

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

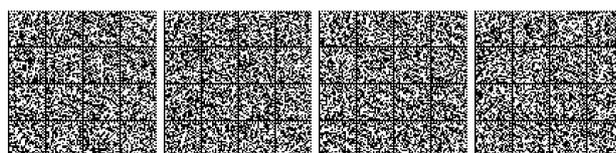
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 ottobre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 145. Sentenza 9 luglio - 9 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (forze di) - Polizia di Stato - Concorso pubblico per la nomina a vice ispettore - Requisito dell'età minima pari a ventotto anni - Deroga - Ammissione con riserva degli appartenenti ai ruoli con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, in possesso degli altri requisiti richiesti - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, per disparità di trattamento, proporzionalità, buon andamento, nonché del pubblico concorso e del diritto di accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 27-bis, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 1

N. 146. Sentenza 7 luglio - 13 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Processo di cognizione - Rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie - Domande ed eccezioni dell'attore che traggono origine dalle difese del convenuto - Termine di presentazione, a pena di decadenza - Venti giorni prima dell'udienza di comparazione, con conseguente differenza temporale pari a soli dieci giorni rispetto al termine per la costituzione del convenuto - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza e del giusto processo, disparità di trattamento rispetto ad altri riti a cognizione piena e irragionevole compressione del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

– Codice di procedura civile, art. 473-bis.17.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. Pag. 6

N. 147. Sentenza 7 luglio - 14 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2020 - Differimento al 31 luglio 2020, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Irragionevolezza e violazione della continuità e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché della libertà di impresa - Illegittimità costituzionale, anche nel testo vigente prima delle modifiche.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2021 - Ulteriore differimento al 31 luglio 2021, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Irragionevolezza e violazione della continuità e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché della libertà di impresa - Illegittimità costituzionale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2021 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2021, per l'adeguamento suddetto - Disposizioni strettamente collegate ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.



Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2022 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 ottobre 2022, per l'adeguamento suddetto - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2023 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2023, per l'adeguamento suddetto - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 13, comma 3, e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 5; decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 2, comma 1; decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, art. 24, comma 10-bis; decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, art. 10, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 11, 41, 77, 97 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49, 56 e 63; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 13

N. 148. Sentenza 24 settembre - 15 ottobre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Elezioni - Elezioni regionali - Verifica delle dichiarazioni e dei rendiconti delle spese elettorali in esito alle elezioni regionali nella Regione autonoma della Sardegna del 25 febbraio 2024, presentati dalla candidata Alessandra Todde, attuale Presidente della Regione autonoma Sardegna - Accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale - Ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024, nella parte in cui dispone che si impone "la decadenza dalla carica del candidato eletto" e "la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna" - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato, del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari e del Ministero della giustizia - Violazione dei principi fondamentali dello Stato in materia di ineleggibilità e incompatibilità nonché del diritto di elettorato passivo - Non spettanza allo Stato, e per esso al Collegio di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, di imporre "la decadenza dalla carica del candidato eletto" a Presidente della Regione e di disporre "la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna" e, per l'effetto, annullamento *in parte qua* della suddetta ordinanza-ingiunzione - Impregiudicata possibilità di riqualificazione dei fatti, rimessa al giudice civile competente per il giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

- Ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024.
- Costituzione, artt. 97 e 122; statuto speciale per la Sardegna, artt. 15, 35 e 50; legge regionale statutaria 12 novembre 2013 n. 1, artt. 1 e 22.

Pag. 35



N. 149. Sentenza 24 settembre - 15 ottobre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Elezioni - Elezioni regionali - Decadenza dalle cariche elettive regionali - Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848 - Rigetto dell'impugnazione, proposta da Alessandra Todde, proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione autonoma della Sardegna, avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024 che disponeva la sua decadenza a seguito dell'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali - Affermata sua insindacabilità anche nei confronti del Consiglio regionale, pure quando esso dovrà assumere le determinazioni sulla decadenza - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, del Ministero della giustizia e del Tribunale di Cagliari - Lamentata lesione dei principi del giusto processo, della separazione tra amministrazione e giurisdizione, nonché delle attribuzioni regionali che riservano al legislatore regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità - Inidoneità della citata affermazione del Tribunale sulla insindacabilità a vincolare le decisioni del Consiglio regionale - Inammissibilità del ricorso.

- Sentenza del Tribunale ordinario di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 97, secondo e terzo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 111, primo e secondo comma, 113, ultimo comma, 116, primo comma, 117, primo comma, 118, primo comma, e 122, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; statuto speciale per la Sardegna, artt. 6, 15 e 19, anche in combinato disposto con gli artt. 1 e 22 della legge regionale statutaria 12 novembre 2013, n. 1.

Pag. 58

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 190. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Firenze del 18 luglio 2025

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Denunciata previsione che il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata solo quando abbia indicato espressamente nell'istanza, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse diverso da quello di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 69-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-bis, comma 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.

Pag. 67

N. 191. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli del 18 giugno 2025

Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Società di scopo, di cui all'art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche – Previsione che le disposizioni di cui agli artt. 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 si interpretano nel senso che tali società non sono iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del medesimo decreto legislativo, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo – Previsione che gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società.

- Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-septies.

Pag. 71



n. 192. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli del 13 giugno 2025

Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Previsione che per adeguare la disciplina relativa all’albo di cui all’art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 anche alla normativa dell’Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell’economia e delle finanze n. 101 del 2022, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 202 del 2024 – Previsione che, a tal fine, le disposizioni di cui agli artt. 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, conformemente alla normativa dell’Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all’art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto a esse propedeutiche, non sono iscritte nell’albo di cui all’art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l’affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo – Previsione che gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell’aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l’adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società.

- Legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-*septies* (*recte*: decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-*septies*).

Pag. 85

n. 193. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce del 29 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: 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 alla corte d’appello, di cui all’art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d’appello con ricorso per cassazione a norma dell’art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell’art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell’art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell’impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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. 99



n. 194. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 29 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, 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 alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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.

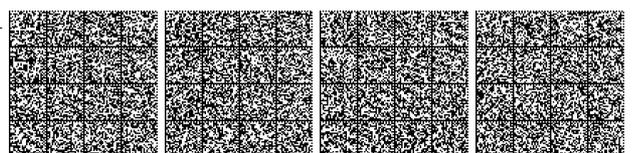
Pag. 114

n. 195. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 22 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 2, 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. 130



N. 196. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 4 settembre 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (ricorso pendente, innanzi all'autorità giudiziaria, avverso il rigetto della domanda di riconoscimento della protezione internazionale)] – 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, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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. 140

N. 197. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'8 settembre 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (ricorso pendente, innanzi all'autorità giudiziaria, avverso il rigetto della domanda di riconoscimento della protezione internazionale)] – 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, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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. 156

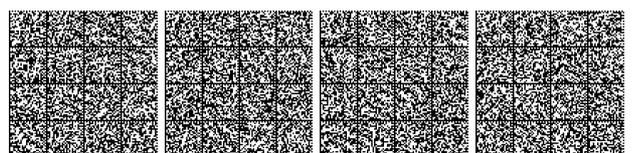


N. 198. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 4 settembre 2025

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: 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 alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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. 171





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 145

Sentenza 9 luglio - 9 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Polizia (forze di) - Polizia di Stato - Concorso pubblico per la nomina a vice ispettore - Requisito dell'età minima pari a ventotto anni - Deroga - Ammissione con riserva degli appartenenti ai ruoli con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, in possesso degli altri requisiti richiesti - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, per disparità di trattamento, proporzionalità, buon andamento, nonché del pubblico concorso e del diritto di accesso agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, art. 27-*bis*, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 27-*bis*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, nel procedimento vertente tra F.G. G. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 22 gennaio 2025, iscritta al n. 28 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di F.G. G. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

uditi l'avvocato Marcello Giuseppe Feola per F.G. G. e l'avvocata dello Stato Emma Damiani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2025 (iscritta al n. 28 del reg. ord. 2025), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

La norma censurata, contenuta nella disposizione che indica i requisiti per la partecipazione al concorso pubblico per la nomina a vice ispettore, prevede che a detto concorso siano «altresì ammessi a partecipare, con riserva di un sesto dei posti disponibili, gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando che indice il concorso, in possesso dei prescritti requisiti ad eccezione del limite di età», fissato in ventotto anni dal comma 1, lettera b).

1.1.- Il giudizio principale è stato promosso da F.G. G. e D. M., agenti della Polizia di Stato di età superiore a ventotto anni, ma con anzianità di servizio inferiore a tre anni, i quali hanno impugnato il bando di concorso pubblico da allievo vice ispettore della Polizia di Stato per l'anno 2022, nella parte in cui prevedeva l'innalzamento fino a trentatré anni del limite massimo di età per partecipare al concorso per i soli impiegati dell'amministrazione civile dell'interno, senza prescrizione di alcun requisito di anzianità, e l'art. 2, commi 2 e 3, del decreto del Ministero dell'interno 13 luglio 2018, n. 103 (Regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici per l'accesso a ruoli e carriere del personale della Polizia di Stato), che contiene identica disposizione.

Il TAR Lazio, ammessi con riserva i ricorrenti alla procedura selettiva, e preso atto del superamento della stessa da parte di F.G. G. (mentre D. M. aveva rinunciato al ricorso), ha rilevato che gli atti amministrativi impugnati riproducevano il contenuto dalla disposizione oggetto di censura, avente natura di norma primaria.

1.2.- Su tale presupposto, e quanto alla rilevanza delle questioni, il rimettente ha osservato che la disposizione è di necessaria applicazione nella fattispecie, poiché il ricorrente ha superato con successo tutte le prove concorsuali e, pertanto, osta al suo inserimento in graduatoria il solo fatto che egli non ha abbia raggiunto la soglia minima di anzianità prevista dalla disposizione censurata, che sul punto, per il suo tenore inequivoco, non può essere soggetta a interpretazione diversa da quella letterale.

1.3.- Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il TAR Lazio assume anzitutto che la previsione si porrebbe in contrasto con il principio del pubblico concorso di cui agli artt. 3, 51, comma primo, e 97, comma quarto, Cost.

La previsione di una soglia minima di anzianità per accedere al concorso, infatti, pur volta a consolidare la pregressa esperienza lavorativa maturata dall'aspirante nella stessa amministrazione banditrice, non sarebbe funzionale a specifiche necessità dell'amministrazione stessa, così da travalicare il limite dettato dai principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione; ne deriverebbe, pertanto, un'ingiusta compressione del diritto di ogni cittadino ad accedere ai pubblici uffici senz'altra distinzione che quella delle sue attitudini e capacità.

1.4.- Un secondo profilo di irragionevolezza del previsto requisito di anzianità deriverebbe dal fatto che esso contraddice l'obiettivo del reclutamento di personale più giovane per l'esercizio di funzioni operative, quali quelle assegnate agli ispettori della Polizia di Stato.

Al personale di tale ruolo, infatti, l'art. 26, comma 1, del d.P.R. n. 335 del 1982 attribuisce «le qualifiche di agente di pubblica sicurezza e di ufficiale di polizia giudiziaria», in tal modo delineando un profilo professionale che implica inevitabilmente prestanza e vigore fisico; ciò che, del resto, giustifica l'introduzione, in via generale, di un limite massimo di età.

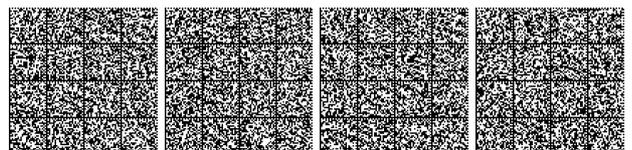
La prevista soglia minima di anzianità costituirebbe, pertanto, un elemento incoerente rispetto alla disciplina del reclutamento delle Forze di polizia, arrecando, in via derivata, un pregiudizio al buon andamento dell'amministrazione; di qui, pertanto, un'ulteriore denuncia di violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

1.5.- In terzo luogo, dalla disposizione censurata deriverebbe una disparità di trattamento nella disciplina dell'accesso al concorso riservato al personale proveniente dai ruoli civili del Ministero dell'interno, per il quale non è previsto alcun requisito minimo di anzianità e che sarebbe, pertanto, tendenzialmente favorito, perché può fare ingresso nel ruolo con minore età anagrafica e, conseguentemente, con la disponibilità «di un più ampio orizzonte temporale di permanenza».

Del pari, sussisterebbe un trattamento difforme anche nella regolazione della partecipazione al concorso per la qualifica di commissario, consentita agli appartenenti alla Polizia di Stato senza alcun requisito di anzianità.

L'art. 3 Cost. sarebbe, pertanto, violato anche in relazione al principio di uguaglianza.

1.6.- Infine, il rimettente svolge una censura di analogo tenore assumendo che la disposizione censurata costituirebbe «una parziale “duplicazione” del requisito richiesto per la partecipazione ai concorsi “interni” per la nomina a vice ispettore», previsti dall'art. 27, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 335 del 1982, nel quale è stabilito che una parte dei posti disponibili sia coperta mediante concorso per titoli ed esami «riservato al personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia in possesso [...] di un'anzianità di servizio non inferiore a cinque anni».



Nel concorso interno, osserva tuttavia il rimettente, la previsione del requisito di anzianità è giustificata dall'esigenza di individuare «un “contrappeso” per il vantaggio competitivo costituito dalla possibilità di disporre di una corsia preferenziale per l'accesso alla qualifica superiore», oltreché di effettuare «una prima scrematura dei candidati», mentre tali esigenze non sussistono nell'ambito del concorso pubblico.

Sotto tale profilo, pertanto, la disposizione censurata condurrebbe a un'irragionevole omologazione di situazioni diverse.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo anzitutto l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

L'interveniente ha evidenziato, in particolare, che l'anzianità di servizio prevista dalla disposizione censurata non costituisce un requisito di partecipazione al concorso, bensì un presupposto per l'accesso a una quota di riserva prevista in favore degli appartenenti al ruolo della Polizia di Stato, in deroga al requisito anagrafico stabilito in via generale per l'accesso al concorso; in tal senso, ha osservato che il ricorrente non aveva mai formulato richiesta di accesso alla quota riservata di posti, ciò che avrebbe dovuto indurre il TAR Lazio a definire il giudizio indipendentemente dal dubbio di costituzionalità.

2.1.- In subordine, l'Avvocatura ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate, sul fondamentale rilievo che la soglia di anzianità minima incide sulla facoltà, concessa al personale della Polizia di Stato, di accedere alla quota riservata di posti e non sulla possibilità per ogni cittadino di partecipare al concorso, così escludendo ogni possibile contrasto con gli artt. 51 e 97 Cost.

Quanto, poi, alle disparità di trattamento prospettate dal rimettente, esse appaiono riferite a fattispecie non omogenee; né sussistono violazioni del principio di uguaglianza in senso sostanziale, la cui deduzione è, del pari, frutto dell'erronea considerazione dell'anzianità come requisito di partecipazione al concorso e non come condizione di derogabilità al presupposto anagrafico.

3.- Si è costituito F.G. G., ricorrente nel giudizio principale, e ha concluso per l'accoglimento della questione, ribadendo, in particolare, che il requisito dell'anzianità minima sarebbe privo di logica sistematica e contrario ai principi di uguaglianza e ragionevolezza.

Le stesse considerazioni sono poi state ribadite dalla parte privata nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 28 del 2025), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del d.P.R. n. 335 del 1982, per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost.

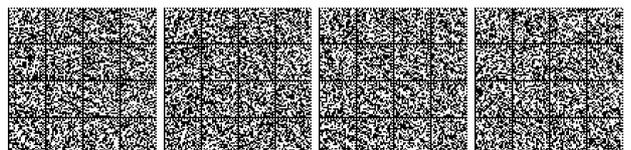
La previsione censurata, contenuta nella disposizione che disciplina l'accesso al concorso pubblico per la nomina a vice ispettore della Polizia di Stato - prescrivendo i relativi requisiti, fra i quali l'età massima di ventotto anni - prevede che al concorso siano «altresì ammessi a partecipare, con riserva di un sesto dei posti disponibili, gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando che indice il concorso, in possesso dei prescritti requisiti ad eccezione del limite di età», fissato in ventotto anni dal comma 1, lettera b).

1.1.- Secondo il rimettente, tale soglia minima di anzianità, sprovvista di nesso funzionale con le specifiche necessità dell'amministrazione interessata, comporterebbe un'irragionevole restrizione dell'accesso al concorso pubblico per vice ispettore, in violazione degli artt. 3, 51, comma primo, e 97, comma quarto, Cost.

La stessa, inoltre, sarebbe incoerente rispetto all'obiettivo del reclutamento di personale più giovane per l'esercizio di funzioni operative, quali quelle assegnate agli ispettori della Polizia di Stato, con conseguente e ulteriore violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Ancora, il requisito dell'anzianità minima darebbe luogo a una disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al medesimo concorso per il personale proveniente dai ruoli civili del Ministero dell'interno, nei confronti del quale esso non è previsto, e alla disciplina del concorso per la qualifica di commissario, al quale gli appartenenti alla Polizia di Stato possono accedere senza limiti minimi di anzianità.

Infine, l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto il profilo del principio di uguaglianza sostanziale, poiché la previsione del requisito di anzianità costituirebbe una duplicazione, *in parte qua*, della disciplina concernente i concorsi interni per la nomina a vice ispettore di Polizia, nei quali, tuttavia, la soglia minima soddisfa l'esigenza di restringere la platea dei candidati, insussistente nel concorso pubblico.



2.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la disposizione censurata si limiterebbe a prevedere una quota di riserva in favore degli appartenenti alla Polizia di Stato muniti di almeno tre anni di anzianità, rendendo necessaria un'espressa opzione in tal senso da parte degli aspiranti.

Pertanto, poiché il ricorrente nel giudizio principale non risulta aver formulato alcuna opzione per l'accesso alla quota riservata, la sua domanda avrebbe dovuto essere respinta senza necessità di esame nel merito e, conseguentemente, di applicazione della norma.

2.1.- L'eccezione è infondata.

All'interpretazione offerta dall'Avvocatura generale osta, anzitutto, il tenore letterale della norma censurata, secondo cui «[a]l concorso sono altresì ammessi a partecipare, con riserva di un sesto dei posti disponibili, gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio», la cui portata applicativa appare generale, e non limitata alla quota di riserva.

In ogni caso, la partecipazione al concorso dei beneficiari della quota di riserva non è condizionata alla manifestazione di un'opzione.

Il concorso pubblico si configura, infatti, come un unico procedimento, al quale i beneficiari accedono previa domanda ordinaria; essi partecipano alle prove previste in condizioni di parità con gli altri concorrenti, e del loro diritto alla riserva si tiene conto al momento della redazione della graduatoria finale dei vincitori, nel quale, se del caso, essi sono preferiti ai concorrenti esterni che hanno ottenuto un punteggio migliore.

3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.1.- L'art. 27-bis del d.P.R. n. 335 del 1982 è stato introdotto nell'ordinamento del personale di Polizia dall'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 febbraio 2001, n. 53 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato).

Nel suo testo originario, esso prevedeva, al comma 1, lettera b), che la partecipazione al concorso pubblico da vice ispettore fosse soggetta al limite massimo di età «stabilit[o] dal regolamento adottato ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127», a mente del quale «[l]a partecipazione ai concorsi indetti da pubbliche amministrazioni non è soggetta a limiti di età, salvo deroghe dettate da regolamenti delle singole amministrazioni connesse alla natura del servizio o ad oggettive necessità dell'amministrazione».

3.2.- Successivamente, con l'art. 8, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), il Governo è stato delegato, fra l'altro, al riordino degli ordinamenti del personale delle Forze di polizia in un'ottica di razionalizzazione e risparmio, con la possibilità di modificare anche la disciplina del relativo reclutamento, «tenendo conto del merito e delle professionalità» (lettera a, numero 1).

Nell'esercizio di tale delega, con l'art. 1, comma 1, lettera q), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», il Governo ha modificato il comma 1 dell'art. 27-bis, prevedendo direttamente il limite massimo di ventotto anni di età già stabilito dal regolamento adottato medio tempore; a fronte di tale requisito, è stata poi mantenuta la previsione di una quota di riserva in favore degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato con almeno tre anni di anzianità di effettivo servizio alla data del bando, senza limite di età, al fine di valorizzare le pregresse esperienze professionali di questi ultimi, in conformità alle indicazioni del legislatore delegante.

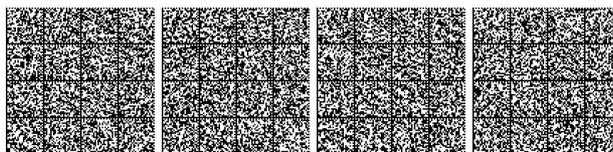
In seguito a tale modifica, infine, è stato adottato, con il citato d.m. n. 103 del 2018, il nuovo regolamento che ha individuato i limiti di età per la partecipazione ai concorsi pubblici in esame, oggetto di impugnazione nel giudizio principale, che riproduce il testo della norma primaria.

3.3.- Dal quadro normativo così riassunto emerge, dunque, la previsione di un requisito anagrafico generale fissato dalla fonte primaria con l'individuazione di un'età massima, al quale è possibile derogare al fine di valorizzare l'eventuale professionalità acquisita dagli aspiranti, laddove questi ultimi abbiano raggiunto una soglia minima di anzianità di servizio.

4.- Poste tali coordinate, la prima questione risente dell'erroneo presupposto interpretativo dal quale muove l'ordinanza di rimessione.

Il TAR Lazio sostiene, infatti, che la disposizione censurata avrebbe arbitrariamente introdotto un ulteriore requisito per l'accesso al concorso pubblico da vice ispettore, con conseguente restrizione della platea dei possibili partecipanti, in violazione del principio del pubblico concorso e del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La censura è quindi formulata senza tenere in alcuna considerazione il fatto che il requisito che viene in rilievo è, in realtà, soltanto quello anagrafico stabilito in via generale dalla norma primaria, rispetto al quale la soglia di anzianità



si pone unicamente come condizione per l'operatività di un'ipotesi di deroga; l'effetto pratico della norma censurata rispetto alla platea dei soggetti legittimati a partecipare al concorso è, pertanto, opposto a quello lamentato dal ricorrente, poiché non ne comporta una restrizione, ma un ampliamento.

5.- Le medesime considerazioni assumono rilievo anche nello scrutinio della seconda questione.

5.1.- Come si è detto, lo scopo della disposizione censurata è la valorizzazione dell'esperienza e della professionalità acquisite da soggetti già appartenenti all'amministrazione della Polizia di Stato, il cui rilievo giustifica una deroga al limite massimo di età.

In proposito, questa Corte ha costantemente affermato che il principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97, quarto comma, Cost., non è di per sé incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione.

Si è osservato, in particolare, che «[l]a valorizzazione di esperienze lavorative maturate nel tempo [...] può [...] incidere sulla determinazione dei requisiti di ammissione al concorso, rimessa all'ampia discrezionalità del legislatore», e che «il punto di equilibrio fra l'individuazione dei requisiti ordinari di ammissione al concorso [...] e la deroga a tale individuazione, finalizzata alla valorizzazione delle pregresse esperienze lavorative, deve essere ricercato nel rispetto del "limite dei principi di ragionevolezza e di salvaguardia del buon andamento della p.a.» (sentenza n. 275 del 2020).

A tale ultimo riguardo, pertanto, è stato precisato che l'area delle eccezioni dev'essere «delimitata in modo rigoroso» e «subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta» (sentenze n. 310 e n. 189 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 113 del 2017, n. 167 del 2013 e n. 52 del 2011).

5.2.- Tali condizioni sussistono nella specie.

La prima di esse, infatti, è soddisfatta dal contenimento della riserva a un sesto dei posti messi a concorso.

Quanto alla seconda, poi, e in senso opposto a quanto affermato dal rimettente, la scelta di valorizzare l'esperienza professionale acquisita dal personale della Polizia di Stato appare coerente con le funzioni ordinamentali proprie degli appartenenti al ruolo degli ispettori.

