamento penitenziario proprio in funzione della risocializzazione cui deve mirare la pena.

Così l'art. 6, comma 2, legge n. 354/1975 stabilisce che «le aree residenziali devono essere dotate di spazi comuni al fine di consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica». Il successivo terzo comma prevede che «I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti».

L'art. 10, comma 4, prevede che «La permanenza all'aria aperta è effettuata in gruppi a meno che non ricorrano i casi indicati nell'art. 33, e nei numeri 4) e 5) dell'art. 39 [...]».

Ai sensi dell'art. 12, comma 1 «Negli istituti penitenziari, secondo le esigenze del trattamento, sono approntate attrezzature per lo svolgimento di attività lavorative, di istruzione scolastica e professionale, ricreative, culturali e di ogni altra attività in comune».

L'art. 14, comma 3, stabilisce che «L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune [...]».

L'art. 15, comma 1, prevede che «Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia».

Ai sensi dell'art. 17, comma 1 «La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa».

L'art. 18, comma 1 stabilisce che «I detenuti e gli internati sono ammessi ad avere colloqui e corrispondenza con i congiunti e con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici».

2.3 Nel suddetto quadro l'art. 33 (Isolamento) della legge n. 354/1975 prevede:

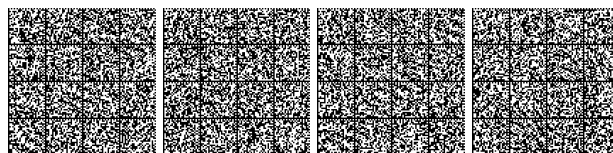
«1. Negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: a) quando è prescritto per ragioni sanitarie; b) durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; c) per gli indagati e imputati se vi sono ragioni di cautela processuale; il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento.

2. Il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento.

3. Durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato.

4. L'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati.»

Il successivo art. 38 (Infrazioni disciplinari) stabilisce che «I detenuti e gli internati non possono essere puniti per un fatto che non sia espressamente previsto come infrazione dal regolamento».



L'art. 39 (Sanzioni disciplinari) al primo comma elenca le sanzioni disciplinari, tra cui al n. 5 quella, più grave, della esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni; il successivo secondo comma prevede: «La sanzione della esclusione dalle attività in comune non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla. Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario».

L'art. 40 infine stabilisce che — ad eccezione delle sanzioni del richiamo e dell'ammonizione (di competenza del direttore) — «Le altre sanzioni sono deliberate dal consiglio di disciplina [...]».

2.4 A livello di normazione secondaria, l'art. 73 (Isolamento) del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 al secondo comma prevede: «L'isolamento continuo durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune è eseguito in una camera ordinaria, a meno che il comportamento del detenuto o dell'internato sia tale da arrecare disturbo o da costituire pregiudizio per l'ordine e la disciplina. Anche in tal caso, l'isolamento si esegue in locali con le caratteristiche di cui all'art. 6 della legge». Il successivo terzo comma prevede che «Ai detenuti e gli internati, nel periodo di esclusione dalle attività in comune, di cui al comma 2, è precluso di comunicare con i compagni».

L'art. 77 (Infrazioni disciplinari e sanzioni) al primo comma individua 21 diverse infrazioni disciplinari. Il terzo comma prevede che «La sanzione dell'esclusione dalle attività in comune non può essere inflitta per le infrazioni previste nei numeri da 1) a 8) del comma 1, salvo che l'infrazione sia stata commessa nel termine di tre mesi dalla commissione di una precedente infrazione della stessa natura.».

I successivi articoli disciplinano l'applicazione in via cautelare dei provvedimenti disciplinari, il procedimento disciplinare, i rapporti con l'eventuale procedimento penale.

2.4 Dunque, in termini generali le norme sul trattamento penitenziario prevedono come regola l'ammissione dei detenuti alla vita in comune. Come ha rilevato la Corte di cassazione, «l'isolamento del detenuto dal resto della popolazione carceraria deve intendersi potenzialmente non ricompresa nell'ordinario trattamento penitenziario, dovendo intendersi che la regola generale sia quella dell'ammissione del condannato alla vita in comune onde consentire e favorire il suo processo di risocializzazione e il suo recupero al contesto sociale ai sensi dell'art. 27 Cost., comma 3» (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 9300 del 2014).

Rispetto a tale regime generale la legge ha previsto alcune eccezioni, tra cui — per quanto qui rileva — l'isolamento continuo (diurno e notturno) connesso alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune ai sensi degli articoli 33, comma 1, lettera b) e 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975.

Tale sanzione, prevista in relazione ad illeciti disciplinari individuati dal regolamento, è deliberata dal Consiglio di disciplina.

In ragione delle possibili conseguenze negative sulla salute e sul benessere dell'individuo, la legge prevede poi particolari cautele da adottare e in particolare verifiche sanitarie circa la sopportabilità della misura, sia preventivamente sia in corso di applicazione.

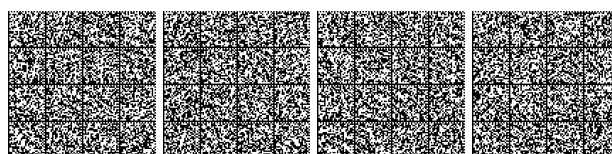
3. Non manifesta infondatezza. La violazione degli articoli 3 e 27, comma 3, Cost.

3.1 La sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune — nella misura in cui isola il detenuto dalla comunità degli altri detenuti — pare contrastare con la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione.

3.2 La Corte costituzionale ha in più pronunce sottolineato che quella rieducativa non è l'unica funzione cui deve assolvere la pena, dovendo la stessa coesistere con altre funzioni. Ha però affermato che «tale principio di armonica coesistenza deve ispirare l'esercizio della discrezionalità che in materia compete al legislatore, le cui scelte risulteranno non irragionevoli e rispettose del precetto dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, allorquando, pur privilegiando l'una o l'altra delle suddette finalità, il sacrificio che si arreca ad una di esse risulti assolutamente necessario per il soddisfacimento dell'altra e, comunque, purché nessuna ne risulti obliterata (sentenze n. 257 del 2006 e n. 306 del 1993)» (sentenza n. 78 del 2007).

3.3 Con riguardo all'istituto in esame, benché l'art. 36, legge n. 354/1975 proclami che «Il regime disciplinare è attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo» e che «Nell'applicazione della sanzione si tiene conto del programma di trattamento in corso», in realtà il contenuto della sanzione in questione pare andare in direzione diametralmente opposta rispetto alla finalità rieducativa.

Posto che la rieducazione di cui al principio costituzionale non è la mera emenda interiore, ma anche e soprattutto la risocializzazione, intesa come acquisizione (o riappropriazione) da parte del condannato della capacità di vivere in società nel rispetto delle sue norme fondamentali, il legislatore ha coerentemente previsto che il trattamento penitenziario abbia come connotato di base l'ammissione del detenuto alla vita in comune, volta a «consentire e favorire il suo processo di risocializzazione e il suo recupero al contesto sociale ai sensi dell'art. 27 Cost., comma 3» (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 9300 del 2014).



3.4 In tale quadro l'isolamento a scopo disciplinare del detenuto, sia pur temporaneo, realizzando una separazione coattiva del medesimo dalla comunità di cui fa parte, risulta contrastare con la citata finalità della pena e inserirsi in modo incoerente e irragionevole nella disciplina del trattamento penitenziario.

Oltre a comportare seri rischi per la salute psicofisica del detenuto — motivo per cui i vari organismi internazionali (tra cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa) hanno formulato raccomandazioni in cui invitano gli Stati membri a fare uso dell'isolamento penitenziario solo in casi eccezionali, per brevi periodi e comunque monitorando lo stato di salute del detenuto (analoghe indicazioni si rinvencono nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) — l'isolamento nuoce alla risocializzazione, pregiudicandola, dal momento che non consente né i contatti con gli altri detenuti né la possibilità di fruire di quegli strumenti del trattamento penitenziario che implicano il contatto con gli altri detenuti.

3.5 L'art. 33, legge n. 354/1975 fa salvo per il soggetto in isolamento il diritto ad effettuare i colloqui visivi con i soggetti autorizzati.

L'art. 73, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 prevede inoltre espressamente contatti tra il detenuto in isolamento e il personale penitenziario (medico, componente del gruppo di osservazione e trattamento e personale del Corpo di polizia penitenziaria).

Le norme di legge e regolamentari nulla prevedono espressamente circa altri istituti del diritto penitenziario, come la corrispondenza epistolare e i colloqui telefonici.

