

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 39

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 settembre 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. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Definizione degli interventi edilizi – Previsione che ai fini di una corretta applicazione delle definizioni dei medesimi interventi, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario.

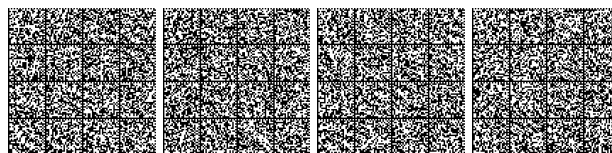
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Stato legittimo dell'immobile – Previsione che negli immobili oggetto di condono edilizio realizzati in contrasto con le norme urbanistiche sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico – Previsione che, sia in caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, sia in caso di edifici di nuova costruzione o ampliamento di quelli esistenti, sono ammesse, a determinate condizioni, deroghe alle normative regionali o regolamenti edilizi comunali, anche con riferimento alle distanze minime dai confini, delle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario – Previsione che le deroghe vanno esercitate nel rispetto delle distanze minime riportate nel codice civile.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Interventi di efficientamento energetico – Prevista esclusione dal computo dei volumi e dall'altezza massima dell'edificio, degli spessori di murature esterne, degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e dei rapporti di copertura nei limiti indicati, anche nel caso di edifici nuovi.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Opere eseguite in totale difformità dal titolo abilitativo – Previsione che sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 30 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e il 20 per cento, in tutti gli altri casi, dei limiti indicati nel progetto, nonché modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni – Previsione che è, in ogni caso, considerata totale difformità la modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza quando non vi è alcuna sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Variazioni essenziali e parziali difformità – Previsione che per parziali difformità rispetto al progetto approvato si intendono le variazioni che non raggiungono i limiti fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, le variazioni superiori al 50 per cento.



Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari – Previsione che in materia di agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari trovano applicazione l'art. 24, esclusi i commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, e l'art. 26 del d.P.R. n. 380 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso – Previsione che le destinazioni d'uso di riferimento per le varie unità immobiliari sono definite con apposita direttiva emanata ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 45 del 1989 – Previsione che fino all'approvazione delle medesime direttive rimangono in vigore le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale 9 agosto 2018, n. 79 – Previsione che la destinazione d'uso di una unità immobiliare è quella stabilita dalla prevista documentazione – Previsione che nel caso in cui tale documentazione indichi, per la singola unità immobiliare, più destinazioni, la destinazione d'uso dell'intera unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile – Previsione che si definisce mutamento della destinazione d'uso di una unità immobiliare ogni forma di utilizzo diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie.

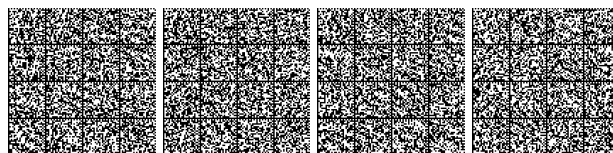
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Parcheggi privati – Previsione che nelle modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Interventi edilizi realizzati in assenza di SCIA o in difformità da essa – Previsione che prima dell'accertamento dell'esecuzione delle opere in assenza di SCIA o in difformità da essa, può essere trasmessa una comunicazione di mancata SCIA corredata di tutti gli elaborati previsti dall'art. 10-bis, comma 2, della legge regionale n. 23 del 1985 e, in tal caso, la sanatoria è condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità – Previsione che in materia di accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità trova applicazione l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Acque – Territorio e patrimonio idrico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 – Pianificazione comunale – Previsione che il piano deve considerare l'intero territorio comunale, nonché le acque costiere di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 152 del 2006, immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra.

Paesaggio – Pianificazione – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 – Disposizioni di salvaguardia delle zone umide – Previsione che l'art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale si interpreta nel senso che sono beni paesaggistici le zone umide di cui alla lettera g), come individuate e rappresentate nella cartografia del piano paesaggistico regionale nella loro dimensione spaziale – Previsione che il vincolo paesaggistico si estende, oltre il perimetro individuato, alla fascia dei 300 metri dalla linea di battigia degli specchi acquei interni alla zona umida e rappresentati nella cartografia ufficiale regionale – Previsione che le aree interne al medesimo vincolo paesaggistico sono oggetto di conservazione e tutela dei rispettivi caratteri naturalistici, ambientali, morfologici e paesaggistici e ad esse si applicano le previsioni dell'art. 18, comma 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale.



Ambiente – Foreste – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 8 del 2016 – Interventi e trasformazioni realizzati nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del regio decreto n. 3267 del 1923 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani) – Previsione che tali interventi, in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa, possono ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica successivamente alla realizzazione delle opere.

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 – Attribuzione all'organo comunale della competenza in materia di accertamenti di compatibilità paesaggistica e dei relativi provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, per opere eseguite in assenza o in difformità dall'autorizzazione – Previsione che le previste sanzioni non si applicano alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica, né alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del medesimo decreto legislativo.

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 – Competenza dei Servizi regionali di tutela del paesaggio – Previsione che gli strumenti urbanistici previsti dall'art. 21 della legge regionale n. 45 del 1989 sono sottoposti all'approvazione paesaggistica del Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio – Previsione che il piano adottato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di adozione e dei relativi allegati, è inviato dall'amministrazione comunale al Servizio tutela del paesaggio regionale che esprime le proprie osservazioni entro sessanta giorni dalla ricezione – Previsione che il piano approvato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di approvazione definitiva e dei relativi allegati, è trasmesso per il provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica al Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio che si esprime entro sessanta giorni dalla ricezione – Previsione che il provvedimento di approvazione paesaggistica è il presupposto per l'entrata in vigore del piano, previa pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

- Legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), artt. 2, comma 1; 4; 6; 7; 12; 14; 15; 18; 19; 27, comma 1, lettera a), e comma 2; 28; 29, comma 1, lettere c) e d).....

Pag. 1

- N. 32. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2019 – Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale – Previsione che i bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società *in house*, siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi.

- Legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019), art. 1.....

Pag. 18



- N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 agosto 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Integrazioni all'art. 39 della legge regionale n. 7 del 2005 – Contenuto e modalità di compilazione, da parte degli esercenti del servizio NCC, del foglio di servizio elettronico – Previsioni concernenti i contenuti e le specifiche tecniche del registro elettronico – Attribuzione alla Giunta regionale dell'adozione di accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati – Possibilità, nelle more dell'adozione dei predetti accorgimenti procedurali, di annotare i dati in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi stabiliti dalla legislazione statale – Disciplina delle modalità di ricezione delle prenotazioni di trasporto presso la rimessa o la sede, anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra la domanda e l'offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri.

- Legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16 (Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna), art. 2.

Pag. 24

- N. 171. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine del 3 giugno 2025

Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Previsione che per assicurare il relativo finanziamento vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro – Previsione che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima.

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27.

Pag. 33

- N. 172. Ordinanza del Tribunale di Nola del 15 luglio 2025

Processo penale – Giudizio abbreviato – Decisione – Previsione che quando né l'imputato né il suo difensore hanno proposto impugnazione contro la sentenza di condanna, la pena inflitta è ulteriormente ridotta di un sesto dal giudice dell'esecuzione – Mancata previsione che il giudice dell'esecuzione possa applicare la detenzione domiciliare sostitutiva ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti.

- Codice di procedura penale, artt. 442, comma 2-bis, e 676, comma 3-bis.

Pag. 42

- N. 173. Ordinanza della Corte militare d'appello del 14 luglio 2025

Processo penale – Giudizio abbreviato – Limiti all'appello – Possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. – Esclusione.

- Codice di procedura penale, art. 443, comma 1.

Pag. 51

- N. 174. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 1° agosto 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: convalida 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. 56

N. 175. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 1° agosto 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: convalida 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. 68

N. 176. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 1° agosto 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: convalida della proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

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

Pag. 80



N. 177. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 7 agosto 2025

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 142 del 2015 (necessità di determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussistenza del rischio di fuga)] – Attribuzione della competenza alla Corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla Corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.....

Pag. 92



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 31

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Definizione degli interventi edilizi – Previsione che ai fini di una corretta applicazione delle definizioni dei medesimi interventi, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario.

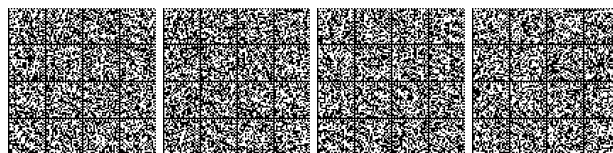
Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Stato legittimo dell'immobile – Previsione che negli immobili oggetto di condono edilizio realizzati in contrasto con le norme urbanistiche sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico – Previsione che, sia in caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, sia in caso di edifici di nuova costruzione o ampliamento di quelli esistenti, sono ammesse, a determinate condizioni, deroghe alle normative regionali o regolamenti edilizi comunali, anche con riferimento alle distanze minime dai confini, delle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario – Previsione che le deroghe vanno esercitate nel rispetto delle distanze minime riportate nel codice civile.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Interventi di efficientamento energetico – Prevista esclusione dal computo dei volumi e dall'altezza massima dell'edificio, degli spessori di murature esterne, degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e dei rapporti di copertura nei limiti indicati, anche nel caso di edifici nuovi.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Opere eseguite in totale difformità dal titolo abilitativo – Previsione che sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 30 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e il 20 per cento, in tutti gli altri casi, dei limiti indicati nel progetto, nonché modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni – Previsione che è, in ogni caso, considerata totale difformità la modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza quando non vi è alcuna sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Variazioni essenziali e parziali difformità – Previsione che per parziali difformità rispetto al progetto approvato si intendono le variazioni che non raggiungono i limiti fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, le variazioni superiori al 50 per cento.



Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari – Previsione che in materia di agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari trovano applicazione l'art. 24, esclusi i commi 5-bis, 5-ter e 5-quater, e l'art. 26 del d.P.R. n. 380 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso – Previsione che le destinazioni d'uso di riferimento per le varie unità immobiliari sono definite con apposita direttiva emanata ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 45 del 1989 – Previsione che fino all'approvazione delle medesime direttive rimangono in vigore le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale 9 agosto 2018, n. 79 – Previsione che la destinazione d'uso di una unità immobiliare è quella stabilita dalla prevista documentazione – Previsione che nel caso in cui tale documentazione indichi, per la singola unità immobiliare, più destinazioni, la destinazione d'uso dell'intera unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile – Previsione che si definisce mutamento della destinazione d'uso di una unità immobiliare ogni forma di utilizzo diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Parcheggi privati – Previsione che nelle modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Interventi edilizi realizzati in assenza di SCIA o in difformità da essa – Previsione che prima dell'accertamento dell'esecuzione delle opere in assenza di SCIA o in difformità da essa, può essere trasmessa una comunicazione di mancata SCIA corredata di tutti gli elaborati previsti dall'art. 10-bis, comma 2, della legge regionale n. 23 del 1985 e, in tal caso, la sanatoria è condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti.

Edilizia e urbanistica – Interventi edilizi – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 23 del 1985 – Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità – Previsione che in materia di accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità trova applicazione l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Acque – Territorio e patrimonio idrico – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 – Pianificazione comunale – Previsione che il piano deve considerare l'intero territorio comunale, nonché le acque costiere di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 152 del 2006, immediatamente prospicienti la linea di battigia marina, alle quali, in mancanza di specifica normativa, si estende la disciplina delle aree a terra.

Paesaggio – Pianificazione – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 45 del 1989 – Disposizioni di salvaguardia delle zone umide – Previsione che l'art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale si interpreta nel senso che sono beni paesaggistici le zone umide di cui alla lettera g), come individuate e rappresentate nella cartografia del piano paesaggistico regionale nella loro dimensione spaziale – Previsione che il vincolo paesaggistico si estende, oltre il perimetro individuato, alla fascia dei 300 metri dalla linea di battigia degli specchi acquei interni alla zona umida e rappresentati nella cartografia ufficiale regionale – Previsione che le aree interne al medesimo vincolo paesaggistico sono oggetto di conservazione e tutela dei rispettivi caratteri naturalistici, ambientali, morfologici e paesaggistici e ad esse si applicano le previsioni dell'art. 18, comma 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale.

Ambiente – Foreste – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 8 del 2016 – Interventi e trasformazioni realizzati nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del regio decreto n. 3267 del 1923 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani) – Previsione che tali interventi, in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa, possono ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica successivamente alla realizzazione delle opere.

Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 – Attribuzione all'organo comunale della competenza in materia di accertamenti di compatibilità paesaggistica e dei relativi provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, per opere eseguite in assenza o in difformità dall'autorizzazione – Previsione che le previste sanzioni non si applicano alle opere pubbliche realizzate in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica, né alle opere realizzate prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico di cui alla parte terza del medesimo decreto legislativo.



Paesaggio – Autorizzazione paesaggistica – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifica alla legge regionale n. 12 del 1998 – Competenza dei Servizi regionali di tutela del paesaggio – Previsione che gli strumenti urbanistici previsti dall'art. 21 della legge regionale n. 45 del 1989 sono sottoposti all'approvazione paesaggistica del Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio – Previsione che il piano adottato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di adozione e dei relativi allegati, è inviato dall'amministrazione comunale al Servizio tutela del paesaggio regionale che esprime le proprie osservazioni entro sessanta giorni dalla ricezione – Previsione che il piano approvato, completo della deliberazione del Consiglio comunale di approvazione definitiva e dei relativi allegati, è trasmesso per il provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica al Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio che si esprime entro sessanta giorni dalla ricezione – Previsione che il provvedimento di approvazione paesaggistica è il presupposto per l'entrata in vigore del piano, previa pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

- Legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), artt. 2, comma 1; 4; 6; 7; 12; 14; 15; 18; 19; 27, comma 1, lettera a), e comma 2; 28; 29, comma 1, lettere c) e d).

Ricorso *ex art. 127* della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, (c.f. 80224030587), fax 06/96514000 — PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12, ricorrente;

contro: Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, resistente;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del 4 agosto 2025, degli articoli 2, 4, 6, 7, 12, 14, 15, 18, 19, 27, comma 1, lettera a), 27, comma 1, lettera a) e comma 2, 28, 29, comma 1, lettere c) e d) della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025, recante «Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2025, n. 105», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) n. 35 in data 19 giugno 2025 (parte I e II).

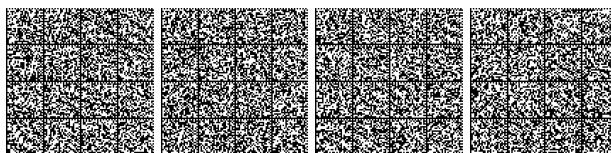
La legge regionale in esame, che riguarda il riordino e il coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito con modificazioni in legge 24 luglio 2024, n. 105, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 2, 4, 6, 7, 12, 14, 15, 18, 19, 27, comma 1, lettera a) e comma 2 e 28, 29, comma 1, lettere c) e d).

Le disposizioni suddette, per i motivi di seguito specificati, risultano eccedere dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Sardegna dallo Statuto speciale di autonomia (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), andando a violare l'art. 117, comma secondo, lettere a), h), l), m), r) e s) della Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché con gli articoli 9, 32, 42 della Costituzione.

La Regione autonoma della Sardegna, in forza dell'art. 3, lettera f) e art. 6 dello Statuto speciale (L. Cost. n. 3/1948), e in coerenza con l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ha una competenza legislativa esclusiva in materia di «urbanistica e opere pubbliche».

Tale attribuzione, seppur ampia, non può tuttavia tradursi in una piena ed incondizionata autonomia normativa.

E la giurisprudenza costituzionale ha infatti costantemente ribadito come anche le regioni a statuto speciale siano vincolate al rispetto di principi e materie trasversali, tra cui spiccano le riforme economico-sociali di interesse nazionale, l'ordinamento civile — ambito che include le fondamentali norme di diritto privato inerenti alla proprietà, ai contratti e ai rapporti obbligatori, la cui disciplina non può essere disomogenea su base regionale — e la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali. L'analisi delle norme regionali in oggetto evidenzia come le stesse, nell'introdurre deroghe o previsioni specifiche, incidano su tali limiti inderogabili, violando principi di coerenza ordinamentale e di tutela dei diritti fondamentali che, per loro natura, richiedono un'uniforme.



Ciò premesso, le disposizioni sopra citate, ledendo nei termini che di seguito si esporranno i precetti costituzionali a presidio delle competenze legislative statali, devono essere impugnate per i seguenti:

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 della legge della Regione autonoma Sardegna n. n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s)* e *m)*, in relazione agli articoli 2-bis, 3 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 quali norme di riforma economico sociale nonché con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, rubricato «Introduzione nella legge n. 23 del 1985 di norme in materia di definizione di interventi edilizi, stato legittimo dell'immobile, attività edilizia e caratteristiche del titolo abilitativo», introduce nella legge regionale n. 23 del 1985 un articolo aggiuntivo 2-bis, rubricato «Definizione degli interventi edilizi».

Il predetto articolo, al comma 1, opera un rinvio all'art. 3, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, (di seguito, il «TUE»), per la definizione degli interventi edilizi.

Purtuttavia, al comma 3, prevede che «ai fini di una corretta applicazione delle definizioni di cui al comma 1, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario».

Occorre premettere che in base al combinato disposto degli articoli 3 e 10 del TUE, la realizzazione di volumi «fuori sagoma» rientra in ogni caso tra gli interventi di nuova costruzione e, pertanto, richiede sempre il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *a)*, del TUE; al contrario, la realizzazione di volumi «entro sagoma» non costituisce una tipologia di intervento qualificabile, in ogni caso, quale intervento di ristrutturazione edilizia.

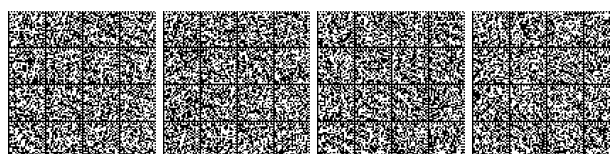
Sul punto, la giurisprudenza ha fornito indicazioni utili per comprendere fino a quale misura può essere effettuato un aumento di volumetria in ristrutturazione pesante, senza per ciò stesso ricadere nel regime proprio della «nuova costruzione», che non è assoggettabile a SCIA alternativa ma soltanto a permesso di costruire.

In particolare, è stato autorevolmente affermato che le «modifiche volumetriche previste dall'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 per le attività di ristrutturazione edilizia (assentibili, a scelta dell'interessato, o con permesso di costruire o con *DIA*) devono consistere in diminuzioni o trasformazioni dei volumi preesistenti ovvero in incrementi volumetrici modesti, tali da non configurare apprezzabili aumenti di volumetria, perché altrimenti verrebbe meno la linea di distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione» (*cfr.*, *ex multis*, Cassazione n. 47046/2007, ribadito, più di recente, da Cassazione n. 43530/2019). Nello stesso senso, è stato ulteriormente precisato che «la ristrutturazione edilizia si caratterizza anche per la previsione di possibili incrementi volumetrici, ma ciò rende necessaria una lettura della norma nel senso che l'aumento di cubatura deve essere senz'altro contenuto, in modo da mantenere netta la differenza con gli interventi di nuova costruzione» (*cfr.*, *ex multis*, Cassazione n. 38611/2019).

Premesso quanto sopra, l'art. 2, della legge regionale impugnata si pone in contrasto anzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)* della Costituzione atteso che la disposizione in esame, incidendo sull'individuazione delle categorie di interventi edilizi e, in particolare, qualificando l'ampliamento di volume «entro sagoma» quale intervento di ristrutturazione edilizia, introduce un automatismo che si pone in contrasto con le previsioni di cui agli articoli 3 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che costituiscono norme di riforma economico sociale.

A tal ultimo riguardo, la Regione autonoma della Sardegna, ancorché in forza dell'art. 3, lettera *f)*, e art. 6, dello Statuto speciale della legge costituzionale n. 3/1948 e in coerenza con l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, detenga una competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica», tale attribuzione, seppur ampia, non può tuttavia tradursi in una piena ed incondizionata autonomia normativa, avendo la giurisprudenza costituzionale costantemente ribadito come anche le Regioni a statuto speciale siano vincolate al rispetto di principi e materie trasversali, tra cui spiccano le norme di riforme economico-sociali di interesse nazionale, relativamente ad ambiti in cui la cui disciplina non può essere disomogenea su base regionale.

Secondo la giurisprudenza costituzionale la disciplina statale inerente ai titoli abilitativi di cui al Trattato sull'Unione europea (e, nella fattispecie, gli articoli 3 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001) («deve [...] qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale» (sentenza n. 147 del 2023), condividendo di queste «le caratteristiche salienti» che vanno individuate «nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita



economico-sociale di rilevante importanza» (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, «rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 90 del 2023; da ultimo si v. Corte costituzionale sentenza n. 22/2025).

La disposizione censurata, come anticipato, nel qualificare l'ampliamento di volume «entro sagoma» quale intervento di ristrutturazione edilizia, introduce un automatismo in palese contrasto con i su richiamati principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità in base ai quali, delineando i confini tra «ristrutturazione edilizia» e «nuovo intervento» in base alle predette disposizioni del TUE, occorre verificare la consistenza dell'intervento e, quindi, l'impatto in termini di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio interessato.

Ne discende che la disposizione regionale viola palesemente l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, per avere la regione travalicando i limiti della competenza legislativa esclusiva attribuita a livello statutario che deve comunque essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale che nella fattispecie sono da rinvenire nelle previsioni del Trattato sull'Unione europea recanti i titoli edilizi e la qualificazione degli interventi sottoposti a permessi di costruire, in quanto di queste condividono le caratteristiche salienti, che vanno individuate nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza.

Pertanto, le predette previsioni del Trattato sull'Unione europea rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2018).

La disposizione, incidendo sull'individuazione delle categorie di intervento edilizio, si risolve altresì in una potenziale modifica del regime amministrativo dei titoli abilitativi. La potenziale individuazione, da parte della norma regionale, di un titolo edilizio differente rispetto a quello previsto nel Trattato sull'Unione europea potrebbe implicare trasformazioni del territorio così significative da incidere, in maniera sproporzionata e irragionevole, sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, così ponendosi altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

Sotto altro profilo, l'art. 2, comma 1, introducendo l'art. 2-bis, comma 5, consente l'esecuzione di interventi che prevedano l'integrale demolizione di edifici e la loro ricostruzione, nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra edifici, tra pareti finestrate, dalle strade e dai confini.

In tema di demolizione e ricostruzione di edifici nelle zone omogenee A o comunque in zone di particolare pregio storico o artistico, l'art. 2-bis, comma 1-ter, del Trattato sull'Unione europea ha posto un'ulteriore condizione perché la ricostruzione possa avvenire nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti: e cioè che l'intervento sia contemplato «esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale».

La ratio della previsione risiede nell'esigenza di assicurare una maggior tutela al valore d'insieme delle aree soggette allo specifico regime delle zone A e dei centri storici, escludendo che all'interno di esse gli interventi di cui al medesimo comma 1-ter dell'art. 2-bis possano essere direttamente realizzati dagli interessati e stabilendo invece che essi debbano inserirsi nella più generale considerazione del contesto di riferimento, che solo un piano particolareggiato può assicurare.

In tal senso, anche la disposizione da ultimo richiamata si pone in contrasto, per le medesime ragioni sopra illustrate, con i principi fondamentali di tutela dell'ordinato assetto del territorio nonché di tutela del patrimonio storico e artistico di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rilevando come la stessa si traduca in una sostanziale spoliazione a danno delle amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, rispetto alle quali l'art. 2 bis, comma 1-ter del Trattato sull'Unione europea fa salve «le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela», e quindi la facoltà che tali amministrazioni possano dettare prescrizioni diverse e anche più rigorose per l'effettuazione degli interventi in discorso, tenuto conto dello specifico contesto preso in considerazione.

Sotto tale ultimo aspetto, la disposizione censurata — introducendo una previsione più rigorosa — si pone in contrasto altresì con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 9-bis, comma 1-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 quale norma di riforma economico sociale nonché per contrasto con l'art. 42 della Costituzione.



L'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame inserisce nella legge regionale n. 23 del 1985 un ulteriore art. 2-ter, il quale, al comma 2, prevede che negli immobili oggetto di condono edilizio sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

La disposizione censurata introduce un «vincolo» ostativo verso l'esecuzione di determinati interventi su immobile o unità immobiliare oggetto di condono edilizio il quale, al pari dell'accertamento di conformità, costituisce un presupposto per l'esecuzione di qualsiasi ulteriore intervento edilizio.

Tale intervento normativo si pone in antitesi e non risulta pertanto coerente con quanto previsto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del TUE, da ultimo novellato ad opera del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, il quale stabilisce che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è, tra l'altro, quello stabilito dal titolo che ne «ha legittimato» la costruzione, ovverosia anche quello rilasciato a seguito di condono.

La Regione autonoma Sardegna, al pari di quanto evidenziato nel precedente motivo le cui considerazioni devono essere integralmente richiamate in questa sede, superando gli ambiti riservati alla potestà legislativa esclusiva fissata dallo Statuto, ha introdotto una disposizione che si pone in contrasto con una disposizione che integra una delle norme di riforma economico sociale.

Ne discende che la previsione impugnata viola l'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, atteso che il legislatore regionale è chiamato a rispettare le disposizioni di carattere generale che integrano, come nella specie, norme di riforma economico sociale.

In ogni caso, la predetta disposizione — nella parte in cui limita le facoltà del proprietario di realizzare taluni interventi edilizi in un immobile (o unità immobiliare) oggetto di condono — si pone in contrasto con l'art. 42 della Costituzione in ragione del pregiudizio arrecato al privato proprietario dell'immobile che, ancorché non espropriato della titolarità, è sottoposto ad una disciplina che svuota di contenuto il diritto di proprietà.

Nell'immobile o unità immobiliare per il quale è intervenuto un condono edilizio — in base alla disciplina introdotta dalla Regione autonoma Sardegna — sussiste un'evidente limitazione alle facoltà proprietarie, ancorché il condono, come rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 119 del 2024 «ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia».

Si ritiene, pertanto, di poter concludere, evidenziando come vada esclusa la legittimità costituzionale di una disposizione che comporti per il proprietario, ancorché non espropriato della titolarità, uno svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo, e cioè con graduale degrado e perimento del bene (costruzione) ed una progressiva inutilizzabilità e distruzione dell'edificio, in rapporto alla destinazione inerente alla sua natura (conforme a licenze, concessioni e autorizzazioni ancorché in sanatoria). Si tratta in ogni caso di edifici legittimamente esistenti e ovviamente regolarmente assentiti (fin dall'origine o con valido condono in sanatoria non oggetto di successivi interventi repressivi o di annullamento) dal punto di vista urbanistico o sotto il profilo di speciali vincoli (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 529 del 1995; sentenza n. 238 del 2000; cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 5358 del 2016).

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma lettera h), della Costituzione in relazione agli articoli 49 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753.

L'art. 4, rubricato «Integrazioni all'art. 3-bis della legge regionale n. 23 del 1985 in materia di incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico» ha inserito due nuovi commi nell'art. 3-bis della legge regionale n. 23 del 1985, prevedendo che, sia in caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, sia in caso di edifici di nuova costruzione o ampliamento di quelli esistenti, sono ammesse, a certe condizioni, deroghe alle normative regionali o regolamenti edilizi comunali, anche con riferimento alle «distanze minime di protezione del nastro statale ferroviario...».

I due commi introdotti (comma 3-bis e comma 3-ter) introdotti dall'art. 4 della legge regionale censurata stabiliscono che le suddette deroghe vanno esercitate nel «rispetto delle distanze minime riportate nel codice civile».

La disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, recante «Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto» il quale non consente, se non nei termini che di seguito si esporranno, la possibilità di derogare alla distanza minima ivi disciplinata (fissata in metri 30).



Secondo l'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 753/1980 «Lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia».

La deroga al rispetto delle distanze legali dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia (fissata in metri 30 dall'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980) può essere autorizzata, in base all'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980, previa autorizzazione di R.F.I., quando «... la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano».

L'inquadramento generale della fascia di rispetto ferroviaria restituisce un assetto normativo in base al quale la fissazione delle distanze minime tra i manufatti edilizi e le linee ferroviarie risponde a esigenza di carattere generale, diretta, oltretutto alla regolarità dell'esercizio ferroviario, alla prevenzione di danni o di pregiudizi che possono essere arrecati alla sicurezza delle persone e delle cose, con una competenza propria della polizia amministrativa relativa alla sicurezza e alla regolarità dell'esercizio ferroviario.

La stessa legislazione statale — laddove ammette la possibilità di derogare alle distanze minime stabilite dall'art. 49 dello stesso decreto, richiede al riguardo un'apposita autorizzazione da parte di Rete Ferroviaria Italiana — su richiesta dei soggetti interessati, sempreché questi ultimi dimostrino la peculiarità delle esigenze che li hanno indotti a prevedere distanze inferiori e, nello stesso tempo, i competenti uffici statali vi acconsentano, ritenendo che non ne risultino pregiudicate la sicurezza dei trasporti e la conservazione degli impianti ferroviari.

La distanza minima di 30 metri non è dunque meramente indicativa, ma rappresenta un limite inderogabile, salvo che il richiedente l'autorizzazione a costruire a distanza inferiore non dimostri l'assenza di rischi concreti legati all'edificazione. Peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'onere di provare l'insussistenza di rischi concreti spetta a chi chiede la deroga alla distanza minima. Dunque, è ormai pacifico ritenere che la distanza di 30 metri dalle ferrovie sia un parametro fondamentale per le costruzioni, con possibilità di deroga solo a fronte di precise e documentate garanzie di sicurezza.

Le disposizioni contenute negli articoli 49 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, delineano pertanto uno strumento di tutela della sicurezza che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, è materia ascritta alla competenza legislativa statale in modo esclusivo (in tal senso, Corte costituzionale, n. 999 del 1988).

In tal senso, la Regione autonoma della Sardegna, ancorché in forza dell'art. 3, lettera *f*) e art. 6 dello statuto speciale della legge costituzionale n. 3/1948 e in coerenza con l'art. 116, terzo comma, della Costituzione, detenga una competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica», ha invaso la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di sicurezza e, in ogni caso, ha introdotto una disciplina che si pone in contrasto le suddette disposizioni che, alla luce delle ragioni che sono state sopra enunciate, costituiscono norme di riforma economica sociale cui la Regione è chiamata comunque ad attenersi, rispondendo peraltro ad un interesse unitario, esigendo tali disposizioni un'attuazione su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, una disposizione — come quella che nella specie è stata introdotta dalla Regione autonoma Sardegna la quale ammette deroghe a questa distanza, senza porre il limite previsto dagli articoli 49 e 60 — del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980 determina un'evidente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

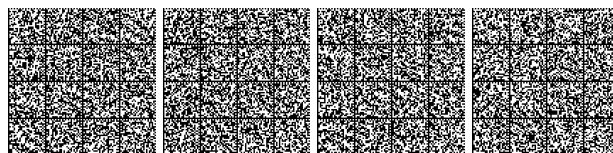
4) Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione in relazione all'art. 13 del decreto legislativo n. 73 del 2020 che ha abrogato l'art. 14, comma 6 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 nonché per contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

L'art. 4 della legge regionale, nella parte in cui modifica l'articolo. 3-*bis* della legge regionale n. 23 del 1985, introduce l'esclusione dal computo dei volumi e dall'altezza massima dell'edificio, degli spessori di murature esterne, degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e dei rapporti di copertura nei limiti ivi indicati, per interventi di efficientamento energetico anche nel caso di edifici nuovi.

Tale previsione si pone in contrasto con quanto stabilito a livello statale, a seguito dell'abrogazione dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, avvenuta ad opera dell'art. 13 del decreto legislativo n. 73 del 2020.

Per effetto dell'abrogazione del comma 6 dell'art. 14, le suddette esclusioni sono possibili solo per interventi su edifici esistenti.

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta più volte sulla legittimità di leggi regionali che prevedono deroghe *ex lege* agli spessori delle murature di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968.



La Corte ha chiarito che le regioni possono introdurre deroghe a tali norme, solo se riguardano i limiti stabiliti dalla normativa locale.

Le leggi regionali che prevedono deroghe agli spessori delle murature, e più in generale alle distanze tra edifici, sono legittime, purché tali deroghe si riferiscano ai limiti stabiliti dalla normativa locale (piani urbanistici e regolamenti edilizi) e non a quelli previsti dalla normativa statale. Le deroghe possono riguardare i limiti stabiliti dai regolamenti edilizi e dai piani urbanistici, ma non i parametri minimi stabiliti dalla normativa statale. In sostanza, la Corte costituzionale ha bilanciato l'autonomia delle regioni nella pianificazione urbanistica con la necessità di rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale e di tutelare il paesaggio.

Ebbene, con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73, l'art. 13 ha abrogato il comma 6 dell'art. 14 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, con ciò definitivamente escludendo che le deroghe ammesse per promuovere l'efficienza energetica possano applicarsi agli edifici nuovi.