Questi ultimi, infatti, in base all'art. 26, comma 3, del d.P.R. n. 335 del 1982, «[i]n relazione alla professionalità e alle attitudini possedute [...] svolgono compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di polizia giudiziaria, con particolare riguardo all'attività investigativa» e possono essere assegnatari della «direzione di distaccamenti o di uffici o unità operative equivalenti, con le connesse responsabilità per le direttive e le istruzioni impartite e per i risultati conseguiti», nonché di «compiti di addestramento o istruzione del personale della Polizia di Stato».

Con riferimento a tali funzioni, caratterizzate dall'affidamento di attività di direzione e coordinamento, ben si motiva la previsione di condizioni particolari di accesso in favore degli aspiranti che abbiano già maturato una significativa esperienza all'interno dell'amministrazione di Polizia.

6.- Anche la terza censura non è fondata in relazione a entrambi i profili nei quali si articola.

6.1.- Nel denunciare una disparità di trattamento, nell'accesso al concorso, fra gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato e il personale dei ruoli civili del Ministero dell'interno, il rimettente opera una comparazione fra fattispecie non omogenee, in quanto connotate da funzioni fra loro ben distinte.

Il personale dei ruoli civili svolge infatti, ai sensi dell'art. 36, primo comma, numero 1), della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), «funzioni di carattere amministrativo, contabile e patrimoniale» nonché «mansioni esecutive non di carattere tecnico ed operaie»; si tratta, quindi, di compiti estranei al perimetro delle funzioni di polizia, ciò che esclude ogni possibile rilevanza, in un'ottica di valorizzazione dell'esperienza acquisita, dell'anzianità di servizio.

6.2.- Quanto, poi, alla denunciata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'accesso al concorso da vice commissario, il rimettente pone in comparazione una previsione che ha carattere derogatorio e che, peraltro, si riferisce a una regola generale che non dispone alcun requisito di anzianità, ma unicamente un'età massima di trent'anni, elevata a quaranta per gli aspiranti che già appartengono ai ruoli della Polizia di Stato.

Invero, questa Corte ha affermato che «non è invocabile la violazione del principio di uguaglianza quando la disposizione di legge [di cui il giudice rimettente chiede l'estensione] si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza» (sentenza n. 98 del 2023 e ordinanza n. 231 del 2009; nello stesso senso, sentenze n. 206 del 2004 e n. 383 del 1992; ordinanze n. 344 del 2008 e n. 178 del 2006).



7.- Le considerazioni esposte conducono a ritenere non fondata anche la quarta censura.

Una volta acclarato, infatti, che la soglia minima di anzianità non costituisce un requisito per la partecipazione al concorso pubblico, ma una condizione di deroga al requisito anagrafico, e che la stessa non è irragionevole, in quanto giustificata da specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, ed è contenuta entro un certo limite, si da conformarsi al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, risultano soddisfatti i parametri di costituzionalità della disposizione censurata.

Le ulteriori considerazioni del rimettente, volte a sottolineare il fatto che si tratterebbe di previsione più acconcia al concorso interno per il medesimo posto da vice ispettore, sfuggono, pertanto, a ogni valutazione di conformità a Costituzione, attenendo al piano del merito delle scelte del legislatore, non sindacabili in questa sede.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27-bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 (Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250145

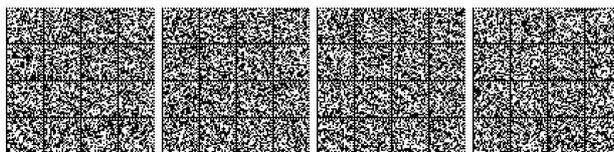
N. 146

Sentenza 7 luglio - 13 ottobre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Processo di cognizione - Rito unificato in materia di persone, minorenni e famiglie - Domande ed eccezioni dell'attore che traggono origine dalle difese del convenuto - Termine di presentazione, a pena di decadenza - Venti giorni prima dell'udienza di comparazione, con conseguente differenza temporale pari a soli dieci giorni rispetto al termine per la costituzione del convenuto - Denunciata lesione dei principi di eguaglianza e del giusto processo, disparità di trattamento rispetto ad altri riti a cognizione piena e irragionevole compressione del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura civile, art. 473-bis.17.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 473-*bis*.17 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Genova, sezione quarta civile, nel procedimento vertente tra M. T. P. e A. C., con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Genova, sezione quarta civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 473-*bis*.17 del codice di procedura civile, nella parte in cui prevede, al primo comma, che l'attore debba, a pena di decadenza, modificare o precisare le domande e le conclusioni già formulate, proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza delle difese del convenuto, indicare mezzi di prova, produrre documenti e formulare le istanze di prova, mediante il deposito di una memoria almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione delle parti.

1.1.- Il rimettente riferisce che, con ricorso depositato il 31 luglio 2023, M. T. P. ha chiesto al Tribunale di Genova di modificare le condizioni di separazione personale dal marito A. C., disponendo l'aumento del contributo al mantenimento di una delle figlie della coppia, studentessa maggiorenne non economicamente indipendente, a fronte delle sue mutate esigenze di vita, nonché delle migliorate condizioni economiche del convenuto.

Con comparsa di costituzione e risposta del 23 ottobre 2023, quest'ultimo si è costituito in giudizio, opponendosi alla domanda di modifica delle condizioni di separazione. In via riconvenzionale, ha inoltre chiesto il divorzio dalla moglie, unitamente alla conferma del contributo economico stabilito in sede di separazione per il mantenimento della figlia studentessa e alla revoca del contributo dovuto per il mantenimento dell'altra figlia maggiorenne, divenuta economicamente autosufficiente.

Con successiva memoria, ex art. 473-*bis*.17 cod. proc. civ., depositata l'8 novembre 2023, la ricorrente ha eccepito l'inammissibilità della domanda riconvenzionale di divorzio formulata dal convenuto, per mancanza di connessione oggettiva rispetto a quella di modifica delle condizioni di separazione.

1.2.- Il giudice *a quo* riporta che, all'udienza del 28 novembre 2023, le parti hanno raggiunto un accordo sul mantenimento della figlia in costanza di separazione, ma non sono pervenute a una soluzione condivisa in merito alla domanda di divorzio.

Inoltre, la parte ricorrente ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 473-*bis*.17 cod. proc. civ., per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui assegna all'attore un termine di soli dieci giorni per prendere posizione sulle eventuali domande riconvenzionali svolte dal convenuto.



2.- Il Tribunale di Genova, trattenuta la causa in decisione, ha sollevato le odierne questioni di legittimità costituzionale.

In via preliminare, ha disatteso l'eccezione con cui l'attrice ha contestato l'ammissibilità della domanda riconvenzionale di divorzio nell'ambito del giudizio di modifica delle condizioni di separazione. Ha, infatti, ravvisato una connessione oggettiva fra la domanda di modifica delle condizioni di separazione e quella di divorzio, tale da rendere ammissibile una loro trattazione unitaria.

A tal riguardo, ha evocato la sentenza della Corte di cassazione, prima sezione civile, 16 ottobre 2023, n. 28727, che ha ammesso la contestuale domanda di separazione e di divorzio anche nelle procedure di natura congiunta, ai sensi dell'art. 473-bis.51 cod. proc. civ. In particolare, la citata pronuncia ha individuato la *ratio* della novella legislativa nella realizzazione di un coordinamento fra procedimenti, aventi a oggetto pretese identiche o implicanti accertamenti di fatto comuni, e ha evidenziato gli inconvenienti derivanti in passato dalla trattazione di tali controversie nell'ambito di distinti giudizi.

3.- Svolta tale premessa, il rimettente è passato a illustrare i dubbi di legittimità costituzionale.

3.1.- Ad avviso del Tribunale di Genova, il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata) avrebbe introdotto, con l'art. 473-bis.17 cod. proc. civ., un termine troppo breve per consentire all'attore di proporre domande ed eccezioni che traggono origine dalle difese del convenuto.

Mentre, infatti, quest'ultimo «ha a disposizione almeno 30 giorni per impostare la difesa e formulare le sue eccezioni e domande riconvenzionali, l'attore deve prendere posizione sulle domande e difese avversarie, modificare le proprie domande, formulare le eventuali eccezioni e domande nuove che sono la conseguenza delle domande avversarie e i relativi mezzi di prova, entro l'esiguo termine di 10 giorni, che spesso si riduce a 9 o anche meno se la comparsa conclusionale viene depositata l'ultimo giorno disponibile e scaricata quindi dalla Cancelleria il giorno successivo».

Il giudice *a quo* osserva che, in questa materia, le domande riconvenzionali del convenuto introducono temi spesso complessi, sui quali l'attore è chiamato a predisporre le proprie difese «in un termine assolutamente incongruo».

In particolare, con riferimento al caso sottoposto al suo esame, il rimettente rileva come, a fronte della domanda riconvenzionale di divorzio proposta dal convenuto, l'attrice abbia avuto un termine troppo limitato «per formulare domanda di assegno divorzile che, come noto, si fonda su presupposti differenti rispetto all'assegno di mantenimento del coniuge in sede di separazione implicando una ricostruzione delle scelte compiute dalle parti nel corso della vita matrimoniale, spesso di lunga durata, con conseguente necessità di formulare le relative istanze di prova».

Ciò determinerebbe un'ingiustificata compressione del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., nonché una violazione della parità delle armi e, in generale, dei principi del giusto processo, recati dall'art. 111 Cost.

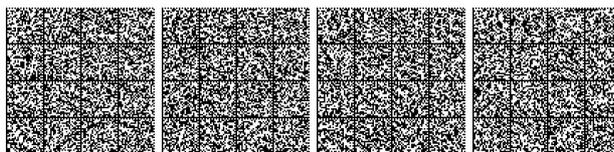
3.2.- Il rimettente ravvisa una violazione anche del principio di eguaglianza, ai sensi dell'art. 3 Cost., «dal momento che situazioni uguali ottengono un trattamento giuridico differente».

Nello specifico, pone a raffronto la disciplina dei procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie con altri giudizi previsti dal codice di procedura civile, alcuni dei quali parimenti riformati dal d.lgs. n. 149 del 2022. Dalla comparazione inferisce che in nessun caso sarebbe attribuito all'attore un termine così ridotto per reagire alle difese della controparte.

In particolare, richiama la disciplina del rito ordinario di cognizione, nella quale il convenuto dispone di almeno trenta giorni per adeguare le proprie difese rispetto all'eventuale domanda riconvenzionale avversaria (artt. 166, 167 e 171-ter cod. proc. civ.).

Di seguito, evoca il rito semplificato di cognizione, nel quale il convenuto deve costituirsi entro dieci giorni prima dell'udienza fissata dal giudice e, ai sensi dell'art. 281-duodecies, commi terzo e quarto, cod. proc. civ., «in caso di domanda riconvenzionale» - secondo quanto specifica il rimettente - «l'attore può chiedere un termine perentorio non superiore a 20 giorni per precisare e modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni, per indicare i mezzi di prova e produrre documenti, [...] disponendo così di 30 giorni per riorganizzare la propria difesa».

Ancora, il Tribunale di Genova fa riferimento al passaggio dal rito semplificato a quello ordinario, nel quale, ai sensi dell'art. 281-duodecies, primo comma, cod. proc. civ., il giudice «dispone con ordinanza non impugnabile la prosecuzione del processo nelle forme del rito ordinario fissando l'udienza di cui all'articolo 183, rispetto alla quale decorrono i termini previsti dall'art. 171 ter c.p.c.».



Infine, il rimettente si riporta anche alla disciplina del processo del lavoro, in base alla quale, se il convenuto propone domanda riconvenzionale, deve chiedere al giudice, a pena di decadenza, la fissazione di una nuova udienza di discussione, che deve essere fissata a una distanza di non più di cinquanta giorni dalla proposizione della domanda riconvenzionale (art. 418, commi primo e secondo, cod. proc. civ.).

In tale quadro, l'art. 473-bis.17 cod. proc. civ. costituirebbe un caso isolato di irragionevole compressione dei termini per la difesa dell'attore.

4.- Il giudice *a quo* ritiene di non poter supplire a simili carenze con un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame, data la perentorietà dei termini stabiliti dal codice di rito a pena di decadenza. Esclude, inoltre, di poter disporre la rimessione in termini della parte, ai sensi dell'art. 153, secondo comma, cod. proc. civ., poiché in tal modo finirebbe con l'introdurre «un meccanismo di slittamento automatico della prima udienza con conseguente concessione *ex novo* di tutti i termini ex art. 473-bis.17 c. p. c. non previsto dal legislatore».

5.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque non fondate le questioni sollevate.

5.1.- In via preliminare, la difesa statale ha osservato che la censura deve ritenersi circoscritta all'art. 473-bis.17, primo comma, cod. proc. civ.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente, pur riferendosi nel dispositivo all'intero art. 473-bis.17 cod. proc. civ., nella motivazione, si concentra esclusivamente sulla brevità del termine che il primo comma del richiamato articolo assegna alla parte attrice, onde spiegare la propria difesa in risposta al convenuto.

5.2.- In rito, il Presidente del Consiglio dei ministri solleva tre eccezioni.

5.2.1.- In primo luogo, ravvisa un difetto di rilevanza, reputando inammissibile che, nell'ambito di un giudizio instaurato per la modifica delle condizioni di separazione relative al mantenimento della prole, il convenuto faccia valere una domanda riconvenzionale di divorzio, che induce di riflesso l'attore a domandare in replica l'assegno divorzile.

Mancherebbe un qualsiasi rapporto di connessione oggettiva o di continenza tra la domanda relativa alla quantificazione del contributo economico per il mantenimento della prole nella separazione personale e quella concernente il divorzio, che si riverbera anche sulla conseguenziale richiesta dell'assegno divorzile.

5.2.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene carente il requisito della rilevanza anche per un'ulteriore ragione, correlata alla circostanza che la parte attrice avrebbe in concreto avuto a disposizione sedici giorni per prendere posizione rispetto alla domanda riconvenzionale. L'udienza, infatti, si è svolta il 28 novembre 2023, a fronte di una costituzione del convenuto avvenuta il 23 ottobre 2023, sicché la ricorrente, che ha depositato la prima memoria successiva alla comparsa di costituzione del convenuto in data 8 novembre 2023, avrebbe potuto di fatto avvalersi di un termine più lungo dei dieci giorni sui quali si incentra la doglianza del giudice *a quo*.

Secondo la difesa statale, la motivazione in punto di rilevanza delle questioni sollevate non sarebbe, pertanto, adeguata, poiché farebbe riferimento al termine applicabile in astratto, omettendo «qualsiasi effettiva verifica di congruità del termine di cui parte attrice ha potuto in concreto disporre».

5.2.3.- Infine, l'Avvocatura osserva che il rimettente, nel porre a raffronto la disciplina del giudizio unificato della famiglia con tre diversi riti presenti nell'ordinamento, non avrebbe indicato il modello attraverso il quale ricondurre a legittimità costituzionale la norma censurata.

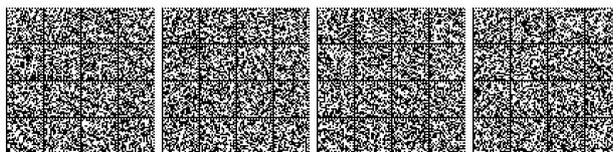
Questo - a giudizio della difesa statale - comporterebbe l'inammissibilità delle censure, stante il carattere manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte.

5.3.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene prive di fondamento le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., in quanto, per costante orientamento di questa Corte, il legislatore godrebbe di un'ampia discrezionalità in materia processuale, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute.

Nel caso in esame, «[l]a previsione del termine di almeno dieci [giorni per consentire all'attore di replicare alla domanda riconvenzionale del convenuto non [potrebbe] ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza, ma costitui[rebbe] l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse dell'attore di disporre di un tempo adeguato per la predisposizione delle proprie difese, con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla definizione del procedimento giurisdizionale in ambito familiare».

Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, l'Avvocatura osserva che le situazioni giuridiche soggettive poste a raffronto sarebbero «differenti siccome afferenti a diversi riti processuali: tutte [sarebbero] meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela».

Da tale disomogeneità dei *tertium comparationis* inferisce la non fondatezza anche della censura sollevata con riguardo all'art. 3 Cost.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Genova, sezione quarta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 224 del 2024), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 473-bis.17 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede, al primo comma, che l'attore debba, a pena di decadenza, modificare o precisare le domande e le conclusioni già formulate, proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza delle difese del convenuto, indicare mezzi di prova e produrre documenti, mediante il deposito di una memoria almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione delle parti.

Il rimettente ritiene che il termine assegnato all'attore per proporre domande ed eccezioni che traggono origine dalle difese del convenuto, nonché per presentare nuovi mezzi di prova, sia troppo breve.

A giudizio del Tribunale di Genova, il tempo che residua - tra la scadenza del termine previsto dalla legge per la costituzione del convenuto (almeno trenta giorni prima dell'udienza) e la scadenza del termine entro il quale l'attore deve depositare la sua memoria (almeno venti giorni prima dell'udienza) -, ovvero dieci giorni, sarebbe insufficiente a garantire all'attore un'adeguata difesa rispetto alle domande riconvenzionali e alle eccezioni che può sollevare il convenuto. E questo andrebbe tanto più rilevato, considerando che talora le difese - come nel caso sottoposto al suo esame - potrebbero risultare di particolare complessità.

La norma censurata determinerebbe, pertanto, un'ingiustificata compressione del diritto di difesa, della parità delle armi e dei principi generali del giusto processo, recati dagli artt. 24 e 111 Cost.

Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, violato il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista nel processo ordinario di cognizione, in quello semplificato di cognizione e nel rito del lavoro.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha sollevato tre eccezioni di inammissibilità.

2.1.- In primo luogo, la difesa statale ha sostenuto l'irrelevanza delle questioni, sul presupposto che non si possa proporre domanda riconvenzionale di divorzio nell'ambito di un giudizio instaurato per la modifica delle condizioni di separazione con riguardo al mantenimento della prole.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha offerto argomenti testuali e teleologici, supportati anche da riferimenti alla giurisprudenza di legittimità, a sostegno della possibile domanda riconvenzionale di divorzio, prospettata in risposta alla richiesta di modifica delle condizioni di separazione.

La motivazione adottata dal giudice *a quo* supera, dunque, il vaglio esterno di non implausibilità, sulla cui base questa Corte valuta la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 80, n. 50, n. 49 e n. 4 del 2024, n. 164 del 2023 e n. 193 del 2022).

2.2.- In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'irrelevanza delle censure, in quanto, nel giudizio principale, la parte attrice avrebbe avuto a disposizione, in concreto, sedici giorni per apprestare le proprie difese in replica alla comparsa di costituzione e risposta del convenuto, a fronte di censure del rimettente che si dolgono, viceversa, del termine di dieci giorni.

2.2.1.- Anche tale eccezione va disattesa.

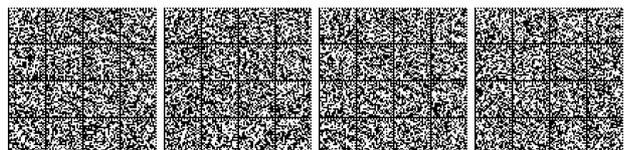
La rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale presuppone che il giudice *a quo* debba semplicemente avvalersi della norma censurata, sicché ai fini dell'ammissibilità è sufficiente che egli abbia adeguatamente motivato a riguardo.

Nella vicenda odierna, il rimettente ha evidenziato come, proprio sulla base della disciplina censurata, si vedrebbe costretto a rigettare la pretesa dell'attore di assegnazione di un nuovo termine a difesa.

2.3.- Da ultimo, con la terza eccezione di rito, l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato l'indeterminatezza e il carattere manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

Anche quest'ultima eccezione non è fondata.

Per quanto l'ordinanza di rimessione non esprima una preferenza tra i diversi modelli procedimentali che vengono posti a raffronto con quello delineato dalla norma censurata, va ricordato - come più volte rilevato dalla giurisprudenza costituzionale - che «il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», ma non vincola questa Corte, che, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (sentenze n. 53 del 2025 e n. 46 del 2024).



In altri termini, questa Corte, come può rinvenire d'ufficio la disciplina da adottare, ricercando nel «sistema nel suo complesso [...] “precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti” (sentenza n. 236 del 2016) [...] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non “costituzionalmente obbligat[i]”» (sentenza n. 222 del 2018), tanto più può operare una cernita tra varie opzioni indicate dal rimettente, senza che la prospettazione di possibili modelli alternativi di regolazione della fattispecie sia sufficiente a frapporre ostacoli di rito all'esame delle questioni.

3.- Nel merito, le censure sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. non sono fondate.

4.- Secondo un costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il legislatore gode, in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023).

Il legislatore può «differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. «sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti», purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali «da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenza n. 76 del 2025).

4.1.- Nel solco tracciato dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, il legislatore ha previsto, per i rapporti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie, stante la loro peculiarità, un rito speciale differenziato, che, in conformità al principio della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), è stato improntato a istanze di concentrazione e speditezza.

In tale prospettiva, il legislatore ha stabilito che il *thema decidendum* e il *thema probandum* debbano essere definiti prima dell'udienza di comparizione delle parti, così da consentire al giudice di adottare i provvedimenti indifferibili e dare avvio alla fase istruttoria, sulla base di una compiuta conoscenza dei fatti di causa e delle pretese delle parti.

4.2.- Nel quadro della richiamata disciplina, che prevede serrate scansioni temporali, si colloca l'ulteriore scelta, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, di concedere all'attore un termine per replicare alle eccezioni del convenuto e alle sue eventuali domande riconvenzionali che, anche qualora il convenuto dovesse depositare la sua comparsa di costituzione l'ultimo giorno utile, non può risultare inferiore ai dieci giorni. Il presidente del tribunale, infatti, nel fissare l'udienza di prima comparizione delle parti, assegna il termine per la costituzione del convenuto, che deve avvenire almeno trenta giorni prima dell'udienza (art. 473-bis.14, secondo comma, cod. proc. civ.), mentre l'attore può depositare memoria, ai sensi della norma censurata, entro venti giorni prima della data dell'udienza (art. 473-bis.17, primo comma, cod. proc. civ.).

Il richiamato termine, pur se breve, in linea con gli obiettivi di politica del diritto perseguiti dal legislatore, improntati alla celere definizione dei giudizi, non eccede il margine della manifesta irragionevolezza, in quanto non rende impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa.

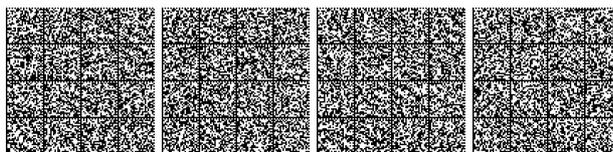
4.2.1.- Anzitutto, la parte attrice è ben in grado di prevedere il tipo di reazione che può scaturire dalla propria domanda e che può tradursi nella proposizione di una eccezione o di una domanda riconvenzionale.

Le difese del convenuto, infatti, devono presentare un collegamento oggettivo con la domanda principale e, nel contesto di un rito speciale, qual è quello in esame, sono per legge circoscritte ex ante dalla tipologia di rapporti cui esso si applica.

In particolare, nell'ambito dei procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie, non è ipotizzabile una domanda riconvenzionale concernente una pretesa del tutto imprevedibile rispetto all'oggetto del processo.

Anche avendo riguardo al tipo di controversia trattata nel giudizio principale, deve rilevarsi che, a fronte di una domanda concernente la separazione fra coniugi, con la quale si chiedi una modifica delle condizioni patrimoniali relative al mantenimento dei figli, non può ritenersi inaspettata una domanda riconvenzionale riguardante lo scioglimento del rapporto. Proprio la riforma introdotta con il d.lgs. n. 149 del 2022 ha espressamente disciplinato l'ipotesi del cumulo tra domanda di separazione e di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e ha ravvisato un'ipotesi di connessione, sì da favorire la loro trattazione unitaria, previa riunione, anche ove siano proposte dinanzi a giudici diversi (art. 473-bis.49 cod. proc. civ.).

4.2.2.- A ciò si aggiunga che lo stesso legislatore del 2022 ha modulato l'ambito applicativo della norma censurata sulla base degli interessi coinvolti, prevedendo - all'art. 473-bis.19, primo comma, cod. proc. civ. - che le decadenze stabilite da varie disposizioni, compreso l'art. 473-bis.17, «operano solo in riferimento alle domande aventi a oggetto diritti disponibili».