Trattandosi di istituti afferenti a diritti fondamentali, in assenza di uno specifico divieto le norme possono interpretarsi in modo costituzionalmente orientato, e cioè nel senso che il diritto a tali forme di comunicazione non sia inciso dall'isolamento continuo disciplinare.

3.6 Tratto essenziale della sanzione dell'esclusione dalle attività in comune, non suscettibile d'interpretazione conforme, è viceversa l'isolamento — materiale e coattivo — del sottoposto dal resto dei detenuti (e cioè dai suoi «pari», il rapporto coi quali è fondamentale per la risocializzazione).

In tal senso è chiaro il termine «isolamento», che costituisce il titolo dell'art. 33 della legge e dell'art. 73 del regolamento e che ricorre più volte nel corpo degli stessi articoli, accompagnato anche dal termine «continuo», cioè sia diurno sia notturno (così differenziandosi da quello solo diurno previsto dall'art. 72 codice penale).

Il regolamento, cui l'art. 33 della legge demanda la specificazione delle modalità di esecuzione dell'isolamento, all'art. 73, comma 3 prevede che «Ai detenuti e gli internati, nel periodo di esclusione dalle attività in comune, di cui al comma 2, è precluso di comunicare con i compagni».

3.7 Tale isolamento continuo dal resto dei detenuti non è volto ad assolvere ad una delle funzioni della pena costituzionalmente ammesse.

Risponde viceversa ad una finalità disciplinare, sì da garantire — quale sanzione più grave tra quelle previste dall'art. 39, legge n. 354/1975 — il rispetto delle disposizioni che regolano la vita penitenziaria.

Occorre tuttavia rilevare che il citato art. 39 prevede anche altre sanzioni disciplinari sufficientemente afflittive e quindi tali da poter assolvere adeguatamente alla funzione deterrente che è loro propria, senza incidere così pesantemente su quel residuo di libertà che permane in capo a chi è detenuto e che «è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 1993). Inoltre le stesse sanzioni disciplinari possono esplicare un'efficacia dissuasiva, oltre che per il contenuto loro proprio, anche per i relativi effetti riflessi nell'ambito dei procedimenti per la concessione di licenze e permessi e per l'ammissione a misure alternative (senza considerare che i medesimi fatti che costituiscono infrazioni disciplinari spesso integrano anche dei reati, perseguiti e puniti penalmente, e che la giurisprudenza costante di legittimità — sia che riconosca la natura sostanzialmente penale della sanzione disciplinare, sia che la neghi — esclude comunque che ciò comporti una violazione del principio del *ne bis in idem*).

Ma oltre ad essere non necessaria (ben potendo le altre sanzioni disciplinari assolvere adeguatamente alla funzione dissuasiva/regolatoria), la sanzione dell'esclusione dalle attività in comune pare scontare un vizio di base. Pare cioè concepire la partecipazione del detenuto alla vita in comune come un *surplus* nell'interesse solo del detenuto stesso, che quindi può essere (provvisoriamente) soppresso per sanzionare l'infrazione disciplinare; detta partecipazione viceversa — in quanto componente essenziale del trattamento rieducativo — risponde sì all'interesse del detenuto, ma anche alla funzione istituzionale della pena e in generale all'interesse dell'ordinamento a che il soggetto sia effettivamente reinserito socialmente (affinché non commetta nuovi reati).

4. Non manifesta infondatezza. La violazione degli articoli 32 e 3 Cost.

4.1 Gli studi scientifici ormai da parecchio tempo hanno evidenziato i rischi che l'isolamento carcerario comporta per la salute psicofisica del detenuto che vi sia sottoposto.



Ciò ha portato varie istituzioni internazionali ad elaborare standards, raccomandazioni, linee guida in cui il ricorso all'isolamento è sconsigliato e comunque limitato a casi eccezionali: in tal senso le c.d. Mandela *rules* elaborate nell'ambito delle Nazioni Unite, ma anche le c.d. regole penitenziarie europee, che prevedono una pluralità di cautele a tutela della salute umana (la previsione una durata massima di quindici giorni, la non applicazione del regime d'isolamento a donne in stato di gravidanza e minori, il monitoraggio costante delle condizioni di salute del detenuto sottoposto all'isolamento, la sospensione dell'isolamento in caso di deterioramento delle condizioni di salute mentali o fisiche del detenuto. ecc.).

4.2 Lo stesso legislatore italiano ha implicitamente riconosciuto l'esistenza di un rischio significativo per la salute del detenuto allorché all'art. 39, legge n. 354/1975 ha previsto che «La sanzione della esclusione dalle attività in comune non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla» e che «Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario» (ha inoltre disposto che «L'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune è sospesa nei confronti delle donne gestanti e delle puerpere fino a sei mesi, e delle madri che allattino la propria prole fino ad un anno».

Vi è allora da chiedersi se sia costituzionalmente legittimo esporre un detenuto per fini disciplinari ad un rischio apprezzabile per la relativa salute.

Ad avviso di questo scrivente, la disciplina censurata contrasta con la norma di cui all'art. 32 della Costituzione.

4.3 Premesso che la censura concerne unicamente l'isolamento quale sanzione disciplinare, la consapevole esposizione di un soggetto (della cui custodia e del cui stato di salute l'amministrazione penitenziaria ha la responsabilità) ad un rischio per la relativa salute non pare potersi giustificare con una finalità disciplinare, essendo la misura eccessiva rispetto a tale finalità.

4.4 Né la circostanza che l'esecuzione della sanzione disciplinare sia accompagnata da talune cautele vale a scongiurare il rischio in questione: il monitoraggio sulla salute psichica del detenuto proprio per la natura del disagio non consente infatti una rilevazione immediata dell'insorgere della criticità o del deterioramento delle condizioni, spesso emergendo questi dati solo a seguito delle manifestazioni esteriori, che talora hanno modalità drammatiche quando non tragiche.

4.5 A maggior ragione la finalità disciplinare non pare poter giustificare l'esposizione ad un rischio per la salute ove si consideri, da un lato, che la sanzione disciplinare in questione non è priva di alternative, già prevedendo l'ordinamento ulteriori sanzioni disciplinari che non mettono in pericolo la salute del detenuto, e, dall'altro, che per i fatti più gravi vi è comunque l'ulteriore presidio del diritto penale.

5. Non manifesta infondatezza. La violazione dell'art. 15 Cost.

5.1 L'art. 15 della Costituzione al primo comma prevede che «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili».

Oggetto dell'attenzione della Corte costituzionale sono state spesso la corrispondenza epistolare, le comunicazioni telefoniche e — più recentemente — anche le forme di comunicazione cui hanno dato accesso le più moderne innovazioni tecnologiche (posta elettronica, messaggistica istantanea, ecc.).

Il principio affermato dall'art. 15 Cost. ha però riguardo ad ogni forma di comunicazione: come anche recentemente affermato dalla Corte costituzionale «la tutela accordata dall'art. 15 Cost. — che assicura a tutti i consociati la libertà e la segretezza “della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione”, consentendone la limitazione “soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge” — prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero [...]. La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale» (sentenza n. 170 del 2023).

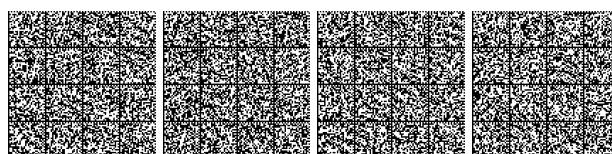
In particolare, qui rileva la libertà di comunicazione in presenza, cioè la forma più basilare di comunicazione tra esseri umani: sia quella verbale, sia quella attraverso comportamenti di tipo comunicativo (cui ha fatto riferimento la Corte costituzionale, ad esempio, nella sentenza n. 135 del 2002).

5.2 L'art. 15, comma 2 della Costituzione prevede che la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione «può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge».

Rileva qui la limitazione della libertà di comunicazione in presenza del detenuto che si determina con la sanzione disciplinare della esclusione dalle attività in comune.

In particolare, le norme qui censurate non paiono rispettare né la riserva di giurisdizione, né la riserva di legge.

5.3 La citata sanzione disciplinare realizza una limitazione della libertà di comunicazione.



È bene rilevare in proposito che non si tratta di una limitazione normalmente conseguente alla restrizione della libertà personale implicita nell'esecuzione della pena detentiva (come, ad esempio, l'impossibilità di una comunicazione gestuale coi detenuti ristretti in una diversa camera di detenzione dopo l'orario di chiusura delle camere), né di una limitazione conseguente alle normali regole di una vita in comunità (come, ad esempio, il divieto di fare rumore in orario notturno).