Pertanto, l'art. 4, comma 1, della legge in esame, che, come detto, modifica l'articolo. 3-*bis* della legge regionale n. 23 del 1985, nel non distinguere tra edifici nuovi e edifici esistenti, ai fini dell'applicabilità della deroga di cui all'art. 3-*ter* della legge regionale n. 23 del 1985, non tiene conto della necessità di bilanciare l'autonomia, anche speciale, delle regioni nella pianificazione urbanistica con la necessità di rispettare i principi stabiliti dalla normativa statale.

Ne discende la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, per inosservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, la Regione autonoma Sardegna ha invaso la sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui alla lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, introducendo una disposizione che introduce una deroga di tale rilievo che, se consentite, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione sotteso anche all'intervento del legislatore statale del 2020.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, comma 2 lettera *l*) e *s*) della Costituzione in relazione agli articoli 31 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

L'art. 6 della legge regionale impugnata sostituisce integralmente l'art. 4 della legge regionale n. 23 del 1985, riguardante le opere eseguite in totale difformità dal permesso di costruire, prevedendo, al novellato comma 2 di detto art. 4, che sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo, l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 20 per cento dei limiti indicati nel progetto, nonché le modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni.

Inoltre, al medesimo comma 2, la disposizione qualifica, in ogni caso, quale totale difformità la modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza quando non vi è alcuna sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato.

Le disposizioni non risultano coerenti rispetto all'impianto prefigurato dal testo unico dell'Edilizia. Invero, l'art. 31 del TUE, al comma 1, definisce le casistiche di totale difformità dal permesso di costruire in termini esclusivamente qualitativi, facendovi rientrare gli interventi che, sotto vari profili, hanno come effetto quello di comportare la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello assentito, ovvero di un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza e autonomamente utilizzabile.

Al riguardo, in base all'art. 32, comma 1, del TUE, alla legislazione regionale è esclusivamente attribuita la competenza a stabilire, entro i parametri specificamente indicati dalle lettere dalla *a*) alla *e*), quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto dei limiti posti al riguardo dalla legislazione statale e, in particolare, dal menzionato art. 31 del TUE.

Orbene, la disposizione in esame, nel determinare una collocazione delle diverse ipotesi di violazione edilizia all'interno delle categorie della totale difformità e della variazione essenziale, potenzialmente differente rispetto a quella risultante dall'applicazione della normativa statale rilevante (articoli 31 e 32 del TUE), viola le predette norme che costituiscono principi fondamentali di riforma-economico sociale cui si deve attenere la disciplina regionale, incidendo altresì sull'individuazione delle fattispecie di reato, determinando una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio, in violazione dunque anche della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*) della Costituzione.



Per altro verso, la disposizione, nell'incidere sull'individuazione della species di violazione edilizia di volta in volta rilevante, consente la regolarizzazione di difformità edilizie sulla base di titoli abilitativi diversi o di procedure diverse da quelli indicati dalle norme di principio statali, intaccando le scelte di principio operate dal legislatore statale sul versante della sanatoria, incorrendo nella pertanto nella violazione delle norme di riforma economica sociale cui la regione autonoma Sardegna, nell'esercizio delle competenze statutarie (già richiamate), deve osservare.

Infatti, mentre gli interventi costituenti variazione essenziale sono assoggettati alla procedura di sanatoria prevista dall'art. 36-*bis* del TUE, quelli realizzati in totale difformità dal permesso di costruire sono soggetti al regime, più rigido, di cui all'art. 36 del TUE.

La legislazione regionale non è in alcun modo abilitata a subordinare la sussistenza della condizione di «totale difformità» mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che potrebbero avere, quale effetto, non solo quello di circoscrivere la portata della condotta abusiva, nonché i suoi effetti, anche sul versante della sanzione penale, ma anche quello di ledere le scelte di principio sul versante della sanatoria, in relazione all'an, al quando e al *quantum*.

La disposizione regionale censurata, fuoriuscendo dalle competenze fissate dalle previsioni statutarie richiamate nell'ambito del primo motivo e si pone pertanto in contrasto con le disposizioni di principio che costituiscono norme di riforma economico sociale, andando a violare la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione nonché la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s).

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 7, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) e s) della Costituzione in relazione all'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

L'art. 7, riguardante le variazioni essenziali e le parziali difformità, modifica l'art. 5 della legge regionale n. 23 del 1985, il quale prevede, al comma 1-*bis* di nuova introduzione, che per parziali difformità rispetto al progetto approvato si intendono le variazioni che non raggiungono i limiti fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, le variazioni superiori al 50 per cento. Al pari della fattispecie della «totale difformità», anche per la parziale difformità non si rinviengono all'interno dell'art. 34 del Trattato sull'Unione europea criteri quantitativi (e neppure qualitativi) per la definizione delle casistiche rientranti nella categoria.

Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la parziale difformità si configura quando «le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera» (*cfr.*, *ex multis*, Consiglio di Stato, n. 1484 del 2017).

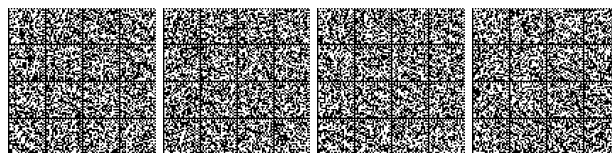
La parziale difformità si configura come una difformità minore e residuale rispetto alla totale difformità e alla variazione essenziale, sicché i suoi confini sono individuabili tra il limite delle tolleranze edilizie (limite inferiore) e quello delle variazioni essenziali (limite superiore). Al riguardo, si intendono integralmente richiamati i motivi di illegittimità riguardanti i vizi di costituzionalità formulati in relazione al precedente art. 6, in quanto la legislazione regionale non è in alcun modo abilitata a subordinare la sussistenza della condizione di «parziale difformità» mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che potrebbero avere, quale effetto, parimenti quello di circoscrivere la portata della condotta abusiva, nonché i suoi effetti, anche sul versante della sanzione penale.

Ne discende che, anche in relazione all'art. 7, al pari della previsione contenuta nella precedente disposizione censurata, sussiste il contrasto con disposizioni di principio che costituiscono norme di riforma economico sociale, andando così a violare la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l) e nonché quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, primo comma, lettera s) della Costituzione in relazione all'art. 24, comma 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e per contrasto con l'art. 32 della Costituzione in relazione al decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, con il quale è stata data attuazione degli articoli 218 e 221 del regio decreto n. 1265/1934.

L'art. 12 della legge regionale impugnata riguardante i requisiti edilizi minimi igienico-sanitari sostituisce l'art. 7-*quater* della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari.

In particolare, il menzionato art. 7-*quater*, al comma 1, esclude l'applicabilità, nell'ambito dell'ordinamento regionale, dei commi da 5-*bis* a 5-*quater* dell'art. 24 del TUE, e, pertanto, allo stato, sono mantenute inalterate le misure minime di agibilità per i monolocali nei limiti fissati dalla normativa nazionale previgente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105, che ha introdotto significative novità sul tema dei cd. «micro-appartamenti».



In particolare, la disposizione in esame, non recepisce le nuove disposizioni statali sulla superficie minima degli alloggi, ancorché espressione di norme di riforma economico sociale nonché livello essenziale delle prestazioni.

Occorre premettere che i commi da 5-bis a 5-quater dell'art. 24 del TUE, introdotti dal citato decreto-legge n. 69 del 2024, nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 20, comma 1-bis, del Trattato sull'Unione europea da parte del Ministero della salute volto a definire i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici, hanno autorizzato il progettista, ai fini del rilascio del certificato di agibilità, ad asseverare la conformità del progetto ai parametri igienico-sanitari in due nuove ipotesi, concernenti le altezze e la superficie interna.

Nel dettaglio, con riguardo alle altezze, il progettista è autorizzato ad asseverare il progetto nei locali aventi un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri, fino al limite massimo di 2,40 metri; mentre, con riguardo alla superficie degli alloggi mono stanza, il progettista viene autorizzato ad asseverare il progetto fino al limite massimo di 20 metri quadrati, in caso di alloggi abitati da una persona, oppure, se abitati da due persone, fino al limite massimo di 28 metri quadrati.

Si prevede, in ogni caso, che il progettista potrà rendere l'asseverazione *de qua* qualora ricorra almeno una delle seguenti condizioni: (i) i locali siano situati in edifici sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sanitarie; (ii) sia contestualmente presentato un progetto che contenga soluzioni di ristrutturazione alternative atte a garantire, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio.

La *ratio* di siffatta disciplina transitoria si rinviene nella necessità di fornire una risposta pragmatica alle mutate esigenze sociali ed economiche, nonché di adeguare la disciplina edilizia alle trasformazioni del contesto urbano, non pregiudicando al contempo l'effettiva sussistenza dei requisiti inderogabili di sicurezza, igiene e salubrità, degli edifici.

La riduzione dell'altezza o della superficie minima degli alloggi mono stanza è stata subordinata dalla legislazione statale alla contestuale sussistenza di un progetto atto a garantire in ogni caso idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio.

In tale ottica, le misure statali sono orientate a fornire soluzioni abitative a una fascia consistente di popolazione di giovani lavoratori, studenti e famiglie monopersonali, consentendo loro di accedere a soluzioni abitative flessibili e a prezzi contenuti, e quindi di realizzare le proprie aspettative di vita e lavoro anche in contesti urbani dove il costo di un alloggio è proibitivo.

Al contempo, tali misure rappresentano una risposta all'esigenza di valorizzare il patrimonio edilizio esistente, limitando il consumo di nuovo suolo e rivitalizzando aree urbane sottoutilizzate.

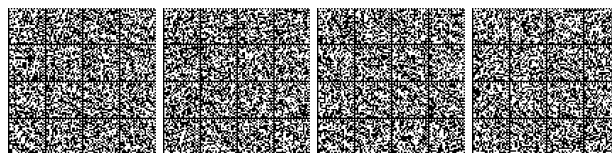
Ciò premesso, l'art. 12, della legge regionale impugnata, nella parte in cui non recepisce il disposto di cui ai menzionati commi 5-bis, 5-ter e 5-quater dell'art. 24 del TUE, è incostituzionale in quanto la materia relativa agli standard edilizi si configura quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non potendosi ammettere — su aspetti di primario rilievo sociale ed economico — una tutela frammentaria e diversificata della disciplina di settore.

A ciò si aggiunga che, pur non recependo i commi 5-bis, 5-ter e 5-quater dell'art. 24 del TUE, il medesimo art. 7-quater, della legge regionale n. 23 del 1985, come novellato dalla legge in esame, ai commi 3 e 6, ammette, ai fini dell'agibilità, deroghe di carattere generalizzato ai rapporti aero-illuminanti di cui al decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975, di attuazione degli articoli 218 e 221 del regio decreto n. 1265/1934, che stabilisce gli standard posti a presidio del diritto alla tutela della salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

In particolare, mentre le ricordate disposizioni statali, da un lato, circoscrivono l'ambito di applicazione oggettivo del regime derogatorio (i.e. alloggi mono stanza) e, dall'altro, fissano limiti quantitativi precisamente individuati cui è subordinata l'asseverazione ai fini dell'agibilità (altezza e superficie minima), l'art. 7-quater, ai commi 3 e 6, dispone una deroga ai rapporti aero-illuminanti suscettibile di trovare potenziale applicazione verso tutti gli immobili situati nel territorio regionale, potendosi la stessa applicare a tutti gli immobili «d) esistenti alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale 5 luglio 1975; e) successivi alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 e esistenti alla data del 24 maggio 2024», e senza nemmeno fissare una misura minima.

Tutto ciò considerato, l'art. 7-quater, in parte *qua* reca pertanto disposizioni lesive dell'art. 32 Costituzione, in quanto contrasta con i parametri interposti rappresentati dalle citate disposizioni del decreto ministeriale 5 luglio 1975, dirette a tutelare la salute e la sicurezza degli ambienti.

A tal proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2024, ha rammentato che le prescrizioni del decreto ministeriale 5 luglio 1975 sono vincolanti per la normativa regionale, in quanto, essendo «legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, [...] sono idonee a esprimere principi fondamentali» (cfr. anche sentenza Corte costituzionale n. 124 del 2021). Le prescrizioni riguardanti



i parametri di aero illuminazione, al pari dell'altezza interna degli edifici, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona. Tali prescrizioni si configurano, pertanto, come principi fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti per la legislazione regionale.

Stante la riconducibilità di tali disposizioni alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, la disposizione impugnata contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, atteso che la Regione autonoma Sardegna ha invaso le competenze del legislatore statale in materia, non attenendosi alle previsioni di cui all'art. 24 del Trattato sull'Unione europea che costituiscono norme generali di riforma economico sociale, violando altresì l'art. 32 della Costituzione.

8) Illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, primo comma, lettera s) della Costituzione in relazione all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

L'art. 14 della legge regionale impugnata apporta modifiche all'art. 11 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso, non recependo le novità introdotte dal decreto-legge n. 69 del 2024 all'art. 23-ter del TUE, in particolare in punto di obblighi relativi all'assolvimento degli oneri urbanistici connessi al mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari, tanto all'interno della stessa categoria funzionale (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o orizzontali), quanto tra categorie funzionali diverse (cd. mutamenti urbanisticamente rilevanti o verticali).

L'art. 23-ter del TUE, come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2024, ha inteso agevolare, mediante l'introduzione di semplificazioni sostanziali e procedurali, i mutamenti di destinazione d'uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere edilizie.

Il citato art. 23-ter, comma 1-bis, dispone che, nei casi di mutamento di destinazione d'uso orizzontale di singole unità immobiliari, non è dovuto il pagamento né degli oneri di urbanizzazione primaria né di quelli di urbanizzazione secondaria ove previsto dalla legislazione regionale.

In tali ipotesi, infatti, l'equivalenza del carico urbanistico viene valutata a priori dalla legislazione statale e, pertanto, il mutamento d'uso non comporta la necessità di adeguare la dotazione esistente di aree per servizi pubblici o di uso pubblico o l'esecuzione di opere di urbanizzazione.

Nel caso di mutamento di destinazione d'uso verticale relativo ad una singola unità immobiliare, il medesimo art. 23-ter, al comma 1-quater, dispone che questo non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi, né al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria, fermo restando il pagamento di quelli di urbanizzazione secondaria, ove previsto dalla legislazione regionale.

La *ratio* della disposizione è rinvenibile nell'esigenza di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari, ad esclusione di quelle rurali, giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B), e C) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato.

A conferma di ciò, il legislatore statale ha ritenuto di non imporre la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria, nella consapevolezza che il loro versamento si risolverebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione). Il favor per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso espresso dal legislatore statale è altresì evidente laddove si consideri che, ai sensi dell'art. 23-ter, commi 1-bis e 1-ter, tanto i mutamenti di destinazione d'uso orizzontali, quanto quelli verticali (nelle zone A), B) e C)), possono essere oggetto soltanto di «specifiche condizioni» da parte degli strumenti urbanistici comunali, in ogni caso sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano.

Il legislatore statale, al primo periodo del comma 3, dell'art. 23-ter del TUE, ha stabilito che i principi discendenti dalle disposizioni dinanzi illustrate trovano in ogni caso applicazione diretta.

Alla luce di quanto sopra, è di chiara evidenza come la disciplina di cui all'art. 23-ter del Trattato sull'Unione europea ponga principi fondamentali di riforma economico sociale, e si configuri, altresì, quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non potendosi ammettere, su tale aspetto di primario rilievo, una tutela frammentaria e diversificata a livello territoriale.



Pertanto, l'art. 14 in esame si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera s) atteso che la regione, invadendo la potestà legislativa attribuita allo Stato e fuoriuscendo dalla potestà statutaria che le è attribuita, ha introdotto una disposizione incostituzionale nella parte in cui non recepisce le semplificazioni concernenti il mutamento di destinazione d'uso introdotte dal citato art. 23-ter del TUE.

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, primo comma, lettera s) della Costituzione in relazione all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

L'art. 18 della legge regionale, nell'apportare modifiche all'art. 15-quater della legge regionale n. 23 del 1985, prevede, tra l'altro, che, nelle modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari. La disposizione, per le medesime ragioni già enunciate in relazione all'art. 14 che si hanno qui per richiamate, risulta non coerente con quanto previsto dall'art. 23-ter, comma 1-bis, del TUE, che, nell'ottica di agevolare i mutamenti di destinazione d'uso ivi previsti, esonera l'interessato dal reperimento delle aree per servizi di interesse generale, nonché dal vincolo della dotazione minima di parcheggi.

Le citate disposizioni statali violate, come detto, finalizzate a principi di semplificazione, costituiscono norme di riforma economico sociale che, come tali, vincolano anche la potestà legislativa della Regione Sardegna.

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) in relazione agli articoli 36-bis e 37, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001 abrogato dal decreto-legge n. 69 del 2024.

L'art. 15 della legge regionale impugnata modifica l'art. 14 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di opere eseguite in assenza di SCIA o in difformità da essa.

In particolare, il citato art. 14, al comma 2, continua a prevedere, in relazione all'ipotesi di opere eseguite in assenza di SCIA o in difformità da essa, una forma di sanatoria condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti, secondo un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'art. 37, comma 4, del TUE, abrogato dal decreto-legge n. 69 del 2024.

A seguito del predetto decreto-legge, l'accertamento di conformità per le opere eseguite in assenza o in totale difformità dalla SCIA è regolato dall'art. 36-bis del TUE, che disciplina altresì l'accertamento di conformità per gli interventi eseguiti in parziale difformità ovvero costituenti variazione essenziale al permesso di costruire.

Il legislatore regionale non ha pertanto recepito il nuovo impianto prefigurato dal testo unico in materia edilizia, continuando a prevedere un regime di sanatoria analogo a quello previsto dal previgente art. 37, comma 4, del TUE.

Pur sussistendo una competenza della Regione autonoma Sardegna statutaria nella materia dell'urbanistica e delle opere pubbliche, quest'ultima va esercitata alla stregua dei principi fondamentali di riforma economico sociale nell'ambito del quale rientrano, per giurisprudenza costituzionale costante, le disposizioni in materia di sanatorie edilizie che sono di esclusiva competenza statale (cfr: Corte costituzionale, sentenza 21 aprile 2021, n. 77 e, di recente, Corte costituzionale n. 22/2025).

Alla stregua delle superiori considerazioni l'art. 15 viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione per avere la Regione autonoma Sardegna invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato, introducendo una disciplina che, fuoriuscendo dalle predette competenze statutarie, si pone in contrasto con le richiamate norme di riforma economico sociale.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l) in relazione all'art. 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001.

L'art. 19 sostituisce l'art. 16 della legge regionale n. 23 del 1985 e prevede una fattispecie di accertamento di conformità, per opere eseguite in assenza di titolo o in difformità totale. Tale disposizione contempla la possibilità di eliminazione degli elementi incongrui e volti alla modifica dell'esistente per ricondurre l'abuso a conformità e quindi a renderlo sanabile, non previsto dall'art. 36 del Trattato sull'Unione europea che, invece, a tal fine, richiede la doppia conformità dell'abuso eseguito alla disciplina urbanistica ed edilizia sia al momento della realizzazione dell'abuso sia al momento della presentazione della domanda.

La giurisprudenza amministrativa e penale hanno pacificamente e costantemente affermato che l'abuso che si intende sanare deve essere quello rilevato e non quello a cui si può pervenire per renderlo sanabile attraverso demolizioni o modificazioni, ciò anche in relazione agli effetti estintivi che la sanatoria di cui all'art. 36 determina sul reato commesso (art. 45 TUE).



Diverso invece è il caso previsto dal successivo art. 20, che nel caso di difformità parziali e variazioni essenziali, alle condizioni ivi espresse, consente l'eliminazione di opere per rendere conforme l'abuso eseguito, come ammesso dall'art. 36-*bis* del TUE. L'art. 36, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, solo «formale», per il caso di assenza o totale difformità dal permesso di costruire, è riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale e vincola anche la potestà legislativa della Regione autonoma Sardegna.

In tal senso, la disposizione risulta illegittima, in quanto, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*cfr.*, *ex multis*, sentenza 21 aprile 2021, n. 77), in tema di sanatorie edilizie, sono di esclusiva competenza statale le scelte di principio, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo in sanatoria e a quali condizioni, che operano alla stregua di principi fondamentali di riforma economico-sociale.

Peraltro, considerato l'effetto estintivo della sanatoria sul reato, la disposizione è suscettibile di incidere sull'individuazione delle fattispecie, e determina una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

12) Illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera a) della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a), l), m) e s), della Costituzione in relazione all'art. 54 del decreto legislativo n. 152/2006, agli articoli 32-35 del codice della navigazione, in relazione all'art. 5, comma 3-*bis*, della legge n. 84 del 1994 nonché in relazione agli articoli 1,2 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 (Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo).

L'art. 27, comma 1, lettera a) modifica l'art. 19 della legge regionale n. 45 del 1989 e prevede che il piano urbanistico comunale debba estendersi, oltre che all'intero territorio comunale, anche alle «acque costiere di cui all'art. 54 del decreto legislativo n. 152 del 2006, immediatamente prospicienti la battigia marina, alle quali, in assenza di normativa specifica, si applicherebbe la «disciplina prevista per le aree a terra».

Al riguardo, l'art. 54 del decreto legislativo n. 152 del 2006 definisce le acque costiere come «le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione».

La disposizione impugnata prevede che il piano urbanistico comunale debba necessariamente estendersi al largo, sino ad un miglio nautico dalla linea di base di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1977, n. 816, recante adesione alla convenzione sul mare territoriale e la zona contigua.

Occorre premettere che alle regioni non è riconosciuta la possibilità di legiferare e/o adottare provvedimenti amministrativi che esplicano i propri effetti oltre i limiti della giurisdizione amministrativa, sulla considerazione secondo cui i confini dovrebbero arrestarsi sulla linea costiera.

In proposito si evidenzia che: a) il mare non fa parte del territorio comunale e non vi è alcuna norma espressa che autorizzi ad includere nel territorio comunale le zone d'acqua del mare territoriale prospicienti la linea di costa, che delimita il territorio comunale; b) il mare territoriale è zona distinta rispetto al territorio nazionale in quanto l'art. 2 della Convenzione di Montego Bay del 1982 afferma che «la sovranità dello Stato costiero si estende, al di là del suo territorio... ad una fascia adiacente di mare, denominata mare territoriale» e che, secondo il successivo comma 3, tale sovranità «si esercita alle condizioni della presente Convenzione e delle altre norme del diritto internazionale».

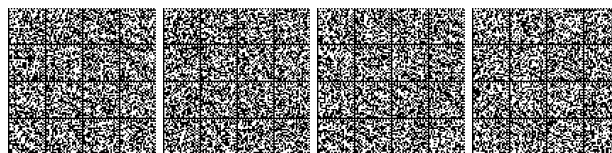
Il fatto che, in diritto internazionale, si riconosca allo Stato costiero l'esercizio della sovranità sul mare territoriale non significa che il medesimo se ne possa appropriare e considerarlo parte del «territorio» nazionale, in virtù del principio della libertà dei mari.

Ciò è dimostrato dal fatto che sul mare territoriale lo Stato costiero, ai sensi della citata convenzione, non può opporsi, ad esempio, al passaggio inoffensivo di navi straniere (art. 17 della convenzione).

La delega alle regioni di funzioni in materia di demanio marittimo operata con i pertinenti provvedimenti normativi non comporta affatto un ampliamento dei limiti amministrativi di regioni e comuni, né una cessione della sovranità dello Stato sul mare territoriale.

A dimostrazione del fatto che la delega alle regioni non può comportare un ampliamento dei loro limiti amministrativi, la disposizione interferisce con la predetta sovranità statale e con le competenze statali in materia di demanio marittimo e portuale, incidendo indirettamente sull'assetto ordinamentale statale in tema di uso, tutela e gestione dei beni pubblici costieri.

Peraltro, la norma coinvolge ambiti riconducibili alla pianificazione degli spazi marittimi di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 (Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello



spazio marittimo) e, per quanto concerne le concessioni demaniali, a quelle ancora di competenza statale, tra cui, in via esemplificativa, le concessioni per l'approvvigionamento di fonti energetiche (cfr. articoli 2, 5 sulla elaborazione e attuazione della pianificazione dello spazio marittimo).

Il predetto decreto, in base a quanto prevede altresì l'art. 1, istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio ecosistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata con legge 2 dicembre 1994, n. 689.

Pur riconoscendo che molte concessioni demaniali marittime rientrano oggi nella competenza degli enti locali, permane la riserva statale su alcune tipologie strategiche, nonché sulle concessioni rilasciate all'interno delle aree di giurisdizione delle Autorità di sistema portuale, che avrebbero meritato un'espressa esclusione dall'ambito applicativo della disposizione regionale in esame.

Peraltro, in tema di porti, l'art. 5, comma 3-bis, della legge n. 84 del 1994 stabilisce che «Nei porti di cui al comma 3, ne quali non è istituita l'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato e approvato dalla regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di sistema portuale regionale, previa intesa con il comune o i comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza, nel rispetto delle normative vigenti e delle proprie norme regolamentari. Sono fatte salve, altresì, le disposizioni legislative regionali vigenti in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale».

Dunque, come si vede, nei porti ove non è istituita l'Autorità di sistema portuale, per la potestà regolatoria in capo a regioni e comuni si è resa necessaria un'espressa attribuzione della legislazione statale, non essendo sufficiente una generica attribuzione di competenza nella materia *de qua* derivante dagli ordinari principi costituzionali di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni. Sotto altro profilo, si rileva che la disposizione non contempla meccanismi di raccordo procedimentale o forme di leale collaborazione con lo Stato, contravvenendo ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di competenze interferenti.

La Corte costituzionale ha infatti affermato costantemente (cfr. sentenze n. 157 del 2017, n. 113 del 2015, n. 180 del 2011) che le regioni non possono incidere, nemmeno in via indiretta, sul regime giuridico dei beni appartenenti al demanio marittimo, la cui disciplina deve essere ricondotta a un interesse unitario nazionale.

Ulteriori profili di illegittimità emergono in relazione alle competenze esclusive statali in materia di tutela della dominicalità del demanio marittimo, che si esplicano, tra l'altro, nei procedimenti di delimitazione (art. 32 cod. nav.), ampliamento (art. 33), consegna ad altre amministrazioni (art. 34) e sdemanializzazione (art. 35) del demanio marittimo, oltre che nella gestione della sua consistenza e destinazione funzionale. La possibilità che disposizioni urbanistiche comunali si estendano, *ope legis*, a porzioni di mare adiacenti alla battigia finisce per interferire con tali prerogative.

In considerazione di quanto sopra esposto, la disposizione, introducendo unilateralmente una disciplina estensiva delle previsioni urbanistiche comunali a porzioni di mare territoriale, si pone in contrasto ed invade la competenza legislativa statale nelle materie del politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ordinamento civile, demanio marittimo e tutela dell'ambiente individuate dall'art. 117, secondo comma, lettere a), l), m) e s), della Costituzione.

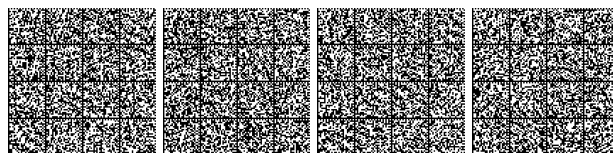
Lo stesso Statuto della Regione Sardegna, all'art. 14, stabilisce che la «Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo», con ciò non facendo minimamente cenno alle acque costiere (territoriali), implicitamente escluse persino dal dubbio se facciano parte o meno delle circoscrizioni regionali o comunali, con ciò non ritenendosi neppure necessario che si dimostri la violazione, pur avvenuta alla stregua di quanto sopra esposto, di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In tale contesto, la Corte costituzionale ha più volte chiarito che la disciplina del demanio marittimo — ivi comprese le modalità di acquisizione, utilizzo e concessione — rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è, pertanto, di competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, nella sentenza n. 94/2019, la Corte ha affermato che la disciplina del demanio marittimo (e ancor più quella delle acque territoriali), «costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, in quanto rientranti nella materia dell'ordinamento civile».

Alla luce delle suesposte considerazioni l'art. 27, comma 1, lettera a) si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere a), l), m) e s), della Costituzione, essendo la Regione autonoma Sardegna intervenuta in materia devoluta alla competenza esclusiva dello Stato, fuoriuscendo anche dagli ambiti fissati dalla competenza statutaria (art. 3, primo comma, lettera l) dello Statuto) che, in ogni caso, deve essere esercitata nel rispetto delle norme di riforma economico sociale.

Tale contesto normativo e giurisprudenziale depone indiscutibilmente per l'incostituzionalità della norma regionale la quale ha violato molteplici parametri costituzionali.



13) Illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per contrasto con l'art. 117, secondo comma lettera *s*) in relazione agli articoli 135, comma 1, 142, comma 2, 143, comma 1 lettera *d*) e lettera *i*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Sotto altro e ulteriore profilo, l'art. 27, al comma 2, si pone in contrasto con l'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che disciplina le fattispecie esenti dalle tutele prescritte dal comma 1 del medesimo articolo, ed in particolare con la lettera *i*) posta a presidio delle «zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448», con cui è stato dato recepimento alla Convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, relativa alla tutela delle zone umide di importanza internazionale. Infatti, la disciplina delle zone umide regionali deve essere sottoposta a copianificazione tra Stato e regione, come previsto dall'art. 135, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo il quale «L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)», nelle forme previste dal medesimo art. 143».

In particolare, la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 143, cui si riferisce l'art. 135 quando impone le materie di copianificazione, prevede che l'elaborazione del Piano comprenda almeno la «eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'art. 134, comma 1, lettera *c*)», loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1».

Al riguardo, è d'uopo precisare che i beni facenti parte dell'Assetto Ambientale regionale, elencati dall'art. 17 delle NTA del PPR, sono stati individuati dalla Regione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, vigente al momento dell'approvazione (8 settembre 2006) e pubblicazione ed entrata in vigore (9 settembre 2006) del Piano paesaggistico regionale. Il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 non prevedeva il principio della pianificazione paesaggistica congiunta obbligatoria, che è stato introdotto solo con il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio».

Il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, entrato in vigore il 24 aprile 2008, ha completamente riscritto, tra gli altri, gli articoli 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, facendo confluire la lettera *i*), dell'art. 143, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 del testo previgente nell'attuale lettera *d*) del testo dell'art. 143, comma 1, come novellato dall'art. 2, comma 6, lettera *p*) del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, in cui è previsto che il PPR comprenda la «*d*) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'art. 134, comma 1, lettera *c*)», loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1.».

Di talché le zone umide regionali individuate dal PPR, e sottoposte a tutela ai sensi degli articoli 17 e 18 delle NTA del PPR, fanno parte dei beni indicati dall'art. 143, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come integrato dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, per i quali vige l'obbligo di pianificazione congiunta stabilito ai sensi dell'art. 135, comma 1, ultimo periodo del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo il quale «L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)», nelle forme previste dal medesimo art. 143».

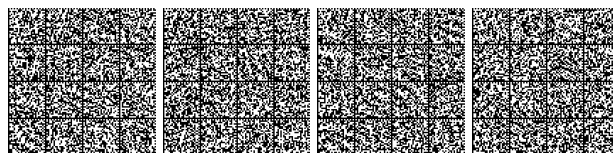
Inoltre, intervenendo unilateralmente con legge regionale nelle modifiche del PPR, la regione contravviene al principio di leale collaborazione e all'art. 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Sul punto, si osserva che la giurisprudenza costituzionale, si è espressa affermando che «integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo» (sentenza n. 251 del 2021, punto 3).

Ne discende come la norma regionale si ponga in contrasto con l'art. 117 lettera *s*) della Costituzione, per quel che riguarda le procedure di co-pianificazione del piano paesaggistico regionale di cui all'art. 135, decreto legislativo n. 42/2004, nonché con il principio di leale collaborazione Stato-regione, di cui all'art. 5 della Costituzione.

14) Illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) in relazione agli articoli 1 e 7 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267 nonché in relazione all'art. 53, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 28 modifica l'art. 19, introduce il comma 5-*quater* nell'art. 19 della legge regionale n. 8 del 2016 rubricata «Legge forestale della Sardegna», prevedendo che gli interventi e le trasformazioni realizzati in zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa, possano ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica anche successivamente alla realizzazione delle opere.



Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 7 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, quale norma interposta dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Costituzione.

La Regione autonoma Sardegna ha chiaramente superato le competenze fissate dall'art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, intervenendo in materia in senso contrario al legislatore nazionale.

La materia disciplinata dal r.d.l. n. 3267 del 1923, relativa al «vincolo per scopi idrogeologici» e ai terreni di qualsiasi natura e destinazione» (art. 1, r.d.l. n. 3267/1923) ricade infatti nell'ambito delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Costituzione.

Ciò si evince chiaramente da una lettura sistematica delle disposizioni in materia: l'art. 53, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che apre la sezione I della parte terza, recante «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione», individua tra le finalità delle disposizioni della suddetta sezione «[...] il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione».