Inoltre, lo stesso art. 473-bis.19, al secondo comma, cod. proc. civ. prevede, espressamente, che le «parti possono sempre introdurre nuove domande e nuovi mezzi di prova relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli minori».

È stato, dunque, lo stesso legislatore ad aver avvertito l'esigenza, in questa peculiare materia, di una disciplina più elastica, che contribuisce a evidenziare il carattere non manifestamente irragionevole del punto di equilibrio individuato dalla norma censurata.

4.2.3.- □In definitiva, la scelta adottata dal legislatore nel bilanciare le istanze di celerità con le esigenze di difesa, anche in relazione al tipo di interessi implicati, induce a escludere che il termine minimo di dieci giorni assegnato all'attore possa rendere l'esercizio del diritto di difesa impossibile o eccessivamente difficoltoso.

A ciò si aggiunga che, ove dovessero ricorrere situazioni eccezionali non imputabili alla parte, troverebbe applicazione la previsione generale, di cui all'art. 153, secondo comma, cod. proc. civ., secondo cui «[l]a parte che dimostra di essere incorsa in decadenze per causa ad essa non imputabile può chiedere al giudice di essere rimessa in termini». Quest'ultima norma chiude, dunque, il sistema e, nel raccordo con lo stesso art. 473-bis.17, primo comma, cod. proc. civ., allontana ulteriormente il timore di possibili violazioni del diritto di difesa.

4.3.- Venendo ora al profilo della censura che attiene alla parità delle armi, occorre precisare che, secondo questa Corte, il principio del contraddittorio consacrato dall'art. 111, secondo comma, Cost. «impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice, spettando al legislatore configurarne le specifiche modalità attuative» (sentenza n. 73 del 2022, nello stesso senso sentenza n. 39 del 2025).

Alla luce del richiamato principio, occorre rilevare, da un lato, che ambo le parti, nel rito in esame, possono far valere gli stessi strumenti di tutela e hanno i medesimi poteri istruttori e, da un altro lato, che il legislatore non ha ecceduto il limite della manifesta irragionevolezza, là dove ha differenziato il trattamento di attore e convenuto unicamente quanto alla durata del termine loro concesso per difendersi dalle domande ed eccezioni della rispettiva controparte.

In particolare, l'attore - come già sopra evidenziato - dispone di un termine minimo di dieci giorni per reagire alle difese del convenuto, mentre quest'ultimo ha un termine minimo di trenta giorni per approntare le proprie difese rispetto alla domanda dell'attore (come si evince dal coordinamento sistematico fra l'art. 473-bis.14, quinto comma, cod. proc. civ. e l'art. 473-bis.14, secondo comma, cod. proc. civ.).

Ebbene, il minor termine assegnato alla difesa dell'attore rispetto a quello concesso al convenuto non risulta manifestamente irragionevole, in quanto le due posizioni processuali sono significativamente diverse.

Mentre, infatti, il convenuto è tendenzialmente colto di sorpresa dall'iniziativa di chi introduce il giudizio, l'attore, per le ragioni sopra ampiamente illustrate, gode di ben altra capacità di previsione delle possibili reazioni della controparte, dalle quali sia chiamato a difendersi.

Dunque, i diversi termini concessi per reagire alle rispettive pretese dell'altra parte, nel contesto di un processo improntato a speditezza e concentrazione, non sono tali da porre l'attore in una situazione di asimmetria manifestamente squilibrata rispetto alle possibilità di difesa di cui dispone il convenuto.

4.4.- Per le ragioni esposte, la disciplina censurata non viola il diritto di difesa, la parità delle armi e i principi del giusto processo, di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

5.- Parimenti non è fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento nel confronto con la disciplina concernente i termini di cui può avvalersi la difesa dell'attore nel giudizio ordinario di cognizione, in quello semplificato di cognizione e nel rito del lavoro.

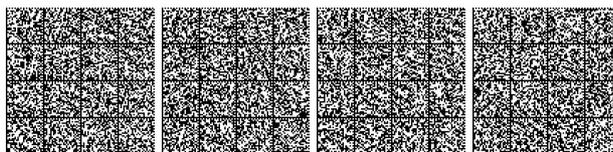
I presupposti di ciascuno dei riti messi a raffronto sono talmente peculiari da rendere disomogenei i *tertia comparationis*.

L'accostamento al processo ordinario di cognizione è privo di giustificazione, ove solo si consideri che fra le ragioni a sostegno di un autonomo rito unificato per lo stato delle persone, i minorenni e le famiglie si rinviene proprio l'esigenza di sottrarre tali delicate controversie, bisognose di una trattazione specializzata, al rito ordinario.

Parimenti debole è il confronto con il rito semplificato di cognizione. Questo, infatti, da un lato, è peculiare, quanto alle ragioni della trattazione concentrata, che si rinvergono nella semplicità delle questioni coinvolte e nella conseguente sommarietà dell'istruzione (art. 281-*decies*, cod. proc. civ.). E, da un altro lato, identifica un rito applicabile a qualsivoglia controversia civile, il che rende maggiormente imprevedibili - rispetto al giudizio in esame - le possibili difese del convenuto.

Infine, se una qualche similitudine è dato rinvenire, invece, con il rito del lavoro, si deve, tuttavia, rilevare che esso è strutturato in modo del tutto differente rispetto a quello in esame.

Il rito del lavoro, infatti, è ancora più contratto e spedito, in quanto tutto concentrato nell'udienza di discussione, nel corso della quale devono svolgersi le varie attività processuali. Per contro, il rito unificato della famiglia, pur esso celere e anticipato nella delimitazione del tema decisionale, nondimeno, è caratterizzato, nel prosieguo, da scansioni temporali più distese, nelle quali possono inserirsi momenti peculiari, quali l'ascolto del minore, la nomina di esperti specializzati, l'intervento dei servizi sociali, la partecipazione del pubblico ministero.



Nel complesso, dunque, difetta il presupposto stesso del vaglio attinente alla irragionevole disparità di trattamento, ovvero sia l'omogeneità delle situazioni poste a confronto (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 53 e n. 34 del 2025, n. 212 e n. 171 del 2024), dovendosi, viceversa, constatare che la disciplina censurata riflette una precisa scelta del legislatore di «differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (così, da ultimo, sentenza n. 39 del 2025).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 473-bis.17 del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Genova, sezione quarta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250146

N. 147

Sentenza 7 luglio - 14 ottobre 2025

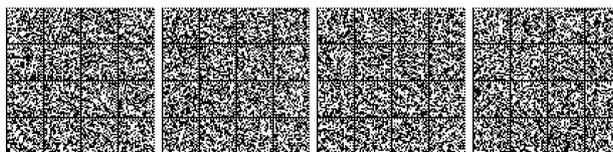
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2020 - Differimento al 31 luglio 2020, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Irragionevolezza e violazione della continuità e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché della libertà di impresa - Illegittimità costituzionale, anche nel testo vigente prima delle modifiche.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per l'anno 2021 - Ulteriore differimento al 31 luglio 2021, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Irragionevolezza e violazione della continuità e del buon andamento dell'azione amministrativa, nonché della libertà di impresa - Illegittimità costituzionale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2021 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2021, per l'adeguamento suddetto - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2022 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 ottobre 2022, per l'adeguamento suddetto - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.



Concessioni pubbliche - Concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto - Adeguamento delle tariffe autostradali per gli anni 2020-2023 - Necessità della definizione del procedimento di aggiornamento del PEF - Ulteriore differimento, al 31 dicembre 2023, per l'adeguamento suddetto - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, art. 13, comma 3, e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21; decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 13, comma 5; decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156, art. 2, comma 1; decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, art. 24, comma 10-bis; decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, art. 10, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 11, 41, 77, 97 e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 16 e 17; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49, 56 e 63; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

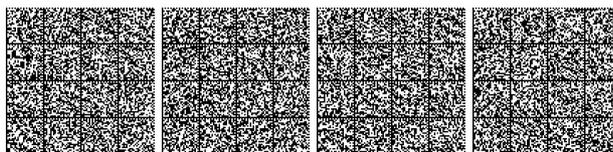
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, e dell'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra RAV - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta spa e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con sentenza non definitiva del 15 gennaio 2025, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di RAV - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 giugno 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Luisa Torchia, Marco Annoni e Gian Michele Roberti per RAV - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta spa, nonché l'avvocata dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, con sentenza non definitiva del 15 gennaio 2025 ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, 11, 41, 77, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56 e 63 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, e dell'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21.

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione, da parte di RAV - Racordo Autostradale Valle d'Aosta spa (RAV), di due diverse pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Valle d'Aosta, che hanno respinto i ricorsi della medesima società avverso due distinte note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), le quali non hanno riconosciuto alla ricorrente, per gli anni 2020 e 2021, l'adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio autostradale, nella percentuale di incremento richiesta.

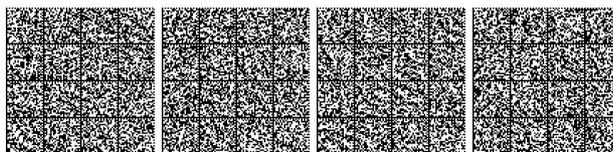
RAV è titolare della concessione per la progettazione, la costruzione e l'esercizio dell'autostrada Aosta - Traforo del Monte Bianco, sulla base di convenzione unica sottoscritta il 29 dicembre 2009. Gli artt. 15 e 18 di tale convenzione, così come l'art. 4 della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 15 giugno 2007, n. 39 (Direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale), disciplinano il meccanismo di adeguamento tariffario con cadenza annuale. Ai sensi dell'art. 21, comma 5, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2004, n. 47, la proposta di adeguamento deve essere presentata entro il 15 ottobre di ogni anno; su tale proposta, entro il successivo 15 dicembre, si esprime con decreto motivato il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Consiglio di Stato riferisce che i decreti ministeriali in materia di adeguamento delle tariffe per gli anni 2016, 2017 e 2018 - che correlavano detto adeguamento all'aggiornamento del Piano economico finanziario (PEF) - sono stati annullati dal TAR Valle d'Aosta (rispettivamente, sentenze 12 ottobre 2016, n. 45; 12 settembre 2017, n. 54; 27 giugno 2019, n. 34). Alle proposte di adeguamento per gli anni 2020 e 2021, il Ministero ha risposto con le note impugnate nei giudizi di primo grado.

Con riferimento al PEF, il giudice *a quo* rileva che tanto la convenzione, quanto le delibere CIPE n. 39 del 2007 e 21 marzo 2013, n. 27 (Criteri per l'aggiornamento del piano economico-finanziario di cui alla delibera 15 giugno 2007, n. 39), prevedono che la durata della concessione sia divisa in periodi regolatori di cinque anni e che, sei mesi prima della scadenza di ciascun periodo, le parti procedano al suo aggiornamento, che deve essere effettuato entro il 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio. RAV ha avviato le procedure per l'adeguamento del PEF relativo agli anni 2014-2018 e, poi, 2019-2023: il Ministero, pure a seguito delle numerose interlocuzioni con la concessionaria, non ha provveduto all'approvazione per nessuno dei due quinquenni.

1.2.- Le due note ministeriali oggetto d'impugnazione da parte di RAV hanno comunicato alla concessionaria un aggiornamento delle tariffe pari allo 0,00 per cento, in considerazione di quanto disposto dalle due disposizioni censurate dinanzi a questa Corte. Il MIT, infatti, ha preso atto del «differimento dei termini di conclusione del procedimento di adeguamento annuale delle tariffe», da tali norme disposto sino alla «definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economico finanziari», per concludere il quale è previsto un nuovo termine. Il richiamo delle due note ministeriali all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e all'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, costituisce pertanto, afferma il Consiglio di Stato, «la ragione (unica e necessitata) della decisione», essendo considerato espressamente quale elemento determinante per il superamento delle risultanze delle istruttorie compiute, che contenevano proposte di adeguamento tariffario.

Si tratta, ad ogni modo, non di dinieghi definitivi di adeguamento delle tariffe per gli anni 2020 e 2021, in quanto sono le stesse disposizioni di legge censurate a prevedere un diverso termine per decidere sull'adeguamento. Il Consiglio di Stato, al contempo, rileva che entrambe le note sarebbero lesive degli interessi della concessionaria, in quanto «indipendentemente dall'eventuale recupero futuro di detto adeguamento, in ogni caso il tempo della provvista finanziaria è elemento rilevante per l'attività imprenditoriale».



1.3.- Il giudice rimettente precisa di avere sospeso due giudizi di contenuto analogo in attesa della decisione di questa Corte, «dopo avere avvisato le parti e senza che queste abbiano rappresentato l'esigenza di interloquire direttamente davanti la Corte costituzionale».

1.4.- Il Consiglio di Stato, dopo aver ritenuto non fondati i motivi di appello che non coinvolgono le disposizioni censurate, in punto di rilevanza osserva che una eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale di queste ultime determinerebbe l'annullamento delle note ministeriali impugnate.

1.5.- Il giudice *a quo* procede poi ad un'ampia ricostruzione della portata normativa delle disposizioni censurate.

1.5.1.- L'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, determina, per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto, i seguenti effetti: *i)* differisce il termine per l'adeguamento delle tariffe per il 2020 «sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari»; *ii)* fissa al 30 marzo 2020 il termine per la presentazione, da parte dei concessionari, delle proposte di aggiornamento dei PEF, che sostituiscono e annullano le precedenti e che devono essere riformulate in conformità alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), adottate ai sensi dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130; *iii)* fissa al 31 luglio 2020 il termine per l'aggiornamento dei PEF. Di conseguenza, osserva il Consiglio di Stato, il termine finale per l'adeguamento tariffario è fissato al 31 luglio 2020.

1.5.2.- La disposizione censurata non avrebbe invece alcuna incidenza sulle competenze dell'ART, sul regime tariffario, sulla disciplina del PEF e sul relativo aggiornamento.

ART, infatti, al tempo dell'entrata in vigore del d.l. n. 162 del 2019 era già competente in materia di adeguamento delle tariffe, anche per le concessioni in essere (ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'art. 16 del d.l. n. 109 del 2018, come convertito). Nell'esercizio di questa competenza, ART aveva già dettato il regime tariffario applicabile a RAV (delibere del 18 febbraio 2019, n. 16, recante «Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011 come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto. Avvio del procedimento» e del 19 giugno 2019, n. 64, recante «Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A., che il giudice rimettente riferisce essere state oggetto d'impugnativa, ritenuta non fondata dal TAR Piemonte, sezione seconda, con sentenza 25 novembre 2022, n. 1034).

Al contempo, ART è anche tenuta «a formulare il parere nell'ambito del procedimento di aggiornamento del PEF, dovendo a tal fine rispettare le proprie delibere e potendo formulare le richieste istruttorie necessarie ad adempiere ai propri compiti»: e ciò, anche in riferimento ai rapporti di concessione autostradale in essere, sin dall'entrata in vigore del d.l. n. 109 del 2018. Ne deriva, afferma il giudice *a quo*, che già prima della disposizione censurata le proposte di aggiornamento del PEF devono rispettare le delibere dell'ART, senza che ciò possa essere impedito - come confermato dalla consolidata giurisprudenza amministrativa - dal già avvenuto avvio del procedimento di aggiornamento del PEF. ART, inoltre, può formulare le richieste istruttorie necessarie, in contraddittorio con la concessionaria, che è tenuta - anche sulla base della delibera n. 64 del 2019 dell'ART - a elaborare il PEF sulla base del regime definito dall'ART.

1.5.3.- Il Consiglio di Stato afferma, pertanto, che per l'aggiornamento del PEF il MIT era tenuto a interloquire con l'ART già prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, dovendo tenere conto delle delibere di essa ART e potendo richiedere al concessionario «una qualsiasi integrazione istruttoria volta a consentire ad Art di esprimere il parere di competenza». La disposizione censurata, dunque, ha sì l'effetto di stabilire che le proposte riformulate dei PEF annullano e sostituiscono le precedenti, ma ciò «risulta strumentale non tanto al procedimento e alla decisione amministrativa riguardante l'aggiornamento tariffario (per le quali le interlocuzioni procedurali sarebbero state sufficienti), quanto rispetto alla fissazione di un nuovo termine per provvedere, determinato a far data dal (nuovo) avvio procedimentale e la cui giustificazione si rinviene proprio nella riformulazione della proposta».

L'effetto di coordinamento procedimentale che ne risulta non sarebbe, a parere del giudice rimettente, «efficacemente conseguito». Ciò perché, dovendosi chiudere i due procedimenti - adeguamento annuale delle tariffe e aggiornamento del PEF - entro il medesimo termine, l'ART deve esprimersi sulla proposta di aggiornamento del PEF prima che sia concluso il procedimento di adeguamento annuale delle tariffe, quando invece quest'ultimo, riguardando uno dei fondamentali aspetti economici della concessione autostradale, finisce per avere effetti rilevanti sul secondo, «dato che l'imposizione di un diverso sistema tariffario si ripercuote sull'equilibrio economico finanziario della società concessionaria, quindi sul piano economico finanziario e sulla convenzione, della quale il PEF è allegato tecnico» (è citata Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 27 luglio 2021, n. 5585).



1.6.- Tutto ciò premesso, il Consiglio di Stato ritiene «inammissibili» alcune delle questioni di legittimità costituzionale o di compatibilità con il diritto dell'Unione europea dedotte da RAV, in quanto estranee all'oggetto della controversia.

1.7.- Il giudice rimettente dà conto, poi, della circostanza che l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, è stato modificato dall'altra delle disposizioni censurate, contenuta nell'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito. Quest'ultima, per un verso, ha differito al 31 luglio 2021 il termine per l'aggiornamento dei PEF e l'adeguamento delle tariffe e, per l'altro, ha coinvolto nella dilazione del termine non solo, come già la prima disposizione censurata, l'adeguamento per l'anno 2020, ma anche quello per l'anno 2021.

La disciplina di cui al d.l. n. 162 del 2019, come convertito, è stata successivamente oggetto di ulteriori modifiche, sino alla sua sostituzione con l'art. 8, comma 9, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, rileva che le uniche disposizioni rilevanti nel suo giudizio sono quelle di cui ai decreti-legge n. 162 del 2019 e n. 183 del 2020, come convertiti e vigenti alla data dell'adozione delle due note ministeriali impugnate da RAV, la cui legittimità deve essere valutata sulla base di quelle sole disposizioni di legge. Il giudice *a quo* non manca di rilevare, tuttavia, che le modifiche a tali disposizioni hanno ulteriormente posticipato il termine di conclusione del procedimento per l'adeguamento tariffario, incidendo «in termini peggiorativi sul differimento» già disposto.

Il giudice rimettente precisa, altresì, che il già citato art. 8, comma 9, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, non avrebbe effetti sulla permanenza dell'interesse a ricorrere di RAV: ciò perché, per un verso, detta disposizione riguarderebbe «espressamente i procedimenti che si svolgono nell'anno 2024, non assumendo rilevanza rispetto alle note qui controverse» e, per l'altro, perché l'incremento disposto - pari al 2,3 per cento, corrispondente «all'indice di inflazione previsto per l'anno 2024 dalla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023» - non potrebbe ritenersi soddisfacente dell'interesse della ricorrente, sia perché provvisorio, sia perché decorrente dal 2024, mentre nel giudizio *a quo* si controverte delle annualità 2020 e 2021.

1.8.- Il Consiglio di Stato, prima di motivare in punto di non manifesta infondatezza, si dichiara consapevole della circostanza che il regime introdotto dalle disposizioni censurate pone dubbi, oltre che di legittimità costituzionale, in ordine alla compatibilità con «profili concorrenziali della libertà di impresa e [della] proprietà dei beni, sanciti dal diritto Ue».

Ritiene, tuttavia, «di dare prevalenza all'incidente di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia», sia perché le norme censurate appaiono lesive «di numerosi principi e libertà costituzionali», oltre che del corretto esercizio della funzione normativa primaria, che assume «carattere pregiudiziale», sia perché «la libertà di impresa e le regole concorrenziali che la connotano sono sancite non solo dal diritto Ue ma anche dall'art. 41 Cost.»: dal che deriva una ulteriore ragione di preferenza per la scelta di sollevare questioni di legittimità costituzionale, in quanto l'eventuale pronuncia d'annullamento recherebbe un beneficio per il valore della certezza giuridica in settori sensibili. D'altra parte, tale preferenza si mostra in linea con gli orientamenti tanto della Corte di giustizia dell'Unione europea (è citata quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A*), quanto di questa Corte (è citata la sentenza n. 269 del 2017).

1.9.- Quanto ai dubbi di legittimità costituzionale, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto, innanzitutto, con gli artt. 3 e 77 Cost.

Il Consiglio di Stato è consapevole che il sindacato di questa Corte in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge è limitata ai casi di «evidente mancanza» o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione»; rileva, inoltre, che le disposizioni censurate sono omogenee rispetto ai decreti-legge in cui sono inseriti, il cui obiettivo è quello di provvedere alla proroga e alla definizione di termini in scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa.

La disciplina recata dalle norme censurate, tuttavia, sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali in quanto «non è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato dal legislatore», «non riveste carattere di urgenza», «è sproporzionat[a]» e «ostacola la continuità dell'azione amministrativa».

1.9.1.- La pubblica amministrazione, infatti, ha, indipendentemente dalla disciplina censurata, la potestà di provvedere anche oltre il termine, di natura ordinatoria, previsto dalla legge per l'adozione di un determinato atto. La continuità dell'azione amministrativa, pertanto, non avrebbe richiesto la proroga dei termini del procedimento, ma ne verrebbe anzi pregiudicata. Ciò perché le disposizioni censurate, differendo i termini, impongono all'amministrazione di non provvedere sull'adeguamento annuale delle tariffe in assenza dell'aggiornamento del PEF, a propria volta dipendente dalla presentazione di una proposta di aggiornamento riformulata.



La disciplina censurata, inoltre, ancorando il termine per l'adeguamento delle tariffe alla conclusione del procedimento di aggiornamento del PEF, ostacola l'annualità dell'adeguamento tariffario, il che si riverbera sulle esigenze imprenditoriali e non risponderebbe ad alcuna esigenza di rilievo pubblicistico.

1.9.2.- L'intervento normativo censurato non sarebbe neppure urgente, innanzitutto perché i termini procedurali per l'aggiornamento del PEF e per l'adeguamento annuale delle tariffe erano «già scaduti», rispettivamente il 30 giugno successivo alla scadenza del precedente periodo regolatorio e il 15 dicembre 2019.

Alla luce delle già indicate competenze dell'ART, inoltre, le disposizioni censurate non sarebbero necessarie né al fine di tenere conto delle delibere di detta ART attraverso la riformulazione delle proposte di aggiornamento del PEF, né per coordinare i due procedimenti, attesa appunto la «doppia “veste” dell'Art nei due procedimenti in esame» e i poteri istruttori esercitabili dall'amministrazione.

1.9.3.- Anche a voler ammettere che l'intervento normativo renda più trasparente e uniforme la disciplina procedimentale, esso sarebbe sproporzionato rispetto agli effetti prodotti, in violazione dell'art. 3 Cost., in quanto: *i*) tali finalità «risultano di per sé non necessarie [...] specie se si considera che la disposizione si rivolge a (pochi) operatori di mercato in regime monopolistico e rispetto ai quali non si rinvergono rilevanti asimmetrie informative, considerata l'esperienza e la professionalità che li connota»; *ii*) il risultato non sarebbe raggiunto con il minor sacrificio possibile, potendo essere perseguito senza differire il termine per l'adeguamento delle tariffe, collegato a quello per l'aggiornamento del PEF, che soltanto si impone di riformulare; *iii*) l'effetto sproporzionato sarebbe aggravato dalle successive modifiche normative; *iv*) non verrebbe assicurata una maggiore tutela ai concessionari che da lungo tempo non ottengono l'aggiornamento del PEF.