Al contrario, la limitazione (o meglio soppressione) della libertà di comunicazione con gli altri detenuti costituisce lo scopo precipuo e il contenuto principale della sanzione disciplinare in questione.

Lo stesso concetto di isolamento (continuo) postula la segregazione di chi vi sia sottoposto rispetto agli altri membri della comunità.

Il divieto di comunicazione è poi espressamente previsto dall'art. 73, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 («Ai detenuti e gli internati, nel periodo di esclusione dalle attività in comune, di cui al comma 2, è precluso di comunicare con i compagni») e, tra l'altro, la violazione di tale divieto ai sensi dell'art. 77, comma 1, n. 9 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 costituisce un'infrizione disciplinare anch'essa suscettibile di essere sanzionata con l'esclusione dalle attività in comune (ai sensi dell'art. 77, comma 3).

È bene peraltro sottolineare che non viene qui in esame un caso di illiceità del regolamento per contrasto con le previsioni di legge. Al contrario la norma regolamentare è coerentemente attuativa della norma di legge (di cui si censura la legittimità costituzionale) che prevede l'isolamento continuo del detenuto cui sia applicata la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune, demandando al regolamento (senza peraltro prevedere criteri precisi) la specificazione delle modalità di esecuzione dell'isolamento.

Del resto, la Corte — nel valutare la legittimità costituzionale di una norma di legge — ha in talune occasioni avuto riguardo alle «specificazioni espresse dalla normativa regolamentare, i cui contenuti integrano il precetto della norma primaria», in quanto «il rapporto che così si determina tra la legge e la fonte secondaria, che ne concretizza un preciso significato, consente lo scrutinio di costituzionalità» della norma di legge (sentenza n. 456 del 1994, poi richiamata dalle sentenze n. 34 del 2011, n. 242 del 2014 e n. 224 del 2018).

Infine, occorre rilevare che la limitazione della libertà di comunicazione del detenuto sottoposto all'isolamento continuo è perseguita dall'amministrazione penitenziaria — in attuazione della norma di legge e della norma regolamentare — anche attraverso appositi accorgimenti materiali, quali in particolare la chiusura del «blindo» (che invano l'attuale imputato chiedeva fosse lasciato «socchiuso quantomeno per un po' di tempo durante il giorno»). La Corte di cassazione nella sentenza n. 9300 del 2014 — sia pur con riferimento all'isolamento diurno previsto dall'art. 72 codice penale come sanzione penale aggiuntiva rispetto all'ergastolo — ha affermato che l'apertura del «blindo» svuoterebbe di contenuto la norma che prevede l'isolamento.

5.4 Non risulta rispettata la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 15 Cost., in ragione della quale la libertà di comunicazione può essere limitata solo in presenza di un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria.

Il provvedimento applicativo della sanzione non è infatti adottato dall'autorità giudiziaria, ma dal Consiglio di disciplina (composto, ai sensi dell'art. 40, legge n. 354/1975, dal direttore, dall'educatore e da un professionista esperto in psicologia, pedagogia, ecc.).

Né, perché sia rispettata la riserva di giurisdizione, è sufficiente la possibilità di impugnare il provvedimento del Consiglio di disciplina dinanzi alla Magistratura di sorveglianza: la Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 2023, richiamando il proprio precedente di cui alla sentenza n. 419 del 1994, ha infatti affermato che già quella sentenza di accoglimento «ha avuto cura di precisare l'ininfluenza, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione, dell'eventuale previsione di un riesame del giudice, su iniziativa dell'interessato. Già in quell'occasione, fu osservata la natura meramente eventuale di questo vaglio, attivabile su impulso del destinatario della misura. Ciò va ribadito nell'odierna questione: quel che conta, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, è la titolarità del potere di decidere, direttamente e definitivamente, la misura stessa. Se tale potere è conferito ad un'autorità non giudiziaria, nessun riferimento ad una “fattispecie a formazione progressiva”, sulla base della previsione di un eventuale, successivo intervento del giudice, può emendare il vizio di legittimità costituzionale».

5.5 Ad avviso di chi scrive, la violazione della riserva di giurisdizione (così come le altre violazioni parimenti denunciate) rende costituzionalmente illegittimo l'intero istituto dell'esclusione dalle attività in comune.

In subordine, si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, legge n. 354/1975 nella parte in cui, in relazione alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune prevede che a deliberarla sia il Consiglio di disciplina anziché prevedere che a deliberarla sia, su proposta del direttore dell'istituto: (a) nei confronti dei condannati e degli internati, il magistrato di sorveglianza; b) nei confronti degli imputati, il giudice indicato nell'articolo 279 del codice di procedura penale; ciò secondo la disciplina adeguata già rinvenibile nell'ordinamento a proposito della limitazione alla libertà di comunicazione prevista dall'art. 18-ter, legge n. 354/1975.



5.6 La disciplina di cui agli articoli 33, 38 e 39, legge n. 354/1975 pare violare altresì la riserva di legge prevista dall'art. 15 della Costituzione.

In più pronunce la Corte costituzionale ha affermato il carattere assoluto della riserva di legge di cui all'art. 15 della Costituzione: recentemente nelle sentenze n. 20 del 2017 e n. 2 del 2023.

In violazione di tale riserva, nel caso di specie la legge si limita all'art. 39 a prevedere la sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune, demandando viceversa (art. 38, comma 1) interamente al regolamento l'individuazione delle infrazioni disciplinari e cioè dei casi in cui la sanzione in questione può essere deliberata, ciò che dovrebbe costituire la prima garanzia ad essere individuata dalla legge. Si deve peraltro incidentalmente rilevare che le previsioni del regolamento in proposito sono anche in taluni casi molto generiche (ad esempio l'art. 77, comma 1 del regolamento al n. 16 prevede come infrazione l'«inosservanza di ordini o prescrizioni o ingiustificato ritardo nell'esecuzione di essi»).

Anche il procedimento per l'applicazione della sanzione è disciplinato nei dettagli non dalla legge — che all'art. 38, comma 2 si limita a fissare i principi dell'obbligo di motivazione, della previa contestazione dell'addebito e del diritto di difesa — ma dagli articoli 78 e ss. del regolamento.

6. Ulteriori rilievi

6.1 Considerato il dato testuale delle norme censurate, non paiono percorribili interpretazioni conformi delle norme ora censurate agli articoli 3, 27 comma 3 e 15 della Costituzione, chiaro e univoco essendo il dato normativo.

6.2 Qualora fosse accolta la questione qui sollevata in via principale, ad avviso di questo giudice occorrerebbe in via consequenziale dichiarare l'illegittimità costituzionale altresì degli articoli 39, commi 2 e 3, dell'art. 10, comma 4 e dell'art. 69, comma 6, legge n. 354/1975, nella parte in cui fanno riferimento alla sanzione della esclusione dalle attività in comune.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale delle norme di cui agli articoli 33, comma 1, lettera b) e 39, comma 1, n. 5, legge n. 354/1975,

per violazione degli articoli 3, 27 comma 3, 32 e 15 della Costituzione;

e in subordine

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 40, legge n. 354/1975 nella parte in cui, in relazione alla sanzione disciplinare dell'esclusione dalle attività in comune, prevede che a deliberarla sia il Consiglio di disciplina anziché prevedere che a deliberarla sia, su proposta del direttore dell'istituto: (a) nei confronti dei condannati e degli internati, il magistrato di sorveglianza; b) nei confronti degli imputati, il giudice indicato nell'art. 279 del codice di procedura penale,

per violazione dell'art. 15 della Costituzione.

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

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

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

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5 del codice di procedura penale.

Firenze, 26 maggio 2025

Il Giudice: ATTINA



N. 142

*Ordinanza del 3 giugno 2025 del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di H. P.*

Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati nei confronti di persone denunciate e di soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata previsione che tali provvedimenti siano adottati dal questore anziché dal tribunale, pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione.

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.

In subordine: Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata applicabilità anche ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza anche non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per i reati indicati posti in essere prima dell’entrata in vigore dell’art. 13-*bis*, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 14 del 2017.

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-*bis*, comma 1-*bis*.