Tale lettura è condivisa dalla giurisprudenza amministrativa in base alla quale «[il vincolo idrogeologico, secondo quanto previsto dall'art. 1 r.d.l. 30 dicembre 1923 n. 3267, riguarda direttamente e specificamente i terreni [...] ed ha come finalità quella di prevenire smottamenti e movimenti franosi] e «consente alla pubblica amministrazione di adottare qualsiasi misura — tanto restrittiva, quanto impeditiva — per ragioni di tutela ambientale» (Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2009, n. 5424). A tal proposito, è pacifico che le competenze statali di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Costituzione costituiscono limite all'esercizio delle competenze legislative regionali previste dagli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto speciale della Sardegna (*Cfr.* sul punto Corte costituzionale 28 gennaio 2022, n. 24; *Id.*, 6 luglio 2021, n. 138).

L'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923 prevede che per i terreni vincolati, la trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e la trasformazione dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione, sono subordinate ad autorizzazione, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni di cui all'art. 1.

La giurisprudenza qualifica pacificamente tale atto, come un titolo ampliativo («autorizzazione» Tribunale amministrativo regionale Puglia, Lecce, sez. 1, 12 dicembre 2016, n. 1850; oppure «nulla osta»: Cons. Stato, V, n. 5424/2009) da conseguire necessariamente prima della realizzazione dell'intervento. In particolare, il giudice amministrativo ha espressamente statuito che «il regio decreto n. 3267 del 1923, recante Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani, non prevede il rilascio di parere e/o nulla osta a sanatoria, ma solo l'autorizzazione preventiva» (TAR Puglia, Bari, sez. III, 26 gennaio 2012, n. 246). L'art. 28, dunque, viola i principi e le disposizioni sopra citati, con particolare riferimento all'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, nella misura in cui prevede che gli interventi e le trasformazioni realizzati in zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, in assenza della prescritta autorizzazione o in difformità da essa, possano ottenere l'accertamento della compatibilità idrogeologica anche successivamente alla realizzazione delle opere, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Costituzione e superamento della competenza statutaria.

15) Illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*) della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *l*) e *s*) della Costituzione, nonché con l'art. 9 della Costituzione in relazione all'art. 167 del decreto legislativo 42/2004.

L'art. 29, comma 1, lettera *c*), inserisce un nuovo art. 5-ter nella legge regionale n. 12 del 1998, che attribuisce all'organo comunale le competenze in materia di provvedimenti di accertamenti di compatibilità paesaggistica e di relativi provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 167 del decreto legislativo n. 42/2004.

Quanto previsto ai commi 4 e 5 del nuovo art. 5-ter contrasta con la sovraordinata norma statale di cui all'art. 167 del decreto legislativo n. 42/2004, ove non si prevedono le esclusioni di applicazione delle sanzioni rispettivamente per opere pubbliche eseguite in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica e per i casi di opere eseguite prima dell'apposizione del vincolo paesaggistico.

Si tratta di previsioni lesive delle prerogative esclusive dello Stato in materia di tutela del paesaggio e della conseguente potestà sanzionatoria prevista in materia, esula infatti dalle competenze della Regione la possibilità di escludere con legge regionale una sanzione relativa ad un ambito di competenza esclusiva dello Stato.

Ne discende, per le suesposte ragioni, la violazione della competenza primaria statale in materia di ambiente, ecosistema e paesaggio, derivante dall'art. 117, comma 2, lettera *s*) e *l*) della Costituzione, nonché dall'art. 9 della Costituzione.

16) Illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *d*) della legge della Regione autonoma Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025 per violazione degli articoli 117, comma 2, lettera *s*) e 9 della Costituzione, dall'art. 9 in relazione all'art. 16 e 28 della legge n. 1150/1942.



L'art. 29, comma 1, lettera *d*), sostituisce integralmente l'art. 9 della legge regionale n. 12 del 1998, prevedendo, nel novellato comma 12 di detto art. 9 che: «12. Gli strumenti urbanistici previsti dall'art. 21 della legge regionale n. 45 del 1989 sono sottoposti all'approvazione paesaggistica del Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio. Il piano adottato, completo della deliberazione del consiglio comunale di adozione e dei relativi allegati, è inviato dall'amministrazione comunale al Servizio tutela del paesaggio regionale che esprime le proprie osservazioni entro sessanta giorni dalla ricezione. Il piano approvato, completo della deliberazione del consiglio comunale di approvazione definitiva e dei relativi allegati, è trasmesso per il provvedimento finale di autorizzazione paesaggistica al Servizio tutela del paesaggio regionale competente per territorio che si esprime entro sessanta giorni dalla ricezione. Il provvedimento di approvazione paesaggistica è il presupposto per l'entrata in vigore del piano, previa pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).».

La norma regionale detta una procedura per l'autorizzazione paesaggistica di piani particolareggiati, quali quelli previsti dal citato art. 21 legge regionale n. 45/1989 che, tuttavia, non contempla il preventivo parere della Soprintendenza competente, come sancito dall'art. 16, legge n. 1150/1942.

Il nuovo articolo tratteggia, quindi, un procedimento totalmente autonomo nel quale non trova spazio la partecipazione degli organi ministeriali ed il provvedimento di autorizzazione paesaggistica interverrebbe dopo un *iter* condotto in totale autonomia dagli uffici regionali. La norma statale stabilisce al comma 3 dell'art. 16 che: «I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, e alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali, sono preventivamente sottoposti alla competente Soprintendenza ovvero al Ministero della pubblica istruzione quando sono approvati con decreto del ministro per i lavori pubblici».

L'art. 16, comma 3 della legge n. 1150/1942 e l'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 individuano, come oggetto dei due pareri contemplati dalla richiamata normativa, aspetti differenti del Governo del territorio, poiché, mentre il parere reso ai sensi dell'art. 16, legge n. 1150/1942, ha ad oggetto i piani particolareggiati, quello di cui all'art. 146, decreto legislativo n. 42/2004 concerne, invece, il progetto degli interventi che si intendano intraprendere.

In particolare, quanto al secondo dei due pareri, l'art. 146, comma 3, decreto legislativo n. 42/2004, prevede la verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato, correlando a tale finalità il contenuto della documentazione che l'interessato è tenuto a presentare.

Per l'amministrazione preposta alla salvaguardia e alla valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio, la possibilità di esprimersi, su quelli che sono gli aspetti più direttamente collegati all'intervento che si effettuerà in attuazione del piano particolareggiato e, dunque, relativamente a quelli che sono i profili d'incidenza più marcatamente edilizi delle opere a farsi, diviene possibile soltanto con la presentazione dei progetti relativi ai singoli interventi, che danno conto, nel dettaglio, degli aspetti costruttivi delle opere (*cfr.* Cons. Stato, Sez. VI, 17 agosto 2021 n. 5905; sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1491; sez. VI, 5 febbraio 2010, n. 538).

Al contrario, in base al disposto di cui all'art. 16, comma 3, legge n. 1150/1942, i piani particolareggiati sono soggetti ad una valutazione riguardante l'incidenza della pianificazione sugli aspetti culturali o paesaggistici del territorio, divenendo pertanto oggetto del giudizio della Soprintendenza l'eventuale incidenza di carattere "urbanistico" dei piani scrutinati.

La Regione Sardegna grazie alla modifica legislativa *de qua* non sottopone al parere della competente amministrazione statale i piani urbanistici attuativi, qualora questi atti di pianificazione incidano su immobili tutelati ai sensi della Parte Seconda e Terza del D. Lgs. n. 42/2004, ledendo in tal modo direttamente le funzioni di tutela del patrimonio culturale di competenza statale, il principio di ripartizione delle competenze legislative previste dall'art. 3, dello Statuto Sardo, e dall'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

La competente amministrazione statale preposta alla tutela non viene messa nelle condizioni di poter espletare le sue funzioni di tutela del patrimonio culturale poiché vengono rimesse solo le istanze singole di autorizzazione paesaggistica *ex art.* 146 del codice, secondo una visione parcellizzata caso per caso della tutela, laddove viceversa l'esercizio di tale funzione richiede la percezione e la conoscenza dell'insieme degli interventi suscettibili di modificare le aree tutelate, nonché la possibilità di esprimere un giudizio sull'insieme delle opere concernenti lo strumento attuativo in area vincolata. Sul punto, per quanto non si ritenga vincolante il parere della Soprintendenza reso *ex art.* 16, comma 3, della legge n. 1150/1942, si tratta comunque di un parere obbligatorio, previsto dalla sovraordinata legge statale, ove si fissano principi fondamentali di grande riforma economico sociale, al cui rispetto è pure tenuta la Regione autonoma di Sardegna. La Soprintendenza deve quindi esprimere prima il proprio parere sul piano particolareggiato e poi essere chiamata a valutare il singolo intervento ai sensi dell'art. 146 con parere vincolante ed obbligatorio. Detto parere si distingue dall'autorizzazione paesaggistica prescritta all'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 che è riferita ai singoli interventi sui beni tutelati. Infatti, il disegno tratteggiato dal legislatore statale è volto alla massima tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi da realizzare nelle zone vincolate. Tale intento è realizzato sia mediante la previsione di un parere a monte, da parte



della soprintendenza, circa la generale compatibilità paesaggistica dei piani, sia tramite l'imposizione di un ulteriore parere della medesima soprintendenza in relazione ai singoli interventi a valle (Cfr Corte costituzionale 68/2018). La disposizione regionale in argomento lede pertanto la competenza primaria statale in materia di ambiente, ecosistema e paesaggio, derivante dall'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, dall'art. 9 della Costituzione che stabilisce la preminenza del principio della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e stabilisce livelli minimi di tutela, e dagli articoli 16 e 28 della legge n. 1150/1942, norma interposta da ritenersi di riforma economica e sociale, prevalente rispetto alla legislazione regionale, e dunque applicabile anche al territorio sardo, in ragione dell'art. 3 dello Statuto sardo legge costituzionale n. 3/1948 che, come più volte evidenziato nell'ambito dei motivi di ricorso, prescrive come la funzione legislativa regionale si esercita «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso, per i motivi sopra indicati ed illustrati, e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 4, 6, 7, 12, 14, 15, 18, 19, 27, comma 1, lettera a) e comma 2, 28, 29, comma 1, lettere c) e d) della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025.

Con il ricorso notificato si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione da parte del Consiglio dei ministri, nella riunione del giorno 4.8.2025, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma della Sardegna n. 18 del 17 giugno 2025;

2. la copia della legge regionale impugnata.

Con riserva di illustrare e sviluppare i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 11 agosto 2025

Il Vice avvocato generale: MANGIA

L'Avvocato dello Stato: SANTINI

25C00215

N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Appalti pubblici – Procedure di affidamento – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2019 – Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale – Previsione che i bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società *in house*, siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi.

– Legge della Regione Toscana 18 giugno 2025, n. 30 (Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019), art. 1.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 (pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica (pec: regionetoscana@postacert.toscana.it) per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale della Toscana del 18 giugno 2025, n. 30, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 38 del 27 giugno 2025, recante «Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019», in relazione al suo art. 1.



Il Consiglio regionale della Regione Toscana ha approvato la legge n. 30 del 18 giugno 2025 recante «Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019» con il dichiarato intento — espressamente enunciato nel preambolo — di contrastare il fenomeno del «*dumping*» nei contratti di appalto di competenza regionale, mediante la fissazione di livelli retributivi minimi da garantire al personale dipendente delle imprese esecutrici come elemento premiale nella valutazione delle offerte nelle gare pubbliche.

Come in altre occasioni di esercizio della potestà legislativa regionale (anche per questo sindacate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) il legislatore regionale intende sostituirsi al legislatore statale «nelle more dell'approvazione di un'adeguata normativa nazionale in tale ambito».

Nella seduta del 4 agosto 2025, il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare la legge regionale della Toscana n. 30 del 2025, in relazione al suo art. 1, in quanto ritenuta violativa delle competenze dello Stato e quindi contraria al riparto di potestà legislativa fissato dall'art. 117 della Costituzione.

A tanto si provvede con il presente ricorso, affidato al seguente

MOTIVO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale Toscana 18 giugno 2025, n. 30 per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e) della Costituzione, violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza»

Come rilevato, la norma qui censurata, intitolata «Tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale», modifica l'art. 6 della precedente legge regionale 16 aprile 2019, n. 18, introducendo il seguente art. 6.1:

«1. I bandi di gara delle procedure ad evidenza pubblica in cui la Regione Toscana, i suoi enti e organismi strumentali, incluse le aziende sanitarie locali e le società “*in house*”, siano stazioni appaltanti o enti concedenti, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedono quale criterio qualitativo premiale l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi».

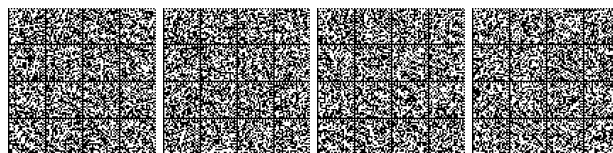
La disposizione in questione si dovrebbe applicare alle gare bandite dalla stessa Regione Toscana, dai suoi enti e organismi (incluse le Aziende sanitarie locali) e dalle sue società *in house* ed introduce un criterio qualitativo premiale da inserire nei bandi e da considerare in sede di valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose per l'aggiudicazione dei contratti di appalto, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera.

Il meccanismo di tutela elaborato dal legislatore regionale prevede appunto che, in quelle gare, sia premiata l'offerta presentata dall'operatore economico che applichi ai suoi lavoratori dipendenti un trattamento economico minimo orario non inferiore ai valori ivi fissati.

Orbene, questa disposizione presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in quanto incide sulle dinamiche concorrenziali operanti nel mercato degli appalti pubblici e, quindi, incide in un ambito — quello della tutela della concorrenza — che appartiene esclusivamente alla competenza legislativa dello Stato.

Benché la disciplina della contrattualistica pubblica non sia espressamente elencata tra le materie riguardanti la tutela della concorrenza, in quanto per molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati essa non è riferibile ad un unico ambito materiale (Corte costituzionale, 23 novembre 2007, n. 401; Corte costituzionale, 1° ottobre 2003, n. 303), per costante orientamento giurisprudenziale rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. tanto la tutela della concorrenza «nel mercato» quanto la promozione della concorrenza «per il mercato» (Corte costituzionale n. 4/2022, che espressamente richiama: Corte costituzionale, 27 giugno 2018, n. 137; Corte costituzionale, 20 aprile 2018, n. 83; Corte costituzionale, 19 dicembre 2012, n. 299; Corte costituzionale, 19 dicembre 2012, n. 291; Corte costituzionale, 20 luglio 2012, n. 200; Corte costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45; Corte costituzionale n. 401/2007). Di conseguenza, non può non ricondursi a tale competenza anche la disciplina delle procedure di gara e delle modalità di selezione del contraente, nel rispetto dei principi unionali di libera circolazione delle merci, libera prestazione dei servizi, libertà di stabilimento, trasparenza e parità di trattamento, consentendosi in tal modo la piena apertura del mercato nel settore degli appalti pubblici (Corte costituzionale n. 4/2022).

La giurisprudenza costituzionale è infatti costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione «non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela



in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato»). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007)» (sentenza n. 137 del 2018).

Proprio sulla scorta della nozione di tutela della concorrenza «per il mercato», la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che «la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione [...] mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008), sicché tali discipline, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004) (sentenza n. 186 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 2 del 2014, n. 259 del 2013 e n. 339 del 2011), costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 39 del 2020, n. 28 del 2014, n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007)» (Corte costituzionale, sentenza n. 4 del 14 gennaio 2022).

Pronunciandosi in relazione a norme regionali affini a quella qui in esame, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che è «pacifico [...] che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara [siano] riconducibili alla materia della tutela della concorrenza» (*cfr.*, fra le molte, sentenza n. 166/2019). In particolare, «le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. — che riflette la definizione operante in ambito comunitario — nella specie alla concorrenza «per il mercato»» (*ex multis*, sentenze n. 4 del 2022, n. 166 del 2019, n. 137 del 2018, n. 209 del 2013, n. 52 del 2012, n. 339, n. 184 e n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

La detta disciplina, dunque, costituisce espressione di una competenza esclusiva statale in ragione della necessità persino ovvia di tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sul territorio nazionale (Corte cost. n. 4/2022, nonché Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 23; Corte costituzionale n. 39/2020; Corte costituzionale, 9 luglio 2019, n. 166; Corte costituzionale, 25 febbraio 2014, n. 28.), trovando altresì fondamento nel principio di imparzialità (art. 97 Cost.).

Si è pure affermato che il codice dei contratti pubblici presenta, nel suo complesso, i tratti di una riforma economico-sociale, attuativa anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011), sicché la disciplina della concorrenza segnala, al suo interno, istanze fondamentali di uniformità che limitano la competenza primaria di tutte le regioni, anche se a statuto speciale, e delle province autonome.

Sono state dunque individuate, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'ambito del codice dei contratti pubblici, quelle «che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro [lato], al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione» (sentenza n. 45 del 2010, il cui percorso argomentativo è stato ribadito, *ex multis*, dalle sentenze n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010).

La concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina «un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali» (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici (così, da ultimo, Corte costituzionale n. 174/2024). La previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici genera, di per sé, effetti distorsivi della concorrenza. Garantire l'uniformità di tale disciplina è, dunque, un obiettivo delle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza.

In tale contesto, l'eventuale disciplina regionale di dettaglio non potrebbe giammai porsi in contrasto con le norme fissate dalla disciplina statale adottata nel rispetto delle direttive europee e, pertanto, non potrebbe mai avere ad oggetto diretto e principale la tutela della concorrenza. Invero, «nella regolamentazione delle procedure di aggiudicazione non sussistono, pertanto, le condizioni che consentono a norme regionali o provinciali, riconducibili a competenze primarie, di produrre «effetti proconcorrenziali». Le conseguenze di una diversificazione a livello territoriale, in questo ambito, sono tali da evidenziare un «contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» ([...] sentenza n. 160 del 2009, che riprende, testualmente, le affermazioni della sentenza n. 431 del 2007) (sentenza n. 45 del 2010)». (Corte cost. n. 23/2022).



Né può indurre a diversa conclusione l'espressa funzione temporaneamente vicaria che il legislatore regionale si è arrogato, affermando di agire nelle more e nell'attesa di un «adeguato» intervento legislativo statale in materia.

In realtà il legislatore toscano indulge spesso in questa tentazione «sostitutiva», nella quale ricade più volte, come nel recentissimo caso della legge in tema di concessioni demaniali marittime, laddove pure aveva tentato di legiferare in materia statale sul presupposto di una vacanza di quest'ultimo; ma anche in questa ultima occasione la Corte costituzionale (sentenza n. 89/2025) ha ribadito il principio per cui l'intervento del legislatore regionale in ambito non proprio non può essere consentito nemmeno in presenza di una lamentata situazione di inerzia del legislatore statale (sentenze n. 222/2020).

Peraltro, in questa materia il legislatore statale è tutt'altro che assente o distratto, ove si considerino i meccanismi di tutela del personale dell'operatore economico offerente, previsti dal codice dei Contratti sia in sede di redazione del progetto (art. 41, comma 13), sia in sede di dichiarazioni di impegno del concorrente (art. 102), sia ancora nei vincoli posti al costo del lavoro in sede di valutazione dell'offerta (articoli 109 e 110).

Quindi, a parere di questa Avvocatura, nessun bisogno c'era di un intervento legislativo regionale vicario in questo ambito, che non sarebbe ammesso comunque a titolo di cedevolezza invertita, poiché l'intervento del legislatore regionale in via di anticipazione del legislatore statale è consentito solo nelle materie a competenza legislativa concorrente (sentenza n. 1/2009). Caso che di tutta evidenza qui non ricorre.

Si può *ad abundantiam* ricordare anche che, in una fattispecie sostanzialmente sovrapponibile a quella qui in esame, la Corte costituzionale ha statuito che «La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte (...) è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (...), come quelli sottesi al raggiungimento di obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese» (Corte cost., sentenza n. 4 del 14 gennaio 2022).

Ciò premesso, alla luce dei principi sopra richiamati, la disposizione qui censurata, incidendo sui criteri di scelta degli operatori economici, mediante l'imposizione di un criterio premiale vincolante per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti regionali, incide direttamente sulla concorrenzialità per il mercato, invadendo la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e) Cost., ed introducendo, peraltro, una regolamentazione distonica rispetto a quella nazionale.

Come si è precedentemente rilevato, il decreto legislativo n. 36/2023 (come tutti i codici dei Contratti pubblici che l'hanno preceduto) reca una compiuta disciplina dei criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, nei quali il tema della tutela dei livelli salariali minimi è abbondantemente trattato in maniera «chiusa» con riferimento al costo del lavoro sin dalla fase della progettazione.

La norma regionale in esame, per contro, introduce un nuovo criterio premiale, avulso da quelli contemplati dalla legislazione statale e del tutto asistematico, peraltro vincolante, così espropriando la stazione appaltante anche di quella valutazione — da condursi necessariamente in concreto — circa l'opportunità, la proporzionalità e la stretta funzionalità del criterio premiale rispetto allo specifico oggetto del contratto, alla sua tipologia e alla natura dell'affidamento. La disposizione regionale opera, dunque, una cristallizzazione *ex ante* della valutazione in ordine all'adozione di criteri premiali che, viceversa, il codice dei Contratti pubblici, nel quadro generale delle premialità ivi prefigurate (*cfr.* art. 108, comma 7), rimette alla discrezionalità dell'amministrazione, in aderenza al principio secondo cui la garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta (*cfr.* Corte costituzionale n. 174/2024) nonché nella predisposizione a monte dei criteri maggiormente idonei, in concreto, ad assicurare una ponderata valutazione delle offerte.

In aggiunta, la disposizione regionale introduce un criterio premiale apparentemente definito «qualitativo», ma che, a ben vedere, non pare involgere componenti propriamente qualitative dell'offerta, bensì profili schiettamente economici, in quanto inerenti ai costi della manodopera («l'applicazione di un trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi»), che dovrebbero perciò essere indicati nell'offerta economica (comma 9 dell'art. 108 cit.).

Il citato criterio premiale in esame rischia perciò di pregiudicare anche il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica, che, secondo la giurisprudenza amministrativa (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, 1/03/2024, n. 2005), preclude di norma ai concorrenti l'inserimento di elementi economico-quantitativi all'interno della documentazione che compone l'offerta tecnica-qualitativa. In questi termini, è consolidato il principio secondo cui la mera possibilità di conoscenza dell'entità dell'offerta economica prima di quella tecnica è idonea a compromettere la garanzia di imparzialità della valutazione (Cons. Stato, V, 24 gennaio 2019, n. 612). Anche sotto questo profilo, pertanto, la diposizione regionale censurata, invadendo le prerogative normative statali, altera l'uniforme applicazione delle regole concorrenziali nella materia *de qua*, producendo effetti potenzialmente distorsivi.



Del resto, le stesse esigenze di contrastare il «*dumping*» salariale, di assicurare la stabilità occupazionale nei contratti pubblici, nonché di «promuovere misure idonee a garantire un livello retributivo adeguato ed attuale ai lavoratori dipendenti del soggetto aggiudicatario e contrastare i fenomeni di concorrenza sleale», che — come si evince dal preambolo della legge regionale in esame — la disposizione censurata vorrebbe soddisfare, sono state già considerate dal legislatore statale. Il che vale ulteriormente a smentire lo stesso presupposto in fatto che ha originato l'adozione della legge regionale in esame, ovvero «garantire il perseguimento di tali obiettivi, nelle more dell'approvazione di un'adeguata normativa nazionale in tale ambito» (così sempre il preambolo della legge regionale).

L'art. 11 del codice dei Contratti pubblici introduce, infatti, il principio generale di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore, prevedendo, a tal fine, che: «1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

La Relazione di accompagnamento al codice dei Contratti pubblici evidenzia come, imponendo l'individuazione *ab origine* del CCNL «*leader*» di settore, la norma *de qua*, in linea con la previsione posta dall'art. 1, comma 2, lettera *h*), n. 2, della legge delega 21 giugno 2022, n. 78, ha «abbandonato l'idea di una funzione meramente promozionale e incentivante, nei confronti degli operatori economici, delle norme sulle clausole sociali nella disciplina dei contratti pubblici, mirando a conseguire un effettivo risultato applicativo con norme maggiormente pregnanti e vincolanti (...) restringendo anche le ipotesi in cui, per la frammentazione dei contratti collettivi nell'ambito del medesimo settore, l'operatore economico finisca con l'optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico».

Il terzo comma dell'art. 11 consente solo eccezionalmente agli offerenti di indicare, nell'osservanza delle regole procedurali di cui al successivo quarto comma, «il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente». A quest'ultimo riguardo, il legislatore statale ha pure elaborato un nuovo allegato I.01 al codice dei Contratti pubblici (introdotto dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209), contenente disposizioni per orientare l'operato delle stazioni appaltanti sia rispetto al contratto collettivo da individuare, tenuto conto dell'oggetto del contratto da aggiudicare, sia rispetto alla verifica di equipollenza dei contratti. In particolare, sono stati introdotti meccanismi automatici per la valutazione di equipollenza tra i contratti sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, alla luce dei principali indici normativi ed economici rivelatori di tale sostanziale equivalenza. Tale valutazione di equivalenza tra CCNL si impernia anzitutto sul rispetto del «valore economico» minimo del complesso di componenti fisse della retribuzione globale, analiticamente individuate *ex lege*, quale derivante dall'applicazione del CCNL indicato dalla stazione appaltante (articoli 2 e 4 del nuovo all. I.01).

Alla luce di tale quadro normativo, il ribasso inserito nell'offerta non potrà essere giammai ottenuto in danno dei lavoratori mediante l'applicazione di un CCNL che, essendo incoerente rispetto alle lavorazioni, comporti minori tutele economiche e normative.

Al contempo, l'introduzione dell'obbligo, in capo alle stazioni appaltanti, di indicare il contratto collettivo applicabile, assumendo come parametro non più l'attività prevalente esercitata dall'impresa, bensì le prestazioni strettamente connesse all'oggetto dell'appalto da eseguire, restringe i margini di autonomia del datore di lavoro nella scelta del CCNL proprio al fine di contrastare pratiche di concorrenza sleale ed incentivare la tutela della «concorrenza per il mercato».

In coerenza con tale disciplina, il comma 13 dell'art. 41 del codice dei Contratti pubblici, nel disciplinare le modalità di determinazione della voce relativa al costo del personale, fa rinvio alle tabelle ministeriali che, sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva di settore, individuano il costo medio del lavoro. Analogamente, il comma 5 dell'art. 110 del codice, nel regolare le offerte anormalmente basse, ne prevede l'esclusione se «il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 41, comma 13».

Pare opportuno rammentare che limiti ancora più stringenti sono previsti in materia di subappalto. In coerenza con i principi generali dettati dall'art. 11 cit., il cui comma 5 prevede, altresì, che: «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto», l'art. 119, comma 12, del codice dei Contratti pubblici dispone che: «Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi *standard* qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale».

Tale disposizione rende la parità di trattamento la regola generale, applicabile a prescindere dalla coincidenza delle attività in subappalto con quelle caratterizzanti l'appalto principale. Essa prosegue prevedendo l'obbligo per il



subappaltatore di «applicare i medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principale, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale».

Dunque, qualora le attività in subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto principale, l'art. 119, comma 12, secondo periodo, cit. impone al subappaltatore l'ulteriore obbligo di applicare i medesimi contratti collettivi del contraente principale e non solo di garantire le medesime tutele.

Il fondamento degli obblighi derivanti da simili clausole sociali di trattamento minimo è stato ravvisato da codesta Corte (sin dalla nota sentenza 19 giugno 1998 n. 226) nella finalità di assicurare uno *standard* minimo di protezione sociale in base al principio della migliore realizzazione dell'interesse pubblico, «secondo i principi della concorrenza tra imprenditori (per ottenere la pubblica amministrazione le condizioni più favorevoli) e della parità di trattamento dei concorrenti nella gara (per assicurare il miglior risultato della procedura concorsuale senza alterazioni e/o turbative)». Su questo presupposto le norme di protezione sociale trovano la loro giustificazione nell'interesse pubblico al migliore e più efficiente esercizio dell'attività imprenditoriale svolta in regime di affidamento pubblico, sicché esse risultano intrinsecamente afferenti a profili di «tutela della concorrenza».

In definitiva, il legislatore statale, sulla scorta della disciplina sopra ricordata, ha già definito un sistema uniforme di tutele non negoziabili spettanti ai lavoratori impiegati nei contratti pubblici di appalto e di concessione. Tale sistema attua un bilanciamento tra la libertà negoziale dell'impresa e l'esigenza di tutela delle condizioni di lavoro, nella prospettiva di una piena ed uniforme applicazione delle regole pro-concorrenziali in materia di scelta del contraente, rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

L'esistenza di una disciplina generale ed uniforme sulla scelta del contraente, direttamente afferente alla tutela della concorrenza, finalizzata ad assicurare l'aggiudicazione in favore del «miglior offerente» e a contrastare altresì fenomeni di concorrenza sleale e di *dumping* salariale, non può dunque essere derogata, innovata ovvero sostanzialmente disattesa a livello regionale.

La disposizione impugnata — introducendo un nuovo criterio premiale — è invece idonea a produrre effetti diretti sull'esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità per il mercato. Dall'introduzione di detto criterio premiale, infatti, possono derivare conseguenze sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale dei contratti pubblici.

La disposizione regionale impugnata si pone perciò in contrasto con l'esigenza di assicurare procedure di evidenza pubblica uniformi su tutto il territorio nazionale, in applicazione dei principi di libera concorrenza e di non discriminazione.

Si impone perciò la riaffermazione, anche nella specie, del consolidato principio secondo cui la possibilità di introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte è riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, nonché sentenza n. 4 del 14 gennaio 2022).

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso conclude;

Voglia la Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale della Toscana del 18 giugno 2025, n. 30.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1) l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 4 agosto 2025 con relativa relazione;

2) la legge regionale della Toscana del 18 giugno 2025, n. 30, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 38 del 27 giugno 2025, recante «Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalti di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019».

Roma, 13 agosto 2025

L'Avvocato generale aggiunto: CORSINI

L'avvocato dello Stato: MANZO



N. 33

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 agosto 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Trasporto pubblico – Servizio di noleggio con conducente (NCC) – Norme della Regione autonoma Sardegna – Integrazioni all'art. 39 della legge regionale n. 7 del 2005 – Contenuto e modalità di compilazione, da parte degli esercenti del servizio NCC, del foglio di servizio elettronico – Previsioni concernenti i contenuti e le specifiche tecniche del registro elettronico – Attribuzione alla Giunta regionale dell'adozione di accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati – Possibilità, nelle more dell'adozione dei predetti accorgimenti procedurali, di annotare i dati in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi stabiliti dalla legislazione statale – Disciplina delle modalità di ricezione delle prenotazioni di trasporto presso la rimessa o la sede, anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra la domanda e l'offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri.

- Legge della Regione Sardegna 16 giugno 2025, n. 16 (Attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna), art. 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 fax: 06-96514000, PEC: ags@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 — ricorrente;

Contro Regione Sardegna (C.F. 80002870923), in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, con sede in viale Trento, 69 - 09123 Cagliari, presso i seguenti indirizzi PEC tratti dall'elenco IPA: presidenza.dirgen@pec.regione.sardegna.it - segretariogenerale@pec.regione.sardegna.it avvocatura@pec.regione.sardegna.it — resistente.

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale della Sardegna 16 giugno 2025, n. 16 recante «Attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici, non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna - BURAS n. 35 in data 19 giugno 2025.

La legge in epigrafe viene impugnata, in riferimento alla sopraindicata disposizione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 4 agosto 2025, sulla base dei seguenti

MOTIVI

I — Violazione dell'art. 3, comma 1, lettera g) dello statuto speciale per la Sardegna — legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

II — Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

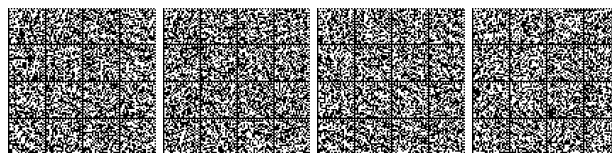
La legge regionale qui impugnata detta disposizioni relative all'attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 («Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea») nonché integrazioni della legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna.

In particolare, la normativa regionale in esame è censurabile relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 2. Tale articolo inserisce, dopo il comma 2 dell'art. 39 della legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21 (Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna) i seguenti commi:

«2-bis. I soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 ricevono le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente presso la rimessa o la sede, anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra la domanda e l'offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri.

2-ter. I soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 annotano in un foglio di servizio in formato elettronico, che ne assicuri la conservazione per le finalità di verifica e controllo previste dalla legislazione vigente e, in particolare, dagli articoli 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), i seguenti dati:

- a) targa del veicolo;
- b) nome del conducente;



- c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;
- d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;
- e) dati del committente del servizio.

2-*quater*. La Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale competente in materia di trasporti, adotta gli accorgimenti procedurali relativi alla trasmissione elettronica dei dati nel rispetto di quanto stabilito dalla legislazione statale di principio.

2-*quinquies*. In attesa dell'adozione degli accorgimenti procedurali previsti nel comma 2-*quater*, i soggetti iscritti al ruolo di cui al comma 2 possono annotare i dati elencati nel comma 2-*ter* in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi già previsti dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992.».