1.9.4.- Le disposizioni censurate, d'altra parte, produrrebbero conseguenze sulla continuità dell'azione amministrativa che non si sarebbero verificate ove fossero valse le «regole generali che informano i procedimenti amministrativi». Esse, infatti, «non consentono o comunque posticipano e rendono maggiormente difficoltosa l'applicazione degli istituti che compulsano la conclusione dei procedimenti aventi termini (ordinatori) scaduti», quali il silenzio inadempiamento e la connessa tutela giurisdizionale, la cui azione può essere esercitata solo una volta decorsi i termini (art. 31 dell'Allegato 1 - Codice del processo amministrativo - al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»); il danno da ritardo procedimentale e l'indennizzo di cui all'art. 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); le conseguenze previste dall'art. 2, comma 9, della medesima legge sulla posizione del funzionario o dirigente preposto al procedimento. Il tutto, senza che siano prodotti «effetti positivi di altro genere».

1.10.- Il Consiglio di Stato rileva, poi, che le disposizioni censurate «presenta[no] le caratteristiche della legge-provvedimento, integrando le condizioni necessarie per l'ascrivibilità alla predetta categoria»: esse, infatti, riguardano i soli concessionari autostradali con periodo regolatorio quinquennale pervenuto a scadenza.

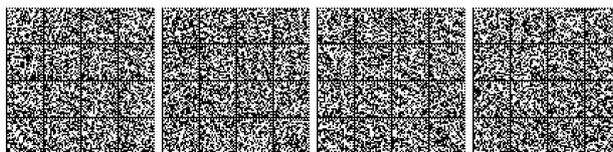
Le leggi-provvedimento non sono, di per sé, in contrasto con la Costituzione, ma restano soggette «a uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà, della proporzionalità e della non irragionevolezza della scelta del legislatore», dovendosi pertanto effettuare un giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e un giudizio di proporzionalità della misura prescelta.

Nel caso di specie, la disciplina normativa «non sostituisce il provvedimento (comunque da adottare), ma modifica le regole del relativo procedimento», sicché ciò che deve valutarsi è «la sussistenza di una ragione che giustifichi la scelta di intervenire con legge a ritardare l'azione amministrativa imponendo il differimento del termine».

1.10.1.- Secondo il giudice *a quo*, la normativa censurata produrrebbe effetti distorsivi che si riflettono sui principi di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Imponendo un ritardo nel decidere sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF, nonché rendendo di più difficile applicazione gli istituti volti a compulsare la conclusione di procedimenti il cui termine ordinario è scaduto, essa «deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti» e «pregiudica l'efficienza del sistema amministrativo, che presuppone l'esercizio tempestivo e continuo del potere pubblico», così incidendo negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione.

Se, poi, la posticipazione dell'adeguamento delle tariffe è funzionale a calmarle, il giudice rimettente osserva, innanzitutto, che la razionalizzazione dei sistemi tariffari - in passato stigmatizzati anche dalla Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (si richiama la deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G) - era stata già posta in essere dalle delibere dell'ART, applicabili a prescindere dall'intervento normativo censurato.



Ad ogni modo, il fine di evitare una maggiorazione delle tariffe non sarebbe efficacemente perseguito con la posticipazione dei termini procedurali, che non farebbe altro che alterare «la corrispondenza fra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio [e allontanarne] nel tempo la corrispondenza, potenzialmente riverberandosi sui fruitori futuri, che fruiscono di un bene che non corrisponde (più) a quello considerato nel pedaggio corrisposto». La mera posticipazione, infatti, non consente di tenere conto delle sopravvenienze, che potrebbero anche essere sfavorevoli al concessionario, e non impedisce che «i ritardi nell'adeguamento annuale non si riverberino sulle successive tariffe», che devono tenere conto di quanto non corrisposto in precedenza (come previsto dall'Allegato A alla delibera dell'ART n. 64 del 2019, punto 32). Tuttavia, poiché deve escludersi «l'imposizione agli automobilisti di una prestazione patrimoniale a prescindere dall'utilizzo in concreto del tratto viario interessato» (è citata la sentenza n. 208 del 2011 di questa Corte), il tempestivo adeguamento delle tariffe autostradali sarebbe funzionale al rispetto dei principi di equità e di buon andamento.

1.10.2.- Il Consiglio di Stato osserva, poi, che il mancato adeguamento tariffario «è in generale indice di una gestione non scrupolosa del rapporto concessorio», ciò tanto più ove si consideri che si accompagna al mancato aggiornamento del PEF. Una tale gestione del rapporto concessorio si riverbera sulle prestazioni richieste al concessionario in ordine agli investimenti e, pertanto, potrebbe determinare il sopravvenire dell'inidoneità dell'infrastruttura, «con il rischio di pregiudicare gli interessi dei fruitori del tratto autostradale, oltre che le esigenze di sicurezza strettamente connesse all'oggetto della concessione».

1.10.3.- Il giudice *a quo*, concludendo su questo specifico profilo, reputa pertanto che le disposizioni censurate, aventi natura di legge-provvedimento, non siano proporzionate rispetto «agli obiettivi perseguiti e agli effetti sortiti» e incidano irragionevolmente sui diritti e sulle garanzie apprestate nell'ambito del procedimento amministrativo dalla legge n. 241 del 1990.

1.11.- Le disposizioni censurate produrrebbero altresì conseguenze negative «sulla libertà d'impresa e sull'utilità sociale», violando l'art. 41 Cost.

Il differimento dei termini che esse determinano, infatti, «pregiudica le capacità programmatiche e di ottenimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività di impresa quale centro di promozione del lavoro e quale soggetto in grado di effettuare servizi e svolgere lavori di interesse per la collettività».

Il Consiglio di Stato osserva, in proposito, che l'incertezza creata dalla normativa censurata - peraltro reiterata nel tempo - impedisce l'organizzazione dell'attività d'impresa, che non può contare nell'immediato sulla provvista finanziaria, né sapere quando l'otterrà; il tutto aggravato dalla circostanza che solo a partire dal 2024, con l'art. 8, comma 9, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, il legislatore ha previsto meccanismi a parziale compensazione del pregiudizio.

1.11.1.- Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo cui i rapporti di durata non sono di per sé immodificabili, quando vi sia un interesse meritevole di tutela, l'intervento sia finalizzato a scopi di utilità sociale e non si traduca in scelte illogiche, irrazionali o sproporzionate.

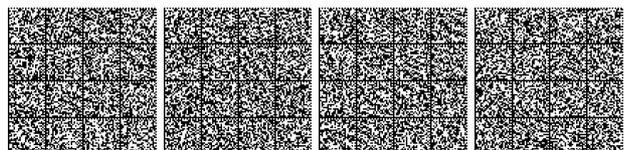
Nel caso di specie, mancherebbero esattamente le condizioni per ritenere legittima la disciplina censurata dal rimettente, per le ragioni già poste in evidenza in ordine all'incongruenza del differimento dei termini rispetto alla garanzia della continuità dell'azione amministrativa.

1.11.2.- Per altro verso, le disposizioni censurate si presenterebbero in contrasto anche con l'art. 41, terzo comma, Cost., perché sottrarrebbero il rapporto concessorio ai programmi e controlli previsti dalla legge anche ai fini dell'aggiornamento del PEF e dell'adeguamento annuale delle tariffe.

1.12.- Secondo il Consiglio di Stato, il regime normativo censurato «pregiudica altresì (e per gli stessi motivi) i profili concorrenziali della libertà di impresa», tutelati dagli artt. 49, 56 e 63 TFUE, dagli artt. 16 e 17 CDFUE, nonché dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU e dal principio *pacta sunt servanda*, con conseguente violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

1.12.1.- La giurisprudenza della CGUE, infatti, avrebbe posizioni convergenti rispetto alla giurisprudenza di questa Corte in ordine: *i)* alle modifiche legislative dei rapporti di durata, che devono prevedere un sistema di compensazioni adeguate e, per gli operatori economici, adattamenti all'applicazione delle nuove norme; *ii)* alla chiarezza, precisione e prevedibilità degli effetti delle norme giuridiche, in ossequio ai principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, che non possono essere evocati se un operatore economico prudente e accorto può prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi.

In questa prospettiva il Consiglio di Stato interpreta le note inviate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione C-2006/2419, avviata nei confronti della Repubblica italiana a seguito dell'adozione del regime delle concessioni autostradali di cui al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria



e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, che recava modifiche unilaterali delle convenzioni allora esistenti, senza recare indicazione degli scopi e delle giustificazioni. In particolare, nella nota del 28 novembre 2007 la Commissione aveva censurato la modificazione, in via unilaterale da parte dello Stato, del regime tariffario per tutta la durata del rapporto concessorio in essere.

Nel caso di specie, non sarebbero state rispettate le condizioni di ammissibilità delle modifiche unilaterali dei rapporti di durata, in quanto le misure introdotte non sarebbero funzionali alla continuità dell'attività amministrativa; il differimento è avvenuto «l'ultimo giorno utile prima dell'inizio dell'anno» ed è stato reiterato in seguito con analoghe modalità; il PEF relativo alla concessione di cui al giudizio *a quo* è scaduto nel 2013 e gli adeguamenti tariffari sono parziali da molti anni; non sono state previste, d'altra parte, misure di compensazione, se non a partire dal 2024.

1.12.2.- Il giudice rimettente, infine, osserva che le modifiche dei rapporti di durata incidono anche sul diritto di proprietà, che secondo la giurisprudenza europea ricomprende anche le posizioni giuridiche di vantaggio. Alla luce di detta giurisprudenza - che interpreta l'art. 17 CDFUE prendendo in considerazione l'art. 1 Prot. addiz. CEDU - la limitazione della «aspettativa legittima all'adeguamento tariffario e all'aggiornamento del PEF [dovrebbe] essere necessaria e rispondere effettivamente a obiettivi di interesse generale e rispettare il principio di proporzionalità»: il che, per i motivi già illustrati, secondo il Consiglio di Stato non è.

2.- Con atto depositato il 25 febbraio 2025, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.- Dopo aver ampiamente ripercorso il contesto normativo entro il quale si collocano le disposizioni censurate, caratterizzato dalla nuova disciplina che affida all'ART la competenza in materia di sistemi tariffari, l'interveniente mette immediatamente in evidenza che le concessionarie autostradali non si sono adeguate a tale nuovo sistema, «contestando anche in sede giudiziaria sia delibere ART che i provvedimenti adottati dal Ministero competente in conformità alle modifiche normative così introdotte e, comunque, proponendo adeguamenti tariffari non conformi alle nuove disposizioni normative».

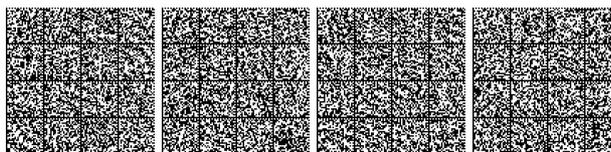
L'adozione dell'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, si dovrebbe, pertanto, alla circostanza che «le società concessionarie avevano presentato proposte di adeguamento tariffario ancora sulla base di criteri stabiliti dai precedenti piani economici-finanziari, con la conseguenza che gli eventuali aumenti delle tariffe non sarebbero derivati dalla applicazione dei criteri stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti e avrebbero potuto comportare aumenti maggiori rispetto a quanto indicato dall'autorità di settore».

Dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, emergerebbe che l'art. 13, comma 3, del richiamato decreto-legge si giustificerebbe per il mutato contesto normativo che vede l'intervento di un'Autorità di settore e sarebbe necessario per «raccordare la determinazione degli incrementi tariffari con i nuovi PEF e, ancor prima, con i nuovi criteri di determinazione dei modelli tariffari stabiliti dall'Autorità, così che fosse rispettato il principio di correlazione delle tariffe pagate dagli utenti ai costi effettivamente sostenuti dal gestore del servizio». La dilatazione dei termini procedurali, pertanto, mirerebbe a garantire che il procedimento «[avvenga] in coerenza con il nuovo quadro normativo, disegnato a partire dal 2011, reso applicabile anche alle concessioni in essere nel 2018 e divenuto operativo con il completarsi dell'attività regolatoria condotta da ART nel corso del 2019».

Il sistema per l'adeguamento tariffario introdotto con le delibere dell'ART, infatti, è profondamente diverso rispetto al precedente ed è ispirato al principio per cui l'adeguamento per investimenti è riconosciuto «solo a fronte dell'effettiva realizzazione degli stessi», sicché lo slittamento dei termini è «giustificato dal mancato perfezionamento dei piani economico finanziari, che rappresentano il quadro di riferimento per la quantificazione delle variazioni tariffarie riconoscibili». D'altra parte, resta ferma per il concessionario la garanzia «del pieno recupero delle eventuali differenze tariffarie non riconosciute nell'anno di riferimento tramite il meccanismo delle poste figurative disciplinate dall'ART».

2.1.1.- Quanto alla seconda disposizione censurata, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che, come nuovamente emerge dalla relazione illustrativa del decreto-legge, l'ulteriore slittamento dei termini, e la conseguente sospensione degli adeguamenti tariffari anche per l'anno 2021, è dovuto anche alla circostanza che molti concessionari hanno presentato l'aggiornamento dei PEF «ben oltre» il termine individuato dal d.l. n. 162 del 2019, come convertito, oltre al fatto che le istanze di adeguamento tariffario «non contemplano il nuovo regime tariffario» introdotto dall'ART.

2.2.- La difesa dell'interveniente - dopo aver dato conto delle successive modifiche all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, comunque sia non rilevanti nel giudizio *a quo* - ritiene opportuno porre in evidenza che la legge 16 dicembre 2024, n. 193 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023) «ha provveduto ad operare un generale riordino della normativa inerente al settore autostradale», che incide anche sul procedimento per l'approvazione dei PEF e, quindi, degli adeguamenti tariffari. In particolare, ora è previsto che la proposta di PEF sia a carico del concedente, in modo non solo da rafforzare il ruolo del MIT, ma anche da evitare che la riserva del potere di iniziativa in



capo ai concessionari «potesse continuare ad alimentare ritardi e situazioni di stallo nei relativi *iter* approvativi», specie considerando che le richieste sinora avanzate non erano pienamente allineate «alle richieste avanzate dal concedente (e anche dall'ART) per garantirne la conformità ai vincoli regolatori di sistema». La nuova normativa, sottolinea il Presidente del Consiglio dei ministri, è funzionale anche a evitare che i PEF non vengano tempestivamente aggiornati e, correlativamente, a consentire che si faccia un effettivo vaglio sugli investimenti realizzati.

2.3.- Ciò premesso, l'interveniente ritiene non fondati, innanzitutto, i dubbi relativi alla violazione dell'art. 77 Cost. Nel caso di specie, infatti, non si verterebbe in un caso di «evidente mancanza» dei presupposti per l'adozione del decreto-legge.

Le novità apportate a partire dalla delibera dell'ART n. 16 del 2019, infatti, avrebbero reso necessario ancorare l'adeguamento delle tariffe ai nuovi PEF, in quanto altrimenti vi sarebbero stati incrementi tariffari elaborati sulla base di «regimi convenzionali ormai obsoleti». Le disposizioni censurate, pertanto, risponderebbero all'esigenza «di dare impulso alla presentazione di Piani conformi alla nuova disciplina», impedendo che l'aggiornamento immediato delle tariffe potesse «determinare incrementi significativi dei pedaggi, con effetti negativi su cittadini ed imprese». A tal proposito, l'Avvocatura generale dello Stato insiste particolarmente sul fatto che «il procedimento di aggiornamento tariffario è strettamente legato al preventivo aggiornamento del PEF, in assenza del quale non è possibile - soprattutto in ragione del mutato regime tariffario derivante dalla attribuzione dei nuovi poteri regolatori ad ART - prevedere una corretta misura di incremento tariffario».

2.4.- Le disposizioni censurate non sarebbero neppure irragionevoli in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal giudice rimettente, consentirebbero, in virtù del coordinamento dei termini procedurali, la continuità dell'azione amministrativa in coerenza con il nuovo quadro regolatorio e di settore.

Esse, infatti, rispondono all'esigenza di escludere adeguamenti tariffari calcolati sulla base dei regimi previgenti, anche in considerazione della circostanza che le delibere dell'ART prevedono «una remunerazione del capitale investito mediamente inferiore a quella contemplata nei piani economico-finanziari con periodo regolatorio scaduto». Del resto, le proposte di aggiornamento dei PEF non erano adeguate al nuovo regime tariffario, sicché l'intervento normativo ha lo scopo di consentire che l'adeguamento delle tariffe sia rispettoso di quanto previsto dalla delibera dell'ART n. 16 del 2019: il che poteva essere ottenuto solo prevedendo che il PEF sia rispettoso delle delibere dell'autorità di settore, considerato che le revisioni tariffarie si giustificano anche sulla base dei costi e degli investimenti di cui al PEF.

Anche la fissazione del termine del 30 marzo 2020, previsto dalla prima disposizione censurata, sarebbe funzionale a porre un termine certo entro il quale presentare un PEF adeguato rispetto alla normativa sopravvenuta e non invece, come sostiene il giudice *a quo*, a impedire la continuità amministrativa. La dilazione temporale stabilita dalla seconda delle disposizioni censurate, poi, troverebbe la sua ragion d'essere nel protrarsi dello stato di emergenza dettato dalla crisi pandemica da COVID-19.

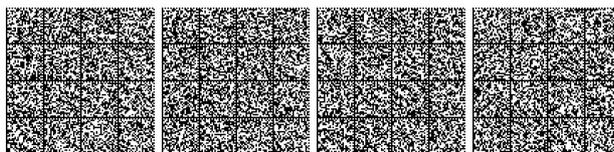
L'interveniente rileva, infine, che i concessionari, in sede di negoziazione del PEF e degli adeguamenti tariffari, possono portare argomenti circa i mancati introiti da omessi adeguamenti e che, comunque sia, maturano le cosiddette poste figurative, sicché le disposizioni censurate non sarebbero lesive delle legittime aspettative dell'operatore economico.

2.5.- Non fondate sarebbero anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., poiché non vi sarebbe stato alcun azzeramento irreversibile e definitivo degli aggiornamenti tariffari, in quanto i concessionari mantengono il diritto a ottenere un riequilibrio, solo posticipato nel tempo e al fine di effettuare l'adeguamento tariffario a seguito degli aggiornamenti dei PEF.

In ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione, le disposizioni censurate consentono una «attenta valutazione dell'impatto economico-finanziario delle modifiche, garantendo un quadro normativo transitorio che consente di contemperare le esigenze dei concessionari con la necessità di una gestione equilibrata della rete autostradale». Il tutto, peraltro, anche al fine di «garantire equità e sostenibilità sociale delle tariffe autostradali», in linea con la normativa europea.

L'intervento normativo censurato, inoltre, avrebbe natura propulsiva dell'attività amministrativa, inducendo i concessionari a presentare proposte di adeguamento dei PEF che siano rispettose delle delibere dell'ART e, a cascata, proposte di adeguamento tariffario coerenti con i nuovi PEF. Esse, dunque, garantiscono la continuità dell'attività amministrativa entro il nuovo quadro regolatorio complessivo.

Le disposizioni censurate sarebbero allora da considerare un mezzo, adeguato e proporzionato, volto a raggiungere l'obiettivo di garantire efficienza nelle gestioni autostradali, contenendo gli extra-profitti delle società concessionarie, le quali hanno presentato proposte di adeguamento tariffario sulla base dei criteri previsti dai PEF scaduti e proposte di aggiornamento di questi ultimi non conformi alle delibere dell'ART.



2.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, poi, manifestamente non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 41 Cost.

Il differimento dei termini, come già argomentato, si sarebbe reso necessario per consentire un adeguamento al nuovo quadro regolatorio. Per altro verso, «fisiologicamente i procedimenti di aggiornamento tariffario si concludono a periodo tariffario in corso, autorizzando incrementi che tengono conto in media dell'intero periodo e questo non ha mai impedito ai concessionari di recuperare i costi di investimento e gli oneri sostenuti. E ciò tanto più nel nuovo sistema tariffario introdotto che vede quale momento fondamentale di riequilibrio il meccanismo delle poste figurative».

Restano dunque garantite le legittime aspettative di remunerazione dell'attività svolta e le esigenze programmatiche e organizzative dell'impresa, in un equo bilanciamento con le esigenze di regolazione del settore infrastrutturale, che è servizio di interesse generale, in linea con quanto richiede l'art. 41 Cost.

D'altra parte, «il settore è connotato dalla sussistenza di rapporti concessori affidati senza gara e particolarmente risalenti nel tempo», sicché si è a fronte di rapporti di durata che, alle condizioni indicate dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, consentono l'intervento modificativo da parte dello Stato.

2.7.- Per quel che concerne le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., come integrati dal richiamo agli artt. 49, 56 e 63 TFUE, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che esse appaiano generiche e non sostenute da una adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza, con conseguente loro inammissibilità.

Il Consiglio di Stato, infatti, si sarebbe limitato a evocare le disposizioni del TFUE, adducendo poi argomentazioni che riguardano il «diverso tema del principio di affidamento connesso ad esigenze di stabilità del rapporto concessorio e alla tutela del diritto di proprietà».

2.7.1.- Le disposizioni censurate, ad ogni modo, sarebbero in linea con la giurisprudenza della CGUE richiamata dal giudice *a quo*, che ammette «interventi regolatori motivati da esigenze di interesse pubblico prioritario» (è citata, in particolare, quinta sezione, sentenza 7 novembre 2024, causa C-683/22, Adusbef). Ciò tanto più ove si consideri che, nel caso di specie, non si è dinanzi a una modifica unilaterale dei rapporti concessori, ma soltanto a un differimento di termini funzionale a dare concreta attuazione al nuovo quadro regolatorio, nel rispetto peraltro di quella giurisprudenza della CGUE che richiede, a fronte di una modifica delle condizioni contrattuali in essere, termini congrui per i concessionari per adeguarsi al nuovo assetto normativo.

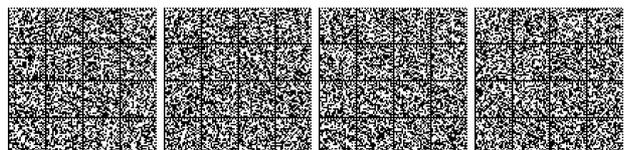
D'altra parte, la normativa censurata non violerebbe neppure il diritto di proprietà, in quanto è funzionale a tutelare i consumatori, impedendo aumenti tariffari che non siano giustificati da adeguati investimenti sulla infrastruttura. Al contempo, il differimento dei termini non compromette l'equilibrio economico-finanziario delle concessioni, in quanto i concessionari potranno ottenere gli adeguamenti tariffari e le necessarie compensazioni una volta approvati i nuovi PEF.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, sottolinea come la nuova regolazione del settore intenda garantire una maggiore efficienza del sistema, l'effettiva parità di trattamento fra gli operatori e una più efficace tutela dei destinatari dell'attività oggetto della concessione.

3.- Con atto depositato il 25 febbraio 2025 si è costituita in giudizio RAV, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

3.1.- La parte, nel ricostruire ampiamente i termini del rapporto concessorio in essere e la disciplina normativa che lo regola, rileva in particolare che «[l]a procedura di adeguamento tariffario annuale è [...] del tutto autonoma e distinta sia per oggetto che per funzione dalla diversa procedura di aggiornamento quinquennale del PEF, come anche più volte evidenziato dal Giudice Amministrativo». Ciò premesso, riferisce di non avere mai avuto aggiornato dal MIT il PEF, nonostante sia scaduto sin dal 31 dicembre 2013, e che da allora è costretta ad adempiere ai propri obblighi convenzionali pur in assenza di un PEF che garantisca l'equilibrio finanziario, per di più senza neppure vedersi riconosciuti dal 2020, sulla base della normativa censurata, gli adeguamenti tariffari annuali. Anche le delibere dell'ART, adottate sulla base di normativa successiva alla convenzione concessoria, hanno confermato che le tariffe sono soggette ad adeguamento annuale e che il PEF ha durata quinquennale, disponendo altresì che il nuovo sistema tariffario avrebbe trovato applicazione in sede di aggiornamento del PEF.

3.1.1.- RAV riferisce, altresì, che, una volta scaduto il PEF nel 2013, il concedente ha adottato provvedimenti «che in tutto o in parte negavano [l']adeguamento annuale essenzialmente in ragione della mancanza del PEF aggiornato»; tali provvedimenti sono tutti stati annullati dal TAR Valle d'Aosta, che ha riconosciuto il diritto della concessionaria di «conseguire l'adeguamento tariffario annuale così come previsto in Convenzione indipendentemente dall'intervenuto aggiornamento del PEF».