In ulteriore subordine: Misure di prevenzione – Disposizioni per la prevenzione di disordini negli esercizi pubblici e nei locali di pubblico trattenimento – Provvedimenti disposti dal questore – Divieto di accesso a pubblici esercizi o locali di pubblico trattenimento specificamente individuati nei confronti di persone denunciate e di soggetti condannati, anche con sentenza non definitiva, per determinati reati – Divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico trattenimento presenti nel territorio dell’intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati specificati, sono state poste in stato di arresto o di fermo convalidato dall’autorità giudiziaria o sottoposte a una delle misure cautelari di cui agli artt. 284 e 285 cod. proc. pen., ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva – Denunciata omessa previsione che il questore contestualmente invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

- Decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48, art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

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

A) P.H. - nato in ... il ...;

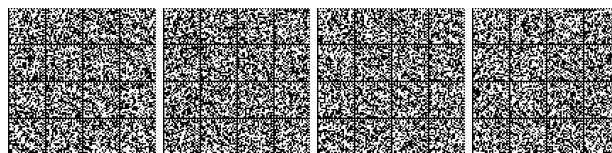
detenuto per altra causa, rinunciante a comparire;

difeso dall’avv. di fiducia Fiammetta Pezzati del foro di Firenze;

Imputato:

del reato di cui all’art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 per essersi introdotto e trattenuto nel ... per bere e giocare alle slot e ciò in violazione del provvedimento del questore del divieto di accesso agli esercizi pubblici del ... a suo carico e notificatogli il ... In ... il ...

Sentite le parti;



Premesso che:

con decreto del pubblico ministero H.P. era citato a giudizio per il reato sopra indicato;

a seguito di ammissione al giudizio abbreviato, questo giudice disponeva *ex art.* 441, comma 5 del codice di procedura penale, l'acquisizione di alcuni provvedimenti;

all'udienza del 31 marzo 2025 le parti illustravano le rispettive conclusioni: il pubblico ministero chiedeva la condanna dell'imputato alla pena di mesi nove di reclusione ed euro 9.000 di multa; la difesa chiedeva l'assoluzione e, in subordine, il riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, l'applicazione del minimo della pena e della riduzione per il rito;

all'udienza odierna, cui il processo era rinviato per eventuali repliche, le parti vi rinunciavano;

Rilevato che:

A) con provvedimento del ... il questore di Firenze ai sensi dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis* decreto-legge n. 14/2017 vietava a H.P. — per la durata di anni due dalla data della relativa notifica — di accedere agli esercizi pubblici di somministrazione di bevande e alimenti (bar, pasticcerie, caffè, gelaterie ed esercizi similari) e ai locali di pubblico intrattenimento compresi in una certa area, analiticamente descritta, del Comune di ..., avvisandolo che per eventuali esigenze di salute o lavoro avrebbe potuto avvalersi di percorsi alternativi che non prevedessero il transito nelle immediate vicinanze dei citati locali.

Il provvedimento era motivato dal fatto che negli ultimi anni il predetto era stato deferito in stato di libertà in plurime occasioni dai Carabinieri di ... per reati contro la persona e contro il patrimonio avvenuti all'interno o all'esterno di locali di ... In particolare, erano riportate: una denuncia per fatti di minacce, danneggiamenti e lesioni del ..., verificatisi all'esterno del bar ... (sito in ... piazza ...), e una denuncia per fatti di minacce del ... posti in essere ai danni del gestore del già citato bar ... al fine di ottenere delle consumazioni gratuite, nonché una condanna in primo grado del 19 ottobre 2020 per un reato di danneggiamento posto in essere all'interno del bar ... (sito in ... via ...). Erano inoltre riportati i precedenti penali e di polizia del prevenuto, nonché il fatto che, in ragione di tali precedenti, il predetto fosse già stato attinto dai provvedimenti dell'avviso orale (emesso dal questore di Firenze il ... e notificato il ...) e del foglio di via obbligatorio dal Comune di ... (emesso dal questore di Firenze il ... e notificato il ...). Si motivava poi il pericolo per la sicurezza pubblica in ragione della tipologia dei citati comportamenti (aggressivi e violenti) e del fatto che il predetto frequentasse soggetti parimenti pregiudicati e con gli stessi si intrattenesse proprio all'interno dei locali di somministrazione di cibi e bevande di ...

Il provvedimento era notificato al P. in data ...;

B) dal verbale di identificazione, dall'annotazione di P.G. del 22 dicembre 2022 e dalla comunicazione notizia di reato risulta che in data ..., verso le ore ... il prevenuto (occupato come operaio alle dipendenze della ... di ...), in violazione del citato divieto, era rintracciato dai Carabinieri di ... all'interno del bar ... di ... — situato all'interno dell'area indicata nel provvedimento di divieto del questore — mentre era intento a giocare alle videoslot e a consumare un aperitivo;

C) sono stati acquisiti altresì ulteriori provvedimenti: il provvedimento di avviso orale adottato dal questore di Firenze nei confronti di P. il ... e notificato il ...; il provvedimento del foglio di via obbligatorio del ... (notificato il ...), con cui il questore di Firenze ordinava il rimpatrio di P. nel Comune di ... (...). Comune di residenza, e gli vietava di tornare nel Comune di ... (...) per la durata di anni tre (da detto provvedimento emerge altresì che il prefetto di Siena aveva adottato nei confronti del prevenuto un provvedimento di sospensione della patente di guida a tempo indeterminato); il provvedimento del foglio di via obbligatorio dell'... (notificato l'...), con cui il questore di Firenze ordinava il rimpatrio di P. nel Comune di ... (...) e gli vietava di tornare nel Comune di ... (...) per la durata di anni tre;

D) dal certificato del casellario risulta che le ultime condanne riportate dal prevenuto sono tutte connesse alle citate misure di prevenzione: in data 4 aprile 2022 per il reato *ex art.* 76, comma 3 del decreto legislativo n. 159/2011 commesso il ..., per la violazione del foglio di via da ...; in data 4 aprile 2023 per il reato *ex art.* 73 del decreto legislativo n. 159/2011 commesso il ..., per guida con patente sospesa o revocata da parte di persona sottoposta a misura di prevenzione; in data 24 ottobre 2023 per il reato *ex art.* 13-*bis*, comma 6 del decreto-legge n. 14/2017, commesso il ..., per violazione del divieto di accesso agli esercizi di somministrazione di ...;

E) quanto all'affermazione della responsabilità dell'imputato relativamente al reato in questione, è necessario il vaglio in via incidentale della legittimità del provvedimento del questore del ... ora in ipotesi violato; in particolare, premesso che il predetto provvedimento risulta conforme alle norme di legge, pare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale:

dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui prevede che il provvedimento ivi contemplato sia adottato dal questore, anziché dal tribunale, pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione;



in subordine,

dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui non limita la propria portata ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per reati di cui al comma 1 posti in essere dopo l'entrata in vigore della stessa norma; in ulteriore subordine,

dell'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui non prevede che il questore contestualmente invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni:

Ciò premesso,

OSSERVA

1. Rilevanza delle questioni.

1.1. H.P. soggetto residente nel Comune di ... e occupato come operaio alle dipendenze di un'agenzia di somministrazione lavoro di ..., era destinatario di un provvedimento del questore di Firenze, con cui — ai sensi dell'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 — gli si vietava di accedere ai locali di somministrazione di bevande ed alimenti presenti in una certa area ben perimetrata del Comune di ...

Il provvedimento (c.d. DASPO «antirissa») era motivato sulla base del fatto che in plurime occasioni il predetto era stato denunciato per reati contro la persona e contro il patrimonio avvenuti all'interno o all'esterno di locali di ...: erano in particolare riportate due denunce infratriennali del ... e del ...; era inoltre stato già condannato in primo grado in data 19 ottobre 2020 per un reato di danneggiamento posto in essere all'interno di un altro bar di ...

Sulla base di tali risultanze e ritenendo sussistente un pericolo per la sicurezza pubblica, il questore vietava allo stesso l'accesso ai locali presenti in una certa area del territorio di ... per un periodo di due anni.

Il provvedimento era regolarmente notificato in data ...

1.2. Il giorno ..., quindi mentre ancora perdurava il divieto, l'imputato era rinvenuto dai Carabinieri all'interno di un bar ricompreso nell'area sopra citata, in violazione quindi del provvedimento del questore. Sussisterebbe quindi il reato in contestazione.

1.3. Il provvedimento del questore — valutato alla stregua delle norme di legge ordinaria — risulta legittimo.

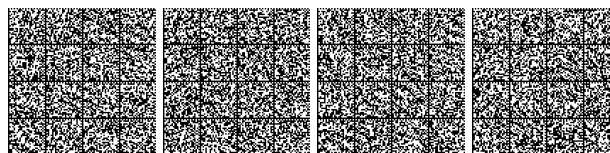
In primo luogo, il provvedimento riporta analiticamente gli elementi di fatto in considerazione dei quali il predetto era considerato autore di delitti contro la persona e il patrimonio posti in essere recentemente all'interno di pubblici esercizi di ...