I commi così aggiunti, nel disciplinare le modalità di compilazione, da parte degli esercenti del servizio di noleggio con conducente, del foglio di servizio elettronico, previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 recante la «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», interferiscono su aspetti propri della disciplina della concorrenza nello specifico settore, regolati direttamente dal legislatore statale e, di conseguenza, ponendosi in contrasto con la disciplina statale dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, con riferimento in particolare, con l'art. 11, comma 4 ma, più in generale, con il sistema ordinamentale del settore fondato sulla differenziazione, all'interno del servizio pubblico non di linea, delle diverse categorie del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente.

Tali disposizioni, inoltre, esulano e/o comunque travalicano le competenze riconosciute alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 3, comma 1, lettera g) dello statuto speciale di autonomia (legge costituzionale n. 3 del 1948) che riconosce alla regione la competenza legislativa in materia di «trasporti su linee automobilistiche e tramviarie». Competenza questa che, tuttavia, deve svolgersi, come di seguito precisato dallo statuto di autonomia «...in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Limiti sempre contenuti nelle disposizioni che attengono alla regolamentazione del servizio di noleggio con conducente di cui alla legge n. 21 del 1992.

I- Si illustrano, innanzitutto, i profili di contrasto o comunque di non conformità alla legge statale di riferimento — la legge n. 21 del 1992 cit. — che, come indicato dal titolo, costituisce legge quadro della materia relativa al settore del trasporto pubblico non di linea e contenente i principi fondamentali della materia. Tale disciplina come si dirà meglio oltre, costituisce espressione della specifica regolamentazione del settore secondo principi e regole di corretta concorrenza da parte del legislatore statale munito di competenza esclusiva in materia.

Nell'ambito della disciplina generale di cui alla legge n. 21 del 1992, che regola gli aspetti essenziali sia del servizio taxi sia, per quel che qui più interessa, del servizio di noleggio con conducente, il legislatore statale ha fortemente differenziato le due tipologie di servizio. In particolare, si è voluto conformare in modo diverso le due tipologie di trasporti non di linea segnando alcune ontologiche differenze costitutive tra i due servizi, ricavabili, in particolare, dal complesso della disciplina dettata dalla legge n. 21/1992 (in particolare, si richiamano gli articoli 2, 3, 8, comma 3, 11, commi 3, 4 e 4-*ter*, 12, commi 1 e 2 e 13, comma 3 della medesima legge) tra le quali si evidenzia:

a) il diverso regime di determinazione del costo del servizio, che per il servizio taxi è soggetto a tariffa amministrata e calmierata *ex lege*, mentre per il servizio NCC è aperto alla libera determinazione del mercato;

b) la diversa natura del servizio, obbligatoria per i vettori taxi (che non possono rifiutare una richiesta di servizio proveniente dall'utenza), mentre per i vettori NCC è rimesso alla scelta discrezionale dell'operatore;

c) il diverso regime di accesso al servizio, che avviene su «piazza» per i vettori taxi (e sulla base di richieste anche presentate «all'istante»), mentre per i vettori NCC è richiesta una prenotazione veicolata alla rimessa o sede operativa del vettore NCC;

d) la diversa natura dell'utenza, che per i taxi è indifferenziata (il taxista non conosce l'identità del cliente, né può selezionare il cliente), mentre per gli NCC differenziata (e quindi selezionata);

e) il diverso ambito territoriale di riferimento, che per i taxisti è prevalentemente in ambito comunale, mentre per gli NCC è di regola la provincia con la previsione da parte della legge n. 21 del 1992 di specifici vincoli di collegamento con il territorio.

Il servizio NCC, si connota ulteriormente in relazione alle seguenti caratteristiche:

per quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza del 19 dicembre 2024, n. 206, «L'art. 1, comma 2, di tale legge [legge 15 gennaio 1992, n. 21] precisa che sono autoservizi pubblici non di linea sia quelli di taxi che quelli di NCC, questi ultimi, tuttavia, assumono caratteri *sui generis*, in quanto, essendo privi di quegli specifici obblighi di



servizio che invece sono previsti per i primi, tendono, in realtà, a qualificarsi piuttosto come servizi privati offerti al pubblico, seppure con rilevanza pubblicistica. Non sono, infatti, previsti obblighi tariffari, essendo il corrispettivo liberamente concordato, né di prestazione, potendo la richiesta di trasporto essere rifiutata (art. 13, comma 3, della legge n. 21 del 1992)»;

tale attività è, infatti, «soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili»;

il servizio di NCC, pertanto, si differenzia anche dai «servizi di interesse economico generale prestati a livello locale» di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Tali servizi implicano la «doverosità della prestazione, in quanto “non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti” (art. 2, comma 1, lettera c); che gli enti locali “ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali” (ancora, comma 1, lettera c), che rispondono al principio della “produzione di servizi quantitativamente adeguati” (art. 3, comma 2), di cui gli enti locali “assicurano la prestazione” (art. 10, comma 1), per i quali deve essere periodicamente rilevato il “rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio” (art. 30, comma 1). Il servizio di NCC non presente, invece, tali caratteristiche»;

L'attività di NCC di cui alla legge n. 21 del 1992 «non è liberalizzata» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 11 luglio 2022, n. 5756, nello stesso senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 31 agosto 2021, n. 6124, e 1° marzo 2021, n. 1703), essendo stata sottratta dal campo di applicazione dei diversi provvedimenti diretti alla liberalizzazione della prestazione dei servizi che si sono succeduti nel tempo, ed è normativamente contingentata, a differenza di quanto avvenuto in un altro settore analogo, quello del noleggio di autobus con conducente, dove sin dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), il contingentamento non è previsto. Il numero limitato delle autorizzazioni a effettuare l'attività di NCC presuppone, quindi, che il loro rilascio da parte dei comuni avvenga, come stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992, «attraverso bando di pubblico concorso, ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in *leasing* o ad uso noleggio a lungo termine del veicolo».

Come di esporrà più diffusamente nel successivo paragrafo, la normativa statale è diretta conformare lo specifico settore del trasporto pubblico non di linea in modo da mantenere le suestposte caratteristiche del servizio NCC rispetto al servizio taxi.

Per quel che qui direttamente rileva, nell'ambito del suestposto quadro normativo l'art. 11 (rubricato «Obblighi dei titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente»), al comma 4, regola lo svolgimento del servizio di noleggio con conducente (di seguito, per brevità, «NCC»). A tal fine pone a carico del vettore l'obbligo di tenuta e compilazione di un foglio di servizio elettronico e demanda la definizione delle specifiche ad un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'interno.

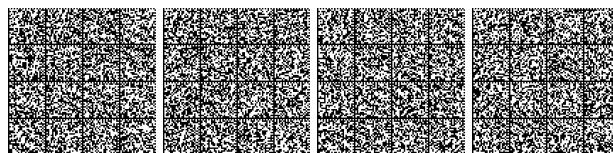
In particolare, a norma dello stesso comma 4, secondo la disposizione oggi in vigore, «[i]l foglio di servizio elettronico deve riportare i seguenti contenuti:

- a) targa del veicolo;
- b) nome del conducente;
- c) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo;
- d) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio;
- e) dati del fruitore del servizio».

Tale comma, così formulato, risulta introdotto dall'art. 10-*bis* del decreto-legge del 14 dicembre 2018, n. 135 («Disposizioni straordinarie in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione») convertito in legge n. 12 del 2019, n. 92, che è intervenuto a regolare sotto più profili la materia degli autoservizi pubblici. Il foglio di servizio, peraltro, era già previsto dalla legge quadro del 1992 risultando introdotto fin dal 2008 (*cf.* decreto-legge del 29 dicembre 2018, n. 143) e poi riconfermato dall'art. 10-*bis* cit.

In particolare, l'art. 10-*bis*, rubricato «Misure urgenti in materia di autoservizi non di linea», del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 così come convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, al comma 1, lettera e), ha introdotto il comma 4 dell'art. 11 sopra riportato, che si riporta integralmente:

«4. Le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. L'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all'art. 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in



cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare: *a)* targa del veicolo; *b)* nome del conducente; *c)* data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; *d)* orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; *e)* dati del fruitore del servizio. Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso, caratterizzata da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa». (N.d.r. enfasi aggiunta). (cfr: lettera e)

Sempre all'art. 11, dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti commi:

«4-bis. In deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa, quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Per quanto riguarda le Regioni Sicilia e Sardegna, partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale.

4-ter. Fermo restando quanto previsto dal comma 3, è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso» (cfr: lettera f).

In attuazione del richiamato art. 11, comma 4, è stato adottato il decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'interno 26 ottobre 2024, n. 226, che disciplina nel dettaglio i contenuti e le modalità di compilazione del foglio di servizio elettronico.

La normativa regionale si pone in distonia con le previsioni statali sopra riportate. L'art. 11, comma 4) della legge n. 21 del 1992 ha previsto, in particolare, che il foglio di servizio elettronico non possa essere sostituito da altri documenti senza alterare il meccanismo diretto a regolamentare l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente, come definito dal legislatore statale.

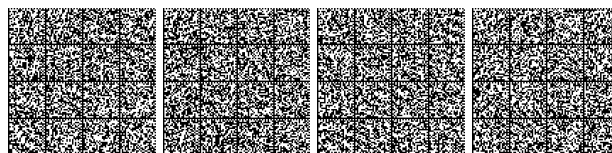
La disposizione di cui al comma 2-ter, per contro, detta essa stessa i contenuti del foglio di servizio elettronico utilizzando, peraltro, una terminologia parzialmente differente dalla corrispondente disposizione statale.

Il successivo comma 2-quater sembra delineare un meccanismo alternativo a quello previsto dall'art. 11, comma 4, che rimette ad un successivo decreto la definizione delle specifiche tecniche del registro elettronico, demandando alla regolamentazione di Giunta la «trasmissione elettronica dei dati» (che sembra dunque sovrapporsi al decreto attuativo statale).

Ma ciò che più confligge con la normativa di riferimento si rinviene nel successivo comma 2-quinquies. In alternativa all'utilizzo del foglio elettronico, il legislatore regionale consente, infatti che, in attesa dell'adozione dei richiamati accorgimenti procedurali demandati alla Giunta regionale, «i soggetti iscritti al ruolo» di cui al comma 2 dell'art. 39 della legge regionale n. 21 del 2005 (n. d.r. da intendersi presumibilmente con riferimento ai soli conducenti addetti al servizio di trasporto pubblico non di linea che sono soggetti a tale adempimento), possano annotare i dati elencati nel comma 2-ter in un foglio di servizio cartaceo o elettronico avente i contenuti minimi già previsti dall'art. 11, comma 4, sopra richiamato.

Ciò, tuttavia, in contrasto con lo stesso art. 11, comma 4, che come già esposto, nell'ambito del servizio di noleggio con conducente da un lato prevede l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'interno; dall'altro stabilisce che solo in via transitoria e «fino all'adozione del decreto di cui al presente comma», il foglio di servizio elettronico possa essere sostituito da «una versione cartacea dello stesso, caratterizzato da numerazione progressiva delle singole pagine da compilare, avente i medesimi contenuti previsti per quello in formato elettronico, e da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa».

L'art. 11, comma 4 prevede, dunque, una disciplina intertemporale destinata a cessare con l'adozione del decreto ivi previsto («fino all'adozione del decreto di cui al presente comma»), per cui solo fino alla adozione della normativa secondaria, il foglio elettronico può essere sostituito da una versione cartacea dello stesso e, comunque, con contestuale obbligo di conservazione per un periodo predeterminato per essere tenuto a disposizione delle Autorità di pubblica sicurezza.



Di qui il palese contrasto con le norme di riferimento atteso che il decreto attuativo cui si fa menzione nella disposizione (per quanto attualmente *sub iudice*), risulta ormai adottato con il decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'interno del 26 ottobre 2024, n. 226, contenente la disciplina di dettaglio dei contenuti e delle modalità di compilazione del foglio di servizio elettronico.

L'art. 11, comma 4, oltretutto, non solo prevede che la versione cartacea, abbia determinate caratteristiche e prescrive l'obbligo di tenuta dello stesso «in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa».

L'art. 2, comma 2-*ter*, si limita invece a prevedere che i conducenti possano annotare i dati elencati al comma precedente in un foglio elettronico avente i contenuti minimi già previsti dall'art. 11, comma 4, senza ulteriori specificazioni.

Non sussiste pertanto alcun obbligo anche altrimenti evincibile tale da comportare qualsivoglia obbligo di tenere a bordo la documentazione cartacea a disposizione degli eventuali controlli. Il comma 2-*quinq*ues fa infatti riferimento ai soli «contenuti minimi» di cui all'art. 11, comma 4, sopra richiamato; né tale obbligo potrebbe discendere dagli «accorgimenti procedurali» di cui si parla nel precedente comma 2-*quater* che la disposizione riferisce alla sola «trasmissione elettronica dei dati nel rispetto di quanto stabilito dalla legislazione statale di principio».

Di qui il chiaro contrasto con l'art. 3 dello statuto di autonomia, i limiti alla potestà regionale dovendo essere identificati nella peculiare regolamentazione del settore da parte del legislatore statale e nei principi di fondo - altresì espressione dei principi di regolamentazione del settore relativo al servizio NCC nell'ambito del trasporto non di linea e quindi, del principio di corretto svolgimento della concorrenza — di cui costituisce espressione la legge quadro statale, fondati sulla distinzione tra il servizio taxi e il servizio NCC che, nel caso della legge regionale impugnata risulta intaccata attraverso la diversa regolamentazione del foglio di servizio.

La conformazione di un dato settore economico sulla base di determinate caratteristiche degli operatori che operano sul mercato pertiene, infatti, più propriamente alla materia della concorrenza e non già alla materia dei trasporti assegnata alla regione. Altro è la regolamentazione economica di un dato settore, infatti, altro l'organizzazione del trasporto in sé. Anche il principio di corretta concorrenza espresso dalla normativa statale richiamata, quindi, funge da limite ai sensi del menzionato art. 3 dello statuto rientrando tra quei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e tra le “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” dettate dal legislatore statale per rispondere ad un interesse unitario e che, pertanto, esigono uniforme attuazione su tutto il territorio nazionale (*cfr.* Corte costituzionale n. 198 del 2018).

La normativa sopra descritta eccede, pertanto, dalla competenza demandata alla regione autonoma con riferimento al più ristretto campo dei «trasporti su linee automobilistiche e tramviarie» di cui all'art. 3, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 3 del 1948.

II- Con più diretto riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione si osserva che, al contempo, le disposizioni regionali in esame entrano nel settore proprio della concorrenza affidato in via esclusiva al legislatore statale *ex art.* 117, secondo comma della Costituzione e che funge da limite alla competenza regionale, sia pure dotata di autonomia, come emerge anche dall'art. 3 del richiamato statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna.

Per consolidata giurisprudenza, al fine di individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex multis*, sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007 richiamate dalla sentenza della Corte n. 207 del 2010).

Alla luce di tali criteri, l'inquadramento nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza» nel caso in esame appare corretto.

Attiene alla concorrenza intesa in senso ampio, infatti, anche la regolamentazione di un determinato settore economico affinché gli operatori che vi operano svolgano il servizio loro affidato secondo corrette regole di concorrenza e in condizioni di *par condicio*.

Come sopra evidenziato che la materia del trasporto pubblico non di linea è fondato sulla differenziazione tra servizio taxi e servizio di noleggio con conducente per cui nell'ambito di quest'ultimo servizio chi svolge tale tipologia di servizio soggiace a determinati vincoli che hanno lo scopo di garantire una maggiore sicurezza per l'utenza a fronte di fenomeni di abusivismo che possono intervenire nello specifico settore. In tale direzione, in particolare, si sono posti gli interventi normativi più recenti che, rispetto alla originaria impostazione della legge quadro n. 21 del 1992, hanno introdotto vincoli più stringenti tra cui — oltre ad es. all'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente



nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione — anche l'obbligo di compilare il foglio di servizio (in tale direzione inizialmente l'art. 29, comma 1-*quater* del decreto-legge n. 207 del 2018 e, più di recente, l'art. 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018).

In tale contesto, la compilazione del foglio di servizio costituisce parte fondamentale del quadro regolatorio dei servizi NCC, è funzionale allo stesso e contribuisce a completarlo, assicurando attraverso l'inserimento dei dati richiesti dalla normativa primaria, la rispondenza a quelle caratteristiche sopra delineate. Il decreto attuativo in tale direzione prevede tra l'altro, meccanismi volti a garantire che il servizio di NCC si svolga regolarmente rispettando le specificità che lo distinguono dal servizio taxi. Lo strumento del foglio di servizio elettronico è, in sintesi, uno strumento essenziale e inderogabile che connota il servizio di noleggio con conducente differenziandolo dal servizio taxi assicurando che lo svolgimento dei servizi pubblici non di linea risponda appieno alle regole della libera concorrenza, nel rispetto della distinzione ontologica tra il servizio taxi e il servizio di NCC.

Caratteri, questi, confermati anche dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla nota sentenza del 26 febbraio 2020, n. 56, per cui le previsioni riferibili all'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede e all'obbligo di tenuta del relativo alla tenuta del registro elettronico possono essere considerate «misure non irragionevoli e non sproporzionate. “Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto — che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione — e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale” (cfr. par. 5.6.1).

Per contro, la potenziale sostituzione di questo strumento, a livello locale, con documentazione alternativa (ad esempio foglio cartaceo) non solo intacca l'uniformità della regolamentazione dello specifico settore, fondata sulle richiamate caratteristiche, ma finisce con il creare possibili gravi criticità anche sotto il profilo del controllo da parte degli organi di polizia, che — con riferimento al solo ambito regionale della Regione Sardegna — si troverebbero di fronte ad una disciplina distonica rispetto a quella dettata dal legislatore nazionale.

Risultano evidenti, dunque, le ricadute sul principio di concorrenza, attesa la difformità di regole a livello regionale e nazionale che riguarderebbero non solo gli operatori ma anche gli utenti stessi, alcuni dei quali garantiti da regole meno stringenti e dunque maggiormente esposti a fenomeni di abusivismo.

Di qui la censurabilità, in particolare, dei commi 2-*ter*, *quater* e *quinquies* dell'impugnato art. 2 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*). Il combinato disposto di tali articoli disegna un sistema parallelo e differenziato rispetto alla statale disciplina interposta di livello primario e come integrata dal decreto cui l'art. 11, comma 4 espressamente rinvia.

In diparte il comma 2-*bis* di cui si tratterà oltre, il comma 2-*ter*, anziché limitarsi a rinviare all'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 detta una propria disciplina contenutistica utilizzando anche definizioni in parte differenziate dalla norma primaria, rinviando per gli aspetti relativi al controllo ai soli profili di cui agli articoli 85 e 86 del Codice della strada.

Le disposizioni di cui al combinato disposto dei commi 2-*quater* e 2-*quinquies*, inoltre, consentono una alternativa al foglio elettronico come disciplinato dalla normativa statale primaria e secondaria di riferimento che, nelle more di un intervento della Giunta regionale, indeterminato nei tempi, nelle modalità e nei contenuti, può essere sia elettronico sia cartaceo, con una scelta indifferenziata sostanzialmente lasciata alla discrezionalità del conducente che potrà scegliere anche la modalità cartacea, in contrasto con il regime transitorio di cui alla norma statale, senza alcun obbligo di conservazione per i successivi controlli di polizia.

Il foglio di servizio, tuttavia, anche a prescindere dal contenuto del decreto interministeriale da ultimo adottato, non può essere sostituito da altri documenti, perché ciò finirebbe con il comprometterebbe il sistema normativo voluto dal legislatore statale nell'art. 11 della legge n. 21/1992. Sistema che regola l'esercizio dell'attività e tutela la concorrenza nel settore, come previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

Si precisa ulteriormente, a tale riguardo, che nell'ambito del noleggio con conducente, il legislatore nazionale negli anni è intervenuto in modifica della disciplina originaria della legge quadro statale, introducendo una serie di disposizioni dirette all'obiettivo di rafforzare il mercato, contrastando i comportamenti abusivi diffusi nel settore.



Per quanto detto, tali disposizioni attengono al principio di concorrenza e alla relativa materia in quanto conformano un determinato settore economico e che hanno come *ratio* quella di bilanciare la libertà di iniziativa economica con gli altri interessi pubblici coinvolti.

Per garantire questo equilibrio, tuttavia, è necessaria una regolamentazione uniforme a livello nazionale, che assicuri condizioni di mercato omogenee e impedisca distorsioni della concorrenza dovute a regole diverse da regione a regione.

L'uniformità di disciplina appare essenziale e connaturata alla nozione di concorrenza in quanto, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, seppure sia consentito prevedere regimi differenziati per casi particolari, questi devono comunque essere valutati nell'ambito delle competenze statali.

La normativa statale ha demandato ad un successivo decreto le modalità per compilare il foglio di servizio elettronico che, come previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 sono state definite nel decreto n. 226/2024, ove si prevedono, tra l'altro, meccanismi volti a garantire che il servizio di noleggio con conducente si svolga regolarmente, rispettando le specificità che lo distinguono dal servizio taxi.

Anche la più recente sentenza della Corte che si è pronunciata sul medesimo art. 10-*bis*, comma 6 — questa volta con riferimento al meccanismo normativo che disciplinava l'istituzione del registro elettronico (*cf.* Corte costituzionale n. 137/2024) — non ha intaccato il quadro di riferimento confermando la legittimità delle disposizioni in materia (in disparte il profilo dell'obbligo di rientro in rimessa, considerato illegittimo).

Tali vincoli, in ogni caso, presuppongono sempre e comunque la dimostrazione di una preventiva prenotazione attraverso la registrazione dei dati sul foglio elettronico e ciò a differenza di quanto avviene nel servizio taxi. La stessa Corte suffraga che le predette disposizioni sono volte a soddisfare esigenze legittime, non confliggenti con i principi comunitari, osservando «che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte — ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo — giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi» (*cf.* par. 5.6 della già richiamata sentenza n. 56/2020).

Le statuizioni della Corte confermano, quindi, non solo che l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede e l'obbligo di compilare e tenere un «foglio di servizio» *ex* art. 11, comma 4, quarto, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate ma anche che l'obbligo di compilazione è connaturato al servizio in esame e rappresenta un elemento essenziale per verificare la rispondenza alle relative caratteristiche.

In tale ottica, con il decreto già richiamato il legislatore nazionale ha introdotto un sistema digitale unico a livello nazionale, funzionale a prevenire eventuali disparità di trattamento tra i diversi ambiti territoriali.

A tale riguardo, pare opportuno sottolineare che la normativa primaria di riferimento non vieta l'adozione di strumenti digitali di coordinamento e che l'adozione di tali strumenti risulta coerente con il principio generale di buon andamento e semplificazione dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché con i principi di uguaglianza sostanziale e di unitarietà dell'ordinamento, garantiti dagli articoli 3 e 5 della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale conforta appieno la riconducibilità della regolamentazione del settore alla materia della concorrenza.

Come affermato dalla Corte, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina dell'esercizio concreto del servizio di noleggio con conducente afferisce alla materia «trasversale» della tutela della concorrenza, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, comma secondo, lettera *e*), della Costituzione, là dove tale nozione di «concorrenza» non può non riflettere anche quella operante in ambito europeo. Come ricordato dalla sentenza della Corte n. 56 del 2010 essa comprende, pertanto, «sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (*cf.* anche Corte costituzionale sentenza n. 137 del 2018 e sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

Pur a fronte di una sussistenza di una competenza regionale primaria riconosciuta a in materia di trasporti a livello statutario, tuttavia, la tutela della concorrenza — stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato — assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni



possono dettare nelle materie di loro competenza e, come ricordato dalla Corte sia pure con riferimento alla competenza concorrente o residuale (Corte costituzionale, sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), è in grado di influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 56 del 2020, n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006; v anche sentenze n. 36 del 2024 e n. 23 del 2022).

Anche nella fattispecie in esame, l'ambito della materia su cui il legislatore regionale è intervenuto in contrasto con la regolamentazione statale sopra richiamata, attiene senza dubbio alla materia della concorrenza *ex art.* 117, secondo comma, lettera *e*) investendo, in particolare, il profilo della conformazione e delle modalità di esercizio concreto in condizioni di uniformità di disciplina, di *par condicio* e di assenza di distorsioni della concorrenza, di una determinata attività economica ovvero dei servizi non di linea, in particolare quanto allo svolgimento del servizio NCC. E ciò, per quanto detto, anche in rapporto alle differenti modalità di svolgimento del servizio taxi e alla differenziazione tra i due servizi parimenti voluta dal legislatore nell'ambito di tale settore economico.

Come invero ricordato dalla sentenza n. 56 del 2020 nell'affermare la competenza statale *sub specie* dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) nella regolamentazione del mercato del trasporto pubblico non di linea, «nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea, mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea».

Anche in altra occasione (scrutinando una disposizione di legge regionale in tema di noleggio di autobus con conducente), la Corte ha altresì precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, «ha inteso “definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003)”. Il bilanciamento così operato — fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali — costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della “tutela della concorrenza”, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (Corte costituzionale sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014)».

In tale opera di bilanciamento ricadono le previsioni in tema di foglio di servizio elettronico strumento caratterizzante il servizio di noleggio ed essenziale per controllarne il corretto svolgimento come ricordato dalla sentenza n. 56/2020 sopra ricordata.

Ne discende che anche la disciplina regionale qui impugnata può essere ricondotta, come nei casi esaminati nelle citate decisioni, alla materia della concorrenza giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC — che si colloca a sua volta nel mercato suo proprio e l'attività di trasporto esercitata nel restante ambito del trasporto pubblico non di linea (servizio taxi).

Non è dunque consentito alle singole regioni, anche se ad autonomia speciale, dare ingresso ad una normativa frammentata con differenti modalità di formazione conservazione tenuta di tale essenziale strumento.

Sebbene le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 16 del 2025 sembrano fondarsi sull'intento, dichiarato dal legislatore regionale all'art. 1, di «garantire una disciplina delle modalità di organizzazione e svolgimento del servizio di noleggio con conducente attraverso il rafforzamento del servizio di trasporto non di linea di passeggeri e il contrasto di potenziali abusi nell'offerta del servizio», tale intento risulta di fatto frustrato in ragione delle peculiari modalità «semplificate» che, da un lato, rinviando alla determinazione di «accorgimenti procedurali» non meglio precisati ad opera della regione; dall'altro, consentono di continuare ad utilizzare il modello cartaceo, in condizioni di minor sicurezza rispetto all'utilizzo del foglio elettronico, come disciplinato a livello statale, oltretutto in assenza dell'obbligo di conservazione a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza.

Attraverso le caratteristiche di semplificazione introdotte dai commi in esame, pertanto, non solo scolora la ontologica differenza tra servizio taxi e servizio NCC, venendosi ad intaccare la necessaria uniformità della disciplina generale di riferimento, ma si determina il venir meno delle specifiche garanzie di maggior tutela dell'interesse dell'utenza finendo anche per attenuare gli strumenti diretti a prevenire fenomeni di abusivismo registrati di settore.



III - Con riferimento all'art. 2, comma 2-bis: violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza riservata alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione; violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Regione Sardegna e violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Merita una trattazione a parte l'esame dell'art. 2, comma 2-bis della legge regionale qui impugnata, che attiene al particolare profilo della ricezione delle prenotazioni di trasporto per il servizio NCC presso la rimessa o la sede anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra domanda ed offerta.

In tal caso, la censurabilità della disposizione è particolarmente evidente e ciò, sia con riferimento alla violazione dell'art. 3 dello Statuto speciale regionale sia con riferimento alla dedotta violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera 2 della Costituzione.

Il comma in esame nel fare riferimento all'utilizzo di strumenti tecnologici è, infatti, espressamente motivato dalla volontà di «agevolare» l'incontro tra domanda e offerta, il che chiaramente riguarda un aspetto afferente al mercato concorrenziale e non già alla regolazione del trasporto o ad aspetti di tipo organizzativo di dettaglio.

Si è dunque al di fuori della materia affidata dall'art. 3, comma 1, lettera g) dello Statuto della Regione Sardegna alla competenza legislativa regionale sopra richiamata in materia di «trasporti sulle linee automobilistiche», là dove la disciplina in questione, del tutto estranea alla materia del trasporto, ricade piuttosto nella materia riservata alla legislazione statale in via esclusiva. Spetta al legislatore statale individuare meccanismi omogenei che siano tali da agevolare il servizio attraverso modalità di incontro tra domanda dell'utenza e offerta da parte dei conducenti sempre secondo regole eguali per tutti gli operatori NCC operanti sul territorio nazionale e nel rispetto delle caratteristiche del servizio NCC.

Va poi considerato, inoltre, che la disposizione appare altresì contraria alla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione — innanzitutto sotto il profilo della razionalità e adeguatezza dell'intervento normativo — nella parte in cui fa un generico e non precisato richiamo a «strumenti tecnologici che agevolino l'incontro tra domanda e offerta del servizio di trasporto non di linea di passeggeri», sostituendosi, *in parte qua*, all'analitica e puntuale regolazione del decreto al quale l'art. 11, comma 4 espressamente rinvia. Si richiamano, inoltre, anche in relazione a tale disposizione, le considerazioni sopra espone in punto di necessaria uniformità e omogeneità della disciplina che la regolamentazione del settore relativo al servizio NCC richiede e della *ratio* che la sostiene.

Pertanto, a fronte di una disposizione normativa di contenuto generico, potrebbe comunque risultare intaccato anche il principio di eguaglianza tra operatori che operano all'interno del medesimo settore atteso che, nel caso della sola Regione Sardegna, i conducenti NCC potrebbero ingiustificatamente beneficiare di sistemi differenziati e, se del caso, più favorevoli rispetto a quanto previsto a livello nazionale. E ciò, tenuto conto che il comma in esame non opera alcun rinvio alla disciplina statale di riferimento.

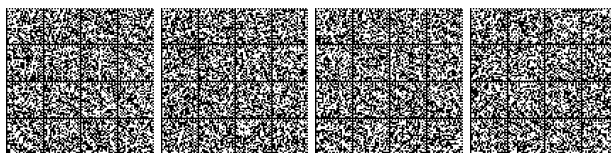
Tutto ciò premesso

Alla luce delle suesposte considerazioni, si conclude affinché sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale della Sardegna 16 giugno 2025, n. 16 recante «Attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge n. 21 del 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici, non di linea) e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2005 in materia di disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna - BURAS n. 35 in data 19 giugno 2025.

Si deposita l'attestazione di approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della determinazione di proposizione del ricorso, in data 4 agosto 2025 nonché l'allegata relazione della P.C.M.

Roma, 13 agosto 2025

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI



N. 171

Ordinanza del 3 giugno 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine sul ricorso proposto da Acciaierie di Verona S.p.a. e altri contro l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Agenzia delle entrate-Riscossione-Udine.

Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Previsione che per assicurare il relativo finanziamento vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro – Previsione che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima.

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27.

LA CORTE DI GIUSTIZIA DI PRIMO GRADO DI UDINE

SEZIONE 2

Riunita in udienza il 21 maggio 2025 alle ore 9,45 con la seguente composizione collegiale:

Zoso Liana Maria Teresa, Presidente;

Fiorentin Fabio, Relatore;

Valle Alberto, Giudice.

In data 21 maggio 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 229/2024 depositato il 22 giugno 2024 proposto da Acciaierie Di Verona S.p.a. - 02830390304.