Nel 2019, a fronte della richiesta di adeguamento annuale per il 2020, il concedente aveva concluso l'istruttoria «sulla base del rapporto convenzionale vigente riconoscendo la correttezza della richiesta formulata, con una minima correzione degli indici inflattivi considerati» e, pertanto, aveva ritenuto «corretta la richiesta di RAV di adeguamento annuale delle tariffe nella misura del 6,11%». Lo stesso giorno dell'entrata in vigore del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, il MIT ha poi adottato la prima nota ministeriale della cui legittimità si controverte nel giudizio *a quo*.

Nel 2020, rimasto senza esito il procedimento di aggiornamento del PEF, RAV aveva presentato la proposta di adeguamento tariffario per il 2021. Anche in questo caso, il MIT aveva ritenuto corretta la richiesta di adeguamento tariffario nella misura del 5,83 per cento, salvo poi adottare, entrata in vigore la seconda delle disposizioni censurate, l'altra nota della cui legittimità si controverte nel giudizio *a quo*.

3.1.2.- La difesa della parte osserva, infine, che, a fronte di ulteriori slittamenti del termine per l'adeguamento tariffario, «il MIT non ha in alcun modo concluso il procedimento di aggiornamento del PEF di RAV (e di nessun altro concessionario autostradale con il periodo regolatorio scaduto)», nonostante la concessionaria abbia sempre presentato proposte di aggiornamento in conformità alla delibera dell'ART n. 64 del 2019. A tal proposito, si sottolinea come RAV tra il 2020 e il 2024 abbia presentato «n. 15 proposte di aggiornamento del PEF», abbia nel corso degli anni effettuato investimenti sull'infrastruttura per più di 87 milioni di euro, non previsti nel PEF scaduto, «per adempiere ai propri obblighi di Convenzione di adeguare l'infrastruttura ai migliori standard di sicurezza per l'utenza» e, ciononostante, non si sia vista riconoscere gli adeguamenti tariffari per le annualità 2020, 2021, 2022 e 2023, neppure in misura pari all'inflazione maturata.

3.2.- Tutto ciò premesso, nel merito RAV ritiene fondati tutti i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal Consiglio di Stato.

3.2.1.- Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., la difesa della parte sottolinea come, da un esame degli indici intrinseci ed estrinseci del d.l. n. 162 del 2019, emerga che la finalità perseguita dalla normativa censurata sia quella di prorogare i termini al fine di garantire la continuità amministrativa.

Il conseguimento di tale obiettivo, tuttavia, sarebbe ostacolato, e anzi precluso «irrimediabilmente», proprio dalle disposizioni all'esame di questa Corte. La continuità amministrativa, infatti, non necessiterebbe di alcuna dilazione temporale di termini, poiché l'amministrazione competente può provvedere anche a termini scaduti, «salve le conseguenze - di tipo sanzionatorio e risarcitorio - connesse alla responsabilità per il ritardato esercizio di tale potere (che - all'evidenza - la norma ha voluto inopinatamente eliminare)». La giurisprudenza di questa Corte ha affermato che l'assenza di collegamento tra finalità del decreto-legge e disposizione censurata è indice della evidente mancanza dei presupposti del primo e, pertanto, in assenza di ulteriori e diverse finalità che giustifichino l'intervento normativo di cui si discute, la questione in esame dovrebbe ritenersi fondata.

RAV osserva, inoltre, che il differimento dei termini in discorso è stato disposto, in verità, in un momento successivo alla loro scadenza, secondo un *modus operandi* che questa Corte avrebbe riconosciuto essere costituzionalmente illegittimo già con la sentenza n. 314 del 2007.

La normativa censurata non avrebbe neppure influito sul recepimento del nuovo sistema tariffario introdotto dall'ART - che era previsto già dalla normativa previgente - e non avrebbe nemmeno coordinato il procedimento di adeguamento tariffario con quello di approvazione dei nuovi PEF.

3.2.2.- Le disposizioni censurate sarebbero altresì in contrasto con il parametro costituzionale di proporzionalità. A fronte della incongruenza con la dichiarata finalità del legislatore, la verifica circa gli effetti delle disposizioni stesse sui destinatari dovrebbe essere «particolarmente penetrante, pena un sacrificio palesemente ingiustificato».

Orbene, poiché la mancata approvazione del PEF non è idonea a determinare un arresto del procedimento annuale di aggiornamento delle tariffe - come più volte ha affermato la giurisprudenza amministrativa - la dilazione dei termini prevista dalla normativa censurata risulterebbe palesemente ingiustificata perché, in assenza di un collegamento tra i due procedimenti, «pregiudica soltanto e ingiustificatamente diritti e interessi della Concessionaria». L'effetto di posticipazione dell'adeguamento tariffario, d'altra parte, è stato accentuato dalle ulteriori dilazioni disposte dalla normativa successiva a quella impugnata, tanto che RAV non ha ottenuto alcun adeguamento dall'annualità 2020 in poi.

3.2.3.- Le disposizioni all'esame di questa Corte, in quanto norme-provvedimento, sarebbero poi anche lesive degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non sarebbero rispettati i limiti per l'adozione di norme di tale natura enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, sarebbero lesi diritti e interessi legittimi dei soggetti destinatari, senza che sia perseguita una migliore realizzazione dell'interesse pubblico.

Pochi dubbi potrebbero nutrirsi in ordine al pregiudizio arrecato, poiché il mancato adeguamento delle tariffe autostradali è a carico esclusivo delle concessionarie e determina, evidentemente, un danno economico corrispondente alla mancata provvista finanziaria, senza la certezza di recuperare in futuro il mancato incremento tariffario. Nel rapporto concessorio, osserva RAV, «la percezione dei pedaggi, debitamente adeguati nel periodo, costituisce l'unica modalità con cui il concessionario può ripagarsi degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti».



Per altro verso, come rileva il giudice rimettente, le norme censurate impediscono al concessionario di ricorrere agli istituti di carattere generale che assicurano il buon andamento dell'attività amministrativa, senza che si rinvergano interessi pubblici che giustificano l'intervento normativo.

Così come il concessionario deve proseguire nella gestione della concessione, così pure il concedente deve adempiere ai propri obblighi, provvedendo annualmente all'adeguamento delle tariffe. Peraltro, l'«assetto squilibrato del rapporto concessorio» prodotto dalle norme censurate non potrebbe non incidere sulla manutenzione dell'infrastruttura autostradale, la quale necessita di una pianificazione degli investimenti e delle attività della concessionaria che diventino sempre più complesse dal punto di vista finanziario in ragione dei mancati adeguamenti.

3.2.4.- RAV argomenta, poi, in ordine alla violazione dell'art. 41 Cost. e dell'art. 16 CDFUE, che assicurano le medesime tutele alla libertà d'impresa e, in particolare, ammettono la possibilità di limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata solo a fronte di «comprovate giustificazioni di utilità sociale, nonché di un comprovato nesso fra la restrizione apportata e il fine sociale perseguito».

Le norme censurate non rispetterebbero tali condizioni, in quanto inciderebbero irrimediabilmente su elementi essenziali dell'attività d'impresa del concessionario autostradale. I livelli tariffari, infatti, sono funzionali a garantire il complessivo equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione stabilito nel PEF, sicché il differimento del loro adeguamento impedisce «al concessionario di programmare la propria attività, sotto il profilo sia gestorio che finanziario»; e ciò, a fronte di obblighi convenzionali che impongono pur sempre al concessionario, «anche a fini di sviluppo e sicurezza dell'infrastruttura - oltre ad ingenti costi operativi (comprensivi dell'ordinaria manutenzione) - elevatissimi costi di investimento, cui si collega una rilevante esposizione finanziaria (sia in capitale di rischio, che in capitale di debito)». Il quadro che ne deriva non troverebbe neppure giustificazione in obiettivi di utilità sociale, non potendo essere in tale ottica considerati né la continuità dell'azione amministrativa, che è invece ostacolata, né il calmierare le tariffe, che è obiettivo che dovrebbe «trovare sede e disciplina nel quadro istituzionale e normativo all'uopo istituito dal legislatore».

3.2.5.- Ampiamente richiamando il procedimento di infrazione n. 2419/2006, avviato dalla Commissione europea a seguito del regime delle concessioni autostradali previsto dal d.l. n. 262 del 2006, come convertito, RAV osserva come le disposizioni censurate si pongano altresì in contrasto con le disposizioni del TFUE richiamate dal rimettente.

La giurisprudenza della CGUE, infatti, «ha [...] costantemente confermato che ricadono nel campo di applicazione del Trattato, e segnatamente delle richiamate norme del Mercato Interno, le norme nazionali che regolano i rapporti di concessione e ostacolano, o rendono meno attraente, l'esercizio della concessione medesima». Norme quali quelle censurate, che rendono meno profittevole l'esercizio dell'attività in concessione, possono trovare giustificazione solo se necessarie e proporzionate al perseguimento di superiori finalità di interesse pubblico, che debbono essere provate dallo Stato membro, e comunque rispettose dei principi generali di certezza del diritto e di legittimo affidamento. Le previsioni oggetto del presente giudizio non rispetterebbero tali condizioni, poiché inciderebbero sulle disposizioni che regolano l'equilibrio economico-finanziario del rapporto senza rispondere ad alcun interesse pubblico meritevole di tutela.

3.2.6.- Secondo RAV, infine, sarebbero fondate anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 17 CDFUE e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Richiamata la giurisprudenza della CGUE e della Corte EDU al riguardo, la difesa della parte osserva che le norme censurate «intervengono direttamente sull'aspettativa legittima del concessionario, consegnata nella convenzione e riconosciuta dal quadro normativo-regolatorio conferente, di ottenere l'approvazione del PEF e l'adeguamento tariffario annuale per gli anni 2020 e 2021». Il concessionario, così, viene a essere «privato di un "bene" essenziale per l'esercizio dell'attività d'impresa, sostanzialmente qualificabile come un "credito", mediante reiterati interventi legislativi che spostano nel tempo il suo riconoscimento effettivo».

4.- In data 4 giugno 2025 RAV ha depositato una memoria con la quale, replicando agli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri, ha insistito per l'accoglimento delle questioni.

4.1.- La parte osserva, innanzitutto, che sarebbe dimostrato dai fatti che i ritardi nell'aggiornamento dei PEF in senso conforme alle delibere dell'ART si devono al concedente e non ai concessionari. RAV, infatti, avrebbe sempre presentato tempestivamente le proposte di aggiornamento, tanto che anche il TAR Valle d'Aosta ha riconosciuto che «la mancata ultimazione della procedura di applicazione del nuovo PEF è imputabile esclusivamente al concedente», il quale non ha neppure adottato «un provvedimento espresso esplicativo delle ragioni che ne hanno impedito una tempestiva approvazione». Complessivamente, riferisce la difesa della parte, RAV ha presentato venti proposte di aggiornamento del PEF tra il 2014 e il 2024.



Il concedente avrebbe tenuto un tale comportamento nei confronti anche di altre concessionarie autostradali, che ha portato anche il Consiglio di Stato ad accertare l'inadempimento ministeriale. Lo stesso giudice amministrativo avrebbe altresì affermato che, di per sé, l'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario deliberato dall'ART non costituisce ragione idonea a posticipare la conclusione del procedimento di approvazione dell'aggiornamento del PEF.

4.2.- Del pari erronea sarebbe l'affermazione del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui vi sarebbe un nesso di presupposizione tra aggiornamento del PEF e adeguamento annuale delle tariffe autostradali. La giurisprudenza amministrativa, infatti, avrebbe più volte sancito il diritto di RAV, e in generale delle concessionarie autostradali, a conseguire l'adeguamento annuale delle tariffe indipendentemente dall'avvenuto aggiornamento del PEF.

RAV, d'altra parte, nella richiesta di aggiornamento annuale per il 2021 avrebbe espressamente formulato la propria istanza in conformità al nuovo sistema tariffario definito dall'ART, per il caso in cui si fosse perfezionato l'aggiornamento del PEF.

Ad ogni modo, la parte osserva che le disposizioni censurate non introducono alcun nesso di presupposizione, in quanto si limitano a posticipare la conclusione del procedimento di adeguamento tariffario contestualmente a quello di aggiornamento del PEF.

4.3.- La concessionaria contesta anche l'affermazione del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui le disposizioni censurate sarebbero volte ad applicare il nuovo sistema tariffario introdotto dall'ART, in mancanza del quale l'adeguamento tariffario non sarebbe commisurato al costo delle infrastrutture. Ripercorrendo la disciplina applicabile, dettata dalla Convenzione e dalle delibere CIPE, RAV osserva che l'adeguamento tariffario sarebbe stato riconosciuto limitatamente all'effettivo costo delle infrastrutture sostenuto dal concessionario nell'anno precedente. Le disposizioni censurate, al contrario, avrebbero violato il principio pay for use sotteso a quella disciplina, in quanto gli utenti dell'autostrada in concessione a RAV corrispondono tariffe che non contemplano i costi di investimento sostenuti.

Ne consegue, secondo la parte, che le norme censurate non sono ragionevoli né proporzionate, in quanto non sarebbe corretto il presupposto da cui muovono, ovvero che gli aggiornamenti annuali delle tariffe sulla base della disciplina convenzionale sarebbero stati maggiori rispetto a quelli derivanti dalle delibere dell'ART.

4.4.- Ribadito che la disciplina oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è stata ulteriormente aggravata dagli interventi legislativi successivi, la difesa di RAV insiste nell'affermare che le disposizioni censurate non sono funzionali al raggiungimento della finalità dichiarata dal Governo in sede di adozione del decreto-legge - garantire la continuità dell'azione amministrativa - che sarebbe anzi preclusa irrimediabilmente. La continuità amministrativa, infatti, implica la tendenziale inesauribilità del potere attribuito al soggetto pubblico, mentre le disposizioni censurate posticipano il termine di conclusione del procedimento, «giustificando l'inadempimento del Concedente e precludendo una definizione dell'affare amministrativo sottoposto alla sua cognizione». Tale contraddizione dimostrerebbe la fondatezza dei dubbi relativi alla evidente mancanza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge.

Del resto, non sarebbe neppure corretto sostenere che la disciplina censurata consenta un migliore recepimento del sistema tariffario introdotto dall'ART, in quanto questo si fonda sugli artt. 37 e 41 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sicché «il Concedente avrebbe potuto certamente richieder[ne] il rispetto, in sede di analisi dei PEF presentati da parte delle concessionarie autostradali».

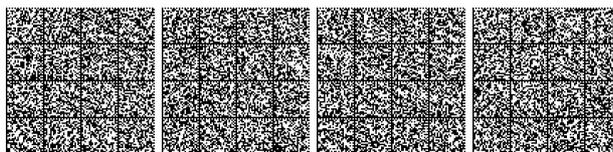
4.4.1.- RAV rileva, poi, che l'insussistenza di un nesso di presupposizione tra approvazione del PEF e adeguamento tariffario è volta anche a evitare di riconoscere al concedente - irragionevolmente - la possibilità di ritardare detta approvazione, per contestualmente negare l'adeguamento delle tariffe.

Al tempo stesso, «l'affermazione circa l'incidenza dell'applicazione del nuovo sistema tariffario in termini di minor incremento delle tariffe risulta indimostrata e apodittica e, dunque, in quanto tale idonea a giustificare un intervento normativo di questo tipo»; mentre il mancato aumento tariffario ha un effetto distorsivo, come rilevato dal rimettente.

4.5.- La parte osserva, poi, come il mancato adeguamento delle tariffe autostradali - postergato anche negli anni successivi - abbia determinato un evidente pregiudizio economico, non recuperabile neppure in futuro poiché l'eventuale adeguamento troverà applicazione per i soli futuri utenti autostradali, con il risultato che la concessionaria non potrebbe ripagarsi degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti. Lo stesso richiamo al meccanismo delle poste figurative sarebbe inconferente, a fronte della negazione di adeguamenti tariffari per un quinquennio.

Di qui, pertanto, la fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost.

4.6.- Per quel che riguarda, infine, la lamentata violazione della normativa sovranazionale, la difesa di RAV osserva, innanzitutto, che si tratta di questioni adeguatamente motivate da parte del rimettente, a differenza di quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri.



Nel merito, le questioni sarebbero fondate, perché modifiche in peius dei rapporti di durata - quali quelle in esame - costituiscono, a dire della parte, restrizioni alle libertà di circolazione, in quanto impediscono ai concessionari di far fruttare il proprio investimento. Inoltre, le norme censurate «intervengono unilateralmente sulle disposizioni convenzionali che disciplinano l'equilibrio economico-finanziario del rapporto», senza che vi sia alcun obiettivo di interesse pubblico che le giustifichi e determinando «effetti irragionevoli e sproporzionati sulle concessionarie autostradali».

Né varrebbe obiettare che modifiche alle concessioni sarebbero consentite dall'art. 43 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in quanto tale disposizione concerne le ipotesi di modifica senza gara e in favore del concessionario.

5.- Il 4 giugno 2025, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ha insistito per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni.

5.1.- L'interveniente rammenta, innanzitutto, che all'ART è stato attribuito il compito di definire sistemi tariffari dei pedaggi uniformi per tutte le concessioni autostradali, anche quelle in essere, allo scopo di «garantire una effettiva parità di trattamento tra gli operatori del settore e una più efficace tutela dei destinatari dell'attività oggetto di concessione», come ha riconosciuto anche il Consiglio di Stato. La revisione da parte di ART del sistema tariffario sinora fissato dalle convenzioni persegue, pertanto, «scopi di chiara utilità generale in termini di uniformità e razionalizzazione del sistema».

5.2.- Ciò premesso, l'interveniente rileva che la giurisprudenza amministrativa richiamata da RAV circa l'assenza di nesso tra adeguamento tariffario e aggiornamento del PEF è relativa a domande di adeguamento antecedenti alla riforma legislativa poc'anzi richiamata, sicché non porta argomenti utili allo scrutinio delle odierne questioni.

La nuova metodologia di calcolo della tariffa, invece, giustifica «la necessaria correlazione tra il piano economico finanziario e l'aggiornamento tariffario», in quanto i criteri di attribuzione di rilevanza anche agli investimenti determinano uno stretto legame tra i due procedimenti.

5.2.1.- La disciplina censurata interviene in questo quadro, «dettata dalla necessità di raccordare la determinazione degli incrementi tariffari con i nuovi PEF e, ancor prima, con i nuovi criteri di determinazione dei modelli tariffari stabiliti dall'Autorità». Ciò anche perché, insiste il Presidente del Consiglio dei ministri, «la maggior parte dei concessionari non avevano presentato proposte di PEF aggiornate».

5.3.- È radicata, dunque, nel profondo mutamento del quadro normativo l'urgenza di dettare disposizioni, quali quelle censurate, che consentissero di allineare l'adeguamento tariffario al nuovo sistema basato sulle delibere dell'ART: il che esclude che si versi in un caso di evidente mancanza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge. Del resto, l'intervento legislativo in esame era «l'unica opzione praticabile al fine di assicurare la corretta individuazione dell'adeguamento tariffario», che non poteva altrimenti essere disposta in assenza di piani economico finanziari non conformi al nuovo regime.

A conferma di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, sino all'entrata in vigore della legge annuale per la concorrenza 2023, il PEF doveva essere approvato solo successivamente a un accordo preliminare tra concedente e concessionario. La normativa oggetto di scrutinio, pertanto, è strumento utile a sollecitare il raggiungimento di detto accordo e a individuare adeguamenti tariffari in linea con il nuovo PEF.

La stessa situazione di ritardo nell'aggiornamento dei PEF, lamentata da RAV, sarebbe determinata non dall'inerzia del concedente, ma «dalla difficoltà di garantire un pieno allineamento delle proposte di PEF predisposte dal concessionario» alle delibere dell'ART. Tanto è vero che, con la richiamata legge per la concorrenza del 2023, il legislatore ha attribuito al concedente la definizione dei PEF «per evitare che la riserva del potere di iniziativa sull'approvazione e revisione dei PEF in capo ai concessionari potesse continuare ad alimentare ritardi e situazioni di stallo nei relativi iter approvativi».

5.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce, poi, che lo slittamento dei termini per l'adeguamento non fa venire meno la garanzia, per il concessionario, di recuperare le eventuali differenze tariffarie attraverso il meccanismo delle cosiddette poste figurative disciplinate dall'ART, che «hanno carattere di certezza e vengono definite ex ante» e la cui congruità è valutata dalla stessa ART, chiamata a verificare sistematicamente la corretta applicazione dei criteri da essa stessa fissati.



Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe (reg. ord. n. 9 del 2025) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, e dell'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, con i quali, per i concessionari aventi il Piano economico finanziario (PEF) scaduto, è stato differito il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali, rispettivamente, per l'anno 2020 e per l'anno 2021. In entrambi i casi, detto termine è stato differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del PEF, da perfezionarsi entro il 31 luglio 2020 (prima disposizione censurata) e, poi, entro il 31 luglio 2021 (seconda disposizione censurata).

1.1.- Il giudice rimettente deve fare applicazione di entrambe le disposizioni perché è chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione, da parte della concessionaria autostradale RAV, di due distinte note del concedente MIT, le quali, sulla base delle norme censurate, non hanno riconosciuto alla ricorrente l'adeguamento annuale delle tariffe relative all'autostrada Aosta-Trafo del Monte Bianco per gli anni 2020 e 2021, nella percentuale di incremento richiesta.

Per il giudice *a quo*, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto - secondo quanto si è ampiamente esposto nel Ritenuto in fatto - con plurimi parametri costituzionali (art. 77 Cost. e artt. 3, 41 e 97 Cost.) nonché, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., con il diritto dell'Unione europea (artt. 49, 56 e 63 TFUE; artt. 16 e 17 CDFUE, quest'ultimo da interpretarsi in coerenza con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU).

2.- La circostanza per cui il Consiglio di Stato dubita della compatibilità delle due disposizioni censurate in riferimento tanto a parametri costituzionali, quanto a plurime norme del diritto dell'Unione europea, non inficia l'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In evenienze del genere, la giurisprudenza più recente di questa Corte lascia al giudice la scelta di quale rimedio avvalersi tra l'incidente di costituzionalità e la non applicazione del diritto nazionale, eventualmente - come peraltro prospettato nel caso di specie dal giudice rimettente - previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in quanto anche il sindacato accentratore di costituzionalità garantisce il primato del diritto dell'Unione (così a partire dalla sentenza n. 269 del 2017). Si è anzi anche riconosciuto che i due rimedi possono contestualmente essere esperiti, quando ricorrano le condizioni per non applicare il diritto nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione e al contempo sollevare su di esso questione di legittimità costituzionale (così nel caso della sentenza n. 15 del 2024): si realizza così a pieno un «concorso di rimedi giurisdizionali [che] esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019) e che «coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 1 del 2025).

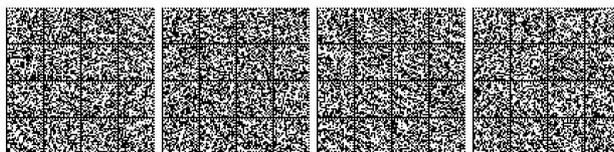
Come lo stesso giudice rimettente non manca di rilevare, l'interlocuzione con questa Corte, del resto, ha il pregio, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, di rimuovere le norme censurate dall'ordinamento con effetti erga omnes, offrendo dunque una garanzia aggiuntiva al primato del diritto dell'Unione e un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto (sentenze n. 7 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024).

2.1.- Né può dubitarsi, nel caso di specie, del «tono costituzionale» delle questioni sollevate, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto dell'Unione (sentenze n. 93, n. 31 e n. 7 del 2025, n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025). Il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, infatti, è in re ipsa, essendo evocate - in vario modo e sotto vari profili - norme del diritto dell'Unione che, come anche il parimenti evocato art. 41 Cost., tutelano la libertà d'impresa e al contempo delineano i limiti che essa può o deve incontrare.