Risulta inoltre motivata congruamente la valutazione circa il pericolo per la sicurezza che sarebbe derivato dalla condotta dell'imputato.

Infine, l'individuazione dei locali cui era vietato l'accesso era motivata in considerazione dei luoghi in cui erano stati commessi i predetti reati.

Si deve infine osservare che ai sensi dell'art. 13-*bis*, comma 1 del decreto-legge n. 14/2017 il divieto di accesso può interessare locali «specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati», ma ai sensi dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis* — in caso di intervenuta condanna anche solo con sentenza non definitiva — il divieto di accesso può riguardare eventualmente anche tutti i locali della provincia. Nel caso di specie, per l'appunto, P. era stato già condannato con sentenza di primo grado per un reato (danneggiamento commesso in un *bar*) tra quelli indicati all'art. 13-*bis*, comma 1 del decreto-legge n. 14/2017, per cui ai sensi del comma 1-*bis* dello stesso articolo il questore poteva disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi e ai locali di pubblico intrattenimento addirittura di tutta la provincia, sicché la disposizione del divieto di accesso a quelli di un'area (per quanto grande) del Comune di ... certamente era conforme al disposto normativo.

1.4. Tuttavia, ove sopravvenisse la dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nel senso auspicato con la questione sollevata in via principale, e cioè della normativa che dà fondamento al potere del questore di adottare la misura di prevenzione la cui inosservanza è oggetto di accertamento nel giudizio principale, ciò varrebbe a «pone nel nulla» la misura medesima, con conseguente ricaduta sulla sussistenza o meno del reato (in tal senso, da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 2 del 2023; in senso analogo anche la sentenza n. 203 del 2024).



In particolare — ove la Corte costituzionale dichiarasse la illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui prevede che il provvedimento ivi contemplato sia adottato dal questore, anziché dall'autorità giudiziaria, pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione — nel caso di specie la misura di prevenzione sarebbe posta nel nulla, posto che P. era già sottoposto ad altre due misure di prevenzione (foglio di via e avviso orale) e la misura è stata adottata dal questore.

1.5. Analogamente — qualora fosse accolta la prima questione subordinata e cioè qualora la corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui, con riguardo ai presupposti del provvedimento in questione, attribuisce rilevanza alle sentenze di condanna relative a reati commessi prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 — la misura di prevenzione violata risulterebbe illegittima per l'insussistenza dei relativi presupposti: non considerando la sentenza di condanna del 19 ottobre 2020 (certamente relativa ad un fatto precedente il citato decreto-legge del 21 ottobre 2020), il divieto di accesso avrebbe potuto riguardare solo locali «specificamente individuati in ragione dei luoghi in cui sono stati commessi i predetti reati ovvero delle persone con le quali l'interessato si associa, specificamente indicati»: nel caso di specie il questore ha viceversa disposto il divieto di accesso a tutti i locali compresi in una certa area (estesa) del Comune di ..., non specificamente individuati; tra l'altro il divieto è stato disposto in modo da interessare anche i locali — compresi nella citata area — eventualmente aperti anche dopo l'adozione del provvedimento.

1.6. Infine, la misura violata verrebbe meno, per illegittimità del relativo contenuto, anche nel caso in cui fosse accolta l'ultima questione sollevata in via subordinata, con la conseguenza che l'attuale imputato dovrebbe andare assolto.

Con detta questione si chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui non prevede che, contestualmente all'adozione del provvedimento, il questore trasmetta una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

In base agli atti del fascicolo d'indagini è infatti ampiamente plausibile che con riguardo al P. i sussistessero le condizioni per un intervento dei citati servizi socio-sanitari e fosse quindi necessaria una segnalazione a detti servizi. Le tipologie di condotte di P. di cui ai precedenti di polizia che legittimavano l'adozione del provvedimento (in un episodio lancio di sedie all'interno di un bar nel corso di una colluttazione con altro soggetto, in altro episodio insistenti minacce nei confronti del gestore del bar per ottenere consumazioni gratuite, in altro episodio danni all'esercizio pubblico e colluttazione con i responsabili della sicurezza del locale) e il fatto che egli fosse solito intrattenersi con altri soggetti nei bar del paese portano a ritenere plausibile un problema di dipendenza dall'alcool o comunque di abuso frequente (una conferma in tal senso si ricava dal fatto che anche in occasione dell'accertamento del ... egli fosse intento a consumare alcolici); dagli atti risulta pure che lo stesso sia stato in passato segnalato anche per uso personale di stupefacenti.

Ove fosse accolta la questione, il provvedimento del questore dovrebbe ritenersi illegittimo per la mancata segnalazione ai servizi socio-sanitari: la segnalazione agli stessi integrerebbe infatti non un adempimento collaterale, bensì un elemento essenziale del contenuto del provvedimento ai fini della idoneità dello stesso a conseguire la finalità perseguita e a salvaguardare la dignità del destinatario, offrendogli una concreta possibilità di recupero al rispetto delle regole del vivere civile e non limitandosi ad una emarginazione di fatto dello stesso (*cf. infra*).

2. Il quadro normativo.

2.1. Pare opportuno preliminarmente procedere ad una breve ricognizione del quadro normativo.

2.2. Il decreto-legge n. 113/2018 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132/2018) con l'art. 21, comma 1-*ter*, ha previsto l'introduzione nel decreto-legge n. 14/2017 (convertito con la legge n. 48/2017) dell'art. 13-*bis*.

Tale disposizione inizialmente attribuiva al Questore la possibilità di disporre — per ragioni di sicurezza e per una durata compresa tra sei mesi e due anni — nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per reati commessi in occasione di gravi disordini avvenuti in pubblici esercizi ovvero in locali di pubblico trattenimento, per delitti non colposi contro la persona e il patrimonio, nonché per delitti in materia di stupefacenti, il divieto di accesso agli stessi locali o ad esercizi pubblici analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi. Era inoltre prevista la possibilità di ulteriori prescrizioni più stringenti, in particolare la prescrizione di comparire personalmente una o più volte, negli orari indicati, nell'ufficio di polizia competente in relazione al luogo di residenza o in quello specificamente indicato. In tal ipotesi era previsto un meccanismo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, ricalcato su quello previsto dall'art. 6, commi 3 e 4, legge n. 401/1989 per il c.d. DASPO.

La violazione del citato divieto era punita con la reclusione da sei mesi ad un anno e con la multa da 5.000 a 20.000 euro.

2.3. Successivamente, il decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 18 dicembre 2020) con l'art. 11, comma 1, lettera *b*), ha modificato il citato art. 13-*bis*.



Tra le varie modifiche, era prevista la possibilità di disporre il citato divieto di accesso ai locali e di stazionamento nelle immediate vicinanze per chi fosse anche solo stato denunciato per uno dei reati sopra indicati (era scorporata la materia degli stupefacenti, mentre erano inseriti nell'elenco i reati aggravati *ex art. 604-ter* del codice penale).

Era introdotto nell'*art. 13-bis* il comma *1-bis*, che consente al questore di disporre il divieto di accesso ai pubblici esercizi o ai locali di pubblico intrattenimento presenti nel territorio dell'intera provincia nei confronti delle persone che, per i reati di cui al comma 1, siano state poste in stato di arresto o di fermo (convalidato dall'autorità giudiziaria), ovvero condannate, anche con sentenza non definitiva.

Era introdotto altresì il comma *1-ter*, ai sensi del quale in ogni caso la misura disposta dal questore ricomprende anche il divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali ai quali è vietato l'accesso.

Era inoltre aggravato il trattamento sanzionatorio, con la previsione della pena — in caso di violazione del divieto (o delle prescrizioni) — della reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000 a 20.000 euro.

2.4. In seguito, nel settembre 2023 — quindi dopo i fatti oggetto del procedimento principale — il decreto-legge n. 123/2023 modificava nuovamente l'*art. 13-bis* del decreto-legge n. 14/2017: ampliava il novero dei reati la denuncia per i quali legittimava il questore a disporre il divieto in questione (inserendo nell'elenco i delitti *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, nonché la contravvenzione *ex art. 4*, legge n. 110/1975); aumentava la durata minima e la durata massima del divieto (ora rispettivamente un anno e tre anni); inaspriva ulteriormente il trattamento sanzionatorio previsto per la violazione del divieto e delle prescrizioni (ora reclusione da uno a tre anni e multa da 10.000 a 24.000 euro).

2.5. La normativa in questione fa sorgere plurimi dubbi di compatibilità con i principi costituzionali.

3. La questione sollevata in via principale: fa competenza del questore anziché dell'autorità giudiziaria.

3.1. Si dubita della legittimità della norma censurata rispetto al disposto dell'*art. 13* della Costituzione, in relazione all'attribuzione al questore, anziché all'autorità giudiziaria, della competenza a disporre la misura di prevenzione in questione, pur quando il destinatario sia già sottoposto ad altra misura di prevenzione.