Difeso da Barbara Comparini - CMPBBR70D47G224B - Gabriele Dona' - DNOGRL70S08Z103G - Wilma Viscardini - VSCWLM34P50F994F ed elettivamente domiciliato presso barbara.comparini@ordineavvocatipadova.it contro Ag.entrare - Riscossione - Udine - Difeso da Daria Apollonio PLLDRA63L58L424C ed elettivamente domiciliato presso protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it Autorità garante della concorrenza e del mercato - 97076950589 elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

Ruolo n. 2024/000710 Contributo AGCM 2023 sul ricorso n. 230/2024 depositato il 22 giugno 2024 proposto da Ferriere Nord S.p.a. - 00163780307 - Difeso da Barbara Comparini - CMPBBR70D47G224B - Gabriele Dona' - DNOGRL70S08Z103G - Wilma Viscardini VSCWLM34P50F994F ed elettivamente domiciliato presso barbara.comparini@ordineavvocatipadova.it contro Ag.entrare - Riscossione - Udine - Difeso da Daria Apollonio PLLDRA63L58L424C ed elettivamente domiciliato presso protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it Autorità garante della concorrenza e del mercato - 97076950589 elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

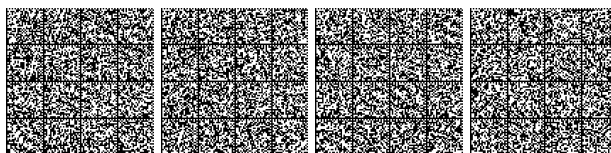
Ruolo n. 2024/000710 contributo AGCM 2023 sul ricorso n. 231/2024 depositato il 22 giugno 2024 proposto da Siderpotenza S.p.a. - 02967560307 - Difeso da Barbara Comparini - CMPBBR70D47G224B - Gabriele Dona' - DNOGRL70S08Z103G - Wilma Viscardini VSCWLM34P50F994F ed elettivamente domiciliato presso barbara.comparini@ordineavvocatipadova.it contro Ag.entrare - Riscossione - Udine - Difeso da Daria Apollonio PLLDRA63L58L424C ed elettivamente domiciliato presso protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it Autorità garante della concorrenza e del mercato - 97076950589 elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

ruolo n. 2024/000710 contributo AGCM 2023 sul ricorso n. 232/2024 depositato il 22 giugno 2024 proposto da S.i.a.t.- Società italiana Acciai Trafilati S.p.a. - 00166750307 - Difeso da Barbara Comparini - CMPBBR70D47G224B - Gabriele Dona' - DNOGRL70S08Z103G - Wilma Viscardini VSCWLM34P50F994F ed elettivamente domiciliato presso barbara.comparini@ordineavvocatipadova.it contro Ag.entrare - Riscossione - Udine - Difeso da Daria Apollonio PLLDRA63L58L424C ed elettivamente domiciliato presso protocollo@pec.agenziariscossione.gov.it Autorità garante della concorrenza e del mercato - 97076950589 elettivamente domiciliato presso ads.ts@mailcert.avvocaturastato.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

ruolo n. 2024/000710 contributo AGCM 2023 a seguito di discussione in pubblica udienza;



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso iscritto al RGR n. 229/2024 dell'intestata Corte di Giustizia Tributaria di I° grado di Udine, la società Acciaierie di Verona S.p.A. (C.F. 02830390304), con sede legale in Osoppo (UD) Zona Industriale Rivoli — in persona del legale rappresentante, ut *supra* rappresentata e difesa, ha proposto ricorso avverso la cartella di pagamento n. 11520240011262903000 emessa da Agenzia delle entrate — Riscossione, Agente della riscossione-prov. di Udine su incarico dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, notificata il 26 marzo 2024 e del sottostante ruolo n. 2024/000710, reso esecutivo il 15 dicembre 2023, relativo alla richiesta di pagamento del contributo previsto dall'art. 5-bis della legge n. 27/2012 a titolo di oneri di funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, posto a carico di imprese aventi specifiche caratteristiche giuridiche e determinati volumi di ricavi, relativo all'anno 2023.

2. La società ricorrente ritiene illegittimo il contributo *de quo*, poiché la relativa disciplina introduce una immotivata discriminazione tra operatori economici che si trovano in una medesima situazione di diritto e di fatto e mira, altresì, a finanziare l'insieme delle funzioni dell'AGCM, comprese quelle che non riguardano e non possono riguardare le imprese gravate dal tributo. Chiede, su tali premesse, l'annullamento degli atti impositivi impugnati con vittoria di spese e competenze di causa, previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ai sensi dell'art. 267 TFUE.

3. Si è costituito in giudizio l'Agente della Riscossione di Udine, con richiesta di dichiarare il suo difetto di legittimazione passiva essendo le contestazioni mosse dalla ricorrente esclusivamente afferenti al merito della pretesa impositiva e non essendo stata sollevata alcuna eccezione relativa a vizi attinenti alla regolarità formale della cartella o della notificazione della stessa.

4. Nessuno si è costituito per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

5. Con memoria del 9 maggio 2025, i difensori hanno richiesto la riunione al presente procedimento dei procedimenti iscritti ai nn. RGR 230/2024 a seguito di ricorso notificato in data 27 maggio 2024 dalla società Ferriere Nord S.p.a. avverso la cartella di pagamento n. 1152024001115315000 notificata il 26 marzo 2024 e sottostante ruolo), n. RGR 231/2024 iscritto su ricorso presentato il 27 maggio 2024 dalla società Siderpotenza S.p.a. contro la cartella di pagamento n. 11520240011297267000 notificata il 26 marzo 2024 e sottostante ruolo n. 2024/000710 e n. RGR 232/2024 iscritto a seguito di ricorso notificato in data 29 giugno 2023 dalla società S.I.A.T. Società Italiana Acciai Trafilati S.p.a. nei confronti della cartella di pagamento n. 1152024001116022000 notificata il 26 marzo 2024 e del sottostante ruolo n. 2023/001014, per la loro trattazione congiunta ai sensi dell'art. 29, comma 1, decreto legislativo n. 546/92. Le difese chiedono, per tutti i ricorsi sopra indicati, in via preliminare che questa Corte disponga rinvio pregiudiziale alla CGUE ai sensi dell'art. 267 TFUE e, nel merito, l'annullamento degli atti impugnati, sulla base delle medesime considerazioni ed elementi di fatto e di diritto già veicolati con il ricorso iscritto al n. RGR 229/2024.

6. Non essendosi raggiunta una composizione conciliazione tra le parti e previa riunione al presente procedimento di quelli iscritti ai nn. RGR 230/2024, 231/2024 e 232/2024 per connessione oggettiva impropria, essendo stati, per tutti i detti ricorsi, proposti i medesimi motivi di impugnazione ed essendo pertanto opportuno dare ai medesimi una soluzione decisionale unitaria, così evitando possibili contraddizioni e incongruenze nell'indirizzo giurisprudenziale, si procedeva alla trattazione unitaria dei sopra indicati ricorsi riuniti alla pubblica udienza del 21 maggio 2025 e, sulle ribadite conclusioni e deduzioni delle parti, la Corte riservava la decisione.

MOTIVI

1. Le ricorrenti non censurano la conformità formale alla legge italiana della pretesa impositiva di AGCM e dell'operato dell'ADER, ma contestano, bensì, la legittimità della disciplina di cui all'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 sotto il profilo del dedotto contrasto con i principi costituzionali e unionali, sotto articolati profili.

2. La ricorrente osserva preliminarmente che, se è pur vero che la legittimità della disciplina del contributo in questione è stata affermata dalla Corte costituzionale in relazione agli artt. 3 e 53 Cost. con la sentenza n. 269/2017, depositata il 14 dicembre 2017, che ha riconosciuto la natura tributaria del «contributo» previsto, essa poggia su argomentazioni meritevoli di rivisitazione, laddove la Consulta afferma che: «le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravano sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche», potendosi configurare fattualmente l'ipotesi di imprese che, pur rimanendo «sotto soglia», abbiano una presenza significativa nel mercato di riferimento e purtuttavia non sono assoggettate al pagamento del contributo.



3. In secondo luogo, non corrisponderebbe — secondo le ricorrenti — al dato statistico ed esperienziale che l'attività dell'AGCM, si concentri soprattutto nei confronti delle imprese «sopra soglia» come dimostrerebbero le rilevazioni statistiche, che dimostrano una sostanziale equivalenza dal punto di vista degli interventi dell'Autorità tra imprese «sotto» e «sopra soglia» (le rilevazioni prodotte dalle ricorrenti riportano che, negli anni 2018-2023, su 272 imprese coinvolte, 136, cioè la metà, erano «sotto soglia») e nel 2023 (l'annualità cui si riferiscono i ruoli oggi impugnati), le società «sotto soglia» coinvolte sono state più del triplo di quelle «sopra soglia». Neppure si potrebbe sostenere che l'attività di indagine dell'AGCM sarebbe statisticamente più complessa in relazione alle imprese «sopra soglia».

Pertanto — rilevano ancora le ricorrenti — a differenza di quanto afferma la evocata pronuncia costituzionale — non corrisponderebbe *all'id quod plerumque accidit* che le imprese «sopra soglia», assorbendo continuativamente e quantitativamente la maggior parte delle risorse organizzative e di indagine dell'AGCM, possano considerarsi le destinatarie prevalenti dell'attività dell'AGCM e quindi le maggiori responsabili della relativa spesa.

Ciò premesso, poiché le società di capitali con ricavi inferiori a 50 milioni di euro, non tenute al versamento del «contributo», si troverebbero in una situazione di diritto e di fatto del tutto analoga a quella delle imprese di capitali con ricavi superiori a tale soglia, ne conseguirebbe il carattere irragionevolmente discriminatorio della misura fiscale de qua.

4. Appare, inoltre, emergere — ad avviso delle ricorrenti — il profilo del contrasto della normativa interna qui rilevante con i principi unionali e su tale profilo si concentrano in particolare i rilievi veicolati nei ricorsi, con i quali, al fine di contrastare la pretesa impositiva, le ricorrenti chiedono in via preliminare a questa Corte di interporre rinvio pregiudiziale alla CGUE ai sensi dell'art. 267 TFUE al fine di accertare la compatibilità dell'art. 5-bis della legge n. 27/2012 con i principi europei della normativa italiana che disciplina il contributo con le disposizioni comunitarie sotto il profilo del contrasto con i principi generali e i diritti fondamentali dell'Unione europea (eguaglianza davanti alla legge, divieto di discriminazione, tutela del patrimonio, proporzionalità, presunzione di innocenza) per la discriminazione che la normativa italiana genera tra operatori economici che si trovano in una situazione di diritto e di fatto omogenea e perché mira a finanziare l'insieme delle funzioni dell'AGCM, comprese quelle che non riguardano le imprese gravate dal tributo. In questa prospettiva, le ricorrenti ricordano che il giudice comune ben può promuovere il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE anche se su questioni analoghe si sia pronunciata la Corte costituzionale nazionale (CGUE, sent. «Global Starnet» del 20 dicembre 2017).

5. Sotto il profilo della dedotta illegittimità convenzionale, le ricorrenti assumono, che il «contributo» *de quo* sarebbe discriminatorio e, dunque, in contrasto con la direttiva 2019/1 (direttiva ECN+) richiamata dalla stessa «Delibera AGCM 7 marzo 2023, n. 30499», con cui è stato quantificato il «Contributo all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'anno 2023», la quale — pur non vietandolo espressamente — non impone quale misura necessaria che gli Stati membri traggano le risorse per il funzionamento dell'Autorità antitrust dai contributi imposti alle imprese e, a maggior ragione, non impone ma, anzi, vieta qualunque discriminazione tra i soggetti sui quali far gravare il detto onere.

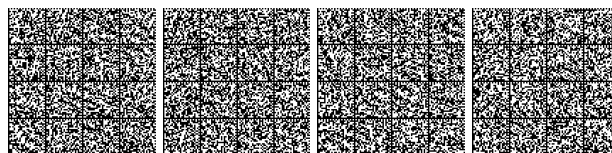
Tale assunto sarebbe, in particolare, validato altresì dalla giurisprudenza unionale, che, con una recente decisione (Corte di giustizia UE 7 settembre 2023, causa C-226/22, *Nexive Commerce*, EU:C:2023:637) ha stabilito la legittimità del finanziamento dell'AGCOM posto a carico di tutti gli operatori del settore, dal momento che tutti beneficiano dell'attività di regolamentazione di detta Autorità e che l'intensità dell'attività svolta da un'Autorità di regolamentazione e monitoraggio non sia rilevante ai fini del principio di non discriminazione.

6. Risulterebbe, inoltre, violato l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 4, par. 3, ultimo comma, TUE, di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Nella fattispecie, l'art. 5-bis della legge n. 27/2012 pregiudicherebbe l'obiettivo di favorire la libera concorrenza tra le imprese, così producendo effetti distorsivi sulla concorrenza e sull'esercizio del diritto di stabilimento delle società europee e di libera circolazione dei capitali incidendo, altresì, sul buon funzionamento del mercato unico.

Le ricorrenti assumono, precisamente, leso il principio di leale cooperazione ai sensi dell'art. 4 TUE, poiché la normativa italiana impone di contribuire finanziariamente all'attività di un'autorità statale incaricata di svolgere indagini e comminare sanzioni di natura sostanzialmente penale ai soggetti obbligati al versamento del contributo che, tuttavia, risultano essere i soli obbligati laddove, per le sopra ricordate caratteristiche, l'attività dell'AGCM, più che a beneficio delle imprese controllate, va essenzialmente a vantaggio dei consumatori, dunque dell'intera collettività.

Inoltre, affidare il finanziamento dell'attività di controllo ai soggetti controllandi rischia di compromettere la neutralità e l'indipendenza dell'Autorità preposta ai controlli.

Con tale misura, quindi, l'Italia avrebbe violato l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 4, par. 3, TUE, di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.



7. Le ricorrenti allegano, inoltre, il contrasto della evocata disciplina nazionale con il diritto di stabilimento e della libera circolazione dei capitali (artt. 49 e ss. TFUE e artt. 63 e ss. TFUE), in quanto dal «contributo» sono esentate le imprese straniere che non hanno sede in Italia pur operanti nel nostro Paese (e che dunque potrebbero essere oggetto di indagini e sanzionate dall'AGCM per eventuali loro comportamenti distorsivi della concorrenza) e potrebbero essere dissuase (per non dover versare il «contributo») dallo stabilirsi in Italia.

8. Risulterebbe, infine, violata la normativa comunitaria in materia di aiuti di stato (art. 107 TFUE), nella misura in cui il pagamento del «contributo» favorisce le imprese il cui fatturato non supera i 50 milioni, consentendo loro di ridurre i costi e quindi di fare (più efficacemente) concorrenza sia alle imprese italiane (e straniere iscritte in detto Registro) assoggettate al «contributo» che alle imprese con sede in altri Stati membri. Le misure che possano costituire un «aiuto di Stato» devono, tuttavia, essere obbligatoriamente (e preventivamente) notificate alla Commissione europea ex art. 108, par. 3, TFUE, affinché questa possa valutare se esse integrino effettivamente un aiuto di Stato e, in caso affermativo, se siano o meno incompatibili con il mercato comune. Qualora l'obbligo di notifica — come nella presente fattispecie — sia stato disatteso, la misura è illegittima.

9. A fronte degli articolati rilievi dedotti dalle ricorrenti, questa Corte ritiene di sollevare d'ufficio dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni interne qui in rilievo e, precisamente, dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per contrasto con gli articoli 3, 53, 1° e 2° comma e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione, con riferimento in particolare al principio generale di non discriminazione; alla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (specie il suo «considerando» n. 8 e l'art. 2 n. 10), agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato CE (ora artt. 101 e 102 TFUE), all'art. 4, par. 3, TUE, agli artt. 20, 21 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro.

10. Preliminarmente, sotto il profilo dell'ammissibilità, nessun dubbio sembra porsi in rapporto alla natura tributaria del contributo *de quo* e alla conseguente giurisdizione di questo giudice alla luce, per un verso, del principio della generalità della giurisdizione tributaria, affermato dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (*ex multis*, Sez. Un. Sent. 3 maggio 2016, n. 8870), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario si estende a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie e ha carattere pieno ed esclusivo, includendo, oltre ai giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo, anche quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento e, per l'altro verso, tenuto conto dell'elaborazione della giurisprudenza costituzionale su analoghe contribuzioni di altra autorità indipendente (Corte cost., sentenza n. 256 del 2007 e n. 269 del 2017).

In particolare con la sentenza n. 256/2007 il giudice delle leggi si è espresso in merito al contributo dovuto per le spese di funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici qualificandolo di indubbia natura tributaria per il carattere di obbligatorietà e generalità, esprimendo un principio pianamente estendibile alla materia che involge la disciplina dell'AGCM, essendo il sistema di finanziamento dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato del tutto analogo a quello ora indicato, anche sotto il profilo degli analoghi contributi richiesti agli operatori economici che superino una certa entità di fatturato.

Per tali motivi, appare sussistente il necessario collegamento tra la ravvisata natura tributaria della prestazione imposta in base alle disposizioni, sopra precisamente evocate, e la giurisdizione di questo giudice, che costituisce dunque il «giudice naturale» (art. 102 Cost.) della materia in esame, tenuto conto del principio ormai consolidato nella giurisprudenza di legittimità (Sez. Un. n. 6315 del 2009 e n. 11082 del 2010) secondo il quale la giurisdizione del giudice tributario, a seguito della modifica introdotta dall'art. 12, comma secondo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 all'art. 2 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ha carattere pieno ed esclusivo, estendendosi non solo all'impugnazione del provvedimento impositivo, ma anche alla legittimità di tutti gli atti del procedimento, ivi compresi gli ordini di verifica, a seguito dei quali l'attività di accertamento inizia.

Nel caso di specie, pertanto, non può essere dunque revocata in dubbio la giurisdizione tributaria alla luce della elaborazione costituzionale (Corte cost., sent. n. 64 del 2008) per cui sussiste un nesso di inscindibilità tra giurisdizione tributaria e la materia tributaria la cui violazione darebbe luogo alla violazione dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione (Corte cost., ord. n. 395 del 2007, n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006). Tale ricostruzione è stata, peraltro, confermata dalle più recenti pronunce della giurisprudenza di vertice (Sez. Un., ord. n. 10577 del 4 giugno 2020).



11. Ancora sotto il profilo dell'ammissibilità/pregiudizialità, questa Corte ritiene percorribile in via prioritaria l'investimento della Corte costituzionale rispetto al rinvio pregiudiziale *ex art* 267 TFUE prospettato dalle parti ricorrenti, alla luce dei principi affermati con le sentenze nn. 269 del 2017 e 63 del 2019 con cui la Consulta ha fornito alcune importanti precisazioni in merito alle ipotesi di doppia pregiudizialità, ovvero, alle controversie che — come nel caso che qui occupa — possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione.

In tali evocati arresti e, in particolare, nella pronuncia n. 269 del 2017, la Corte ha statuito «che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE».

Tale principio, affermato dal Giudice delle leggi con riguardo alla CDFUE, pare estensibile a tutti i casi in cui si pongono delle questioni che attengono alla tutela dei diritti costituzionali, anche con riguardo a fonti unionali diverse da quella da ultimo evocata, come nel caso in cui vengano in considerazione il rispetto dei Trattati — come il TFUE —, di un regolamento comunitario o di una direttiva, quando risulti il rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco e — come nella fattispecie — la non immediata applicabilità del diritto europeo. Nel caso in esame, infatti, non si rinviene una disposizione di matrice unionale direttamente applicabile bensì si prospetta una contrarietà della disciplina interna ai principi sanciti dalle fonti extranazionali (oltre che dalla Carta fondamentale), come meglio si dirà più oltre.

12. Ciò premesso, questa Corte osserva, in punto rilevanza della questione di costituzionalità, che necessariamente ai fini del presente giudizio occorre fare applicazione della disciplina di cui all'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dal momento che i ricorsi in esame contestano in radice la legittimità della pretesa impositiva azionata sulla base dell'evocato contesto normativo, del quale - stante l'inequivocabile disposto letterale - non è possibile fornire una lettura costituzionalmente e convenzionalmente compatibile.

Non è parimenti attuabile alcun forma di lettura in chiave disapplicativa delle disposizioni interne sulla base del diritto unionale, poiché nella fattispecie - come si è già rilevato - non vi è una disposizione specifica di fonte europea che possa applicarsi direttamente alla fattispecie dedotta, vertendosi piuttosto, nella diversa situazione della lamentata difformità di una disciplina interna rispetto (anche) a principi di matrice eurolunitaria non direttamente applicabili dal giudice nazionale.

13. In punto di non manifesta infondatezza della questione, questa Corte dubita della costituzionalità delle disposizioni di cui all'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, sotto i profili di seguito dedotti.

14. Contrasto con il principio di capacità contributiva (art. 53, commi 1 e 2, Cost.): secondo la disciplina dubitata di incostituzionalità, invero, a contribuire alle spese per il funzionamento dell'AGCM sono chiamate le sole società di capitali e non i cittadini e le pubbliche amministrazioni, che pure svolgono la loro attività con efficacia diretta o indiretta sul mercato creando o eliminando distorsioni alla concorrenza. Oltre alla limitazione della platea dei contribuenti alle sole società di capitali, la disciplina contestata pone un'ulteriore distinzione, derivante dall'assoggettamento al contributo *de quo* di una percentuale ridotta di tali imprese, quella cioè con volume di affari superiore a 50 milioni di euro.

Sotto tale profilo, la disciplina in esame appare in contrasto con l'indicato principio costituzionale, tenuto conto che il criterio adottato per identificare la platea dei contribuenti non coincide necessariamente con la redditività di un'impresa, ben potendo, a parità di fatturato, essere ben diversi i profitti e quindi la redditività fra imprese operanti in settori diversi.

Né può escludersi che ad un elevato fatturato faccia poi riscontro un saldo negativo del conto economico, che potrebbe quindi chiudere in perdita. La detta disciplina, pertanto, si allontana dal principio della capacità contributiva per correlate al parametro della redditività dell'impresa contribuente i costi fiscali che la stessa viene chiamata a sostenere.

La strutturazione del contributo, inoltre, appare in contrasto con il principio di progressività sopra evocato in quanto i soggetti con maggiore capacità contributiva possono in concreto risultare destinatari di obblighi di contribuzione proporzionalmente minori di quelli gravanti sui contribuenti con minore capacità contributiva, stante la previsione per cui il massimo importo di detto contributo non può essere superiore a cento volte la misura minima pari allo 0,08 per mille del fatturato (successivamente ridotto allo 0,059) risultante dall'ultimo bilancio.



Alla luce della vista strutturazione del contributo, può dunque accadere che esso non venga applicato in termini di progressività secondo la diversa capacità contributiva delle imprese ma in misura proporzionale (e solo al di sopra della indicata soglia di fatturato) senza tener conto delle più elevate capacità contributive per poi divenire regressivo una volta raggiunta una certa soglia.

La Corte rimettente è ben consapevole che tale profilo è già stato vagliato e disatteso dal Giudice delle leggi, in particolare con la già evocata pronuncia n. 269 del 2017.

Tuttavia, in quell'occasione la Consulta aveva ritenuto la denunziata previsione normativa conforme al parametro di cui all'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore rilevando che «l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in «super-finanziatori» dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza».

Tale conclusione, fondata sull'assunto che l'attività dell'AGCM si rivolga principalmente nei confronti delle imprese con il maggiore fatturato (c.d. «sopra soglia») appare nell'attualità revocabile in dubbio sulla base di dati oggettivi, desumibili dalle rilevazioni statistiche che si illustreranno con riferimento al rilievo di costituzionalità agguanciato al parametro di cui all'art. 3 Cost.

Per tale ragione, questa Corte ritiene di riproporre i dubbi di costituzionalità che già erano stati esaminati, alla luce della considerazione del (ritenuto) venir meno della premessa fattuale sulla cui base essi erano stati disattesi dal Giudice delle leggi.

15. Contrasto con l'articolo 3, Cost.: le considerazioni sopra svolte inducono a ritenere, altresì, violato il parametro costituzionale di cui all'articolo 3 Cost., sotto i profili della ragionevolezza della scelta legislativa, della proporzionalità ed eguaglianza del trattamento fiscale adottato.

Pur ammettendosi, infatti, che il legislatore possa diversamente modulare l'imposizione fiscale fra diverse aree economiche o diverse tipologie di contribuenti, pur tuttavia ogni eventuale diversificazione del regime fiscale per tipologia di contribuenti deve essere sorretta da adeguate giustificazioni in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione (Corte cost., sent. n. 10/2015).

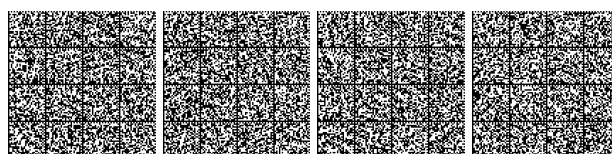
La giurisprudenza costituzionale ha, invero, affermato che le differenziazioni impositive devono essere ancorate ad adeguata giustificazione oggettiva la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente traddotta nella struttura dell'imposta (Corte cost., sentenza n. 142 del 2014).

Sotto tali profili, la disciplina di cui all'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in esame, appare frutto di una scelta legislativa non sorretta da un'adeguata giustificazione sia nella parte in cui prevede un'esenzione totale per i contribuenti «sotto soglia» (con il risultato che un'impresa con 49.999.999 euro di fatturato non paga nulla, mentre una contribuente con 50.000.001 euro di fatturato è assoggettata al contributo), sia in quella ove stabilisce che l'imprenditore con fatturato di oltre cento volte superiore al minimo previsto per la tassabilità sia tenuto a versare un contributo di importo meno che proporzionale a tale indice di capacità contributiva.

Non potrebbe neppure ritenersi che la disciplina qui dubitata di incostituzionalità è orientata ad addossare le spese di funzionamento di AGCM alle imprese caratterizzate da una presenza importante nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidere sui movimenti delle relative attività economiche, sull'assunto che il riferimento ad una determinata soglia di fatturato non sia inteso a identificare una specifica capacità contributiva, bensì a selezionare quei soggetti nei cui confronti, secondo l'id quod plerumque accidit, si esercita il maggiore impegno di controllo dell'Autorità di garanzia.

È, infatti, agevole ipotizzare una situazione di mercati nei quali il prodotto (o servizio) rilevante ha un costo di produzione/prezzo di vendita talmente basso per cui le imprese interessate non potranno mai conseguire fatturati «sopra soglia», pur rivestendo una presenza significativa nel mercato di riferimento ed assumendo una capacità di incidenza sullo stesso con comportamenti anticoncorrenziali vietati dalla normativa comunitaria e nazionale, così come può ipotizzarsi che, in un determinato anno, un'impresa scenda temporaneamente «sotto soglia», seguendo le dinamiche del mercato, senza per questo perdere la propria posizione sul mercato.

Nella disciplina qui censurata deve, inoltre, rinvenirsi un profilo di discriminazione tra le società italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro iscritte al registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio italiane e tutte quelle imprese straniere che non hanno una rappresentanza stabile in Italia ma esercitano attività di impresa nel nostro Paese, usufruendo dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM. Considerata l'omogeneità della situazione



di fatto presa in considerazione della legge ai fini dell'imposizione fiscale, la limitazione della platea dei soggetti passivi chiamati al versamento del contributo, limitato alle sole società di capitali residenti in Italia a fini fiscali e i cui ricavi superano la soglia di 50 milioni di euro di fatturato, materializza un'ingiustificata disparità di trattamento fondata unicamente sulla nazionalità o sull'organizzazione societaria del contribuente: il contributo *de quo*, infatti, non grava sulle società di capitali che non raggiungono i 50 milioni di euro di ricavi e sui soggetti diversi dalle società di capitali (a prescindere dai loro ricavi), né su imprese straniere non iscritte in Italia anche se operano comunque sul mercato italiano.

15.1. Questa Corte è ben consapevole che il Giudice delle leggi, con la già ricordata sentenza n. 269 del 2017, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità dedotte in relazione agli artt. 3 e 53 Cost. ritenendo che «10.1. . non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Non inficia l'opzione legislativa neppure il fatto che l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità antitrust è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensioni e ciò basta ad escludere la manifesta irragionevolezza della normativa in esame. «Ed ancora: «10.2. — Neppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo.... Il tributo in esame, infatti... intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività.».

15.2. Questo giudice rimettente prospetta, tuttavia, alcune considerazioni che potrebbero indurre la Corte adita a rimeditare la decisione adottata alla luce della ravvisata difformità della situazione dell'id quod plerumque accidit rispetto a quanto posto alla base della pronuncia n. 269/2017, desumibile dalle rilevazioni statistiche ufficiali riferite agli anni di attività dell'AGCM.

Infatti, come risulta dalle statistiche relative alla prassi decisionale dell'AGCM, reperibili agevolmente sul sito ufficiale di tale Autorità www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/delibere/sanzioni, la vigilanza dell'AGCM si produce in maniera sostanzialmente equivalente tra le imprese «sotto soglia» e «sopra soglia». Precisamente, negli anni 2012-2014, dei 66 procedimenti chiusi con provvedimento sanzionatorio dall'AGCM, 17 riguardavano società di capitali con ricavi inferiori a 50 milioni (ma uno di questi riguardava un procedimento collettivo che aveva riguardato 20 società tutte con fatturati inferiori a 50 milioni; nel biennio 2016-2017, risulta che, su 121 imprese controllate, 65 erano «sotto soglia» e 56 «sopra soglia». Anche con riferimento agli anni 2018-2023 emerge un quadro analogo, che vede un totale di 272 imprese verificate di cui 136 «sotto soglia» e un pari numero «sopra soglia».

Se, dunque, i dati statistici riflettono una realtà fattuale nella quale i destinatari dell'attività di AGCM sono costituiti da imprese «sopra» e «sotto soglia» in numero sostanzialmente equivalente, appare per contro problematico fondare su dati di fatto oggettivi l'affermazione per cui l'attività di indagine dell'AGCM sia più complessa e dispendiosa in relazione agli accertamenti nei confronti delle imprese «sopra soglia».

Non sono, infatti, rinvenibili elementi empirici o dati esperienziali dai quali desumere, come regola generale, che le imprese che superano una certa soglia di fatturato, soltanto per le loro dimensioni richiedano un maggiore impegno nell'attività di controllo che le riguarda, né in termini quantitativi (relativi al numero di accertamenti che riguardano, rispettivamente, le imprese sotto o sopra soglia), né sotto il profilo qualitativo (in relazione al numero degli accertatori impegnati nelle singole verifiche, alla complessità delle stesse e al tempo necessario per portarle a termine), essendo, anzi, agevole prospettare casi in cui si può verificare il contrario, come si è sopra esemplificato.

15.3. Inoltre, tra i compiti istituzionali di AGCM non è ricompresa soltanto la vigilanza in materia di concorrenza tra imprese, ma l'attività di tale organismo si rivolge anche altri settori e, in definitiva, alla generalità dei soggetti economici (italiani o *non*) operanti sul territorio italiano, senza alcuna distinzione tra società di capitali con fatturati superiori, o no, a 50 milioni e a prescindere dalla struttura che si sono date (società di persone, di capitali, ditte individuali, enti rappresentativi delle categorie imprenditoriali o professionali, etc.). Alla luce dell'ampio spettro di azione dell'AGCM, la strutturazione del contributo in esame appare viepiù irragionevole e immotivatamente discriminatoria.

15.4. Benvero che la discrezionalità del legislatore in relazione alle finalità dell'imposizione fiscale ed alle modalità impositive è certamente molto ampia ma, nel caso di specie, essa appare connotata da profili di innegabile irrazionalità, emergenti alla luce della realtà fattuale sopra riportata.



Quest'ultima, infatti, restituisce in tutta evidenza il dato di una imposizione che, irragionevolmente, grava in via esclusiva su una parte soltanto della compagine dei soggetti che effettivamente sono coinvolti nell'attività dell'attività dell'AGCM e, all'interno della più ristretta platea individuata dal legislatore, di un onere ripartito a prescindere dal criterio di proporzionalità, per effetto del meccanismo di tetto massimo dell'importo contributivo, che — come si è osservato — induce oltre una determinata soglia effetti (non progressivi bensì) regressivi e mina l'indipendenza dell'azione amministrativa svolta dall'AGCM.

Infine, la disciplina in esame introduce effetti discriminatori tra imprese «sopra soglia» con sede in Italia e imprese «sopra soglia» estere operanti sul medesimo mercato interno.

Tale strutturazione del contributo risulta sfornita di una ragionevole giustificazione ed appare, per tali motivi, in contrasto con il disposto costituzionale (art. 3 Cost.) sotto il profilo della ragionevolezza e proporzione e non discriminazione della disciplina sottoposta al vaglio di costituzionalità.

16. Contrasto con l'art. 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione, con riferimento in particolare al principio generale di non discriminazione; alla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (specie il suo «considerando» n. 8 e l'art. 2 n. 10), agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato CE (ora artt. 101 e 102 TFUE), all'art. 4, par. 3, TUE, agli artt. 20, 21 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: la disciplina del finanziamento dell'AGCM in esame appare contrastante altresì con la normativa di fonte unionale, configurandosi dunque una violazione del disposto costituzionale di cui all'art. 117 Cost. 18.1. La disciplina interna qui censurata, nella misura in cui costituisce attuazione del diritto dell'Unione - ponendosi quale meccanismo di finanziamento dell'AGCM, organismo che vigila sulla materia disciplinata dal regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 («concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato CE» oggi, artt. 101 e 102 TFUE), dall'art. 1, comma 2, legge n. 287/1990; dalla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 «che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno» («direttiva ECN+»), adottata sulla base dell'art. 103, in tema di finanziamento dell'attività delle Autorità anti-trust nazionali — dovrebbe conformarsi ai principi enunciati dalle disposizioni della CDFUE.

17. Al contrario, essa appare in contrasto, anzitutto, con il principio di non discriminazione che, nella gerarchia delle fonti unionali, ha valenza di principio generale di diritto e che impone di non trattare in modo diverso situazioni omogenee.

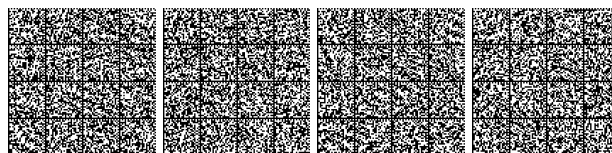
Come si è già osservato, il contributo per il finanziamento dell'attività dell'AGCM grava esclusivamente su imprese che si trovano in una situazione fattuale e giuridica del tutto analoga a quelle che ne sono esentate e ciò unicamente sulla base di un elemento (il loro fatturato) che non appare — anche alla luce dei dati oggettivi di natura statistica — un ragionevole parametro discrezionale sulla cui base strutturarne la debenza soggettiva.

Come si è già rilevato, infatti, il contributo *de quo* è imposto solo ad alcuni soggetti di una platea coinvolta dall'attività dell'organismo di garanzia, così violando il già evocato principio di non discriminazione e le disposizioni unionali che ne contengono la positiva esplicitazione: l'art. 20 della «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» che enuncia il principio di eguaglianza; l'art. 21 par. 1 della medesima Carta, che vieta «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul ... patrimonio...» laddove tratta diversamente i contribuenti sulla base esclusiva del loro fatturato.