3.- L'esame nel merito delle questioni non può prescindere da un'essenziale ricostruzione del complesso quadro, fattuale e normativo, entro il quale è insorto il contenzioso oggetto del giudizio *a quo* e in cui si inseriscono le disposizioni censurate.

3.1.- La delibera CIPE n. 39 del 2007 dispone che «la tariffa relativa a ciascun concessionario è adeguata annualmente» (punto 4.1.), sulla base di una formula tariffaria ivi definita. La Convenzione che regola la concessione di cui è titolare RAV - sottoscritta il 29 dicembre 2009 con ANAS spa, cui è successivamente subentrato il MIT, e approvata con atto legislativo (art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101) - ribadisce e specifica quanto previsto dalla richiamata delibera CIPE (artt. 15 e 18).

L'art. 21, comma 5, del d.l. n. 355 del 2003, come convertito, dispone che le proposte di variazione tariffaria sono formulate dal concessionario al concedente entro il 15 ottobre di ogni anno; il MIT, con decreto ministeriale adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, approva o rigetta le variazioni proposte entro il successivo 15 dicembre.



Le delibere CIPE n. 39 del 2007 (al punto 5) e n. 27 del 2013 prevedono che la durata della concessione sia divisa in periodi regolatori di durata quinquennale, disciplinati da un Piano economico finanziario allegato a ciascuna convenzione. Tale Piano «ha la funzione di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa [...] lungo tutto l'arco temporale della gestione [...]. Se la concessione si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario, il PEF è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto, la cui adeguatezza e sostenibilità deve essere valutata dall'amministrazione concedente alla luce delle discipline tecniche ed economiche applicabili e sulla base delle eventuali prescrizioni che la stessa amministrazione ha dettato con la *lex specialis* della procedura per la selezione del concessionario» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 4 febbraio 2022, n. 795).

Il PEF è soggetto ad aggiornamento al termine di ogni periodo regolatorio, da concludersi - a seguito di interlocuzioni tra le parti - entro il 30 giugno del primo esercizio del nuovo periodo regolatorio (delibera CIPE n. 27 del 2013).

3.2.- Su questa disciplina del rapporto di concessione ha inciso l'istituzione dell'ART, avvenuta ad opera dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

Alla nuova Autorità di regolazione del settore, infatti, il legislatore ha attribuito la competenza a definire i «criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori» (art. 37, comma 2, lettera *b*); a «verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera *b*)» (art. 37, comma 2, lettera *c*); nonché, con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire «sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione dell'indicatore di produttività *X* a cadenza quinquennale per ciascuna concessione» (art. 37, comma 2, lettera *g*).

Tali competenze, con l'art. 16, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sono state estese - mercé modifiche del citato art. 37 - anche alle concessioni già in essere.

Lo stesso d.l. n. 201 del 2011, per come modificato dal d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha altresì previsto che, in relazione agli aggiornamenti alle convenzioni autostradali in essere, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti (come nel caso dell'aggiornamento del *PEF*), il concedente sente ART per i profili di competenza ex art. 37, comma 2, lettera *g*) (ovvero, per i sistemi tariffari); ART, eventualmente, detta prescrizioni cui deve adeguarsi il testo convenzionale; il concedente verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe (art. 43, commi 1 e 2-*bis*).

3.2.1.- ART ha esercitato le proprie competenze nel corso del 2019.

L'Autorità ha dapprima avviato il procedimento per stabilire il nuovo sistema tariffario di pedaggio (delibera n. 16 del 2019), indicendo una consultazione pubblica sul documento, allegato alla delibera, concernente detto sistema tariffario. Successivamente, secondo quanto previsto nella delibera n. 16 del 2019, ha adottato una deliberazione conclusiva per ciascuna concessione: per quel che riguarda RAV, si tratta della delibera n. 64 del 2019, la quale espressamente prevede che il nuovo sistema tariffario si applichi con decorrenza dal 1° gennaio 2020 (punto 32.1. dell'Allegato A alla medesima delibera).

3.3.- Le disposizioni oggi censurate incidono sul quadro normativo sinora richiamato.

La prima di esse - l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e nel testo rilevante nel giudizio *a quo*, in quanto sulla sua base è stata adottata la prima delle note ministeriali ivi impugnate - dispone quanto segue:

«3. Per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è pervenuto a scadenza, il termine per l'adeguamento delle tariffe autostradali relative all'anno 2020 è differito sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Entro il 30 marzo 2020 i concessionari presentano al Concedente le proposte di aggiornamento dei piani economico finanziari, riformulate ai sensi della predetta normativa, che annullano e sostituiscono ogni precedente proposta di aggiornamento. L'aggiornamento dei piani economici finanziari presentati nel termine del 30 marzo 2020 è perfezionato entro e non oltre il 31 luglio 2020».

L'effetto di tale disposizione per i concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale è scaduto - quale è RAV, il cui PEF è scaduto a fine 2013 e, come risulta dagli atti e dalla discussione in udienza, mai è stato rinnovato - è, come osserva anche il rimettente Consiglio di Stato, triplice: *i*) differisce il termine per l'adeguamento delle tariffe per il 2020 «sino alla definizione del procedimento di aggiornamento dei piani economici finanziari»; *ii*) fissa al 30 marzo 2020 il termine per la presentazione delle proposte di aggiornamento dei PEF, che devono essere riformulate in conformità alle delibere dell'ART e che annullano le precedenti proposte di aggiornamento; *iii*) fissa al 31 luglio 2020 il termine per l'aggiornamento dei PEF: termine questo che, dunque, diventa anche il termine per l'adeguamento tariffario per il 2020.



La seconda delle disposizioni censurate - art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, rilevante nel giudizio *a quo* in quanto sulla sua base è stata adottata la seconda delle note ministeriali ivi impugnate - incide sul testo della prima disposizione censurata con due sostituzioni, laddove prevede che «le parole “relative all’anno 2020” sono sostituite dalle seguenti: “relative all’anno 2020 e all’anno 2021” e le parole “non oltre il 31 luglio 2020” sono sostituite dalle seguenti: “non oltre il 31 luglio 2021”».

In base a tale disposizione, pertanto: *i)* è ulteriormente differito il termine per l’adeguamento delle tariffe per il 2020; *ii)* è differito il termine per l’adeguamento delle tariffe per il 2021; *iii)* è ulteriormente differito al 31 luglio 2021 il termine per l’aggiornamento dei PEF, che funge anche da termine per l’adeguamento tariffario delle citate due annualità.

3.4.- Come ampiamente dà conto anche il giudice *a quo*, il legislatore, successivamente al d.l. n. 183 del 2020, come convertito, ha ulteriormente modificato il testo dell’art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, spostando di volta in volta in avanti i termini per l’aggiornamento dei PEF e per l’adeguamento delle tariffe, anche di ulteriori annualità.

3.4.1.- Con l’art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 15, il termine per l’aggiornamento dei PEF è stato differito al 31 dicembre 2021; contestualmente, sono stati ulteriormente differiti anche i termini per l’adeguamento tariffario delle annualità 2020 e 2021 nonché «di quelle relative a tutte le annualità comprese nel nuovo periodo regolatorio».

3.4.2.- Con l’art. 24, comma 10-*bis*, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, il termine per l’aggiornamento dei PEF è stato differito al 31 ottobre 2022; conseguentemente, in ragione della modifica apportata dal poc’anzi richiamato d.l. n. 121 del 2021, come convertito, il termine per l’adeguamento tariffario degli anni 2020, 2021 e 2022 è stato differito al medesimo 31 ottobre 2022.

3.4.3.- Ancora, con l’art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14, il termine per l’aggiornamento dei PEF è stato differito al 31 dicembre 2023 e, conseguentemente, è stato differito il termine per l’adeguamento tariffario per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023.

3.4.4.- Con l’art. 8, comma 9, del d.l. n. 215 del 2023, come convertito, infine, il legislatore ha interamente sostituito l’art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, in questi termini:

«3. Entro il 30 marzo 2024 le società concessionarie per le quali è intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell’articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall’Autorità di regolazione dei trasporti di cui all’articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L’aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 30 marzo 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro il 31 dicembre 2024. Nelle more degli aggiornamenti convenzionali, le tariffe autostradali relative alle concessioni di cui al primo periodo sono incrementate nella misura del 2,3 per cento, corrispondente all’indice di inflazione previsto per l’anno 2024 dalla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023. Gli adeguamenti, in eccesso o in difetto, rispetto ai predetti incrementi tariffari sono definiti in sede di aggiornamento dei piani economico-finanziari».

Con la novella, dal contenuto normativo in parte diverso rispetto a quello che esprimeva il testo sostituito, il legislatore, pertanto, ha differito al 31 dicembre 2024 il termine per l’adozione dei PEF, prevedendo che questi siano presentati, in conformità alle delibere dell’ART, entro il 30 marzo 2024; ha stabilito che, entro il termine del 31 dicembre 2024, devono essere adottati i PEF il cui aggiornamento sia stato presentato «conformemente alle modalità stabilite»; infine, ha determinato un provvisorio incremento delle tariffe autostradali, posticipando al momento dell’aggiornamento dei PEF le variazioni tariffarie che possono dar luogo a una posta in eccesso o in difetto rispetto a quella forfettaria indicata *ex lege*.

3.5.- Il quadro normativo d’interesse è stato ulteriormente inciso con due diversi interventi legislativi, che non hanno interessato il testo dell’art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, ma dei quali pure è necessario dare conto.



3.5.1.- Con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89 (Disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 120, è stato aggiunto il seguente comma 3-*bis* al richiamato art. 13 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato: «Entro il 31 luglio 2024 le società concessionarie per le quali interviene la scadenza del periodo regolatorio quinquennale nell'anno 2024 presentano le proposte di aggiornamento dei piani economico-finanziari predisposti in conformità alle delibere adottate ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché alle disposizioni emanate dal concedente. L'aggiornamento dei piani economico-finanziari, presentati entro il termine del 31 luglio 2024 conformemente alle modalità stabilite, è perfezionato entro il 31 dicembre 2024».

Con tale disposizione, il legislatore ha sostanzialmente applicato, anche ai concessionari il cui periodo regolatorio quinquennale sarebbe giunto a scadenza nel corso dell'anno 2024, la disciplina di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, espressamente riferita, come detto, ai soli concessionari il cui periodo regolatorio è già scaduto.

3.5.2.- Da ultimo, con la legge n. 193 del 2024, il legislatore è significativamente intervenuto sul settore delle concessioni autostradali.

Per quel che qui maggiormente interessa, ha previsto che il PEF sia predisposto dal concedente e che del pari sia il concedente a proporre le modifiche nel corso della durata della concessione; in entrambi i casi, è ribadita la competenza dell'ART a esprimere un parere (art. 9, commi 2 e 5). Quanto alle tariffe autostradali, è ribadita la competenza dell'ART a dettare il sistema tariffario applicabile (art. 12). Al contempo, sono stati ulteriormente modificati gli artt. 37, comma 2, lettera g), e 43, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sulla scia degli interventi precedenti che avevano già attribuito all'ART la competenza in materia tariffaria e di PEF sulle concessioni già in essere (art. 16, rispettivamente commi 3 e 4).

Contestualmente, è stato previsto che, alle procedure di aggiornamento dei PEF delle società concessionarie per le quali, alla data di entrata in vigore del d.l. n. 215 del 2023, era intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale, si applicano le disposizioni dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato (art. 14, comma 1); per le società concessionarie per le quali, successivamente all'entrata in vigore della legge, intervenga la scadenza del periodo regolatorio quinquennale, trova applicazione la disciplina recata dall'art. 14, comma 2.

4.- Tutti i richiamati interventi legislativi successivi alle disposizioni censurate non incidono sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato.

4.1.- Le disposizioni che, successivamente al d.l. n. 183 del 2020, come convertito, hanno modificato o sostituito l'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, sono state, invero, tutte adottate dopo le note ministeriali impugnate da RAV e dunque - come correttamente rileva lo stesso giudice rimettente, il quale peraltro osserva che esse, ulteriormente posticipando i termini, hanno avuto effetto «in termini peggiorativi sul differimento» già recato - sono insuscettibili di influire sul giudizio amministrativo.

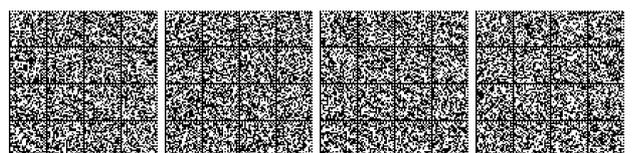
4.2.- Del pari ininfluenti sul giudizio *a quo* sono gli altri interventi legislativi, successivi alle disposizioni censurate, che hanno modificato il quadro normativo di riferimento.

Ciò vale, innanzitutto, per il nuovo comma 3-*bis* aggiunto all'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e novellato, che regola il procedimento per l'adozione dei PEF relativi a concessioni il cui periodo regolatorio quinquennale sarebbe scaduto nel corso del 2024, mentre le disposizioni censurate si applicano ai concessionari i cui PEF siano già venuti a scadenza.

Insuscettibile di incidere sulla rilevanza delle odierne questioni, poi, è la nuova disciplina in materia posta dalla legge n. 193 del 2024, in ragione della espressa disposizione transitoria recata dall'art. 14, comma 1, il quale, come si è poc'anzi detto, rende applicabile la disciplina di cui all'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come sostituito dal d.l. n. 215 del 2023, come convertito, alle procedure di aggiornamento dei PEF delle società concessionarie per le quali, alla data di entrata in vigore di tale ultimo decreto-legge, era intervenuta la scadenza del periodo regolatorio quinquennale.

5.- Tra le diverse questioni di legittimità costituzionale, hanno priorità logico-giuridica quelle sollevate, per l'asserita evidente mancanza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge, in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto concernenti il corretto esercizio della funzione normativa primaria (tra le molte, sentenze n. 146 del 2024 e n. 8 del 2022).

Secondo il Consiglio di Stato, le disposizioni censurate sono omogenee rispetto ai decreti-legge in cui esse sono inserite, entrambi volti - come risulta dal preambolo e dai lavori preparatori - a prorogare o differire termini al fine di garantire la continuità amministrativa.



Tuttavia, secondo il giudice *a quo*, il differimento dei termini recato dalle suddette disposizioni non era necessario per raggiungere l'obiettivo dichiarato dal legislatore - garantire la continuità amministrativa - in quanto l'amministrazione ha sempre la potestà di provvedere oltre il termine ordinatorio; non era neppure urgente, sia perché i termini procedurali erano già scaduti, sia perché, già prima delle disposizioni censurate, era necessario tenere conto delle delibere dell'ART tanto per l'aggiornamento dei PEF, quanto per gli adeguamenti tariffari.

5.1.- In relazione alle questioni sollevate circa il corretto utilizzo del decreto-legge, questa Corte ha da tempo e costantemente affermato che, in ragione della elasticità della clausola di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., «[n]on si possono predeterminare [...] i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento» (sentenza n. 146 del 2024), di modo che il proprio scrutinio, che non deve sovrapporsi a quello di Governo e Parlamento, è limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti (così a partire dalla sentenza n. 29 del 1995), da riscontrarsi alla luce di indici intrinseci ed estrinseci alle disposizioni censurate (*ex multis*, sentenze n. 146 del 2024, n. 33 del 2019, n. 5 del 2018, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007) e a prescindere da ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della disciplina introdotta (ancora sentenza n. 171 del 2007).

5.2.- Nella dianzi ricordata prospettiva, le odierne questioni non sono fondate.

5.2.1.- Entrambe le disposizioni censurate - come riconosce, d'altra parte, anche il rimettente Consiglio di Stato - sono materialmente omogenee rispetto ai decreti-legge in cui esse sono inserite. Esse, infatti, incidono su termini, come fanno le altre disposizioni di entrambi i decreti-legge e come si evince dai rispettivi titoli, dai rispettivi preamboli, nonché dalla identica rubrica dell'art. 13 del d.l. n. 162 del 2019 e dell'art. 13 del d.l. n. 183 del 2020.

5.2.2.- Neppure può riscontrarsi, nei termini di evidenza del vizio richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, un'eterogeneità delle disposizioni censurate rispetto alla finalità - garantire la continuità dell'azione amministrativa - espressa identicamente nei preamboli di entrambi i decreti-legge.

L'adozione delle delibere ART sul sistema tariffario di pedaggio nel corso del 2019, cui si aggiunge, in relazione alla seconda delle disposizioni censurate, l'emergenza epidemiologica da COVID-19, sviluppatasi a partire dal febbraio 2020 e avente un significativo impatto sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi in corso, non possono far considerare in sé arbitraria la valutazione del Governo sulla sussistenza del caso straordinario di necessità e urgenza di differire i termini per la conclusione dei procedimenti relativi all'aggiornamento dei PEF e all'adeguamento tariffario, in un ambito materiale concernente infrastrutture di primario rilievo e interesse per il Paese.

6.- Il Consiglio di Stato, poi, reputa le disposizioni censurate in contrasto con gli artt. 3, 41 e 97 Cost.

6.1.- Muovendo dall'osservazione per cui l'amministrazione, a fronte di termini ordinatori, ha sempre la potestà di provvedere anche ove questi siano decorsi, il giudice *a quo* osserva che le norme oggetto di scrutinio pregiudicano irragionevolmente la continuità dell'azione amministrativa, con violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Esse, infatti, producono conseguenze che non si sarebbero verificate ove fossero valse le «regole generali che informano i procedimenti amministrativi». E ciò perché esse, da un lato, impongono un ritardo nel decidere sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF e, per un altro, «non consentono o comunque posticipano e rendono maggiormente difficoltosa l'applicazione degli istituti che compulsano la conclusione dei procedimenti aventi termini (ordinatori) scaduti»; senza che tutto ciò sia funzionale a calmierare le tariffe, non solo in quanto la razionalizzazione di queste ultime era già stata operata dalle delibere dell'ART, ma anche perché il differimento del loro adeguamento - che dovrà tenere in conto quanto non già corrisposto a titolo di compensazione - altera «la corrispondenza fra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio e ne allontana nel tempo la corrispondenza, potenzialmente riverberandosi sui fruitori futuri, che fruiscono di un bene che non corrisponde (più) a quello considerato nel pedaggio corrisposto».

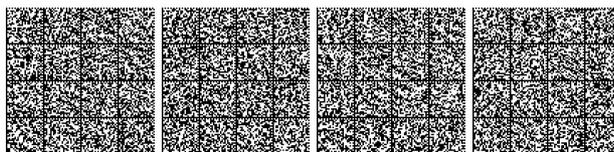
Il mancato adeguamento tariffario e il mancato aggiornamento del PEF sarebbero, poi, «indice di una gestione non scrupolosa del rapporto concessorio», che si riverbera sulle prestazioni richieste al concessionario in ordine agli investimenti e, in ultima analisi, sull'idoneità e sicurezza dell'infrastruttura e sugli interessi dei fruitori del tratto autostradale.

6.2.- Le disposizioni censurate produrrebbero altresì conseguenze negative «sulla libertà d'impresa e sull'utilità sociale», violando l'art. 41 Cost.

Il differimento dei termini che esse determinano, infatti, «pregiudica le capacità programmatiche e di ottenimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività di impresa». Il Consiglio di Stato osserva, in proposito, che l'incertezza creata dalla normativa censurata - peraltro reiterata nel tempo - impedisce l'organizzazione dell'attività d'impresa, che non può contare nell'immediato sulla provvista finanziaria, né sapere quando l'otterrà.

6.3.- Le questioni sono fondate.

6.3.1.- Concessioni come quelle in materia autostradale hanno natura contrattuale e trovano la loro fonte di disciplina nella relativa convenzione, che regola i rapporti tra concedente e concessionario.



È un fenomeno giuridico riconducibile al cosiddetto *government by contract*, nell'ambito del quale la funzione amministrativa è esercitata non per mezzo di un provvedimento, ma con l'adozione di un modulo consensuale, talora ritenuto dal legislatore più adatto per governare manifestazioni del reale complesse tanto sotto il profilo economico e sociale, quanto sotto il profilo delle dinamiche intercorrenti tra interesse pubblico e interessi dei privati. Non a caso, si tratta di rapporti contrattuali di grande rilievo per gli interessi del Paese, in ragione dell'impatto che essi hanno, come nella specie, sulla realizzazione di complesse infrastrutture essenziali, sui trasporti e sulla stessa competitività nazionale.

Da tale inquadramento del fenomeno discendono alcune considerazioni, attinenti sia all'esercizio della funzione amministrativa sia all'assetto dei rapporti quali delineati dal modulo consensuale adottato, riconducibile alla fattispecie un tempo significativamente denominata di concessione-contratto.

6.3.2.- Sul versante dell'azione amministrativa, le cui coordinate vanno rinvenute nell'art. 97 della Carta, va rilevato che il principio di continuità della stessa impone di evitare ogni ritardo che non sia strettamente funzionale alla salvaguardia dell'interesse pubblico cui è finalizzato il concreto procedimento e che possa pregiudicare, in tal modo ingiustificatamente, l'interesse dei privati. A fronte di un procedimento complesso ma analiticamente disciplinato, finalizzato a garantire l'equilibrio tra le parti insito nell'adozione del modulo consensuale (*recte*: contrattuale), risulta del tutto distonica una disposizione che, regolando direttamente quel procedimento, incide unilateralmente su un elemento della fattispecie, in senso sfavorevole per una sola delle parti. E appare significativo sottolineare che, in tal modo, il legislatore incide sfavorevolmente sulla parte privata e a vantaggio dell'amministrazione pubblica, operando in via legislativa quell'alterazione della parità delle parti tra amministrazione e privato che l'adozione in via amministrativa del modulo consensuale intendeva evitare.

Né tale alterazione della parità delle parti e conseguentemente dell'equilibrio contrattuale appare sorretta, nel caso in esame, da una idonea ragione di interesse pubblico.

L'esigenza, manifestata dalla difesa dell'interveniente, di assicurare l'applicazione del nuovo sistema tariffario a fronte di richieste asseritamente contrastanti con esso da parte della concessionaria, poteva già essere soddisfatta dall'applicazione delle delibere sia del CIPE sia dell'ART nel frattempo intervenute e avrebbe giustificato semmai un diniego di approvazione dei PEF non conformi alle stesse e dei conseguenti aumenti tariffari proprio sulla base di tale difformità, mentre - come si è visto - le delibere impugnate nel giudizio *a quo* sono motivate esclusivamente sulla base dell'intervenuto differimento dei termini in forza delle disposizioni censurate.

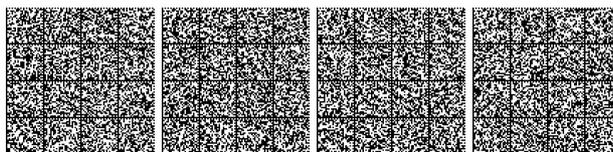
Per converso, come rilevato sia dal giudice *a quo* che da RAV, imponendo di non provvedere nei termini originariamente previsti sull'istanza di adeguamento tariffario e sull'aggiornamento del PEF, alla soluzione di continuità nell'esercizio dell'azione amministrativa e nell'ordinario svolgimento del rapporto contrattuale, si è aggiunto l'effetto di rendere sostanzialmente inoperanti gli istituti volti a favorire la conclusione di procedimenti il cui termine ordinatorio sia scaduto, a garanzia del buon andamento di tale azione amministrativa; con la conseguenza di produrre, a detrimento di quel buon andamento, la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti e, soprattutto, la copertura in via legislativa di comportamenti della pubblica amministrazione astrattamente idonei a generare la sua responsabilità sul piano civilistico.

Gli illegittimi effetti determinati dalle disposizioni censurate, d'altra parte, sono stati accentuati dalle ulteriori dilazioni dei termini dettate dalla normativa successiva, le quali reiterano e consolidano l'alterazione della parità tra la parte pubblica e quella privata, senza che vi sia un interesse pubblico a sorreggere tale mutamento dell'equilibrio.

Non va da ultimo sottaciuto, anche sul piano della ragionevolezza, l'effetto paradossale della censurata posticipazione dei termini procedurali, che non fa altro che alterare la corrispondenza tra fruizione del bene e pagamento del relativo pedaggio, in spregio del principio, posto a garanzia dell'utenza, del *pay for use*, tenendo immuni dagli aumenti delle tariffe proprio i fruitori, in un dato tempo, dell'infrastruttura, e potenzialmente riverberandosi, con i connessi aumenti, sui fruitori futuri.