3.2. Il provvedimento del questore comporta per il suo destinatario, per un lungo periodo di tempo, il divieto di accedere ad alcuni pubblici esercizi e di stazionare nelle immediate vicinanze.

3.3. La Corte costituzionale ha più volte chiarito quale debba ritenersi il confine tra la libertà personale — per le limitazioni della quale è prevista dall'*art. 13* della Costituzione, una riserva di giurisdizione (oltre che una riserva di legge) — e la libertà di circolazione, la cui compressione è possibile anche da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (sussistendo i presupposti previsti dall'*art. 16* della Costituzione).

La questione è stata da ultimo affrontata nella sentenza n. 203 del 2024.

3.4. In tale occasione la Corte ha preliminarmente sottolineato l'importanza per un giudice costituzionale del tenore rispetto dei propri precedenti, di cui il legislatore tiene conto nell'elaborare le normative.

La corte ha poi ribadito la distinzione tra le misure che comportino una coazione fisica della persona e le diverse misure che, pur in assenza di coazione, incidano comunque sulla libertà di movimento della persona nello spazio.

Le prime incidono senz'altro sulla libertà personale (salvo che la restrizione abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile).

Quanto alle seconde, occorre avere riguardo a due criteri discretivi, che devono essere soddisfatti cumulativamente perché si possa ravvisare una limitazione alla libertà personale. In particolare, ciò avviene se tali misure impongono obblighi (rinforzati da sanzioni in caso di violazione) che determinano un effetto di «degradazione giuridica» dell'interessato e che risultano «di tale intensità da poter essere equiparati a un vero e proprio assoggettamento della persona all'altrui potere».

Più precisamente, con riguardo a tale ultimo criterio, di carattere «quantitativo», la corte ha ribadito il criterio discreitivo basato sull'assunto che «il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato»: tale criterio sarebbe in grado di assicurare prevedibilità e coerenza alle decisioni della stessa corte; «prevedibilità e coerenza che, invece, risulta-ebbero necessariamente indebolite da un approccio alternativo che conducesse a “pesare” caso per caso l'intensità delle restrizioni della libertà di movimento, indipendentemente dalla loro natura, discendenti da ciascuna singola misura».

La Corte costituzionale si è peraltro riservata di riconsiderare tale orientamento «nell'ipotesi in cui il legislatore dovesse, in futuro, dilatare eccessivamente i divieti inerenti alle misure in esame, in termini sia di estensione degli spazi dai quali il soggetto venga interdetto, sia di durata della stessa interdizione, rendendo così non più sostenibile l'assunto, sul quale tale giurisprudenza implicitamente si fonda, della generale minore incidenza del divieto di recarsi in un luogo determinato rispetto all'obbligo di recarsi periodicamente presso un ufficio di polizia, o di rimanere nella propria abitazione durante le ore notturne».



3.5. Venendo all'attuale questione, la misura di cui all'art. 13-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, decreto-legge n. 14/2017 (c.d. DASPO «antirissa») non realizza una coazione fisica rispetto al corpo del destinatario: incide comunque però sulla libertà di movimento della persona nello spazio.

In particolare, comporta un divieto di accesso a pubblici esercizi e locali (luoghi aperti al pubblico altrimenti accessibili) e un divieto di stazionamento nelle immediate vicinanze (luoghi pubblici).

3.5. Il citato provvedimento — sempre alla stregua dei criteri fissati dalla sentenza n. 203 del 2024 — determina inoltre un effetto di degradazione giuridica del destinatario e cioè «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona». Tale effetto è connesso infatti alle ragioni che giustificano l'adozione della misura, che si basa su una valutazione di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici, sotto il profilo della possibilità di commissione in futuro di ulteriori reati (sulla base delle denunce e/o delle condanne per precedenti reati), con conseguente valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo e connessi «stigma morale» e «mortificazione della [sua] pari dignità sociale».

3.6. Quanto al parametro quantitativo, il divieto di accesso ad uno o più locali pubblici e di stazionamento nelle aree immediatamente vicine non solo comporta una limitazione alla libertà di movimento, ma — avuto riguardo alla tipologia dei luoghi interdetti — incide in misura apprezzabile anche sulla possibilità per il destinatario di approvvigionarsi agevolmente e in tempi rapidi di generi alimentari di pronto consumo (o anche solo di una bottiglia d'acqua), nonché sulla sua vita di relazione. L'incidenza è minore ove il provvedimento riguardi un solo esercizio di somministrazione o locale d'intrattenimento: maggiore ove il provvedimento interessi — come nel caso di specie — tutti i locali compresi in un'area estesa del Comune di residenza dell'interessato; ancora maggiore ove il provvedimento riguardi — come pure è possibile ai sensi dell'art. 13-*bis*, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 — tutti i locali delle citate categorie della provincia.

L'eventuale violazione del divieto costituisce un delitto (non una mera contravvenzione), punito con pena detentiva (all'epoca dei fatti oggetto del presente processo minimo sei mesi di reclusione, ora minimo un anno di reclusione) e pecuniaria (all'epoca dei fatti oggetto del presente processo minimo 8.000 euro di multa, ora minimo 10.000 euro di multa).

Alla stregua del criterio ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 2024, ciò non è tuttavia sufficiente affinché si possa ritenere limitata la libertà personale del soggetto, avendo il provvedimento ad oggetto pur sempre un divieto di recarsi in alcuni posti e non l'obbligo di recarsi o di rimanere in un luogo determinato.

3.7. Ad avviso di chi scrive sarebbe necessario individuare un'eccezione a tale principio per l'ipotesi in cui il soggetto che s'intenda sottoporre alla misura di prevenzione sia già sottoposto ad altra misura di prevenzione.

3.7.1. Considerando cioè il singolo provvedimento, l'intensità dell'incisione della libertà di movimento nello spazio discendente dalla misura non è tale da determinare un assoggettamento della persona all'altrui potere.

La situazione pare però essere diversa allorché il medesimo soggetto sia sottoposto, con diversi provvedimenti, a più misure di prevenzione (dello stesso tipo o anche di tipo diverso).

3.7.2. Ad esempio, nel momento in cui, in data ..., era disposto dal questore di Firenze il divieto di accesso ai locali pubblici di una certa area di ... l'attuale imputato era già sottoposto all'avviso orale dello stesso questore di Firenze del ... e al foglio di via obbligatorio dal Comune di ... adottato dallo stesso questore di Firenze il ... e avente durata di anni tre dalla notifica (...). In seguito, con provvedimento dell'... (notificato l'...) egli sarebbe stato sottoposto dal questore di Firenze anche alla misura del foglio di via obbligatorio dal Comune di ... per la durata di anni tre dalla notifica: al momento della notifica di tale provvedimento il predetto era dunque sottoposto contemporaneamente quanto meno a quattro diverse misure di prevenzione, essendo ancora in essere le precedenti tre misure; non risulta dagli atti se lo stesso fosse destinatario anche di altre misure di prevenzione, eventualmente adottate dalla stessa questura o da altre questure, nel qual caso egli sarebbe stato sottoposto ad ulteriori vincoli (l'informazione sarebbe comunque a disposizione del questore in sede di adozione del provvedimento, posto che la sottoposizione a misure di prevenzione è riportata nella banca dati C.E.D. a disposizione delle forze di polizia).

3.7.3. Pare allora necessario chiedersi se — in caso di pluralità di provvedimenti ognuno dei quali isolatamente considerato non sia tale da determinare un assoggettamento dell'individuo all'altrui potere, ma che nel loro complesso determinano una serie notevole di restrizioni ai diritti fondamentali della persona — sia ancora possibile parlare semplicemente di limitazione alla libertà di circolazione.

3.7.4. In primo luogo, la pluralità dei provvedimenti porta ad una reiterazione del giudizio negativo dell'autorità circa la personalità del soggetto, nei cui confronti lo stigma sociale è notevolmente accresciuto.

3.7.5. La contestuale sottoposizione a diverse misure di prevenzione può comportare inoltre la creazione di una rete di preclusioni e divieti che inibiscono una gamma di possibilità concrete, tanto da stravolgere la vita della persona: con il foglio di via può essere inibito l'accesso al territorio di un comune (e con pii provvedimenti di foglio di via si può



vietare il ritorno in più comuni); con il c.d. Daspo antispaccio *ex art.* 13 del decreto-legge n. 14/2017 l'accesso a scuole, università, locali pubblici e aperti al pubblico; con il c.d. Daspo antirissa *ex art.* 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 l'accesso a esercizi di somministrazione e locali d'intrattenimento; con il c.d. Daspo urbano *ex art.* 10 del decreto-legge n. 14/2017 l'accesso a stazioni ferroviarie, infrastrutture del trasporto locale, mercati e giardini pubblici; l'avviso orale può portare il prefetto a revocare la patente di guida.