18. In secondo luogo, la disciplina interna *de qua* appare in contrasto con la direttiva ECN+, richiamata dalla stessa Delibera AGCM 7 marzo 2023, n. 30499 con cui è stato quantificato il «Contributo all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato per l'anno 2023»).

La direttiva 2019/1 (o ECN+), recepita in Italia con decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, vieta trattamenti discriminatori: il suo «considerando» n. 8 - proprio in relazione alle adeguate risorse finanziarie che gli Stati devono assicurare alle Autorità garanti - precisa che esse devono garantire «parità di condizioni alle imprese operanti nel mercato interno», intendendosi per «impresa» «... ai sensi degli articoli 101 e 102 TFUE, qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento» (art. 2, n. 10, direttiva ECN+) senza alcuna distinzione tra imprese sulla base del fatturato o di altri criteri.

Sotto il profilo del finanziamento, la direttiva prevede che: «Per garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato» e l'art. 5, par. 1, stabilisce che: «Gli Stati membri assicurano almeno che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di sufficiente personale qualificato e di sufficienti risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri, ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, come definiti al paragrafo 2 del presente articolo»).



Pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore nazionale nella determinazione della fonte del contributo stesso, e dunque essendo lecito che gli Stati richiedano anche alle imprese un contributo per il funzionamento dell'Autorità, è altrettanto vero che, nel fare ciò, gli Stati non possono adottare criteri discriminatori.

19. Sotto il profilo della conformità della disciplina interna sottoposta allo scrutinio di costituzionalità con il principio di non discriminazione, oltre al dato fattuale di premessa, costituito dal fatto che tutte le imprese, quale che sia il loro fatturato, possono violare le regole di concorrenza e sono quindi passibili dell'attività di controllo e sanzione esercitata dall'AGCM, si osserva inoltre che, in un caso del tutto analogo e sovrapponibile a quello che qui occupa, la Corte di giustizia UE si è pronunciata affermando una serie di principi che appaiono significativi e rilevanti anche ai presenti fini.

Nella causa *Nexive Commerce* (CGUE, 7 settembre 2023, causa C-226/22, *Nexive Commerce*, EU:C:2023:637) la Corte di Lussemburgo ha, infatti, affrontato il caso di fornitori privati del servizio postale ai quali era stato imposto un «contributo» uniforme per sostenere l'attività dell'Autorità garante (AGCOM) analoga all'AGCM. Alcuni operatori esercenti il servizio di corriere espresso sostenevano però che il contributo dovesse essere gravare solo a carico degli operatori esercenti il servizio universale o comunque contestavano di dover contribuire con la stessa percentuale (1/1000) in quanto assorbenti meno intensamente l'attività dell'AGCOM. A sostegno delle loro ragioni invocavano la violazione del divieto di discriminazione in quanto — a loro avviso — erano trattate in maniera identica situazioni diverse, allegando che può aversi trattamento discriminatorio tanto quando situazioni omogenee sono trattate diversamente, tanto nel caso in cui situazioni diverse siano trattate allo stesso modo.

Nella evocata sentenza, la Corte UE ha ritenuto legittimo che il finanziamento dell'AGCOM fosse a carico di tutti gli operatori del settore postale, dato che tutti beneficiavano dell'attività di regolamentazione di detta Autorità (e dunque si trovavano in una situazione comparabile e non diversa) affermando, altresì, che l'intensità dell'attività svolta da un'Autorità di regolamentazione e monitoraggio non fosse rilevante ai fini del principio di non discriminazione.

19.1. I principi enunciati dalla sentenza *Nexive Commerce* appaiono perfettamente attagliabili alla disciplina del contributo di che trattasi, poiché il Giudice europeo afferma, per un verso, l'omogeneità della situazione di tutti i soggetti che sono sottoposti all'attività dell'Autorità di controllo e, per l'altro verso, che l'intensità del controllo esercitato dall'Autorità non costituisce elemento che può legittimamente differenziarne il trattamento per quanto attiene al finanziamento della medesima.

Ora, riportando le affermazioni della CGUE al caso del contributo imposto alle sole imprese «sopra soglia», appare confortata la prospettazione qui affacciata, relativa al trattamento immotivatamente discriminatorio della disciplina interna che si censura, imperniato su una distinzione fondata sul fatturato e giustificata sulla base della (peraltro presunta e — come si è cercato di dimostrare — infondata) presunzione della maggiore incidenza dell'attività dell'organo finanziato proprio nei confronti delle contribuenti su cui grava la contribuzione.

20. La disciplina interna dubitata di incostituzionalità contrasta, infine, con il principio di leale cooperazione integrato nell'art. 4, par. 3, TUE, ove è stabilito che gli Stati membri «adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e «devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

L'AGCM opera quale autorità garante ai fini del contrasto di pratiche anticoncorrenziali vigilando affinché le imprese non concludano accordi o mettano in atto pratiche «... che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno...» (art. 101 TFUE) e non sfruttino abusivamente la loro eventuale posizione dominante (art. 102 TFUE), con il potere di applicare sanzioni in caso di accertato abuso.

In altri termini, l'AGCM svolge un servizio pubblico che va a beneficio dell'intera collettività e non un servizio specifico a vantaggio di singole imprese e, in ultima analisi, avvantaggia la generalità dei cittadini in quanto consumatori interessati alla libera concorrenza delle imprese.

In tale contesto, la disciplina interna qui censurata appare lesiva dell'indipendenza e — dunque — dell'efficacia dell'AGCM la strutturazione del finanziamento della medesima, che si fonda essenzialmente sul contributo fornito da quegli stessi soggetti che sono i principali destinatari dell'attività di controllo e sanzione dell'Autorità di garanzia.

Al fine di garantire l'assoluta indipendenza dell'AGCM e, dunque, la più ampia efficacia della sua azione, quest'ultima non dovrebbe dipendere finanziariamente dalle imprese dato che esse — come appena rilevato — non sono soltanto le beneficiarie della sua attività, ma costituiscono soprattutto i soggetti nei cui confronti si esercitano i poteri ispettivi e sanzionatori attribuiti all'organismo di garanzia.



In definitiva, la disciplina interna che si sottopone al vaglio di costituzionalità appare dunque, in quanto lesiva dell'indipendenza dell'AGCM, una misura che viola il principio di leale collaborazione imposto agli Stati membri dall'art. 4, par. 3, TUE, che implica il divieto di adottare misure che rischino di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

21. Per tutti i sopra esposti profili, le disposizioni dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 appaiono in contrasto non componibile in via interpretativa con i parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 53 e 117 Cost.

P.Q.M.

La Corte di giustizia tributaria di Udine, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 7-ter e 7-quater, legge n. 287/1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 2 n. 1/2012, conv. legge n. 27/2012, per contrasto con gli artt. 3, 53 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione, con riferimento in particolare al principio generale di non discriminazione; alla direttiva 11 dicembre 2019, n. 1, agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento (CE) n. 1/2003 del 16 dicembre 2002 in riferimento agli artt. 81 e 82 del Trattato CE (ora artt. 101 e 102 TFUE), all'art. 4, par. 3, TUE, agli artt. 20, 21 par. 1 CDFUE, nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Udine, 3 giugno 2025

Il Presidente: ZOSO

25C00206

N. 172

Ordinanza del 15 luglio 2025 del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di L. C.

Processo penale – Giudizio abbreviato – Decisione – Previsione che quando né l'imputato né il suo difensore hanno proposto impugnazione contro la sentenza di condanna, la pena inflitta è ulteriormente ridotta di un sesto dal giudice dell'esecuzione – Mancata previsione che il giudice dell'esecuzione possa applicare la detenzione domiciliare sostitutiva ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti.

– Codice di procedura penale, artt. 442, comma 2-bis, e 676, comma 3-bis.

TRIBUNALE DI NOLA

SEZIONE GIP/GUP

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Nola, dott. Raffaele Muzzica, in funzione di Giudice dell'esecuzione ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale nei confronti di C. L., nato a ... il ..., elettivamente domiciliato ex art. 161 del codice di procedura penale in ... alla Via ...; difeso di fiducia dall'avv. Claudio Caira, del foro di Foggia, imputato del delitto p. e p. dall'art. 110 del codice penale - 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, perché senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 illecitamente e fuori dei casi di esclusivo uso personale di cui all'art. 75 del medesimo decreto, in concorso tra loro, detenevano e trasportavano, al fine cessione a terzi all'interno dell'autovettura ... tg. ... con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, illegalmente deteneva:

un involucro in cellophane trasparente contenente sostanza stupefacente del tipo cocaina in cristalli del peso complessivo di grammi 310 (peso netto pari a 299 grammi, con principio attivo al 78,9%);



un involucro in cellophane trasparente contenente sostanza stupefacente del tipo cocaina in polvere del peso complessivo di gr. 1.184 (peso netto 1003,09 grammi, con principio attivo 64,8%)

sostanza stupefacente che nel complesso consente di ricavare 5906 d.m.s. che per quantità e modalità di custodia, e ulteriori circostanze dell'azione appare destinata ad un uso non esclusivamente personale;

In ..., in data ...

Con la recidiva specifica ed infraquinquennale per ...

per sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 442, comma 2-*bis* del codice di procedura penale e 676, comma 3-*bis* del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che il Giudice dell'esecuzione possa concedere la detenzione domiciliare sostitutiva, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti, per violazione degli articoli 3, 27, commi 1 e 3, 111, 117 Cost, in riferimento all'art. 6 CEDU.

1. Svolgimento del procedimento

All'udienza camerale dell'8 maggio 2025 l'imputato C. L. , personalmente e per il tramite del proprio difensore munito di procura speciale, chiedeva definirsi il procedimento nelle forme del rito abbreviato, Nella medesima udienza, il Giudice, sentite le parti, ritenuto possibile decidere allo stato degli atti, ordinava il mutamento del rito ed invitava le parti a rassegnare le conclusioni di cui in epigrafe.

Appare opportuno evidenziare che, già in sede di richieste conclusive, il difensore all'uopo munito di procura speciale, in presenza dell'imputato, anticipava il consenso alla sostituzione della pena detentiva applicanda nella corrispondente detenzione domiciliare sostitutiva.

Al termine della discussione questo Giudice si ritirava in Camera di consiglio per la decisione, pubblicando il dispositivo allegato al verbale d'udienza, con contestuale deposito dei motivi.

Questo Giudice dichiarava C. L. colpevole del reato a lui ascritto e, applicata la riduzione per il rito, lo condannava alla pena di anni quattro e mesi quattro di reclusione ed euro 18.000,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali e di mantenimento in carcere.

La sentenza di condanna diventava irrevocabile, per acquiescenza dell'imputato e del suo difensore, il 26 maggio 2025.

Con successiva istanza il difensore, munito di procura speciale, chiedeva l'applicazione in favore dell'imputato dell'ulteriore diminuzione prevista dall'art. 442, comma 2-*bis* c.p.p.

Contestualmente il difensore istante reiterava la richiesta di sostituzione della pena inflitta nei confronti del C. con quella della detenzione domiciliare sostitutiva ex articoli 20-*bis* del codice penale e 56, legge n. 689/1981 come novellato dal decreto legislativo n. 150/2022 e successive modifiche.

Il Giudice, previa celebrazione di apposita udienza camerale in data 8 luglio 2025, accoglieva con separato provvedimento la richiesta di applicazione della diminuzione ex art. 442, comma 2-*bis* c.p.p., sollevando con la presente ordinanza questione di legittimità costituzionale.

2. La rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale è rilevante nel caso di specie nei termini che seguono.

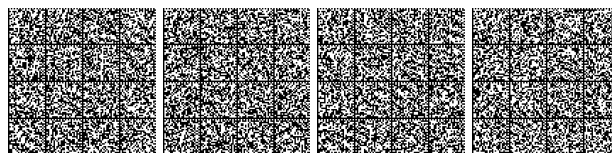
Con ordinanza emessa in data 8 luglio 2025, questo Giudice, su richiesta di parte, preso atto dell'intervenuta irrevocabilità della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato nei confronti del prevenuto, applicava in suo favore la diminuzione ex art. 442, comma 2-*bis*, codice di procedura penale rideterminando la pena inflitta al C. in quella di anni tre, mesi sette, giorni dieci di reclusione ed euro 15.000 di multa.

Il *quantum* di pena ottenuto, come osservato dal difensore istante, consentirebbe al C. di poter godere della sostituzione del trattamento sanzionatorio tradizionale con quello rappresentato dalla detenzione domiciliare sostitutiva.

Ricorrono, inoltre, ulteriori elementi idonei a fondare una prognosi favorevole circa l'astensione, da parte del C. , dalla commissione di ulteriori reati e di adeguatezza della richiesta pena sostitutiva.

In primo luogo, il C. è tuttora in regime domiciliare presso il medesimo immobile — luogo di residenza dei genitori, che rinnovavano in data 23 maggio 2025 la disponibilità ad accoglierlo anche per il prosieguo — dove sarebbe chiamato ad espiare la detenzione domiciliare sostitutiva.

L'imputato, soggetto in giovane età, e da poco padre di un neonato, era incensurato all'epoca dei fatti e non annovera ulteriori precedenti diversi da quello riportato nel presente procedimento, tant'è da non rendere necessario il presidio cautelare ex art. 275-*bis* del codice di procedura penale nei suoi confronti.



Nonostante il regime cautelare domiciliare cui è stato sottoposto fin dall'arresto, non risultano segnalazioni o violazioni della misura a suo carico, tant'è che questo Giudice autorizzava l'imputato a recarsi libero e senza scorta presso il Tribunale di Nola, sito a svariati chilometri di distanza dal domicilio coatto.

Ciò premesso, questo Giudice non ignora che il consolidato diritto vivente, enucleato dalle Sezioni unite della suprema Corte di cassazione in tema di sospensione condizionale della pena ma esportabile al caso di specie, stabilisce che «il giudice dell'esecuzione può compiere proprie autonome valutazioni, sempre che queste non contraddicano quelle del giudice della cognizione (Cass., Sez. I, 20 maggio 1994, Casagrande, rv. 198342; Sez. VI, 14 marzo 1994, Zanardini, rv. 197801)» e che «l'intervento a concessione del beneficio si giustifica solo se nei pregresso giudizio l'unico motivo della mancata applicazione del beneficio è identificabile non nella presenza di una valutazione prognostica della pericolosità dell'imputato, ma nel solo effetto preclusivo della sentenza di condanna successivamente revocata per intervenuta abolizione del reato» (Sez. Un. 20 dicembre 2005, n. 4687, rv. 232610).

Nel caso di specie questo Giudice, in veste di giudice della cognizione, si limitava ad attestare l'insussistenza del margine (edittale) per il riconoscimento della detenzione domiciliare sostitutiva (dato di per sé autosufficiente ed assorbente), lasciando espressamente «... impregiudicata ogni ulteriore valutazione, in qualità di giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 442, comma 2-bis c.p.p., a seguito di apposita udienza che sarà fissata» (pag. 16 della sentenza di condanna).

Il comportamento processuale del C. (che, a fronte di una condanna a pena detentiva non sospesa, prestava acquiescenza e non presentava appello), l'attuale adeguatezza del regime cautelare cui è sottoposto, l'assenza di violazioni e la sua giovane età costituiscono elementi che consentirebbero al giudice di effettuare positivamente il vaglio richiesto per procedere alla sostituzione della pena detentiva nella corrispondente detenzione domiciliare sostitutiva, non sussistendo, peraltro, nessuna delle condizioni ostative previste dall'art. 59, legge n. 689/1981.

3. L'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene lo scrivente che l'impossibilità per il Giudice dell'esecuzione di valutare la sostituzione della pena detentiva nei confronti del prevenuto che, a seguito della diminuzione ex art. 442, comma 2-bis c.p.p., risulti condannato a pena inferiore al margine edittale previsto dalla norma ed in presenza degli ulteriori requisiti di legge, sia contraria al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in relazione alla finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), nonché alla regola della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117 Cost.).

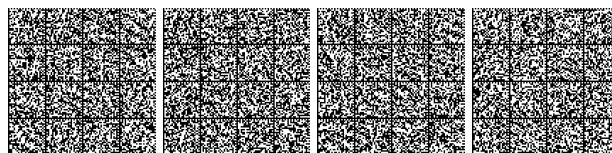
Ciò nonostante, questo Giudice ritiene impraticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Il legislatore della riforma Cartabia non ha delineato alcun istituto processuale funzionale all'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi in fase esecutiva.

Questo Giudice non ignora l'insegnamento impartito dalla Corte costituzionale n. 208 del 2024, dettato in relazione al caso specifico della concessione *in executivis* della sospensione condizionale della pena, ma, di portata chiaramente generale, in quanto fondante sull'applicazione della cd. «teoria dei poteri impliciti», spesso citata dalle pronunce della suprema Corte, secondo cui, una volta dimostrato che la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione, allo stesso giudice deve essere conferita la titolarità di tutti i poteri necessari all'esercizio di quella medesima attribuzione.

Secondo il Giudice delle leggi, «...in considerazione del silenzio serbato sul punto dal legislatore (e dunque dell'assenza di dati testuali incompatibili con tale interpretazione), ma anche alla luce dei principi gradatamente enucleati dalla giurisprudenza di legittimità, dai quali emerge che tra i poteri del giudice dell'esecuzione — fondati che siano su espresse disposizioni normative, su applicazioni analogiche di tali disposizioni ovvero su un analogia *iuris* che muova dal principio generale del necessario adeguamento del titolo esecutivo a fatti sopravvenuti al giudicato stesso — rientra il potere di effettuare ogni valutazione conseguente alla rideterminazione della pena irrogata nella sentenza irrevocabile, a sua volta imposta dalle disposizioni di legge di volta in volta rilevanti. In simili ipotesi, il giudizio di esecuzione è chiamato a ospitare un "frammento di cognizione" (sentenza n. 183 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto), sulla base del materiale raccolto in precedenza o — eventualmente — delle nuove evidenze necessarie a compiere le valutazioni in parola, si da adeguare le statuizioni relative alla pena nel loro complesso alla mutata situazione sopravvenuta al giudicato, e alla quale il giudicato stesso deve essere conformato» cfr. 4.1.4. del Considerato in diritto).

Tuttavia, anche in questo caso, sebbene non sussista un diritto vivente consolidato contrario all'interpretazione analogica che sarebbe necessaria per colmare la lacuna, ritiene lo scrivente che quelle «... esigenze di certezza giuridica, che sono particolarmente acute nella materia processuale» (Corte cost. n. 208 del 2024) — e che nel caso di specie attengono ad un giudizio *a quo* nei confronti di un imputato *in vinculis* — rendano necessaria una pronuncia additiva della Corte costituzionale, in ragione di un recente formante della suprema Corte di cassazione, avverso il quale la pronuncia di questo Giudice sarebbe inevitabilmente destinata ad infrangersi.



La suprema Corte di cassazione, sebbene con riferimento ad una questione specifica diversa da quella posta all'attenzione di questo Giudice ma con argomentazione logico-giuridica da cui questo Giudice non può prescindere, ha espressamente statuito che «...il momento che ordinariamente rileva per la valutazione della possibilità di sostituzione della pena detentiva breve è quello in cui si conclude il giudizio di primo grado, snodo nel quale vanno verificate le condizioni per l'attivazione del meccanismo bifasico istituito dall'art. 545-bis cod. proc. pen. (quando, subito dopo la lettura del dispositivo, il giudice, se ricorrono le condizioni per sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'art. 53 cit., ne dà avviso alle parti e, se l'imputato acconsente alla sostituzione della pena detentiva con una pena diversa dalla pena pecuniaria, ovvero se può aver luogo la sostituzione con detta pena, il giudice, sentito il pubblico ministero, procede; in tal caso, se non è possibile decidere immediatamente, fissa una apposita udienza non oltre sessanta giorni, dandone contestuale avviso alle parti e all'ufficio di esecuzione penale esterna competente, con contestuale sospensione del processo; indi, svolta l'istruttoria prevista dalla norma, il giudice, all'udienza fissata, sentite le parti presenti, il giudice, se si determina a sostituire la pena detentiva, integra il dispositivo indicando la pena sostitutiva con gli obblighi e le prescrizioni corrispondenti, mentre, se esclude la sostituzione, conferma il dispositivo, in ogni caso dando lettura in udienza del dispositivo integrato o confermato)» (Sez. 1, n. 8106 del 6 dicembre 2023, dep. 2024, Canova, Rv. 285987 - 01).

Nella sentenza citata la suprema Corte ha espressamente statuito che l'istituto dell'acquiescenza meritevole e della sostituzione della pena detentiva breve si pongono in una «ineludibile alternativa» il cui «carattere ineludibile di tale alternativa non pare avere integrato, a giudizio della Corte, una illogica strettoia ordinamentale, essendo indefettibile per ogni imputato giudicato con rito abbreviato e condannato dal giudice di primo grado l'esigenza di scegliere fra la riduzione di pena in funzione deflattiva prevista dall'art. 442, comma 2-bis, cod. proc. pen. e la proposizione dell'appello» (Sez. 1, n. 8106 del 6 dicembre 2023, dep. 2024, Canova, Rv. 285987 - 01).

L'ineludibilità di tale alternativa, ad avviso della suprema Corte, sussiste nel caso di specie «... a fronte di istituti diversi, connotati dalle rispettive, autonome funzioni, fra loro non compatibili ove l'ottenimento della pena sostitutiva debba essere richiesto e, se del caso, ottenuto attraverso la previa impugnazione della sentenza» (Sez. 1, n. 8106 del 6 dicembre 2023, dep. 2024, Canova, Rv. 285987 - 01).

Ad opinione della suprema Corte, nella fase corrispondente alla definizione del primo grado del giudizio, l'imputato è posto nella piena condizione di valutare «l'alternativa costituita dall'adesione o meno alla riduzione premiale stabilita dall'art. 442, comma 2-bis, codice di procedura penale in dipendenza dell'opzione escludente l'impugnazione.» (Sez. 1, n. 8106 del 6 dicembre 2023, dep. 2024, Canova, Rv. 285987 - 01).

Pur consapevole della natura non vincolante, ancorché altamente autorevole, dell'argomentazione sostenuta dalla suprema Corte ed in assenza di pronunce di segno apertamente contrario, ritiene questo Giudice che tale orientamento giurisprudenziale di legittimità, per quanto *in fieri*, non renda praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione da parte del singolo giudice di merito, in un processo nei confronti di imputato detenuto, che si tradurrebbe nella ardita costruzione pretoria di un istituto in assenza di qualsivoglia appiglio, sia giurisprudenziale sia, ancor prima, legislativo (a differenza di quanto poteva rilevarsi nel diverso ambito della concessione della sospensione condizionale *in executivis*, in cui plurimi agganci normativi erano effettivamente a disposizione del Giudice). Per giunta, una applicazione della *analogia iuris* nel caso di specie si porrebbe in aperto contrasto con la (tendenziale) immodificabilità del giudicato, per opinione consolidata della suprema Corte di cassazione principio generale dell'ordinamento derogabile solo nei casi previsti dalla legge (Sez. Un. , sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821; Sez. un. pen. , 29 maggio 2014 (dep. 14 ottobre 2014) n. 42858).

Ed infatti, dal punto di vista legislativo la riforma Cartabia ha contemplato, all'art. 95, decreto legislativo n. 150 del 2022, una disciplina transitoria tale da permettere l'applicazione retroattiva *in bonam partem* delle pene sostitutive delle pene detentive brevi anche nei giudizi di impugnazione pendenti alla data del 30 dicembre 2022, in ragione della natura sostanziale delle pene sostitutive e del contenuto complessivamente più favorevole al reo delle innovazioni contenute nella nuova disciplina, soprattutto per il più elevato limite edittale entro il quale viene consentita la sostituzione della pena detentiva.

L'art. 95, comma 1, d.lgs. cit. prevede che le nuove disposizioni introdotte al Capo III della legge n. 689 del 1981, se più favorevoli, si applicano anche ai procedimenti penali pendenti in primo grado o in grado di appello al momento dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo. Quanto ai procedimenti pendenti in sede di legittimità, il condannato a pena detentiva non superiore a quattro anni — all'esito di un procedimento pendente innanzi alla Corte di cassazione alla data di entrata in vigore della suindicata disciplina — ha titolo a presentare istanza di applicazione di una delle nuove pene sostitutive innanzi al giudice dell'esecuzione, secondo il procedimento di cui all'art. 666 c.p.p., nel termine di trenta giorni dall'irrevocabilità della sentenza, con la specificazione che, nel giudizio di esecuzione, si applicano, in quanto compatibili, le norme previste dal già citato Capo III della legge n. 689 del 1981 e del codice di procedura penale relative alle pene sostitutive.



Nessun precedente arresto della suprema Corte di cassazione — né, stando a quanto consta a questo Giudice, alcun precedente di merito — sorregge l'applicazione analogica che sarebbe necessaria nel caso in esame.

Nessuna norma dell'attuale ordito processuale regola la situazione in esame.

Nel caso di specie, nessun appiglio normativo consente al giudice dell'esecuzione, nel rideterminare la pena *ex art. 442, comma 2-bis, e 676, comma 3-bis c.p.p.*, di «adottare i provvedimenti conseguenti», ovvero di delibare il possibile riconoscimento della pena sostitutiva e di seguirne l'*iter* di esecuzione, stante il completo silenzio del legislatore sul punto.

4. La non manifesta infondatezza della questione: una lacuna normativa intrinsecamente irragionevole in relazione alla funzione rieducativa della pena

Preliminarmente, la giurisprudenza di legittimità che ha avuto modo di pronunciarsi finora sull'ambito applicativo dell'istituto di cui all'*art. 442, comma 2-bis, c.p.p.*, ne ha riconosciuto la pacifica natura sostanziale (Sez. 2, sentenza n. 4237 del 17 novembre 2023 Ud. (dep. 31 gennaio 2024) Rv. 285820 - 0), sulla falsariga dei precedenti arresti delle Sezioni unite in casi analoghi (*cf.* Sez. un., n. 2977 del 6 marzo 1992, Peccillo; Sez. Un., n. 18821 del 24 ottobre 2013, Ercolano), affermando che «può, dunque, in conclusione affermarsi che è ormai acquisito nel nostro sistema giuridico il principio secondo cui il trattamento sanzionatorio, anche laddove collegato alla scelta del rito, finisce sempre con avere ricadute sostanziali».

D'altronde, è altrettanto pacifica la (rinnovata) funzione specialpreventiva delle pene sostitutive delle pene detentive brevi.

La stessa relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150 del 2022 redatta dall'Ufficio del Massimario della suprema Corte si mostra ben consapevole di ciò, affermando espressamente che «...La *ratio* ispiratrice della riforma dev'essere individuata nella considerazione, da tempo diffusa anche nel contesto internazionale, secondo cui una detenzione di breve durata comporta costi individuali e sociali maggiori rispetto ai possibili risultati attesi in termini di risocializzazione del condannato e di riduzione dei tassi di recidiva e nell'altrettanto radicata convinzione che, nei casi di pena detentiva di breve durata, la finalità, imposta dall'*art. 27 Cost.*, di rieducazione e di risocializzazione del condannato può raggiungersi con maggiori probabilità attraverso pene da eseguirsi nella comunità delle persone libere, in modo da escludere o ridurre l'effetto di desocializzazione della detenzione in istituti di pena, relegando questa al ruolo di *extrema ratio*. L'azione del legislatore delegato si snoda in una triplice direzione. Innanzitutto, si realizza una radicale rivisitazione delle tipologie sanzionatorie, con connessa estensione dell'ambito applicativo della loro sostituibilità. Si dispone, poi, l'emancipazione delle pene sostitutive dalla sospensione condizionale della pena, eliminando in tal modo una delle principali ragioni della scarsa applicazione delle previgenti sanzioni sostitutive. Da ultimo, si riorientano le sanzioni sostitutive verso finalità più accentuatamente specialpreventive.» (pag. 209 della Relazione illustrativa di accompagnamento del decreto legislativo n. 150 del 2022).

Esplicitamente, la Relazione di accompagnamento si prefigge «un ragionevole coordinamento tra istituti diversi — sospensione condizionale della pena e pene sostitutive —, entrambi volti a contrastare l'esecuzione in carcere di pene detentive brevi». (pag. 385 della Relazione illustrativa di accompagnamento del decreto legislativo n. 150 del 2022).

Ciò premesso, questo Giudice non ignora che il legislatore conserva un margine di discrezionalità nell'intervenire nell'ambito del sistema sanzionatorio (*cf.* ordinanza Corte cost. n. 238 del 2019).

Tuttavia, anche in tali ambiti le scelte legislative devono rispettare il limite della ragionevolezza, come pure la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito [*ex multis*, sentenza n. 185 del 2015: «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex multis*: sentenze n. 68 del 2012, n. 47 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)»].

Ebbene, come subito più dettagliatamente si illustrerà facendo applicazione dei suddetti criteri direttivi tracciati dalla Corte, l'attuale impossibilità di valutare l'applicazione della sostituzione della pena detentiva a seguito dell'applicazione della diminvente *ex art. 442, comma 2-bis, codice di procedura penale* sembra costituire una di quelle «manifeste ragioni di irrazionalità o discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare [l']ampio potere discrezionale riservato al legislatore» (Sent. n. 175 del 1997, ma anche n. 416 del 1996; n. 295 e n. 188 del 1995), in riferimento alla quale sarebbe consentita alla Corte «una valutazione di legittimità costituzionale [...] fondata soltanto su una irrazionalità manifesta, irrefutabile» (Sent. n. 46 del 1993, ma anche n. 236 del 2008, n. 81 del 1992, n. 206 del 1999).

L'impossibilità di riconoscere la possibilità di sostituire il trattamento sanzionatorio tradizionale con quello sostitutivo, reso possibile in ragione dell'applicazione della diminvente *ex art. 442, comma 2-bis, codice di procedura penale* produce di per sé effetti distonici rispetto agli scopi prefissati dal legislatore e, pertanto, sproporzionati ed irragionevoli,



nell'accezione del giudizio di ragionevolezza fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale («il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» *cf.* Corte costituzionale sent. n. 1130 del 1988; Corte costituzionale sent. n. 264 del 1996). D'altronde, come da tempo la stessa Corte costituzionale ha inequivocabilmente affermato «Il principio di proporzionalità [va] inteso [...] anche e soprattutto, quale “criterio generale” di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalità da perseguire» (Corte cost., sentenza n. 487 del 1989).

In primo luogo, richiamando la natura sostanziale e specialpreventiva delle pene sostitutive, il disposto normativo qui censurato istituzionalizza un vero e proprio «vuoto giurisdizionale», la cui esistenza è di per sé indice manifesto della sua irragionevolezza, come peraltro confermato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 208 del 2024 in relazione alla analoga questione relativa alla sospensione condizionale della pena.

In altri termini, a legislazione invariata, nessuna autorità giurisdizionale ha il potere di vagliare la sussistenza dei presupposti per la possibile applicazione della detenzione domiciliare sostitutiva — ma il discorso è, *apertis verbis*, estendibile anche alle altre pene sostitutive — nei confronti del soggetto in questione: non poté farlo il giudice della cognizione, in quanto inibito dal *quantum* di pena (originariamente) inflitto; non può farlo il giudice dell'esecuzione che, a seguito della diminuzione *ex* art. 442, comma 2-*bis* c.p.p., applica al condannato, autore di un comportamento processuale particolarmente meritevole, una pena rientrante nei limiti.

Tale meccanismo normativo comporta, come conseguenza pressoché automatica, l'applicazione di una pena sproporzionata nei confronti del condannato, in astratto meritevole di un trattamento sanzionatorio alternativo quale quello rappresentato dalla detenzione domiciliare sostitutiva.

L'individualizzazione del trattamento sanzionatorio costituisce evidente attuazione del «mandato costituzionale di “personalità” della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost.» (Corte cost., sentenza n. 222 del 2018); al contempo, «... una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa» (Corte cost., ult. cit.; ma v. già, *ex multis*, sentenza n. 236 del 2016 e n. 68 del 2012). E come ormai da tempo la Corte, superando la concezione c.d. polifunzionale della pena, ha inequivocabilmente affermato, il rispetto della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, implica e al contempo impone un «“principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» e, «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte cost., sentenza n. 313 del 1990).

Da ultimo, la giurisprudenza costituzionale ha vigorosamente rimarcato «... allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del “progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa” della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sentenza n. 40 del 2019; v., da ultimo, sentenza n. 102/2020).

Né varrebbe obiettare in senso contrario che attualmente il prevenuto è già in un regime domiciliare pseudo-esecutivo, perdurando la misura cautelare degli arresti domiciliari — destinati, con ogni probabilità, a diventare cd. «arresti domiciliari esecutivi» *ex* art. 656, comma 1 del codice di procedura penale a seguito della presa in esecuzione della sentenza da parte dell'Ufficio di procura.

Analogamente, non può obiettarsi che il prevenuto potrebbe giovare dell'applicazione della detenzione domiciliare come misura alternativa.

Tali obiezioni non colgono nel segno.