6.3.3.- L'alterazione dell'equilibrio tra le parti risulta, d'altra parte, particolarmente accentuato sul versante del rapporto contrattuale che discende dalla concessione, con conseguente lesione dell'art. 41 Cost. Va infatti considerato che, in rapporti di tal genere, proprio per la importanza che essi rivestono e per gli interessi che intendono soddisfare, l'equilibrio contrattuale convenuto fra le parti assume massimo rilievo, in quanto funzionale a rendere l'esercizio della concessione in linea con gli interessi del Paese e nella piena garanzia dell'utenza.

Entro tale quadro, il legislatore non perde la possibilità di incidere sul rapporto concessorio, dettando una disciplina normativa in parte diversa da quella vigente all'epoca della stipula della convenzione. Vale in proposito quanto questa Corte afferma costantemente, ovvero che «con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria, [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto



sia costituito da diritti soggettivi perfetti, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)» (sentenza n. 234 del 2020).

Ciò è valso particolarmente nel settore autostradale, ove «le concessioni in essere - per la quasi totalità assentite da decenni e senza l'esperienza di procedure concorsuali - sono il risultato di scelte effettuate con un'ottica non attenta all'efficienza del settore e delle gestioni», con un conseguente quadro «non sufficientemente trasparente sotto il profilo dei criteri, dei modelli tariffari applicati e dei sistemi di ammortamento degli investimenti» (Corte dei conti, sez. centr. contr. amm. Stato, deliberazione n. 18/2019/G).

È sulla scia di valutazioni e considerazioni di questo genere, d'altra parte, che, come si è visto, il legislatore ha ritenuto di istituire un'Autorità di regolazione dei trasporti, affidandole competenze specifiche, da esercitare - si noti - anche in riferimento alle concessioni in essere, in ordine alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe autostradali, nonché alla verifica del rispetto di tali criteri da parte dei soggetti interessati. In presenza di rapporti concessori pluriennali concernenti la gestione di beni comuni di rilievo strategico, infatti, resta prioritario «garantire il rispetto di standard di efficienza ed economicità, a tutela dell'interesse degli utenti al mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 maggio 2022, n. 3484).

Le disposizioni censurate pongono invece una disciplina che - pur non modificando *ex se* la regolazione del rapporto concessorio, in quanto apparentemente si limita a differire i termini per la conclusione dei procedimenti di adeguamento tariffario e di aggiornamento dei PEF - finisce per alterare irragionevolmente l'equilibrio contrattuale tra le parti, sbilanciandolo in favore di una di esse, l'amministrazione concedente, con ricadute negative sugli interessi tanto dei concessionari, quanto dell'utenza.

Il loro effetto sostanziale, infatti, è quello di "bloccare" - e far ripartire daccapo - il procedimento di aggiornamento dei PEF, spostando in avanti il termine per la sua conclusione, ulteriormente differito peraltro con interventi legislativi successivi. Così facendo, il legislatore legittima il silenzio-inadempimento del concedente - il quale, secondo quanto è emerso anche durante la discussione nell'udienza pubblica, allo stato mai ha espressamente rigettato una proposta di PEF - e contestualmente impedisce al concessionario di agire contro tale silenzio.

Incidendo in tal modo sulla relazione paritaria concessoria, in cui come detto sono prevalenti gli elementi del rapporto contrattuale rispetto a quelli autoritativi, non soltanto è leso - come si è detto - il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, che secondo una moderna concezione del potere pubblico impone che il relativo esercizio sia improntato ai canoni di correttezza e del giusto procedimento nonché al principio di doverosità della funzione amministrativa, ma possono determinarsi conseguenze di non poco momento sull'infrastruttura autostradale, sulla sua efficienza e sulla sua sicurezza, che necessitano di manutenzione e investimenti che vanno programmati.

Sotto questo profilo, infatti, l'aggiornamento del PEF e l'adeguamento annuale delle tariffe - che, nel contesto dell'innovato quadro normativo imperniato attorno alle competenze di ART in materia, sono posti in stretta correlazione tra loro - sono funzionali a consentire al concessionario di programmare le capacità di spesa e gli investimenti da effettuare sulla rete autostradale, in modo da assolvere efficientemente agli obblighi contrattuali derivanti dalla convenzione. Il differimento dei termini per la conclusione dei procedimenti qui in esame altera l'equilibrio contrattuale e impedisce al concessionario di avere la provvista finanziaria necessaria, minandone dunque la libertà di iniziativa economica privata.

6.3.4.- Lo sbilanciamento del rapporto concessorio così posto in essere non è funzionale neppure a impedire, secondo quanto affermato nelle difese dal Presidente del Consiglio dei ministri, un asserito aumento ingiustificato delle tariffe, sul presupposto che queste potessero essere calcolate sulla base dei vecchi criteri.

A escludere una tale evenienza stanno proprio l'istituzione dell'ART e la successiva estensione delle sue competenze alle concessioni in essere, che hanno portato alle delibere del 2019, le quali hanno dettato criteri uniformi per il calcolo delle tariffe. Spetta ora a una efficace e doverosa interlocuzione tra le parti, ispirata al principio di buona fede, dare applicazione alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti, aggiornando i PEF e adeguando le tariffe secondo i criteri dettati da tali delibere.

Le disposizioni censurate - e quelle che ne sono seguite - hanno, invece, sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all'aggiornamento dei PEF e all'adeguamento delle tariffe, trasformandola invero in una sequenza di non-provvedimenti.

L'esito è duplice. In primo luogo, si realizza un irragionevole blocco dell'attività amministrativa, che ha quale paradossale conseguenza quella di impedire di dare seguito a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell'autorità di settore. In secondo luogo, viene a crearsi uno squilibrio tra le parti del rapporto concessorio: il concessionario è tenuto agli adempimenti di tutti gli obblighi inerenti alla concessione, e specificati nella convenzione, senza peraltro poter contare sulla provvista finanziaria che il sistema normativo gli garan-



tisce in tempi prestabiliti; l'amministrazione concedente è esonerata, per un tempo limitato ma indefinito e comunque di significativa durata, dall'adempimento degli obblighi assunti nei confronti del concessionario, a garanzia delle esigenze economiche dell'impresa, e, correlativamente, della sicurezza dell'infrastruttura a tutela dell'utenza.

6.3.5.- Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, nonché del medesimo art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito.

Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate.

6.3.6.- La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle disposizioni che, incidendo sul testo originario dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, hanno ulteriormente differito i termini ivi previsti, così aggravando i vizi di costituzionalità in questa sede accertati. Gli atti legislativi in questione, nella loro sequenza, sono ancor più sintomatici del cattivo uso del potere legislativo sopra riscontrato.

Devono pertanto essere dichiarati costituzionalmente illegittimi anche l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, l'art. 24, comma 10-bis, del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, e l'art. 10, comma 4, del d.l. n. 198 del 2022, come convertito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8 e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea», convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2021, n. 21;

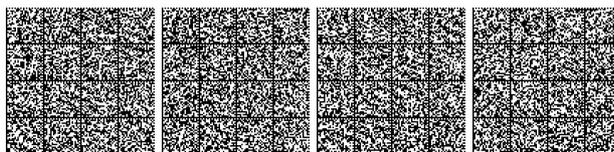
2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5, del decreto-legge n. 183 del 2020, come convertito;

3) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156;

4) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 10-bis, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25;

5) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 14;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.l. n. 162 del 2019, come convertito e nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 77 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe;



7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5, del d.l. n. 183 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge n. 21 del 2021, sollevata, in riferimento all'art. 77 Cost., dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con la sentenza non definitiva indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250147

N. 148

Sentenza 24 settembre - 15 ottobre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Elezioni - Elezioni regionali - Verifica delle dichiarazioni e dei rendiconti delle spese elettorali in esito alle elezioni regionali nella Regione autonoma della Sardegna del 25 febbraio 2024, presentati dalla candidata Alessandra Todde, attuale Presidente della Regione autonoma Sardegna - Accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale - Ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024, nella parte in cui dispone che si impone "la decadenza dalla carica del candidato eletto" e "la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna" - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti dello Stato, del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari e del Ministero della giustizia - Violazione dei principi fondamentali dello Stato in materia di ineleggibilità e incompatibilità nonché del diritto di elettorato passivo - Non spettanza allo Stato, e per esso al Collegio di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'Appello di Cagliari, di imporre "la decadenza dalla carica del candidato eletto" a Presidente della Regione e di disporre "la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna" e, per l'effetto, annullamento *in parte qua* della suddetta ordinanza-ingiunzione - Impregiudicata possibilità di riqualificazione dei fatti, rimessa al giudice civile competente per il giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

- Ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024.
- Costituzione, artt. 97 e 122; statuto speciale per la Sardegna, artt. 15, 35 e 50; legge regionale statutaria 12 novembre 2013 n. 1, artt. 1 e 22.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito dell'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024, depositata il 3 gennaio 2025 e notificata in pari data al Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Alessandra Todde, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato il 3 marzo 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia;

visto l'atto d'intervento di Riccardo Fercia per sé medesimo;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Omar Chessa e Antonio Saitta per la Regione autonoma della Sardegna, Riccardo Fercia per il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

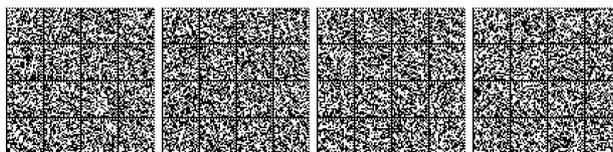
deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso depositato il 3 marzo 2025 e iscritto al n. 2 del reg. confl. enti del 2025, la Regione autonoma della Sardegna, in persona del vice-Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (e, per esso, della Presidenza del Consiglio dei ministri), del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari e del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al predetto Collegio «imporre “la decadenza dalla carica del candidato eletto” a Presidente della Regione, e disporre con “ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale ... l'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna”».

Per l'effetto, la ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione adottata dal Collegio regionale di garanzia elettorale in data 20 dicembre 2024, e notificata il 3 gennaio 2025, nella parte in cui essa riporta le seguenti affermazioni: «si impone ..., stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al Presidente del Consiglio Regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, L. 515/93. P.Q.M Tenuto conto delle violazioni della normativa, così come suindicate, dispone la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna ...».

1.1.- Mediante tale atto, il menzionato Collegio regionale, a seguito della verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati da Alessandra Todde, eletta Presidente della Regione autonoma della Sardegna in esito alle elezioni regionali del 25 febbraio 2024 (cui ha fatto seguito, in data 20 marzo 2024, la proclamazione degli eletti), ha irrogato



nei confronti della stessa Todde la sanzione amministrativa di euro 40.000,00, «tenuto conto della molteplicità e della rilevanza delle irregolarità riscontrate, della totale inosservanza della normativa di cui alla Legge 515/1993 e L.R. Sardegna n. 1/94», ingiungendole il relativo versamento nel termine di trenta giorni dalla notifica del provvedimento. Inoltre, ha disposto la trasmissione dell'ordinanza-ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale per quanto di sua competenza «in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna», nonché alla Procura della Repubblica con riguardo alle anomalie riscontrate.

In motivazione, il Collegio regionale di garanzia elettorale - a fronte delle sette contestazioni che erano state, in precedenza, formulate nei confronti di Alessandra Todde, e valutata la memoria difensiva dell'interessata - ha ritenuto superata solo la contestazione numero 6), confermando, invece, tutte le altre, concernenti la violazione, sotto diversi profili, della disciplina sulle spese della campagna elettorale, di cui all'art. 7, commi 3, 4 e 6, della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), come richiamato dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 27 gennaio 1994, n. 1 (Norme per la disciplina, la trasparenza e il contenimento delle spese per la campagna elettorale nelle elezioni per il Consiglio regionale e abrogazione della legge regionale 16 maggio 1984, n. 32).

Nel dettaglio, quanto alla contestazione numero 1), relativa alla non conformità della dichiarazione di spesa e di rendiconto a quanto stabilito dal citato art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993, il Collegio ha rilevato che i moduli di dichiarazione di spesa, originariamente inviati dalla candidata, recavano l'indicazione di spese pari a euro 90.629,98 nonché la somma per contributi ricevuti pari a euro 90.670,01. Tali moduli, in quanto firmati solo da Alessandra Todde e accompagnati da un rendiconto di spese e di finanziamenti afferenti a un comitato denominato «Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna», non sarebbero stati idonei a chiarire se le spese riguardassero la singola candidata alla carica presidenziale ovvero la campagna elettorale dei candidati consiglieri sostenuti dal menzionato movimento. Con la propria memoria difensiva, ha aggiunto il Collegio, l'interessata si è limitata a «sconfessare quanto già precedentemente asserito», dichiarando di non aver sostenuto alcuna spesa; tuttavia, una simile dichiarazione contraria non sarebbe ammissibile a norma di legge e, oltretutto, non risolverebbe la rilevata non conformità, sollevando, anzi, «l'ulteriore problema» della corrispondenza al vero delle iniziali dichiarazioni di spesa.

Con riguardo alla contestazione numero 2), il Collegio ha accertato la mancata nomina del mandatario che, ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4, della legge n. 515 del 1993, ha il compito di raccogliere i fondi per il finanziamento della campagna elettorale e di registrare e attestare la veridicità delle operazioni compiute. Nel caso di specie, peraltro, a tale mancanza - non sanabile - si aggiungerebbe la circostanza che «i finanziamenti e le spese per la propaganda elettorale (come risulta dall'estratto conto prodotto) non sono attribuibili solo al partito di appartenenza della Todde, ma anche ad altri partiti (PD e Sinistra Futura), così venendo a snaturare anche la natura del comitato che avrebbe finanziato la sua campagna elettorale». La raccolta dei fondi, ha osservato il Collegio, ha un ampio respiro, «che coincide con il programma del Partito e di tutti i candidati che appartengono allo stesso, ma non può essere affatto uno strumento per sostenere tutte le spese che si riferiscono solo ad un singolo candidato - come sembra essere avvenuto per la candidata Todde». Ne risulterebbe pregiudicato il canone di trasparenza che impone di «individuare gli autori di ogni singolo finanziamento percepito dal candidato partecipante alle elezioni».

Quanto precede, a giudizio del Collegio, confermerebbe altresì la fondatezza delle ulteriori contestazioni di cui ai numeri 3), 4), 5) e 7), riguardanti, rispettivamente, la mancata apertura di un conto corrente dedicato, la mancata asseverazione e sottoscrizione del rendiconto da parte del mandatario (mai nominato, come già riferito), la mancata produzione dell'estratto del conto corrente dedicato e l'ambigua sorte delle «operazioni Paypal» (riguardanti «16 finanziamenti/donazioni ricevute per la campagna elettorale»), richiamate dall'elenco prodotto dalla candidata, rispetto alle quali non sarebbe dato conoscere il conto corrente in cui sarebbero confluite. Riguardo a quest'ultimo punto, non troverebbero riscontro le dichiarazioni difensive di Alessandra Todde, secondo le quali tali operazioni sarebbero confluite nel conto corrente del comitato elettorale.

Da ultimo, il Collegio regionale di garanzia elettorale ha evidenziato, come ulteriore anomalia, «la presenza nel cassetto fiscale di una fattura intestata alla candidata Todde - e mai depositata dalla medesima - relativa alle spese Enel dell'11.01.24 (Euro 153,16) del locale sito in Cagliari [...] che risulta essere stato preso in locazione proprio dalla predetta come sede della propria campagna elettorale».

Alla luce delle «rilevate irregolarità e violazione delle norme penali inerenti il deposito di dichiarazioni contrastanti e delle anomalie rilevate», ha concluso l'ordinanza, «si impone la trasmissione di copia degli atti succitati alla Procura della Repubblica in sede per quanto di eventuale competenza, nonché la comminazione delle sanzioni amministrative e, infine, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al Presidente del Consiglio Regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, L. 515/93».



1.2.- A sostegno del proprio ricorso, la Regione autonoma della Sardegna deduce la violazione degli artt. 15, 35 e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), degli artt. 97 e 122 della Costituzione e degli artt. 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 (Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna).

La ricorrente muove dalla duplice premessa secondo cui i Collegi regionali di garanzia elettorale avrebbero natura amministrativa (e non giurisdizionale), come risulterebbe dalla sentenza di questa Corte n. 387 del 1996, e sarebbero altresì imputabili «al sistema ordinamentale statale». La vigilanza sul rispetto delle norme in materia di rendiconti elettorali, infatti, integrerebbe «una funzione che esprime un'esigenza unitaria dell'ordinamento repubblicano». Si osserva che tali organi, in base alla legge n. 515 del 1993, «sono incardinati in seno all'amministrazione giudiziaria» e svolgono funzioni di vigilanza e sanzionatorie con riguardo alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. L'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 ha poi disposto che gli stessi collegi svolgano tali funzioni con riguardo alle elezioni del Consiglio regionale della Sardegna. Ma non potrebbe ritenersi che il medesimo organo abbia natura statale quando vigila sulle campagne relative alle elezioni politiche nazionali e assuma, invece, natura regionale allorché svolga funzioni di vigilanza sulle competizioni elettorali regionali.

Ciò posto, l'impugnata ordinanza-ingiunzione avrebbe comportato una menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione autonoma della Sardegna. Nell'imporre la decadenza del Presidente della Regione, infatti, essa implicherebbe altresì «la dissoluzione anticipata del Consiglio regionale in virtù del dispositivo aut simul stabunt aut simul cadent, con conseguente indizione di nuove elezioni presidenziale e consiliare e con effetti, perciò, irreversibili sulla permanenza in carica di tutti gli altri consiglieri regionali, oltre che del Presidente e della Giunta regionale». Da ciò sarebbe apprezzabile il «tono costituzionale» dell'odierno conflitto, promosso a difesa delle competenze statutariamente attribuite all'organo consiliare e a tutti gli altri organi di vertice della Regione (laddove, si sottolinea, il diverso diritto di elettorato passivo di Alessandra Todde «potrà [esser fatto] valere in altra sede»).

L'atto impugnato avrebbe realizzato «un tipico caso di “cattivo esercizio” o “sviamento del potere”, che ha indebitamente interferito nella “sfera di competenza costituzionale” della Regione Sardegna». La lesione deriverebbe in modo immediato dall'atto, a prescindere sia dalla sua impugnabilità con i rimedi ordinari, sia da una sua (supposta) natura non immediatamente esecutiva. Pur rimettendo l'effetto di decadenza ad una successiva pronuncia del Consiglio regionale (come, del resto, stabilisce l'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994), l'ordinanza-ingiunzione avrebbe tuttavia presunto il dovere del Consiglio stesso di conformarsi ad essa, come si ricaverebbe dalla lettura del verbale n. 14 della seduta del 20 dicembre 2024. In tal modo, l'ordinanza impugnata avrebbe acquisito le caratteristiche, più volte indicate dalla giurisprudenza costituzionale, dell'atto che, «anche se preparatorio o non definitivo», è diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare una menomazione delle possibilità di esercizio dell'altrui sfera di attribuzioni (vengono qui richiamate, tra le altre, le sentenze di questa Corte n. 332 del 2011 e n. 89 del 2006, la quale ultima ha ritenuto lesive, e impugnabili con il mezzo del conflitto, anche note ministeriali meramente interne laddove contenenti una chiara manifestazione di volontà in ordine alla spettanza della competenza).

I profili di menomazione lamentati dalla Regione ricorrente si concretizzerebbero in tre violazioni di legge, relative: a) ad un vizio della comunicazione, resa ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993; b) all'insistenza dei presupposti per la sanzione della decadenza e c) all'inesatta qualificazione della peculiare posizione del Presidente della Regione quale consigliere regionale.

Quanto alla prima delle lamentate violazioni, la ricorrente premette che, a norma dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993, richiamato dall'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, il Collegio regionale di garanzia elettorale, al fine della dichiarazione di decadenza, deve dare «comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Tale comunicazione - che, per quanto riguarda le elezioni regionali, è indirizzata al Presidente del Consiglio regionale, come indicato dall'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 - dovrebbe individuare con precisione le disposizioni che, nel caso di specie, determinano la sanzione della decadenza: e tali disposizioni, osserva la Regione, non possono esaurirsi nel richiamo al comma 7 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993, che di per sé non contempla alcuna ipotesi di decadenza e che, piuttosto, rinvia ai «casi espressamente previsti nel presente articolo». Il rinvio non potrebbe che riferirsi alle ipotesi di decadenza specificamente previste dai commi 8 e 9 dello stesso art. 15, che hanno ad oggetto, rispettivamente, la mancata tempestiva presentazione della dichiarazione sulle spese elettorali nonostante la diffida ad adempiere e il superamento dei limiti massimi di spesa consentiti in misura pari o superiore al doppio. Nel caso di specie, la comunicazione inviata al Presidente del Consiglio regionale, che si è limitata a richiamare l'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993, sarebbe incompleta, non avendo fatto cenno a nessuna delle violazioni indicate dai successivi commi 8 e 9.



Quanto al profilo di menomazione sub *b*), la Regione osserva che nessuna delle contestazioni rivolte ad Alessandra Todde ricadrebbe tra quelle che determinano la decadenza ai sensi dei menzionati commi 8 e 9. Anzi, con riguardo alla fattispecie di cui al comma 8, l'ordinanza-ingiunzione ha addirittura precisato che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto», ma solo «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata». Rispetto, poi, alla fattispecie di cui al comma 9, la Regione sostiene che la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 non offrirebbe alcun criterio per determinare i limiti alle spese elettorali dei candidati alla Presidenza della Regione, essendo essa riferibile solo ai candidati al Consiglio regionale.

Quanto, infine, al profilo di menomazione sub *c*), la ricorrente sostiene che il Collegio regionale di garanzia elettorale sarebbe incorso in un erroneo presupposto interpretativo, avendo ritenuto che la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 sia applicabile anche al Presidente della Regione eletto a suffragio universale e diretto, in quanto avente una posizione assimilabile a quella del consigliere regionale. Si osserva nel ricorso che la menzionata legge regionale risale a un momento storico nel quale il Presidente della Giunta regionale era ancora eletto dal Consiglio regionale in seno ai propri componenti (in base all'allora vigente art. 36, primo comma, dello statuto speciale di autonomia) e, pertanto, non poteva contemplare la figura del Presidente elettivo (che caratterizza la forma di governo regionale oggi vigente). Peraltro, si fa notare che, a norma dell'art. 3, comma 2, della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), il Presidente non può oggi equipararsi a un consigliere regionale elettivo, «essendo infatti eletto in capo ad altro organo, e cioè in capo all'organo monocratico denominato "Presidente della Regione"». Tale carica sarebbe assistita da un sistema di elezione «diverso da quello dei consiglieri regionali sotto diversi profili» (modalità di espressione del voto; delimitazione dell'ambito spaziale della candidatura, che coincide non con una singola circoscrizione, ma con l'intero territorio regionale).

Che la legge regionale sulla rendicontazione delle spese elettorali non sia applicabile al Presidente, peraltro, discenderebbe anche dall'espresso disposto dell'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, a norma del quale, in materia di ineleggibilità e incompatibilità, si applicano «le leggi statali» fino all'approvazione di una disciplina regionale, ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale. Il rinvio alle leggi statali escluderebbe, in radice, l'applicabilità dell'intera legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 e, in particolare, dei suoi artt. 3 e 5, che a loro volta richiamano le norme di cui agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. Dal canto suo, l'art. 20 di quest'ultima legge, viceversa applicabile in quanto «legge statale» atta a disciplinare, transitoriamente, le elezioni del Consiglio regionale sardo, non include l'art. 7 tra le disposizioni della medesima che sono applicabili alle elezioni regionali e, quindi, non consentirebbe di estendere al territorio sardo la disciplina sui limiti delle spese elettorali dettata dalla legge n. 515 del 1993.

1.3.- In via subordinata, qualora si dovesse ritenere che l'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 sia applicabile alla fattispecie *de qua* e che il Collegio regionale di garanzia elettorale abbia agito applicando un'ipotesi decadenza autonoma, rinvenibile nella medesima norma, la Regione ricorrente chiede che questa Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale della disposizione stessa.