La pluralità delle misure di prevenzione, inoltre, porta ad un'estensione del periodo temporale in cui il soggetto è sottoposto a restrizioni nella propria libertà di movimento, con la conseguenza che — passando da una misura all'altra — i controlli e le limitazioni nei confronti dell'individuo perdurano per molti anni.

D'altro canto, il legislatore — oltre a creare via via nuove misure di prevenzione amministrative — nel corso degli anni ha anche aumentato la durata di tali misure: per il divieto *ex art.* 13-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 la durata minima è ora di un anno e la durata massima è di tre anni: ma contestualmente è stata aumentata la durata anche del foglio di via obbligatorio (a seguito delle modifiche del 2023 è ora prevista una durata minima di sei mesi e una durata massima di quattro anni).

3.7.6. Con l'intervento di riforma del 2020 (decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 173 del 18 dicembre 2020) il legislatore ha altresì ampliato gli spazi cui si riferisce il divieto: la misura ricomprende ora in ogni caso anche il divieto di stationamento nelle immediate vicinanze dei pubblici esercizi e dei locali ai quali è vietato l'accesso.

3.7.7. Via via è stato anche ampliato l'elenco dei reati la cui commissione può legittimare l'adozione da parte del questore del provvedimento *ex art.* 13-*bis*: ampliamenti simili hanno interessato anche l'elenco dei reati presupposto di altre misure di prevenzione disposte dal questore.

3.7.8. Si deve infine constatare come il fenomeno della criminalizzazione indiretta legata alla punizione delle violazioni delle misure di prevenzione, cui ha fatto riferimento la Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 2024, sia necessariamente destinato ad accentuarsi a fronte del proliferare di misure di prevenzione disposte dal questore, del progressivo incremento dei relativi reati presupposto, dell'estensione della relativa durata e degli spazi cui le stesse si riferiscano, nonché dell'aumento delle pene previste per dette violazioni.

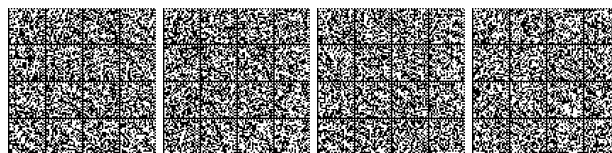
Nel caso in esame, ad esempio, P. risulta essere già stato condannato in via definitiva (non sono note le condanne non ancora definitive): in data 4 aprile 2022 per il reato *ex art.* 76, comma 3, decreto legislativo n. 159/2011 commesso il ..., per la violazione del foglio di via da ...; in data 4 aprile 2023 per il reato *ex art.* 73 del decreto legislativo n. 159/2011 commesso il ..., per guida con patente sospesa o revocata da parte di persona sottoposta a misura di prevenzione; in data 24 ottobre 2023 per il reato continuato *ex art.* 13-*bis*, comma 6 del decreto-legge n. 14/2017, commesso il ..., per violazione del divieto di accesso agli esercizi di somministrazione di ...

3.8. La Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 203 del 2024 ha sottolineato l'esigenza di individuare già in astratto un criterio quanto più certo possibile ai fini della distinzione tra misure incidenti sulla libertà personale e misure incidenti sulla libertà di circolazione, onde evitare le incertezze connesse alla valutazione caso per caso dell'intensità delle restrizioni alla libertà di movimento e consentire viceversa la prevedibilità delle decisioni della stessa corte.

Sotto tale profilo, fermo restando il criterio generale (basato sull'assunto che «il divieto di recarsi in un certo luogo sia, di regola, meno gravoso per l'interessato rispetto all'obbligo di recarsi, o di rimanere, in un luogo determinato»), l'eccezione che qui si intende suggerire pare rispettare tale esigenza: la pluralità delle restrizioni adottate nei confronti del medesimo soggetto è infatti un dato oggettivo, che si presta già in astratto a fungere da criterio discrezionale: inoltre, la sottoposizione in corso del soggetto ad altra misura di prevenzione è un dato oggettivo e agevolmente accertabile dal questore che intenda adottare nei suoi confronti altra misura di prevenzione.

Sempre con riguardo al criterio quantitativo dell'intensità delle restrizioni, lo scrivente è consapevole del fatto che la sottoposizione a due misure di prevenzione è cosa diversa dalla sottoposizione a dieci misure di prevenzione (magari anche di maggiore estensione). Tuttavia, sempre nella prospettiva della necessità di individuare un criterio astratto che non postuli di soppesare volta per volta le restrizioni imposte, si ritiene che a fronte di una pluralità di restrizioni sia meglio assicurare una garanzia in più (il vaglio da parte dell'autorità giudiziaria) anche nei casi in cui il numero delle misure di prevenzione adottate sia ridotto (anche eventualmente pari a *due*) piuttosto che negarla nei casi in cui viceversa l'autorità di polizia abbia creato una moltitudine di vincoli e restrizioni a carico del soggetto.

3.9. Il dato letterale della norma censurata è chiaro nel non prevedere eccezioni di sorta alla competenza del questore; non consente dunque un'interpretazione conforme della stessa al disposto dell'art. 13 della Costituzione (sempreché si acceda alla tesi proposta in base alla quale ad essere incisa sia la libertà personale e non semplicemente la libertà di circolazione).



4. La prima questione subordinata: l'applicazione retroattiva della norma di cui all'art. 13-bis, comma 1-bis del decreto-legge n. 14/2017.

4.1. Si dubita, in subordine, della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 13-bis, comma 1-bis del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui non limita la propria portata ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per reati di cui al comma 1 posti in essere dopo l'entrata in vigore della stessa norma (introdotta dal decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020).

In altri termini, si dubita della legittimità costituzionale di un'applicazione retroattiva della citata norma, che si estenda anche alle ipotesi di condanna non definitiva per reati (di cui al comma 1) commessi prima della sua entrata in vigore.

4.2. La norma censurata non prevede espressamente la propria applicazione retroattiva. Né, con riferimento specifico alla norma in questione, si è formato un consolidato orientamento giurisprudenziale che ne affermi la retroattività (non si rinvencono nella giurisprudenza di legittimità pronunce né in un senso né nell'altro).

La Corte di cassazione afferma tuttavia costantemente che alle misure di prevenzione e alle misure di sicurezza che non abbiano natura sanzionatorio-punitiva non si applica il principio di irretroattività della norma successiva sfavorevole.

In tal senso, tra le altre, si sono espresse: la sentenza Cass. Sez. 6, n. 45642 del 3 ottobre 2024 Rv. 287372 - 01 e la sentenza Cass. Sez. 5, n. 145 del 2025 con riguardo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale: la sentenza Cass. Sez. 3, n. 2278 del 3 dicembre 2020 Rv. 281234 - 01 e la sentenza Cass. Sez. 3, sentenza n. 23435 del 30 gennaio 2020 Rv. 279822 - 01 con riguardo alla misura di prevenzione del c.d. Daspo; la sentenza Cass. Sez. 4, sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103 - 01 con riguardo alla misura di sicurezza patrimoniale di cui all'art. 85-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Si può dunque ritenere che, secondo il diritto vivente, la norma di cui all'art. 13-bis, comma 1-bis del decreto-legge n. 14/2017, in quanto disciplinante una misura di prevenzione e quindi una misura estranea alla materia penale (pur in senso lato), si applichi anche a chi sia stato condannato con sentenza non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per reati di cui al comma 1 posti in essere prima dell'entrata in vigore della stessa norma.

4.3. Occorre allora domandarsi se tale retroattività sia conforme alla Costituzione.

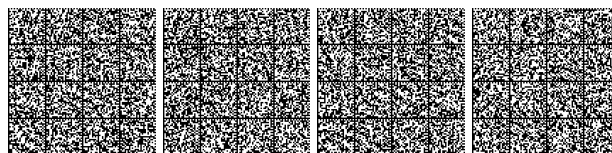
4.4. In effetti, il principio di irretroattività delle norme sfavorevoli è fissato dall'art. 25, comma 2 della Costituzione unicamente con riguardo alla pena (ma la recente giurisprudenza ne ha riconosciuto la validità anche per le sanzioni amministrative aventi natura punitiva), laddove — in relazione alle misure di sicurezza — l'art. 25, comma 3 della Costituzione si limita a prevedere che «Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge», così declinando il principio di legalità «in modo differenziato rispetto a quanto previsto nel secondo comma a proposito delle pene, non prevedendo — in particolare — la garanzia della loro irretroattività *in peius*» (sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2022).