In primo luogo, deve evidenziarsi che la concessione di siffatti istituti (gli arresti domiciliari esecutivi e la detenzione domiciliare come misura alternativa alla detenzione) costituiscono, *rebus sic stantibus*, scenari futuribili, appannaggio di altre autorità giurisdizionali, a fronte della possibilità di una concreta e immediata decisione da parte del giudice della cognizione (con tutto ciò che ne consegue in relazione alla tenuta del combinato disposto qui censurato dal punto di vista dei riferimenti costituzionali di matrice processuale, come si dirà nel seguente paragrafo).



In secondo luogo, la lacuna normativa di cui si duole lo scrivente depriva il ricorrente di un trattamento sanzionatorio sostitutivo non soltanto di immediata applicazione, da parte del giudice della cognizione, ma connotato per sua intrinseca natura, come è stato osservato da accorta dottrina, da una «una minore afflittività della pena» rispetto ad istituti speculati, funzionale a scongiurare i negativi effetti collaterali dell'espiazione carceraria in danno di chi si vede applicata una condanna di breve durata.

La detenzione domiciliare sostitutiva, al pari di quanto stabilito dal legislatore in relazione alla semilibertà sostitutiva, può essere accompagnata dalla predisposizione di un programma di trattamento da parte dell'Ufficio esecuzione penale esterna, allo scopo di consentire un adeguato reinserimento del condannato nella società (art. 56, comma 2, legge n. 689/1981 «Il giudice dispone la detenzione domiciliare sostitutiva tenendo conto anche del programma di trattamento elaborato dall'Ufficio di esecuzione penale esterna, che prende in carico il condannato e che riferisce periodicamente sulla sua condotta e sul percorso di reinserimento sociale.»).

Inoltre, il decreto legislativo n. 150/2022 stabilisce che l'obbligo del condannato di rimanere nella propria abitazione debba essere determinato dal giudice in un lasso temporale non inferiore a dodici ore quotidiane, tenuto conto delle comprovate esigenze familiari, di studio, di formazione professionale, di lavoro e di salute del reo, nonché al sopra menzionato programma di trattamento.

La norma stabilisce che, a fronte del minimo di ore che l'imputato deve trascorrere nel proprio domicilio, il giudice deve stabilire un minimo di ore in libera uscita, pari a quattro, tali da garantire al condannato di provvedere alle esigenze di vita.

In questo senso, la detenzione domiciliare sostitutiva appare maggiormente incline ad una reintegrazione sociale del reo rispetto ad istituti di cui il ricorrente potrebbe, in astratto ed in un tempo più o meno remoto, usufruire: gli spazi di maggiore autorizzazione *ex lege* e la presenza di un programma di trattamento vengono intesi quale strumento responsabilizzante in favore del condannato, incentivando la conservazione di una sua sfera esistenziale, come principale viatico di non desocializzazione.

Pertanto, l'impossibilità di convertire la pena detentiva nella corrispondente detenzione domiciliare sostitutiva, che sarebbe applicabile all'esito della diminuzione *ex art. 442, comma 2-bis c.p.p.*, comporta l'applicazione di un trattamento sanzionatorio sproporzionato in sé, in quanto non necessario per il perseguimento delle finalità di risocializzazione di cui all'art. 27, comma 3 Cost., nulla apportando alla concreta tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti, tenuto conto, altresì, del comportamento processuale acquiescente del condannato.

Tale ultima variabile, come già ricordato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 208 del 2024, non può non essere considerata nella determinazione del trattamento sanzionatorio da applicare al condannato («... la diminuzione della pena conseguente a scelte processuali individuali non è una graziosa concessione al condannato, ma riflette la precisa logica sinallagmatica — la cui legittimità costituzionale non è qui in discussione — adottata dal legislatore, che garantisce un minor carico sanzionatorio a chi volontariamente rinunci a esercitare parti integranti del proprio diritto costituzionale di difesa, fornendo così un contributo al più rapido ed efficiente funzionamento del sistema penale nel suo complesso: il che non è senza significato nemmeno ai fini della valutazione della “necessità di pena” del singolo condannato. Sicché è del tutto logico che la valutazione sui preposti della sospensione condizionale e della non menzione venga operata rispetto alla pena così come determinata “a valle” delle scelte processuali dell'imputato, che costituiscono, esse pure, elementi significativi nella “commisurazione in senso lato” della pena a lui applicabile» *cf.* 3.2. del Considerato in diritto).

5. La non manifesta infondatezza della questione: una lacuna normativa intrinsecamente irragionevole in relazione alla ragionevole durata del processo

Come può desumersi agevolmente dalla lettura della relazione illustrativa al decreto legislativo n. 150 del 2022, l'introduzione — fedele e pedissequa attuazione del corrispondente criterio direttivo della legge delega — dell'istituto di cui all'art. 442, comma 2-bis del codice di procedura penale è stata ispirata ad una «ratio deflattiva dell'intervento — che collega alla totale acquiescenza, e al connesso risparmio di tempo e risorse processuali, l'ulteriore trattamento premiale in relazione alla pena inflitta».

Ma uno sguardo più ampio sull'intero portato della riforma — spesso definita, non a caso, una riforma «di sistema» — consente di delineare un quadro più sinergico e composito delle finalità prefissate da legislatore, animato dal plurimo obiettivo di apportare «... interventi sul sistema sanzionatorio, sinergici con quelli relativi al processo, (che) consentono di: ridurre le impugnazioni (inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità); rendere più efficiente il procedimento penale nella fase dell'esecuzione (riduzione delle misure alternative alla detenzione per i condannati in stato di libertà, in favore di pene sostitutive applicate dal giudice di cognizione, con conseguente riduzione del numero e ridimensionamento della patologica situazione dei c.d. liberi sospesi, cioè dei condannati a pena detentiva che attendono talora per anni, in stato di libertà, la decisione sull'istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione)...» (pag. 8 della relazione).



In altri termini, l'obiettivo «ultimo» del legislatore delegato è stato quello di consentire «... una anticipazione dell'alternativa al carcere all'esito del giudizio di cognizione» mediante la riconosciuta possibilità giudice di cognizione di applicare pene, diverse da quella detentiva, destinate a essere eseguite immediatamente, dopo la definitività della condanna, senza essere «sostituite» con misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza, spesso a distanza di molto tempo dalla condanna stessa (come testimonia l'allarmante fenomeno dei c.d. liberi sospesi)» (pag. 186 della relazione illustrativa al decreto legislativo n. 150 del 2022).

Orbene, ciò premesso, la lacuna normativa qui censurata si pone altresì in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo e, di conseguenza, con la finalità di deflazione processuale posta a fondamento sia dell'art. 442, comma 2-bis del codice di procedura penale sia delle pene sostitutive delle pene detentive brevi.

Come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale, la ragionevole durata è oggetto, (oltreché di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale, come oggi espressamente risulta dal dettato dell'art. 111, comma 2 Cost.) (C. cost., 21 marzo 2002, n. 78, altresì Corte costituzionale, 26 aprile 2018, n. 88). La garanzia in esame è funzionale, come più volte affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, a tutelare il relativo titolare «dal rischio di restare troppo a lungo nell'incertezza della propria sorte» (C. eur., 10 novembre 1969, Stogmuller c. Austria, § 5: «in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate»), sul presupposto che tale condizione nel processo penale — a prescindere dall'esito più o meno fausto — sia di per sé fonte di sofferenza individuale.

Il principio, come è noto, affonda le sue radici non solo nell'art. 111, comma 2 Cost., ma altresì in una congerie di norme internazionale, parimenti violate dal combinato disposto qui censurato (artt. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 Cost., art. 47 CDFUE, nonché art. 14, lettera c) del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e, per pacifica giurisprudenza costituzionale e convenzionale, si estende non solo a tutela dell'indagato che abbia avuto conoscenza del procedimento a suo carico (C. cost., 23 luglio 2015, n. 184) e dell'imputato (Corte EDU, 15 luglio 1982, Eckle c. Germania, § 73, secondo cui i termini “charge” e “charged” alludono a: «the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, a definition that also corresponds to the test whether “the situation of the [suspect] has been substantially affected”»). V. anche C. eur., 10 dicembre 1982, Corigliano c. Italia, § 34. Più di recente, Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 ottobre 2017, Kaleja c. Lettonia, § 36: «The Court reiterates that in criminal matters, the “reasonable time” referred to in Article 6 § 1 begins to run as soon as a person is “charged”. A “criminal charge” exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him»; cfr. anche, da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 giugno 2019, Chiarello c. Germania, § 44) ma anche alla fase esecutivo - trattamentale del processo.

Il principio della ragionevole durata del processo, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, obbliga gli Stati membri, in primo luogo, «a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le giurisdizioni possano assolvere all'esigenza di celebrare i processi in termini ragionevoli» (C. eur., GC, 29 marzo 2006, Scordino c. Italia, cit., in particolare §§ 183-187), prescrivendo al legislatore di porre le condizioni ordinamentali, organizzative e processuali più idonee al conseguimento degli obiettivi connessi ad un congruo accertamento processuale.

Ciò premesso, l'inibizione per il giudice dell'esecuzione di valutare il riconoscimento della detenzione domiciliare sostitutiva nei confronti del soggetto che, ormai condannato in via definitiva, a seguito dell'applicazione della diminuzione *ex* art. 442, comma 2-bis c.p.p., si trovi destinatario di una pena rientrante nel margine edittale, tramuta quest'ultimo — in esatta antitesi a quanto propugnato dalla Riforma Cartabia, che mirava ad eliminare il fenomeno — nell'equivalente, *mutatis mutandis*, di un «libero sospeso», il cui trattamento sanzionatorio — con ogni probabilità, extracarcerario stante il *quantum* di pena — dovrà essere supervisionato e gestito dalla Magistratura di sorveglianza, previa emissione di un ordine di carcerazione da parte del p.m., eventualmente sospeso ove ne ricorrano le condizioni.

Laddove, in caso contrario, non sussistano i presupposti per il riconoscimento della sospensione dell'ordine di esecuzione addirittura il trattamento sanzionatorio del soggetto in questione sarà veicolato attraverso un nocivo e temporaneo contatto con il carcere, in completo dispregio della necessità di evitare il cd. fenomeno delle «porte girevoli», anticamera degli effetti desocializzanti delle pene detentive brevi, che pure il legislatore delegato mirava a contenere.

Dalle ragioni sovraesposte, dunque, appare evidente che la lacuna normativa censurata non solo non consente di raggiungere le finalità rieducative e di deflazione processuale connesse agli istituti coinvolti, ma si pone in chiave antagonista rispetto a queste ultime, ostacolando la realizzazione di trattamenti sanzionatori alternativi al carcere già in fase di cognizione ed inflazionando in misura deteriore il già gravato procedimento di sorveglianza.



Né può valere, in senso contrario, obiettare che il sistema offre un'alternativa rimediale mediante il sistema delle impugnazioni.

Come già riconosciuto dalla Corte costituzionale n. 208 del 2024, infatti, «... la soluzione ora in esame finirebbe per minare gravemente l'effettività dell'incentivo alla rinuncia all'impugnazione, sul quale ha scommesso la riforma del 2022, per chi sia stato condannato a una pena che, grazie alla riduzione di un sesto, potrebbe rientrare entro i limiti di legge per il riconoscimento di entrambi i benefici. In tal caso, infatti, il condannato avrebbe ogni incentivo per proporre appello, mirando a ottenere in quella sede una riduzione della pena, anche grazie al meccanismo del concordato con rinuncia ai motivi di appello di cui all'art. 599-*bis* del codice di procedura penale. Il che introdurrebbe, come a ragione osserva il rimettente, un elemento di intrinseca irrazionalità rispetto allo stesso scopo legislativo di favorire una più rapida definizione del contenzioso penale: con conseguente ulteriore profilo di frizione rispetto all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli articoli 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU» *cf.* 3.4.4. del Considerato in diritto).

Infine, l'accoglimento della questione proposta dallo scrivente risulterebbe proattivo e sinergico rispetto all'attuale assetto normativo che, a seguito della modifica normativa dell'art. 676, comma 1, c.p.p., operata dall'art. 2, comma 1, lettera *dd*), decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31, richiede la fissazione di un'apposita udienza camerale per la deliberazione sull'applicazione della diminuzione *ex art.* 442, comma 2-*bis*, codice di procedura penale ai sensi del neo-introdotto comma 3-*bis* della citata norma, come interpretata dai più recenti arresti della suprema Corte («L'applicazione in sede esecutiva della riduzione della pena di un sesto, prevista dall'art. 442, comma 2-*bis*, codice di procedura penale nel caso di mancata impugnazione della sentenza resa in esito a giudizio abbreviato, deve essere deliberata all'esito dell'udienza camerale fissata ai sensi dell'art. 666 del codice di procedura penale, sicché il provvedimento emesso “*de plano*” dal giudice dell'esecuzione è affetto da nullità assoluta ed insanabile, ai sensi dell'art. 178, comma 1, lettera *c*), cod. proc. pen.» (Sez. 1, n. 7356 del 6 febbraio 2025, Abbrescia, Rv. 287522 - 01).

La celebrazione di un'udienza camerale ai sensi del combinato disposto degli articoli 442, comma 2-*bis* e 676, comma 3-*bis* del codice di procedura penale — piuttosto che tramutarsi in un inutile orpello formalistico per l'applicazione di un automatismo legislativo che ben potrebbe effettuarsi *de plano* — si riempirebbe di significato, assumendo le sembianze di una udienza di *sentencing* in fase esecutiva, ovverosia di uno «spazio di contraddittorio sulla pena» funzionale a consentire alle parti ed al giudice rinnovate (e più congruenti) valutazioni in ordine al trattamento sanzionatorio nei confronti del condannato.

Tutto ciò premesso,

P.Q.M.

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 442, comma 2-bis e 676, comma 3-bis del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che il giudice dell'esecuzione possa applicare la detenzione domiciliare sostitutiva, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge e ricorrandone gli ulteriori presupposti, per violazione degli articoli 3, 27, commi 1 e 3, 111, 117 della Costituzione in riferimento all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Sospende il giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al condannato, al pubblico ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Nola, 14 luglio 2025

Il GIP: MUZZICA



N. 173

Ordinanza del 14 luglio 2025 della Corte militare d'appello nel procedimento militare a carico di A. S.

Processo penale – Giudizio abbreviato – Limiti all'appello – Possibilità per l'imputato di proporre appello contro le sentenze di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen. – Esclusione.

– Codice di procedura penale, art. 443, comma 1.

LA CORTE MILITARE DI APPELLO

SECONDA SEZIONE

Composta dai signori:

1. dott. Giuseppe Mazzi, presidente;
2. dott.ssa Maria Michela Teresa Mazzilli, giudice;
3. dott.ssa Anna Marconcini, giudice;
4. ten. col. AM Umberto Verde, giudice;
5. ten. col. EI Francesco Delle Femine, giudice,

con l'intervento del procuratore generale militare in persona del dott. Carmine Vizza e con l'assistenza del cancelliere di udienza, dott. Alessio Luppino, in seguito all'appello proposto dal difensore avverso la sentenza n. 51 emessa dal G.U.P. presso il Tribunale militare di Verona — Sezione prima in data 19 luglio 2024, ha pronunciato in camera di consiglio la seguente

ORDINANZA

Nel procedimento a carico di:

S.A., nata a ... (...) il ...; residente a ... (...), via ... n. ...; elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore di fiducia avv. Gianfranco Ceoletta, in Verona, via Grazioli n. 5; carabiniere all'epoca dei fatti in servizio presso la Stazione carabinieri di ... (...), elettivamente domiciliata presso il difensore di fiducia, libera; presente;

Imputata del reato di: «Lesione personale pluriaggravata» (articoli 223 del c.p.m.p., 585 del codice penale, in relazione all'art. 577, comma 1, n. 1 del codice penale, 47, n. 2 e n. 3 del c.p.m.p.) perché, carabiniere in servizio presso la Stazione CC di ... (...), mentre svolgeva servizio di militare di servizio alla caserma colpiva con due schiaffi il pari grado carabiniere ..., cagionandogli una lesione personale, dalla quale derivava, oltre al rossore del volto e dell'occhio sinistro, un lieve taglio del labbro e un leggero sanguinamento. Con l'aggravante di essere militare rivestito di un grado, di avere commesso il fatto durante un servizio militare e di avere commesso il fatto contro una persona a cui era legata da relazione affettiva.

Fatto commesso in ... (...), in data 14 dicembre 2022.

Identificata la persona offesa in ..., nato a ... il ..., residente in ... (...) alla via ... n. ..., in servizio alla Stazione CC di ... (...).

Premesso che:

con sentenza n. 51/2024 il GUP presso il Tribunale Militare di Verona assolveva ... dal reato a lei ascritto di lesione personale pluriaggravata perché lo stesso non è punibile per la particolare tenuità del fatto;

avverso tale sentenza il difensore di fiducia ha proposto appello, con cui chiede: in via principale, l'assoluzione perché il fatto non sussiste, anche ai sensi dell'art. 530, comma 2 del codice di procedura penale; in subordine, l'assoluzione perché il fatto non costituisce reato; in estremo subordine, la riqualificazione del fatto quale ingiuria reale e la declaratoria di non punibilità ai sensi dell'art. 228 del c.p.m.p.;

il procuratore generale militare, con propria memoria *ex art.* 121 del codice di procedura penale, in data 25 giugno 2025, ha rilevato che una sentenza di assoluzione per particolare tenuità del fatto emessa dal giudice dell'udienza preliminare all'esito di un giudizio abbreviato non può essere appellata da parte dell'imputato o del suo difensore, come



affermato dalla Corte di cassazione (sentenza Sez. V, n. 42578 del 20 novembre 2024): il gravame proposto dal difensore deve pertanto essere necessariamente riqualficato ai sensi del quinto comma dell'art. 568 del codice di procedura penale e trasmesso alla Corte di cassazione;

la difesa, con memoria del 3 luglio 2025, chiede che la Corte rigetti l'eccezione proposta della Procura generale militare e dichiari l'ammissibilità dell'appello;

con le note integrative datate 4 luglio 2025 la stessa difesa solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale — nella parte in cui vieta l'appello avverso la sentenza di proscioglimento resa in rito abbreviato anche nel caso di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* del codice penale) — per contrasto con i principi di ragionevolezza, uguaglianza, diritto di difesa e giusto processo;

alla odierna udienza è stato chiesto preliminarmente alle parti di esporre le proprie conclusioni in ordine alla ammissibilità dell'appello: il procuratore generale ribadisce la richiesta di trasmissione degli atti alla Corte di cassazione; la difesa chiede che l'appello sia ritenuto ammissibile.

OSSERVA

1. La Corte militare di appello ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, emesse in sede di giudizio abbreviato.

Sulla rilevanza della suddetta questione con riguardo alla definizione del presente giudizio non sussiste dubbio, in quanto la prospettata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, consentirebbe alla Corte di valutare nel merito le ragioni proposte dall'appellante e la fondatezza della richiesta di assoluzione, perché il fatto non sussiste, perché il fatto non costituisce reato ovvero per l'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 228 del c.p.m.p.

Va considerato al riguardo che, nella prima memoria prodotta in questa sede, la difesa dell'imputato aveva chiesto che fosse ritenuto ammissibile l'appello avverso la sentenza, pronunciata nel giudizio abbreviato, di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, ed aveva richiamato una sentenza del giudice di legittimità (n. 459/2020), con cui si era affermato che l'imputato fosse legittimato ad appellare una sentenza emessa, in sede di rito abbreviato, *ex art. 131-bis* del codice penale.

La possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, tale da consentire di escludere che il divieto di appello per le sentenze assolutorie si estenda anche a quelle di proscioglimento per particolare tenuità dell'offesa, è stata sostenuta, espressamente, da questa Corte militare di appello, anche nella sentenza n. ... del 6 ottobre 2011 (irrevocabile il 25 dicembre 2021), nella quale è affermato che solo mediante tale interpretazione è possibile non compromettere il principio di ragionevolezza ed il diritto di difesa e senza quindi dover sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, nel senso sopra indicato, è tuttavia ormai preclusa dalla chiara affermazione in diritto della Corte di cassazione (n. 42578/2024), secondo cui:

con riguardo al rito abbreviato, «tra i “sacrifici” richiesti all'imputato si annovera — a fianco del consenso ad essere giudicato sulla base degli atti raccolti nelle indagini preliminari, con conseguente rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova in sede dibattimentale — anche l'accettazione preventiva di limitazioni alla facoltà di appello»;

nel novero delle «sentenze di proscioglimento», inappellabili quando emesse all'esito di giudizio abbreviato, ricade anche quella di assoluzione per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice di procedura penale;

«ai sensi dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, la sentenza che dichiara la particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale, emessa all'esito di giudizio abbreviato, non può essere appellata dall'imputato; quest'ultimo dispone soltanto del rimedio del ricorso per cassazione».

Tale indirizzo può ritenersi ormai consolidato, anche alla luce della recente sentenza (Cassazione, n. 13268/2025), secondo cui:

ha proposto ricorso per cassazione il difensore dell'imputato, che ha dedotto violazione di legge, per avere la Corte territoriale erroneamente ritenuto che la sentenza di assoluzione dal reato *ex art. 131-bis* del codice penale, fosse una pronuncia non appellabile;



la Corte di appello ha applicato correttamente l'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, trattandosi di una sentenza di proscioglimento, emessa all'esito del giudizio abbreviato.

2. Quanto alla valutazione circa la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, va in primo luogo considerato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 274 del 2009, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46, «nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità, derivante da vizio totale di mente».

In tale sentenza rileva la Corte costituzionale che:

nel merito la questione è fondata, in riferimento agli articoli 3 e 24, secondo comma della Costituzione;

il giudizio abbreviato si fonda sulla «libera e consapevole accettazione», da parte dell'imputato — quale contropartita per un trattamento premiale sul piano sanzionatorio (riduzione di un terzo della pena eventualmente inflitta) — di «limitazioni di diritti e facoltà [...], altrimenti riconosciuti nel rito ordinario»;

tra i «sacrifici» richiesti all'imputato figura — a fianco del consenso ad essere giudicato sulla base degli atti raccolti nelle indagini preliminari, con conseguente rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova in sede dibattimentale — anche l'accettazione preventiva di limitazioni alla facoltà di appello: ciò è nella logica di un rito alternativo che, per un verso, persegue obiettivi di semplificazione e accelerazione dei processi; e, per altro verso, si fonda — ormai in via esclusiva — sulla volontà dello stesso imputato;

tuttavia, le limitazioni all'appello dell'imputato, per poter essere considerate costituzionalmente compatibili, debbono risultare comunque basate su criteri razionali, nel confronto con i casi di perdurante appellabilità, e debbono trovare, altresì, «un fondamento ragionevolmente commisurato ... al rilievo costituzionale dell'interesse inciso» (sentenza n. 363 del 1991): difatti, pur in assenza di un riconoscimento costituzionale della garanzia del doppio grado di giurisdizione di merito, il potere di appello dell'imputato si presenta correlato al fondamentale valore espresso dal diritto di difesa (art. 24, secondo comma della Costituzione);

la categoria delle sentenze di proscioglimento — che la norma censurata assoggetta ad un regime unitario, quanto alla sottrazione all'appello dell'imputato — non costituisce un *genus* unitario, ma abbraccia ipotesi marcatamente eterogenee, quanto all'attitudine lesiva degli interessi morali e giuridici del proscioglimento;

del tutto particolare si presenta la sentenza di assoluzione per vizio totale di mente: lungi dall'assumere una valenza pienamente liberatoria, detta pronuncia postula l'accertamento della sussistenza del fatto di reato, della sua riferibilità all'imputato — in termini tanto materiali che psicologici — e dell'assenza di cause di giustificazione: non distinguendosi, dunque, sotto tale profilo, da una sentenza di condanna;

in definitiva «l'assoluzione per totale infermità di mente — assimilabile, come detto, ad una condanna, quanto alla attribuzione del atto all'imputato — può avere, infatti, ad oggetto qualunque tipo di reato, ivi compresi quelli di maggiore allarme sociale; può comportare l'applicazione di misure che, anche se non punitive, risultano marcatamente afflittive (oltre che, in ogni caso, un pregiudizio di ordine morale di particolare intensità); prescinde, infine, dall'entità della pena edittale prevista per il reato oggetto di giudizio. L'interesse dell'imputato a contestare, anche nei profili di merito, i presupposti della pronuncia emessa nei suoi confronti subisce, dunque, una limitazione intrinsecamente irrazionale, in rapporto all'assetto complessivo delle preclusioni dell'appello nel giudizio abbreviato, e priva di adeguata giustificazione nelle caratteristiche e nelle finalità proprie di tale rito».

È vero che, diversamente dalla assoluzione per infermità di mente, il proscioglimento per particolare tenuità del fatto non può concernere i reati di maggiore allarme sociale. Va tuttavia ritenuto che gli effetti pregiudizievoli, per l'imputato, di una sentenza emessa *ex art. 131-bis*, siano così significativi da rendere parimenti irrazionale e contrastante con i principi costituzionali di cui agli articoli 3 e 24 della Costituzione, l'esclusione della possibilità di appellare la relativa sentenza emessa nel giudizio abbreviato.

Sul fondamento dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, merita in particolare richiamare la sentenza della Corte costituzionale, 25 maggio 2022, n. 173, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 538 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale, decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, a norma degli articoli 74 e seguenti del codice di procedura penale».



Nella suddetta sentenza è stato osservato, in alcuni passaggi che appaiono particolarmente significativi ai fini della problematica qui in esame, che:

le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno evidenziato, nella ipotesi di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, che «il fatto non è punibile non perché inoffensivo, ma perché il legislatore, pur in presenza di un fatto tipico, anti-giuridico e colpevole, ritiene che sia inopportuno punirlo, ove ricorrano le condizioni indicate nella richiamata disposizione normativa» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 gennaio-12 maggio 2022, n. 18891);

secondo la stessa Corte costituzionale (ordinanza n. 279 del 2017), «il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* del codice penale, è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la «rieducazione del condannato», sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione»;

al pari della sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento (art. 651 del codice di procedura penale), anche quella dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile restitutorio o risarcitorio promosso nei confronti dell'imputato;

la sentenza che dichiara la non punibilità del fatto *ex art. 131-bis* del codice penale, pur integrando una decisione di proscioglimento, contiene, dunque, già l'accertamento, con efficacia di giudicato, delle circostanze che possono essere poste a fondamento di una pretesa risarcitoria; la pronuncia di proscioglimento *ex art. 131-bis* del codice penale, si atteggia, pertanto, come una vera e propria sentenza di accertamento dell'illecito penale, che, in quanto avente efficacia di giudicato, può costituire presupposto di una domanda di risarcimento del danno nel successivo giudizio civile;

la norma censurata contrasta con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma della Costituzione) e con il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, secondo comma della Costituzione), nella specie della parte civile, la quale subisce la mancata decisione in ordine alla sua pretesa risarcitoria (o restitutoria) anche quando essa appare fondata e meritevole di accoglimento proprio in ragione del contestuale accertamento, ad opera del giudice penale, della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e della riferibilità della condotta illecita all'imputato nel contesto del proscioglimento di quest'ultimo *ex art. 131-bis* del codice penale;

occorre quindi riconoscere al giudice penale, come necessaria deroga alla regola posta dalla disposizione stessa, la possibilità di pronunciarsi anche sulla domanda di risarcimento del danno quando accerti che sussistono i presupposti per dichiarare la non punibilità dell'imputato in ragione della particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* del codice penale.

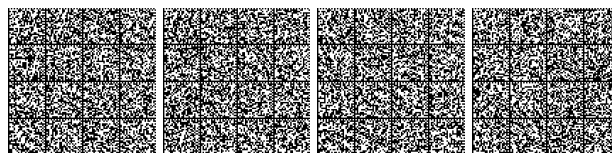
Va sottolineato che nella citata sentenza n. 173/2022 la Corte costituzionale prende espressamente in considerazione gli effetti di giudicato della sentenza dibattimentale di proscioglimento per particolare tenuità del fatto. L'art. 651-*bis*, comma 2 del codice di procedura penale, prevede tuttavia che «la stessa efficacia» (di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso) «ha la sentenza irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto a norma dell'art. 442, salvo che vi si opponga la parte civile che non abbia accettato il rito abbreviato».

Sul tema può essere richiamata anche la sentenza n. 93/2024 della Corte costituzionale che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità, a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto, del giudice persona fisica che abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna, ritenendo sussistere la suddetta causa di esclusione della punibilità».

La Corte costituzionale, in tale sentenza ha affermato, in particolare, che:

sull'assunto che l'archiviazione per particolare tenuità del fatto possa avere effetti potenzialmente pregiudizievoli, sia per gli interessi della persona offesa, sia per l'interesse dell'indagato — che potrebbe mirare a ottenere l'archiviazione per causa più favorevole —, la legge ha inteso assicurare un pieno contraddittorio su questo possibile esito, che deve, per l'appunto, essere preannunciato in termini espliciti dal pubblico ministero;

riconosciuti i tratti caratteristici di tale sequenza processuale, questa Corte ha, dunque, recentemente affermato che «una pronuncia di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale, in qualunque fase procedimentale o processuale sia collocata, presuppone logicamente la valutazione che un reato, completo di tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia stato commesso dalla persona sottoposta a indagini o dall'imputato» (sentenza n. 116 del 2023);



proprio perché l'archiviazione *ex art. 131-bis* del codice penale, implica l'accertamento della commissione del reato — la Corte di legittimità ha stabilito che il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto debba essere iscritto nel casellario giudiziale, producendo così effetti diretti nella sfera soggettiva della persona indagata (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 maggio-24 settembre 2019, n. 38954).

Può quindi in una sintesi conclusiva essere evidenziato che:

la Corte costituzionale e la Corte di cassazione hanno ripetutamente e chiaramente affermato che il proscioglimento per particolare tenuità del fatto presuppone l'accertamento della piena responsabilità dell'imputato, sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo;

il proscioglimento con tale formula, pronunciato sia in sede dibattimentale che in sede di giudizio abbreviato, provoca rilevanti conseguenze pregiudizievoli, in particolare nel giudizio civile per il risarcimento del danno e, per quanto specificamente interessa il personale militare, nel giudizio sulla responsabilità disciplinare, di competenza dell'autorità militare;

l'art. 131-*bis* è stato introdotto (con la legge 16 marzo 2015, n. 28) dopo l'introduzione dei limiti all'appello di cui all'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale e, peraltro, con la sentenza n. 173/2022, la Corte costituzionale ha riconosciuto la necessità di rafforzare la posizione della parte civile, nel caso il giudice ritenga applicabile l'art. 131-*bis* del codice penale;

sembra pertanto necessario, per realizzare un corretto «bilanciamento» a favore del diritto di difesa dell'imputato, ammettere a suo favore la facoltà di appellare le sentenze con cui è affermata la particolare tenuità del fatto, anche se emesse in sede di giudizio abbreviato;

quanto alla considerazione secondo cui la richiesta di giudizio abbreviato comporta anche l'accettazione preventiva di limitazioni alla facoltà di appello (nella logica di un rito alternativo che persegue obiettivi di semplificazione e accelerazione dei processi e si fonda sulla volontà dell'imputato) può osservarsi: in primo luogo, che una limitazione del diritto di appello, che riguardi sentenze aventi il significato di accertamento della commissione del reato, introduce, a parere di questa Corte, una limitazione inaccettabile del diritto di difesa, *ex art. 24* della Costituzione; in secondo luogo, che, quanto all'obiettivo, certamente meritevole di tutela giuridica, di semplificazione e accelerazione dei processi, l'esclusione dell'appello per le sentenze di proscioglimento, in abbreviato, per la particolare tenuità del fatto, potrebbe costituire (in modo del tutto controproducente rispetto agli obiettivi perseguiti) un disincentivo alla scelta del giudizio abbreviato, per l'imputato che confidi in una assoluzione piena, sulla base degli atti, e si prospetti comunque la possibilità di proporre appello, ove il giudice non pervenga ad una formula assolutoria di esclusione della responsabilità penale.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 443, comma 1 del codice di procedura penale, nella parte in cui esclude che l'imputato possa proporre appello contro le sentenze di proscioglimento per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale;

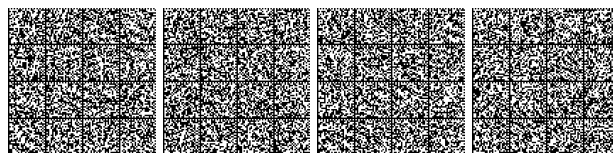
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la sospensione del giudizio in corso;

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

Roma, 9 luglio 2025

Il presidente: MAZZI



N. 174

*Ordinanza del 1° agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro M. A.*

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

La consigliera, dott.ssa Adriana Almiento,

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

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

1. Premessa

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

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

2. In punto di rilevanza della questione

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

Va doverosamente osservato, in via preliminare, che la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del considerato in diritto).



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

Quando, invero, il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (cfr. Cassazione penale, Sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

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

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

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

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al Capo IV, ha introdotto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18).

In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, ha introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*). Il medesimo articolo ha, inoltre, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale.

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

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

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

Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.



L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha, pure, subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»).

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una radicale variazione in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che, peraltro, giudicano — in maniera a dir poco anomala — in composizione monocratica.

Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024. Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 del codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di appello. Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/05, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 del codice di procedura penale.



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

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

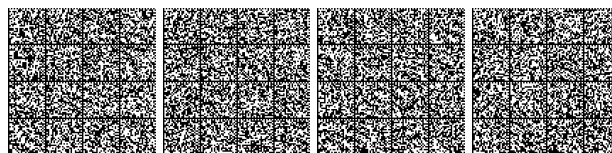
Per effetto dell'intervento sostitutivo, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art.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

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

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

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

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



sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

Si è, inoltre, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

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

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6*, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, rispetto agli art. 77, comma 2 e 72, comma 1 e 3 della Costituzione.

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

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

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

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

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

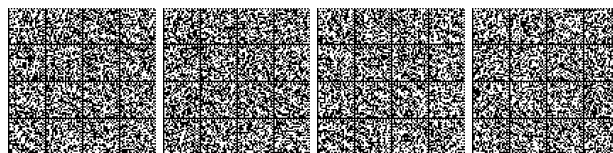
Tanto basta a ritenere rilevanti le questioni sollevate in riferimento all'art. 13 della Costituzione, nonché agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione

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

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

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



Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr.* Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

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

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

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

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

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

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

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



di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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

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

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

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

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

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

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*).

E, tutto questo, senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria pre-



visione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

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

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

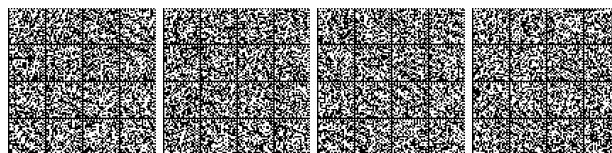
4.2 Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione

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

«3.2 — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost. Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto). La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso. La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

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

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



in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice “naturale” — che il legislatore, nell’esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente” (punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

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

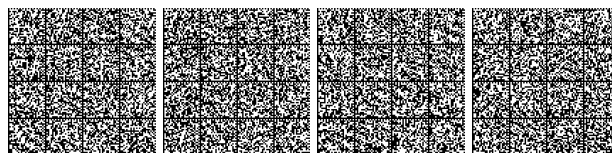
Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n.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

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

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

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

Se la ragione dell’inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all’art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall’art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all’art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall’art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall’art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.



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

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

D'altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati e, appunto, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell'uomo — punto fondamentale — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in



forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.

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

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

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello — per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello — senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale.

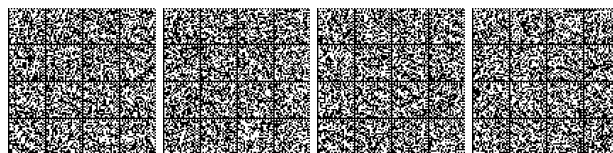
Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice naturale, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

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

Ora, al netto della mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come, in tale modo, l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è, dunque, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, proprio per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva.



La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

Peraltro, la normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di riesame, che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

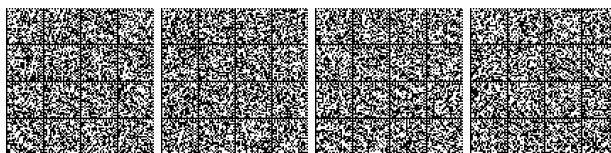
P. Q. M.

La Corte di appello di Lecce, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, di convalida e di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio. Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lecce, 1° agosto 2025

La consigliera: ALMIENTO



N. 175

*Ordinanza del 1° agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro A. A.*

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

La consigliera, dott.ssa Adriana Almiento,

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

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

1. Premessa

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

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

2. In punto di rilevanza della questione

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

Va doverosamente osservato, in via preliminare, che la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 in data ... , risulta ammissibile (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto).



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

Quando, invero, il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (cfr. Cassazione penale, Sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'autorità giudiziaria competente in materia.

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

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

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, ha introdotto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18).

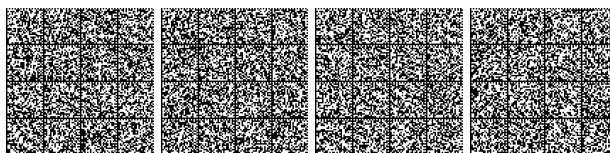
In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, ha introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*). Il medesimo articolo ha, inoltre, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale.

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

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

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

Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.



L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha, pure, subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»).

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una radicale variazione in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che, peraltro, giudicano — in maniera a dir poco anomala — in composizione monocratica.

Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione 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.

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



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

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

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

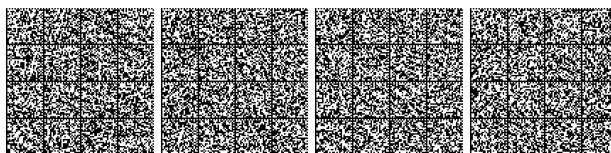
Per effetto dell'intervento sostitutivo, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art.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

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

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

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

Se, poi, la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter*, decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di



riconoscimento del diritto di asilo e, per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

Si è, inoltre, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

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

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6*, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, rispetto agli art. 77, comma 2 e 72, comma 1 e 3 Cost.

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

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

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

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

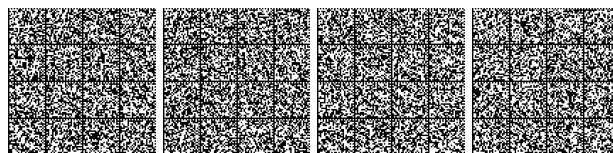
Inoltre, in ossequio alle disposizioni dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 e 14, decreto legislativo n. 286/1998, questa consigliera è chiamata a svolgere il giudizio finalizzato alla decisione sulla convalida/proroga senza un pieno contraddittorio, senza una adeguata possibilità di accesso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

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

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione

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

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



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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

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

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

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

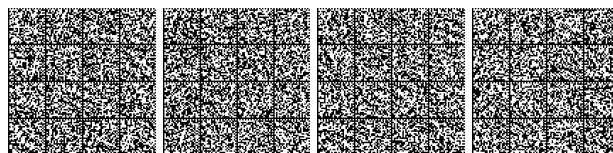
L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione (n. 8/2022 - mass. 44472).

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

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

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



gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge aveva attribuito alla Corte di appello la sola competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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

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

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

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

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

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

Non vi è alcuna omogeneità e connessione tra tali disposizioni della legge di conversione e la disposizione processuale del decreto-legge, che prevedeva la competenza della Corte di appello, chiaramente civile, per i giudizi di secondo grado avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b).



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

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

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto 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.

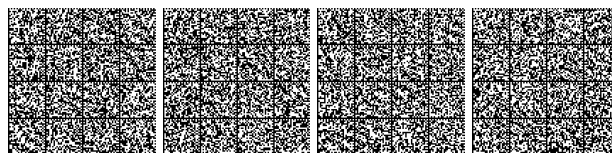
4.2 Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Cost.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: «3.2 - La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost. Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) del codice di procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6,



decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

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

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

D'altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 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, Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine, la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 Cost.

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

Ora, al netto della mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come, in tale modo, l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è, dunque, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, proprio per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva.



La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

Peraltro, la normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di riesame, che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P.Q.M.

La Corte di appello di Lecce, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal questore, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, di convalida e di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

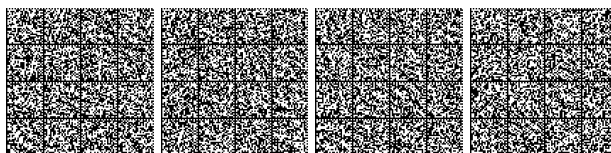
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lecce, 1° agosto 2025

La consigliera: ALMIENTO



N. 176

*Ordinanza del 1° agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro A. T.*

- 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: convalida della proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (interessato avente in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

La Consigliera, dott.ssa Adriana Almiento,

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

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

OSSERVA

1. Premessa

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 la convalida del trattenimento nei confronti di T. A., nato in ... l'..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) ai sensi dell'art. 6, comma 3, del medesimo decreto.

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

2. In punto di rilevanza della questione

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



Va doverosamente osservato, in via preliminare, che la questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile (si veda, Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto).

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

Quando, invero, il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (*cf.* Cassazione penale, Sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'autorità giudiziaria competente in materia.

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

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

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al Capo IV, ha introdotto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18).

In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, ha introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis* decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera *b*). Il medesimo articolo ha, inoltre, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale.

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

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

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

Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i proce-



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

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha, pure, subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»).

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una radicale variazione in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che, peraltro, giudicano — in maniera a dir poco anomala — in composizione monocratica.

Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Deve, inoltre, evidenziarsi che alla competenza così determinata è stata riconosciuta efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024. Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.



Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967 e successive conformi), il legislatore ha attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità il ricorso ai sensi dell'art. 606 del codice di procedura penale avverso i provvedimenti della Corte di appello. Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione, la lettura più coerente con il dato testuale è quella che la competenza sia stata attribuita alla Corte di appello e alla Corte di cassazione penali, atteso il riferimento sia alla legge n. 29/2005, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna, sia all'art. 606 del codice di procedura penale.

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

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

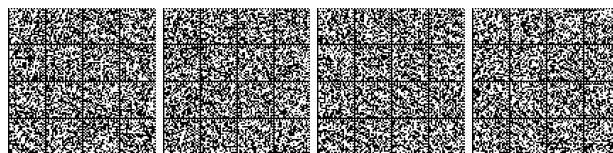
Per effetto dell'intervento sostitutivo, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi dell'art.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

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

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

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

Se, poi, la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una



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

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

Si è, inoltre, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, vanificando del tutto l'esigenza, pure originariamente avvertita dal legislatore, di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

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

È rilevante, pertanto, nel presente giudizio di convalida di un trattenimento *ex art. 6*, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, la questione della conformità di tale sistema normativo, conseguente alle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, rispetto agli articoli 77, comma 2 e 72, comma 1 e 3 della Costituzione.

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

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

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

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

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

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



4. In punto di non manifesta infondatezza della questione

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

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

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*cfr.* Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione.

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

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

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

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

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

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

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel Capo IV (si legge



testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge aveva attribuito alla Corte di appello la sola competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza e circa la omogeneità e coerenza funzionale e finalistica di tale disposizione processuale rispetto alla necessità di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso, disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori.

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

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

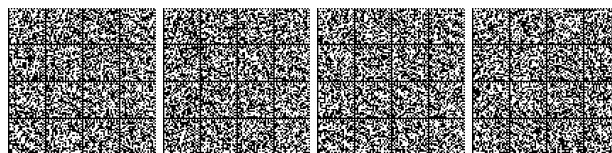
Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o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

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

Si è dunque attribuita, senza alcuna motivazione, alla Corte di appello competente di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, ovvero alla Corte di appello penale, la competenza a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che certamente non sono procedimenti di impugnazione e non presuppongono la commissione di alcun reato.

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

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



secondo grado avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b)).

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

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

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

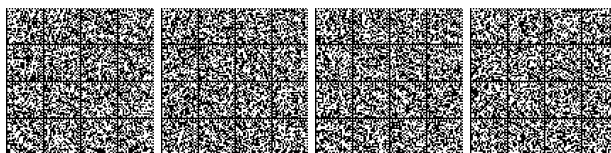
4.2 Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: «3.2 — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione. Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi” (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

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

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

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



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

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

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

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

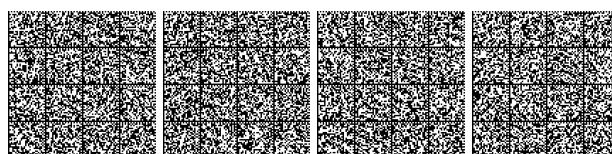
Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n.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

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

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

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

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6,



decreto-legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

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

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

D'altra parte, è notorio che, nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza, non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un Paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 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'avere sottratto questa materia al suo giudice naturale, e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

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

Ora, al netto della mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come, in tale modo, l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è, dunque, operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e, proprio per tale ragione, essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva.

La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



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

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

Peraltro, la normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di riesame, che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 del codice di procedura civile e, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Detto procedimento, però, è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P.Q.M.

La Corte di appello di Lecce, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

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

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

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lecce, 1° agosto 2025

La Consigliera: ALMIENTO



N. 177

*Ordinanza del 7 agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce
nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro H.T.A. A.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 142 del 2015 (necessità di determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussistenza del rischio di fuga)] – Attribuzione della competenza alla Corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla Corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., come previsto anteriormente alla modifica – Disposizioni transitorie concernenti l'applicazione della predetta disciplina procedurale decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 187 del 2024.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

SEZIONE FERIALE

Il consigliere di turno dott. Giuseppe Biondi, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 7 agosto 2025,

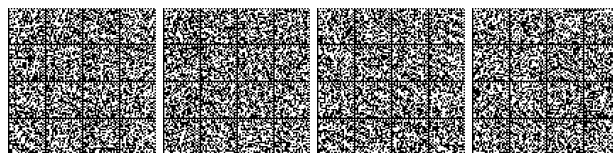
OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di A.H.T. A., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Crotone in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera d), decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato dalla Corte di appello di Catanzaro con decreto del ...

Invero, l'A., entrato irregolarmente sul territorio nazionale in data ..., avendo fatto richiesta di protezione internazionale, veniva trattenuto presso il CPR di Restinco, in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale, per la sussistenza del pericolo di fuga, in quanto privo di stabile dimora o di alloggio ove potere essere agevolmente rintracciato e in quanto non radicato in Italia e privo di stabile occupazione lavorativa. Il provvedimento del Questore di Crotone, come detto, veniva convalidato dalla Corte di appello di Catanzaro con decreto del ...

Con atto del... la Questura di Brindisi, come sopra indicato, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti. In particolare, essendo ancora pendente il ricorso che il cittadino straniero ha presentato al Tribunale di Lecce avverso il diniego ricevuto dalla Commissione territoriale di Lecce.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Brindisi, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria astratta competenza sulla richiesta di proroga, sulla base della legislazione vigente, sospettata, come vedremo, di illegittimità costituzionale, questo consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa.

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata sia su sollecitazione difensiva che di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di A.H.T. A., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto, nonché da ultimo Corte costituzionale n. 96/2025 punti 4.3. e 4.4. 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 Cass. civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939 —), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, come nel caso di specie, i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale. Invero, non può ostare alla rilevanza della questione la circostanza che il provvedimento di trattenimento potrebbe perdere efficacia per la mancata osservanza del termine per la proroga. A ragionare diversamente, infatti, il giudice della convalida della proroga di un provvedimento restrittivo della libertà personale adottato dall'autorità di pubblica sicurezza si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti della misura restrittiva, con conseguente creazione di una vera e propria «zona franca» dal giudizio di costituzionalità.

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

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

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



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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d), decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

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

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «modifiche agli artt. 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del 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 artt. 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.



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

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

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

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

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

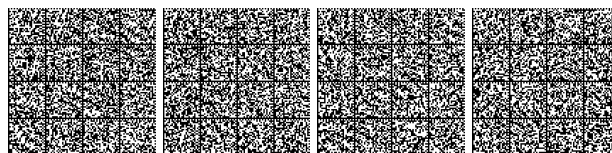
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera — emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi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

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

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

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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con tratta-



zione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14, decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Nel periodo feriale, poi, il turno è previsto in questo modo: nei giorni dispari è competente il consigliere del settore civile e i giorni pari il consigliere del settore penale (vedi decreto n. 55/2025 del 23 aprile 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 delle suddette variazioni tabellari, è assegnatario, nei periodi ordinari, secondo un turno settimanale, nel periodo feriale nei giorni pari della settimana di turno, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

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

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p. (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intelleggibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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

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



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

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

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

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

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

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze n. 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 artt. 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, 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 artt. 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli artt. 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli on.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli artt. 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

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

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

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



3.2. Rispetto agli artt. 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.

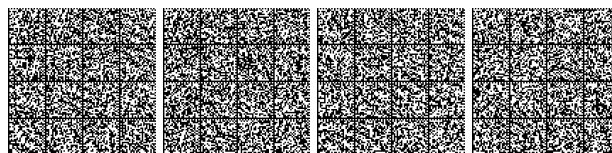
3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

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 *regiudicanda* 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.

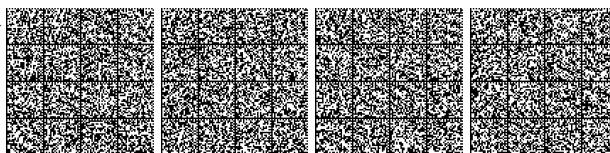
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento 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)* c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

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

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



misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, *Maaouia c. Francia*, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1, lettera *f*), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri *c. Italia*), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 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. Da ultimo, la Corte costituzionale (sentenza n. 96/2025: vedi punto 11 del Considerato in diritto) ha ribadito che i procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti di richiedenti protezione internazionale non hanno nulla a che vedere con procedimenti di convalida di misure aventi carattere sanzionatorio.

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

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



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

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

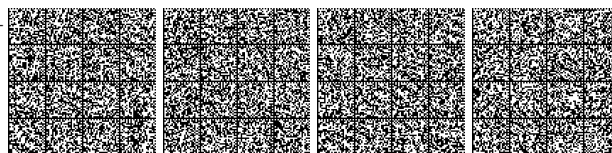
L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato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

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

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento sarebbe di competenza di un giudice collegiale (vedi art. 50-*bis*, ultimo comma, c.p.c., non essendo diversamente disposto), sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1, lettera *f)* e 4, CEDU, e agli artt. 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli artt. 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606 c.p.p. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.



Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattato, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 c.p.c. (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) c.p.p.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

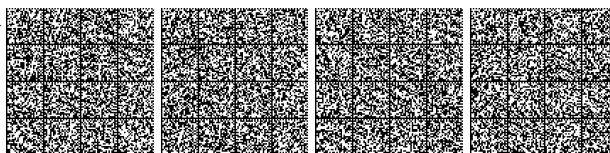
Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, CEDU (*cf.* Corte EDU, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli artt. 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in



considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

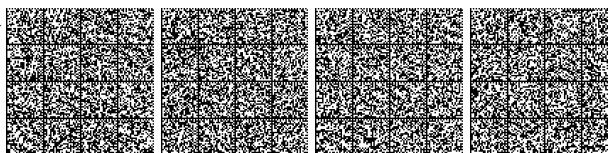
Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte EDU 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

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

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la “manifesta illegittimità” del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, Sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che “[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria” (sentenza n. 105 del 2001).»



Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b)* dell'art. 606 c.p.p. si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carenza o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. V, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale — vedi Cass. pen. sez. I, 7 marzo 2025, n. 9556 — che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 cod. proc. pen. e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c)* dell'art. 606 c.p.p. che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606 lettera *c)* c.p.p. allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera *c)* c.p.p. (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen. sez. I, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma 7, della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, della Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione “del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]” (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, Sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)»).

In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cass. civ. sez. I, 20 marzo 2019, n. 7841); ovvero, può spingersi, oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo, anche alla verifica delle condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale (Cass. civ., 30 luglio 2014, n. 17407); ovvero può spingersi a rilevare incidentalmente, per la decisione di sua competenza, la manifesta illegittimità del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità dello straniero (Cass.



civ., 7 marzo 2017, n. 5750), e ciò, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 in relazione all'art. 5 par. 1 della CEDU (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed esaustivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606 lettera e) c.p.p. — vedi Cass. pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cass. pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

D'altra parte, la Cassazione ha affermato che in tema di trattenimento amministrativo delle persone straniere nel regime processuale conseguente al decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, i provvedimenti di convalida o proroga non possono essere impugnati per motivi afferenti a violazioni di norme del codice di procedura civile, in quanto il novellato art. 14, comma 6, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pur riferendosi al solo giudizio di legittimità, richiama espressamente il solo art. 606, comma 1, lettere a), b), e c), c.p.p., dispiegando una chiara influenza retrospettiva sulle norme processuali applicabili al rito nel precedente grado di giudizio (Cass. pen. sez. I, 28 aprile 2025, n. 16441: in motivazione, la Corte ha precisato che, in applicazione del principio generale del «*favor impugnationis*», le doglianze civilistiche possono essere comunque prese in considerazione laddove compatibili con i parametri di cui all'art. 606 c.p.p.).

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate ad impugnarlo adeguandosi ad una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cass. pen. sez. I, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente, e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la



conformità a costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024.

Giova, infine, rilevare che questo consigliere non ignora che altri consiglieri di questa Corte (perverso, solo quelli addetti ordinariamente al settore civile), assegnati tabellarmente alla trattazione dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, hanno ritenuto di respingere le eccezioni di illegittimità costituzionale prospettate dai difensori dei trattenuti sulla base delle argomentazioni sopra esposte, ovvero, comunque, di non sollevare di ufficio analoghe questioni.

Le motivazioni variamente prospettate per affermare l'infondatezza delle censure di incostituzionalità non sono condivisibili.

Occorre premettere che il giudice *a quo* non solleva questione di legittimità costituzionale solo se ritiene la questione non rilevante nel giudizio e/o manifestamente infondata. Non è sufficiente che la questione sia infondata, ma occorre che sia manifestamente infondata. In presenza di un dubbio, che può esservi anche a fronte dell'impossibilità di prospettare interpretazioni costituzionalmente conformi, la questione andrebbe sollevata.

I provvedimenti che si andranno ad esaminare non dubitano della rilevanza delle questioni proposte, con esclusione della sola questione che attiene all'ingiustificata compressione del diritto di difesa, sotto il profilo del diritto di impugnazione, in relazione alle modifiche legislative che hanno riguardato il ricorso per cassazione proponibile avverso il provvedimento di convalida. Dubitano, come detto, della fondatezza delle ulteriori questioni proposte.

Quanto al primo profilo (la violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione), in alcuni decreti (vedi decreti emessi nei procedimenti n. 681/2025 R.G. — trattenuto ... — e n. 721/2025 R.G. — trattenuto ... —, rispettivamente nelle date del ... e dell'...) si allude ad una sorta di assiomatica sussistenza dei caratteri di necessità ed urgenza nella materia della protezione internazionale che renderebbe legittima la scelta dell'utilizzo del decreto-legge da parte dell'Esecutivo («parimenti anche la scelta di utilizzare il meccanismo del decreto-legge non appare al di fuori dei limiti che la Costituzione pone alla possibilità di legiferare dell'Esecutivo, non potendo dubitarsi *prima facie* che la materia della protezione internazionale rivesta, per tutte le implicazioni sociali che assume e per la dimensione del fenomeno — quel carattere di necessità ed urgenza, imposto dall'art. 77 della Costituzione che giustifica l'adozione di un provvedimento legislativo che in ogni caso è già passato al vaglio del Parlamento»). In altro provvedimento (decreto emesso in data ... nel procedimento a carico del trattenuto ...), riprendendo solo l'accento contenuto nella precedente argomentazione, si sostiene che, essendo lo spostamento della competenza introdotto con emendamento apportato al decreto-legge dalla legge di conversione, atto del Parlamento, tenuto conto dei rapporti di mera interrelazione funzionale intercorrenti fra decreto-legge e legge di conversione (e si cita Corte costituzionale n. 22/2012), parrebbe rappresentare una circostanza ostativa alla rilevazione immediata, nella norma introdotta con la legge di conversione, di una violazione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Ciò detto, va innanzitutto ribadito che la legge di conversione non sana il vizio *in procedendo* costituito dalla mancanza dei presupposti previsti dall'art. 77, comma 2, della Costituzione. Inoltre, se è vero che, in passato, la Corte costituzionale ha affermato che, con riferimento alla adozione di nuove norme da parte del Parlamento nel corso dell'esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, non è pertinente il richiamo all'art. 77 della Costituzione, ciò in quanto «la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe (...), secondo il disposto costituzionale, soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo, né può estendersi alle norme che le Camere, in sede di conversione del decreto-legge, possano avere introdotto come disciplina «aggiunta» a quella dello stesso decreto: disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che — a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo — non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione» (sentenza n. 391 del 1995); tuttavia, successivamente, lo stesso giudice delle leggi, con la sentenza n. 171 del 2007, ha mutato orientamento sul punto, precisando — dopo aver ribadito che la legge di conversione non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge — che «le disposizioni della legge di conversione in quanto tali» — nei limiti, cioè, in cui «non incidono in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto», come nel caso (allora) in esame — «non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso». La Corte ha aggiunto che «a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate



ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, della Costituzione) e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'iter dei disegni di legge proposti dal Governo». Seguendo il suddetto più recente orientamento, la Corte (sentenza n. 355/2010) ha ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza; mentre tale valutazione non è richiesta quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto a tale contenuto.

Orbene, nel caso di specie, le norme oggetto di censura (gli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024) sono state introdotte dal decreto-legge (salvo l'art. 18-bis, che costituisce norma di coordinamento rispetto alle modifiche apportate dalla legge di conversione all'art. 16) e modificate dalla legge di conversione. Tuttavia, non si è trattato di modifiche eterogenee o estranee rispetto al contenuto del decreto di urgenza, ma hanno riguardato le disposizioni processuali introdotte dal decreto-legge. Dunque, anche rispetto ad esse va effettuata la verifica costituzionale dei presupposti legittimanti la decretazione di urgenza.

Quanto, poi, alla ritenuta implicita sussistenza di un caso straordinario di necessità ed urgenza che di per sé va rinvenuto nella materia della protezione internazionale per tutte le implicazioni sociali che assume e per la dimensione del fenomeno, si omette di considerare che la Corte esclude che siano sufficienti apodittiche enunciazioni dell'esistenza di ragioni di necessità ed urgenza per legittimare l'uso della decretazione di urgenza, ed il dettato costituzionale non prevede l'attribuzione di tale natura, di per sé, a particolari materie. Pertanto, anche con riguardo alla materia della protezione internazionale l'intervento legislativo dell'Esecutivo deve trovare legittimazione in un caso straordinario di necessità ed urgenza, che deve pure sempre essere esplicitato nell'atto legislativo, sebbene sulla base di quegli indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione censurata di cui si è detto.

Passando all'esame del secondo profilo (la violazione degli artt. 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione), nei decreti n. 681/2025 R.G. e n. 721/2025 R.G. si legge testualmente: «le disposizioni censurate, che prevedono una competenza della Corte di appello, derogatoria rispetto alla competenza civile delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, se pure vanificando — in parte — l'esigenza di specializzazione in detta materia danno luogo ad un sistema confuso, con un intreccio e una sovrapposizione di competenze tra i diversi organi giurisdizionali e il concreto rischio di interferenze e contrasti delle decisioni assunte in riferimento allo stesso soggetto, tuttavia non presentano, al di là della discutibilità di dette scelte, profili di manifesta irragionevolezza; la scelta di individuare una competenza della Corte di appello, se pure appare discutibile ed inopportuna nell'ottica dei principi di economia processuale e di una corretta ed oculata gestione delle risorse disponibili, al fine di contenere i tempi di definizione di processi, non appare tuttavia privare il soggetto trattenuto di adeguata tutela giurisdizionale, considerata la residua competenza della Corte di appello come giudice di secondo grado in materia di proiezione [*rectius* protezione], sicché non appare in contrasto con i principi della Costituzione, rientrando detta scelta nell'ambito delle opzioni del legislatore, entro il perimetro dei principi costituzionali». Nel decreto che riguarda il trattenuto ..., si pone, invece, l'accento sulla circostanza che lo spostamento di competenza alle Corti di appello ha riguardato provvedimenti di convalida di misure amministrative di trattenimento che incidono sulla libertà personale e che non evidenziano una funzione cautelare rispetto al merito delle decisioni che le Sezioni specializzate sono chiamate ad adottare nelle materie rientranti nella loro competenza, con cui non interferirebbero, risultando tipicamente strumentali rispetto ad esigenze procedurali (correlate alla definizione della domanda di protezione internazionale), e ciò potrebbe consentire di cogliere una loro specificità, peraltro connotata da delicate ricadute sul piano dei diritti di libertà personale, che escluderebbe il profilo di irrazionalità paventato; per altro aspetto, la delimitazione dell'ambito operativo del giudice specializzato non sembra presidiata da garanzie costituzionali, essendo per lo più ricondotta al tema della distribuzione degli affari.

Con riguardo agli argomenti esposti nei decreti nn. 681/2025 e 721/2025 R.G., si sono sottolineati i passi della motivazione di tali provvedimenti che evidenziano (taluni) profili di irragionevolezza dell'intervento normativo oggetto di censura, che, sia pure ritenuti non manifesti, tuttavia risultano ben presenti e messi in risalto. Occorre ribadire ancora una volta che non va sollevata la questione di legittimità costituzionale solo in presenza di manifesta infondatezza delle censure. Nel caso di specie, l'aver individuato e segnalato plurimi profili di irragionevolezza della normativa censurata, sia pure non ritenuti manifesti, costituisce sufficiente ragione per sottoporre al giudice delle leggi la questione, in quanto non la rende manifestamente infondata. Peraltro, i profili messi in evidenza nei citati provvedimenti (l'intreccio e la sovrapposizione di competenze tra diversi organi giurisdizionali e il concreto rischio di interferenze e contrasti delle decisioni assunte in riferimento allo stesso soggetto) sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale alla base della declaratoria di incostituzionalità pronunciata con la sentenza n. 39 del 2025, a dimostrazione di come la questione non risulti affatto manifestamente infondata. Va ancora aggiunto che la Corte di appello, dopo la riforma del 2017, aveva perso una specifica competenza nella materia della protezione internazionale *stricto sensu* intesa (salvo i residui giudizi di impugnazione relativi a procedimenti iscritti in primo grado fino al 18 agosto 2017), sicché la Corte di appello ha riacquisito



competenza in materia proprio per effetto della normativa sospettata di incostituzionalità, e, a parte, i procedimenti di convalida, residua competenza della Corte solo in materia di reclamo avverso i decreti che decidono sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato adottato dalla Commissione territoriale. Sicché, ritenere giustificata l'attribuzione della competenza alla Corte di appello nei procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale sola sulla base di questa residua e marginale competenza attribuita in materia alla Corte di appello appare francamente argomento privo di ragionevolezza, tenuto conto che, in un caso, la Corte giudicherebbe quale organo monocratico di primo grado, e nell'altro quale organo collegiale di secondo grado, peraltro rispetto ad aspetti della protezione internazionale del tutto diversi. Passando ad esaminare le argomentazioni dell'altro provvedimento, anche in questo caso l'uso del condizionale («potrebbe consentire di cogliere una loro specificità» [...]) «parrebbe non giustificare una censura di irrazionalità») risulta già di per sé significativo di un profilo di dubbio, che renderebbe la questione proposta non manifestamente infondata. In ogni caso, i procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti di richiedenti protezione internazionale non hanno nulla a che vedere con procedimenti di convalida di misure aventi carattere sanzionatorio, come ancora recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 96/2025 (vedi punto 11 del Considerato in diritto, laddove ha affermato l'estraneità della detenzione amministrativa presso il CPR ad ogni connotazione di carattere sanzionatorio). Quanto alla «incidentalità» di tali procedimenti nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, non possono che richiamarsi le considerazioni esposte autorevolmente dal CSM nel già menzionato parere consultivo reso con delibera del 4 dicembre 2024. D'altra parte, proprio il caso del trattenuto richiedente protezione sussidiaria (cioè dello straniero irregolare già trattenuto in attesa di rimpatrio che chieda protezione internazionale e che, quindi, diviene destinatario di un nuovo provvedimento di trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 per la asserita strumentalità della sua domanda di protezione internazionale) evidenzia plasticamente l'incidentalità del procedimento di convalida del trattenimento e la stretta connessione esistente tra lo stesso e il procedimento di merito riguardante la decisione sulla domanda di protezione internazionale. Lo stesso può dirsi con riguardo al caso oggi in esame, e cioè all'ipotesi di un trattenimento giustificato ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 142/2015, e cioè perché «è necessario determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento e sussiste rischio di fuga, ai sensi dell'art. 13, comma 4-bis, lettere a), c), d) ed e), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [...]», rispetto al quale il trattenimento viene giustificato perché è necessario per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale, che non potrebbero essere acquisiti senza trattenere il richiedente asilo, il quale, essendo a rischio fuga, va necessariamente trattenuto. È evidente come in questo caso il trattenimento è strettamente connesso al procedimento che riguarda la decisione nel merito sulla richiesta di protezione internazionale, poiché senza trattenere il richiedente asilo a rischio fuga non si possono acquisire quegli elementi necessari per decidere nel merito la domanda di protezione internazionale.

In conclusione, non emergono ragioni per non continuare a sottoporre alla Corte costituzionale i dubbi di legittimità costituzionale già prospettati in precedenti casi.

P.Q.M.

La Corte nella persona del consigliere di turno,

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

Solleva, anche di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1, lettera f) e 4, CEDU, e agli artt. 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 2, lettera d), del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in



cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

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

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 7 agosto 2025.

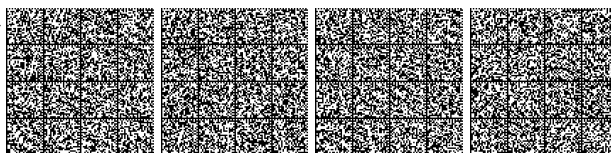
Il consigliere di turno: BIONDI

25C00221

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-039) 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





€ 8,00