4.5. D'altro canto, l'art. 25 della Costituzione, se con riguardo alle misure di sicurezza non prevede il principio di irretroattività, neppure impone l'applicazione delle norme in vigore al momento della sentenza di primo grado, risultando in proposito al più neutro.

4.6. Recenti pronunce sia della Corte costituzionale sia della Corte EDU hanno però sottolineato che le misure a carattere non punitivo, se non devono rispettare i principi propri della materia sostanzialmente penale, sottostanno però comunque alle garanzie proprie dei beni giuridici su cui incidono.

In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2019 — avendo riguardo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché al sequestro e alla confisca di prevenzione — ha sindacato la conformità agli articoli 13 e 42 della Costituzione, nonché all'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 2 del prot. n. 4 CEDU e all'art. 1 del prot. addiz. CEDU, della fattispecie di pericolosità generica di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 159/2011. La Corte costituzionale ha ritenuto — in relazione alle citate misure di prevenzione — che la descrizione normativa della fattispecie non rispettasse i requisiti di qualità della «base legale» necessari per consentire al potenziale destinatario delle misure di prevedere la futura possibile applicazione delle misure stesse.

4.7. Anche la misura di prevenzione di cui all'art. 13-bis, commi 1 e 1-bis del decreto-legge n. 14/2017, come la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, incide sui diritti fondamentali dell'individuo, e specificamente (quanto meno) sulla libertà di circolazione tutelata dall'art. 16 della Costituzione e dall'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 2 del prot. n. 4 CEDU.



Perché la normativa relativa al divieto di accesso di cui all'art. 13-*bis*, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 14/2017 sia legittima — rispetto ai citati parametri costituzionali — è allora necessario che la «base legale» sia di adeguata qualità.

A tale scopo, è in primo luogo essenziale che la disciplina normativa — proprio perché possa «consentire ai propri destinatari [...] di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure» — sia preesistente rispetto alle condotte che giustificano l'applicazione della misura di prevenzione o l'applicazione della stessa con una maggiore estensione.

In particolare, è necessario che — in caso di previsione di nuove misure limitative delle libertà fondamentali o di estensione della portata di misure preesistenti (come nell'ipotesi in esame) — la nuova disciplina si applichi solo ai fatti successivi.

Si tratta di un'esigenza che attiene al rispetto dei principi costituzionali e convenzionali posti a tutela dei singoli diritti incisi dalle misure di prevenzione e che prescinde quindi dalla finalità preventiva piuttosto che punitiva delle stesse.

4.8. Sarebbe astrattamente possibile un'interpretazione delle norme qui censurate in senso conforme al dettato costituzionale.

Tuttavia, detta interpretazione conforme si scontra con la consolidata giurisprudenza di legittimità già sopra esaminata, secondo cui alle misure di prevenzione — o quanto meno alle misure di prevenzione (quale quella *ex art. 13-bis* del decreto-legge n. 14/2017) non aventi natura sanzionatorio-punitiva — non si applica il principio di irretroattività delle norme sfavorevoli.

Come rilevato più volte dalla Corte costituzionale, «in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, “il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di ‘diritto vivente’ e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)” (sentenza n. 141 del 2019)» (così, la sentenza della Corte costituzionale n. 95 del 2020).

5. La seconda questione subordinata: la segnalazione ai servizi socio sanitari.

5.1. Si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13-*bis*, decreto-legge 14/2017 nella parte in cui non prevede che il questore, contestualmente all'adozione del provvedimento di divieto di accesso ai locali, invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

5.2. La norma censurata, nella parte in cui non prevede tale segnalazione, pare violare i principi di cui agli articoli 2, 3 e 16 della Costituzione.

5.3. Più precisamente, ad avviso dello scrivente, la misura di prevenzione in questione — in assenza di un'offerta solidaristica di aiuto ad un soggetto in condizioni di disagio — si traduce in una mera messa al bando dello stesso quale soggetto indesiderato e indesiderabile, con conseguente lesione della sua dignità personale.

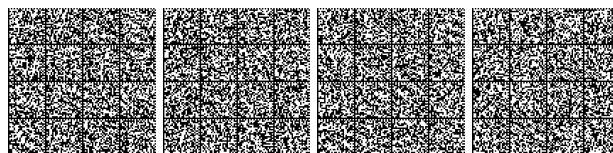
5.4. Si auspica viceversa che — come disposto dall'art. 10 dello stesso decreto-legge n. 14/2017 in relazione ad altra misura prevista per la sicurezza delle città — l'autorità di pubblica sicurezza non si limiti a vietare, ma segnali altresì le situazioni di disagio ai competenti servizi socio-sanitari.

5.5. Da un lato, si tratta di attivare un intervento delle autorità competenti perché possano rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, secondo quanto sancito dall'art. 3, comma 2 della Costituzione.

5.6. Dall'altro, si tratta di assicurare maggiore possibilità di efficacia alla stessa misura di prevenzione.

A fronte di problemi di dipendenza o di altre gravi forme di disagio, infatti, in assenza dell'intervento dei servizi socio-sanitari e quindi di un recupero sociale dell'individuo, il divieto disposto dal questore difficilmente verrà rispettato oppure comporterà semplicemente il trasferimento del problema in altri locali pubblici, eventualmente di altro territorio.

5.7. Alle misure di prevenzione — connotate da finalità preventiva e non sanzionatorio-punitiva — non si applica il principio del finalismo rieducativo di cui all'art. 27 comma 3 della Costituzione. Tuttavia, l'attivazione dei servizi socio-sanitari è essenziale proprio perché la misura di prevenzione possa essere efficace, per cui la necessità — in presenza dei relativi presupposti — di detta attivazione si impone già su un piano di ragionevolezza della misura.



In difetto cioè di detta segnalazione, la misura di prevenzione in questione si risolve — oltre che in una messa al bando lesiva della dignità dell'individuo — in una inutile limitazione della libertà (quanto meno) di circolazione del soggetto, inutile perché inidonea a conseguire lo scopo per cui è disposta.

Ad avviso dello scrivente ciò comporta una violazione sia dell'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevolezza della disciplina, sia dell'art. 16 della Costituzione, per la restrizione inutilmente posta alla libertà di circolazione e quindi non giustificata.

5.8. In effetti, è emblematico che, nel caso dell'attuale imputato, la misura stessa sia stata violata quanto meno in due occasioni, cioè il 22 dicembre 2022 (episodio ora in contestazione) e il 26 luglio 2023 (più episodi in continuazione per i quali il predetto è stato già condannato in via definitiva, come risulta dal certificato del casellario), così come vani sono risultati gli ulteriori divieti.

5.9. La lettera della disposizione censurata — che non fa alcun cenno alla segnalazione ai servizi socio-sanitari — non consente un'interpretazione della stessa conforme ai principi costituzionali che si assumono violati.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953;

Ritenute d'ufficio le questioni rilevanti e non manifestamente infondate;

Solleva questione di legittimità costituzionale,

dell'art. 13-bis, commi 1 e 1-bis del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui prevede che il provvedimento ivi contemplato sia adottato dal questore, anziché dal tribunale, pur quando il soggetto sia già sottoposto ad altre misure di prevenzione;

Per violazione dell'art. 13 della Costituzione, in subordine,

dell'art. 13-bis, comma 1-bis del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui si applica anche ai casi in cui il destinatario della misura sia stato condannato con sentenza anche non definitiva (o arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare custodiale) per reati di cui al comma 1 posti in essere prima dell'entrata in vigore della stessa norma,

Per violazione degli articoli 16 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 2 del prot. n. 4 CEDU); in ulteriore subordine;

dell'art. 13-bis commi 1 e 1-bis del decreto-legge n. 14/2017 nella parte in cui non prevede che il questore contestualmente invii una segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

Per violazione degli articoli 2, 3 e 16 della Costituzione.

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

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

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

Firenze, 3 giugno 2025

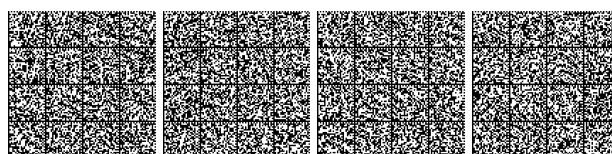
Il giudice: ATTINÀ

25C00173

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-034) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 4,00