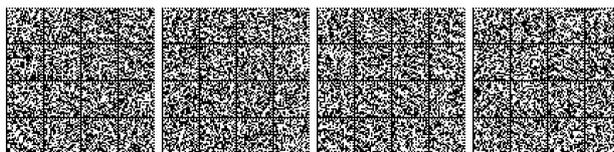
Si argomenta, al riguardo, la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., del principio di legalità, desunto dagli artt. 25 e 97 Cost., del diritto di difesa in giudizio, previsto dall'art. 24 Cost., e del diritto di elettorato passivo (art. 48 Cost.), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Se l'indicato comma 7 dell'art. 15 dovesse essere inteso nel senso di stabilire un'ipotesi decadenza autonoma («come, invero, sembrerebbe deporre il comma 10 del medesimo art. 15», si aggiunge), si tratterebbe di una misura sanzionatoria «gravissima», in quanto «incidente sul diritto fondamentale all'elettorato passivo», a fronte di una fattispecie «descritta dalla norma legislativa in termini assolutamente generici e indeterminati». La sanzione della decadenza di cui all'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 si riferirebbe, infatti, alla «violazione di qualsiasi e non meglio individuata norma applicabile allo svolgimento delle campagne elettorali ancorché le numerosissime leggi in materia [...] siano accompagnate già da specifiche sanzioni, ora di ordine penale, ora pecuniario, ora incidenti sul diritto all'elettorato».

La questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente avrebbe «certamente» rilevanza ai fini del decidere, in quanto, se la norma in questione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, «risulterebbe acclarato che non spettava allo Stato [...] dichiarare la decadenza della Ing. Todde».

Quanto alla non manifesta infondatezza, vengono evidenziati diversi profili di contrasto con la Costituzione.

Si osserva, anzitutto, che la giurisprudenza di questa Corte «ha sempre censurato le disposizioni legislative sanzionatorie a fattispecie indeterminata e generica» (con richiamo, qui, tra le altre, alla sentenza n. 110 del 2023), e ciò con riguardo non solo alla materia penale, ma anche alle sanzioni amministrative che incidano su diritti fondamentali



(come, nella specie, l'elettorato passivo). Le stesse cause di ineleggibilità andrebbero tipizzate con sufficiente precisione, al fine di evitare situazioni di incertezza. Nel caso di specie, l'indeterminatezza della fattispecie sanzionatoria «non consente al destinatario del precetto di avere reale cognizione di quale sia la condotta esigibile per non cadere nell'ipotesi sanzionata», con conseguente violazione dei parametri costituzionali prima indicati.

In secondo luogo, si sofferma l'attenzione sulla particolare causa di ineleggibilità prevista dalla disposizione censurata, riferita, in modo generico, al candidato che abbia violato le «norme che disciplinano la campagna elettorale». La categoria dell'ineleggibilità, per regola generale, dovrebbe preesistere all'elezione per poter dispiegare effetti invalidanti, posto che essa incide sulla parità di condizioni tra i vari candidati (come anche affermato dalla giurisprudenza costituzionale, che ne avrebbe tratto le conseguenti differenze rispetto alla figura dell'incompatibilità). Pertanto, essa sarebbe evocata impropriamente nel caso di specie, in cui si tratta dell'omesso o erroneo adempimento agli obblighi di pubblicità sui finanziamenti e sulla gestione delle spese elettorali, e non di «una condizione personale preesistente all'elezione e, in termini oggettivi, suscettibile di condizionare la libera manifestazione del consenso degli elettori». Sarebbero, inoltre, ravvisabili altre «palesi incongruità», non essendo dato comprendere se l'ineleggibilità prevista dall'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 debba considerarsi «assoluta» (cioè, applicabile a qualsiasi carica elettiva), ovvero «relativa» (in quanto riferita alla sola carica per la quale l'eletto non abbia rispettato le norme sulla campagna elettorale), né se essa trovi applicazione solo «pro-futuro» ovvero anche «pro-*praeterito*» (cioè, come «ineleggibilità sopravvenuta»). L'ineleggibilità, in realtà, potrebbe essere solo relativa e temporanea, perché altrimenti si trasformerebbe in una causa del tutto ablativa (e non semplicemente limitativa, come ammetterebbe l'art. 48, ultimo comma, Cost.) del diritto all'elettorato passivo. In ogni caso, l'uso dell'istituto in chiave sanzionatoria «ne snaturerebbe la funzione [...] ontologicamente posta ad anticipato presidio dell'ordinato svolgimento della competizione elettorale», viepiù se la fattispecie in esame venga confrontata con le altre ipotesi di ineleggibilità previste dall'ordinamento.

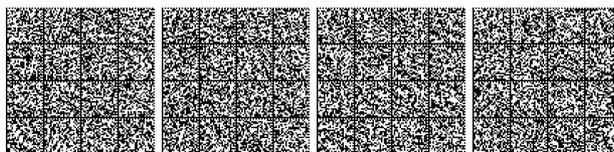
La Regione ricorrente prospetta, infine, «[i]n via del tutto subordinata», un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993, nella parte in cui esso stabilisce che l'accertata violazione delle norme sulla campagna elettorale costituisce causa di ineleggibilità, anziché «costituisce causa di ineleggibilità sopravvenuta», e nella parte in cui prevede che tale accertamento «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza», anziché «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo ove non rimossa nel ragionevole termine assegnato a seguito di contestazione effettuata con delibera della Camera di appartenenza». L'«unica possibilità» di ricondurre la norma a conformità a Costituzione sarebbe, infatti, una «pronuncia additiva/sostitutiva», mediante la quale la categoria dell'ineleggibilità venga trattata «in conformità ai principi costituzionali in materia», che considerano le condizioni di ineleggibilità sopravvenute «come ipotesi di incompatibilità», connotate dal fatto di concedere all'interessato «un congruo e ragionevole termine per rimuovere la causa ostativa al mantenimento del *munus publicum*». Ciò, in linea sia con il «principio fondamentale», applicabile anche alle regioni ad autonomia speciale, che è dettato dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), sia con la giurisprudenza costituzionale, che avrebbe più volte affermato, per l'appunto, la «doverosità della concessione di un termine a favore dell'interessato per rimuovere la causa di ineleggibilità sopravvenuta (da valere quale incompatibilità)».

2.- Nel giudizio ha spiegato intervento ad opponendum Riccardo Fercia, in qualità di componente del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, intervento cui poi lo stesso ha dichiarato di rinunciare nel corso dell'udienza pubblica di discussione.

3.- Si è costituito nel giudizio lo stesso Collegio, che ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso sotto diversi profili.

3.1.- Anzitutto, l'atto impugnato sarebbe imputabile non allo Stato, ma alla medesima Regione autonoma della Sardegna. Questa infatti, mediante l'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, avrebbe optato per lo strumento dell'«avalimento amministrativo», posto che le funzioni dei Collegi regionali di garanzia elettorale sono state attribuite, per le elezioni regionali, al medesimo Collegio competente quanto alle elezioni di Camera e Senato. Tale organo, pertanto, pur rimanendo «statale», sarebbe chiamato ad adottare provvedimenti «regionali», imputabili cioè alla regione «quale effettiva titolare della funzione concretamente esercitata mediante avalimento di un ufficio statale». Di conseguenza, «il denunciato conflitto non esiste, semplicemente perché la ricorrente ha impugnato un atto imputabile alla sua stessa amministrazione».

Difetterebbe, peraltro, l'attualità della lesione lamentata. L'ordinanza impugnata, infatti, si sarebbe limitata a irrogare una sanzione pecuniaria, come emergerebbe dal dispositivo della stessa, trasmettendo poi gli atti al Presidente del Consiglio regionale per quanto di sua competenza (trasmissione equivalente all'obbligo di rapporto, previsto in via generale per le sanzioni amministrative, dall'art. 17, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»). Né l'espressione «si impone [...] la decadenza», contenuta nella motivazione del provvedimento di cui si tratta, potrebbe essere interpretata «contro il dispositivo».



Questa Corte, nella sentenza n. 387 del 1996, avrebbe chiarito che la decadenza derivante dall'accertamento della violazione ad opera del Collegio regionale di garanzia elettorale «consegue in modo diretto, non già da tale pur definitiva decisione, bensì dalla delibera della Camera di appartenenza», come prevede l'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993.

Pertanto, osserva il Collegio, mentre le sanzioni pecuniarie dallo stesso irrogate sono impugnabili dinanzi al giudice ordinario (mediante il giudizio di opposizione di cui all'art. 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), la decadenza dovrebbe essere deliberata dalla camera di appartenenza del candidato eletto e, solo allora, in quanto «atto non già politico ma di alta amministrazione», potrebbe attivarsi l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo. La giurisdizione di quest'ultimo (in assenza di autodichia dell'assemblea di appartenenza) sarebbe, peraltro, coerente con la natura di «interesse legittimo» della posizione soggettiva lesa, quella del consigliere eletto, il cui «diritto soggettivo» di elettorato passivo non sarebbe affatto «affievolito» dal provvedimento di decadenza: semmai, all'esito dell'accertamento delle violazioni commesse, quel diritto risulterebbe «esercitato in termini scorretti» (per le violazioni di legge commesse dal candidato), con conseguente misura di «decadenza» approntata dalla legge rispetto alla quale l'interessato vanterebbe un «interesse legittimo irriducibile agli ostacoli soggettivi dell'incandidabilità, incompatibilità ed ineleggibilità».

In definitiva, secondo la parte resistente, la Regione sarebbe «doppiamente 'in conflitto con se stessa'»: sia perché l'atto impugnato sarebbe alla stessa imputabile, per «avvalimento», sia perché la decadenza, non ancora pronunciata, dovrà essere deliberata da un suo organo, il Consiglio regionale.

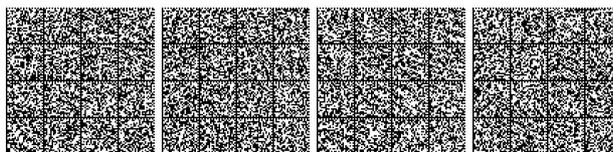
3.2.- Un ulteriore profilo di inammissibilità è, poi, evidenziato con riguardo al fatto che, non essendosi ancora pronunciato l'unico organo competente a dichiarare la decadenza, il giudizio cui è chiamata questa Corte avrebbe ad oggetto «poteri non ancora esercitati» e si tramuterebbe in «una sorta di 'consulenza preventiva' [...] onde svincolare i consiglieri regionali in carica dalle loro responsabilità istituzionali e dal controllo della giurisdizione». Sotto questo profilo, si apprezzerebbe, nuovamente, la mancanza di attualità dell'odierno conflitto.

3.3.- Ancora con riguardo alla ritenuta «inammissibilità» del ricorso, in quanto «impugnazione 'parallela' elusiva della giurisdizione», il Collegio sottolinea che la propria ordinanza-ingiunzione non si sarebbe potuta spingere fino ad invadere la competenza del Consiglio regionale quanto alla qualificazione delle violazioni accertate, rilevando piuttosto come «'rapporto' al Consiglio regionale sub specie facti». Per questa ragione, quindi, essa si sarebbe astenuta dal sussumere tali violazioni in alcuna delle tre figure di decadenza, previste dai commi 7, 8 e 9 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993. In linea astratta, peraltro, non vi sarebbero dubbi che la violazione dei precetti sulla campagna elettorale, prescritti da tale legge, comporti l'effetto di decadenza del candidato eletto, come peraltro affermato da questa Corte nella sentenza n. 387 del 1996: altrimenti ragionando, quei precetti «sarebbero in ultima analisi *leges imperfectae*», alla cui violazione, da parte del candidato, si accompagnerebbe la certezza di conservare comunque l'ufficio. Le ipotesi di decadenza previste dall'art. 15 della legge n. 515 del 1993 sarebbero, dunque, «tre, e non due», come confermerebbe anche il comma 10 dello stesso art. 15.

Sotto un secondo profilo, non corrisponderebbe al vero che l'ordinanza impugnata avrebbe escluso la violazione di cui al comma 8 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 (mancato deposito della dichiarazione di spesa e di rendiconto). Piuttosto, il Collegio regionale di garanzia elettorale - sostiene l'interveniente - avrebbe contestato ad Alessandra Todde «il mancato deposito non già in senso materiale, ma [...] in senso giuridico, per aver quest'ultima prodotto, in un primo momento, una dichiarazione del tutto avulsa dai requisiti costitutivi di essa, per di più paradossalmente 'autosmentita', in un secondo momento, da una dichiarazione eguale e contraria».

Viene, infine, trattato un terzo punto, concernente la pretesa non applicabilità, alla fattispecie *de qua*, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Non sarebbe corretto il presupposto da cui muove il ricorso, e cioè che quest'ultima sia stata abrogata dalla legge statut. n. 1 del 2013: l'effetto abrogativo, da ricondurre alle previsioni dell'art. 15 dello statuto sardo, dovrebbe considerarsi circoscritto, infatti, alle sole cause di ineleggibilità e incompatibilità riferite alle «cariche istituzionali» e alla «forma di governo della Regione» e, quindi, solo a quelle aventi portata «generale» (legate, cioè, all'indebito vantaggio che un candidato ritrae dal possesso di un particolare ufficio, in violazione della par condicio elettorale) e non anche a quelle di natura «speciale». L'ineleggibilità implicante decadenza, «intesa come sanzione ripristinatoria», sarebbe dunque rimasta affidata a una *lex specialis* (appunto, la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994) che disciplina le campagne elettorali regionali.

3.4.- Il Collegio regionale di garanzia elettorale, infine, sottopone a critica anche la richiesta a questa Corte di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993. Siffatta questione - si osserva - potrebbe essere sollevata solo dal giudice chiamato a conoscere dell'effettivo provvedimento di decadenza, ossia il giudice amministrativo, e solo una volta che il relativo potere sia stato esercitato (da parte del Consiglio regionale).



Nel merito della questione prospettata, poi, si osserva che la contestata previsione di decadenza sarebbe «non solo costituzionalmente compatibile, ma anche costituzionalmente necessaria». Il paventato scioglimento dell'organo consiliare, derivante dalla decadenza del Presidente della Regione, sarebbe un immediato precipitato della regola statutaria «simul stabunt, simul cadent», prevista coerentemente all'assetto costituzionale vigente nella Regione dopo la riforma del 2001. L'ingiusto vantaggio di cui abbia beneficiato, durante la campagna elettorale, il candidato eletto al massimo incarico governativo regionale non potrebbe non comportare, quale «necessità costituzionale», la decadenza «dell'intera legislatura»: sanzione, quest'ultima, da ritenersi «proporzionat[a] alla gravità della fattispecie». Le norme che disciplinano la campagna elettorale, in definitiva, dovrebbero essere rigorosamente rispettate, «perché da quella campagna elettorale, che deve essere 'giusta', dipende tutto l'assetto dell'amministrazione regionale».

4.- Si sono altresì costituiti in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della giustizia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso della Regione autonoma della Sardegna «siccome inammissibile».

Richiamato l'esito dei controlli svolti, nei confronti della candidata eletta, da parte del Collegio regionale di garanzia elettorale, come poi confluito nell'ordinanza-ingiunzione oggetto di impugnativa, la difesa statale sostiene anzitutto il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, «in ragione della natura non giurisdizionale, bensì amministrativa, del Consiglio di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari» (con richiamo ancora alla sentenza n. 387 del 1996 di questa Corte).

Non sarebbe ravvisabile, nella specie, il «rapporto di strumentalità» tra l'organo che ha adottato l'atto impugnato e lo Stato. Tale organo piuttosto - che pure manterrebbe natura statale «quando esercita le proprie funzioni in ordine alle elezioni del Parlamento italiano» - in questo caso avrebbe svolto funzioni ad esso attribuite dalla stessa Regione Sardegna, per effetto delle previsioni dell'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 1 del 1994. Proprio perché si tratta delle funzioni di vigilanza sulle campagne elettorali regionali, da ricondurre alla materia (quella della disciplina dei casi di ineleggibilità del Presidente della Regione) che l'art. 3, comma 1, della legge cost. n. 2 del 2001 attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna, verrebbero in rilievo «interessi pubblici non unitari ex articolo 5 della Costituzione, bensì prettamente autonomistici».

Difetterebbe, dunque, «il presupposto (inter)sogettivo del sollevato conflitto di attribuzioni, ossia la natura statale dell'organo il cui atto è stato impugnato».

5.- Con successive memorie, il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari ha svolto ulteriori difese a sostegno delle conclusioni già rese.

5.1.- In particolare, con la memoria depositata il 29 aprile 2025, l'organo resistente è tornato a soffermarsi sulla contestazione numero 1) di cui all'impugnata ordinanza-ingiunzione, relativa alla non conformità della dichiarazione di spesa e di rendiconto presentata, il 15 giugno 2024, dalla candidata Alessandra Todde.

Al fine di intendere correttamente il senso della contestazione, assumerebbe rilievo il fatto che, a quella dichiarazione, era stato allegato non un rendiconto sottoscritto dalla candidata e controfirmato dal suo mandatario (come prevede l'art. 7, comma 6, ultimo periodo, della legge n. 515 del 1993), ma «il rendiconto di un soggetto terzo, vale a dire il 'Comitato elettorale del Movimento 5 Stelle', non riconducibile né ad un candidato, né al partito nelle cui liste [Alessandra Todde] si era candidata» (infatti, si sottolinea, il rendiconto era controfirmato «dall'on. Emiliano Fenu in qualità di tesoriere del Comitato»). Da ciò sarebbe derivata, sottolinea il Collegio resistente, la «giuridica inesistenza del binomio inscindibile 'dichiarazione-rendiconto'». In quanto corredata da un «rendiconto altrui», la dichiarazione sulle spese, pur presentata dalla candidata, doveva considerarsi «giuridicamente inesistente perché carente di un requisito essenziale» e inidonea a consentire di ricostruire entrate e spese del candidato: risultava, così, integrata la fattispecie del «mancato deposito» della dichiarazione, sanzionata dall'art. 15, commi 5 e 8, della legge n. 515 del 1993 e in tal senso contestata dall'atto impugnato. A seguito della contestazione, Alessandra Todde ha poi reso (in data 3 dicembre 2024) la sua seconda dichiarazione, nella quale ha affermato di non aver sostenuto alcuna spesa, dichiarazione che comunque non si collegherebbe al partito nelle cui liste era candidata, ma al menzionato Comitato elettorale.

Alla luce di ciò, puntualizza l'organo resistente, andrebbe inteso il passaggio dell'ordinanza-ingiunzione (che la Regione, nel suo ricorso, avrebbe travisato) in cui si legge che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto», ma solo «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata». Con ciò, il Collegio regionale di garanzia elettorale - che aveva, in quel passaggio, significativamente richiamato le scansioni procedurali della diffida e della concessione di un termine pari a quindici giorni, come previsto dall'art. 15, comma 8, della legge n. 515 del 1993 - avrebbe inteso contestare il «mancato deposito [...] in senso giuridico», e non «in senso materiale», della dichiarazione sulle spese, senza tuttavia intendere pronunciarsi su alcuna delle tre fattispecie di decadenza di cui ai commi 7, 8 e 9 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993. Spetterebbe, infatti, «solo al Consiglio regionale sussumere - cioè appunto 'qualificare in diritto' - le violazioni accertate [...] in una (o più) delle tre figure legali implicanti decadenza».



Il Collegio resistente passa, poi, ad argomentare nuovamente la natura “regionale” del provvedimento impugnato e l’applicabilità, al caso di specie, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994.

5.2.- Con ulteriore e successiva memoria, depositata il 30 maggio 2025, lo stesso Collegio - a corredo della sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848, contestualmente depositata - ha svolto nuove difese, insistendo per l’inammissibilità o, comunque, nel merito, per la non fondatezza del ricorso.

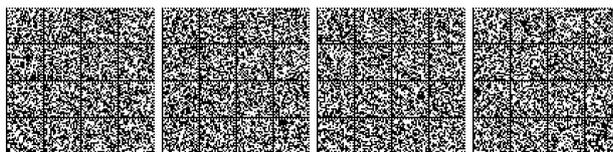
Riferisce la parte resistente che, con la menzionata sentenza, il Tribunale di Cagliari ha respinto l’opposizione all’ordinanza-ingiunzione presentata da Alessandra Todde. Ciò, sulla scorta di «tre fondamentali arresti in materia», ossia la richiamata sentenza n. 387 del 1996 di questa Corte, nonché Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 21 ottobre 2021, n. 16781 (già richiamata nella precedente memoria difensiva), e Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 13 aprile 2017, n. 9587 (parimenti depositata dalla parte). Quest’ultima, in una fattispecie «identic[a]» a quella che qui occupa, avrebbe affermato il principio di diritto secondo cui il deposito di atti oggettivamente inidonei a ricostruire entrate e uscite della campagna elettorale dei candidati equivale al mancato deposito in senso materiale del rendiconto di cui all’art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993. Anche in quel caso - prosegue la parte resistente - era accaduto che il candidato, sanzionato dal Collegio regionale di garanzia elettorale «come se non avesse depositato alcunché, aveva allegato conteggi non controfirmati, per asseverazione, dal mandatario elettorale oltre che privi del corredo di documentazione di legge, inerente all’inflessibile apertura di un conto corrente dedicato, con i relativi estratti». Ancor più grave, peraltro, sarebbe l’odierna posizione di Alessandra Todde, che avrebbe «addirittura allegato un rendiconto altrui».

L’ordinanza-ingiunzione in questa sede impugnata, come confermato anche dal Tribunale di Cagliari, sarebbe dunque «sistematicamente coerente con orientamenti perfettamente conformi della giurisprudenza di legittimità».

Viene ribadito che, nell’odierna vicenda, il Collegio regionale di garanzia elettorale, nel trasmettere il proprio provvedimento al Consiglio regionale, non aveva «alcun dovere di qualificare in diritto le violazioni accertate ai fini della delibera di decadenza, esattamente come non deve qualificare in diritto i titoli di reato in ipotesi ravvisati il pubblico ufficiale che trasmetta ex art. 331 cod. proc. pen. una comunicazione di notizia criminis al Pubblico Ministero».

6.- Anche la Regione autonoma della Sardegna, con memoria depositata il 17 giugno 2025, ha svolto ulteriori difese. Preliminarmente, la Regione eccepisce la inammissibilità della costituzione in giudizio del Collegio regionale di garanzia elettorale, anzitutto per difetto di mandato difensivo. Il predetto organo, infatti, in quanto statale, avrebbe dovuto avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’art. 1 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull’ordinamento dell’Avvocatura dello Stato). Inoltre, la sua costituzione in giudizio e il conferimento del mandato all’avvocato Riccardo Fercia «non risultano neppure esser stati deliberati dall’organo collegiale», non emergendo agli atti la necessaria delibera di autorizzazione. Trattandosi di un collegio perfetto, non sarebbe sufficiente neanche il mandato conferito dalla sua presidente, da ritenersi «nullo per carenza di potere del mandante». Del resto, nel presente giudizio la presidente di quel Collegio non si è presentata personalmente, sicché la costituzione dell’organo non potrebbe neppure ritenersi valida ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Contestata, poi, la tesi dell’Avvocatura generale dello Stato - secondo la quale il Collegio regionale di garanzia elettorale, pur costituendo “strutturalmente” un ufficio dell’amministrazione statale, potrebbe assumere natura regionale tutte le volte che compia atti imputabili all’amministrazione regionale - la ricorrente opera una ricostruzione del quadro legislativo vigente in materia e della sua evoluzione storica, sottolineando la «valenza peculiare» della legge n. 515 del 1993, volta a «garantire il libero e personale esercizio del diritto di elettorato attivo dei cittadini, in attuazione dei principi espressi dall’art. 48 della Costituzione». Si ribadisce, pertanto, che «[l]a tutela dell’esercizio del diritto di voto (diritto fondamentale in democrazia) e, quindi, la correlata disciplina attuativa, è funzione statale e non certo regionale, posto che le regioni sono prive di potestà in materia». Si aggiunge che «pure la vigilanza sulle campagne elettorali regionali e locali costituisce esplicazione di una funzione preordinata alla tutela di un interesse pubblico unitario di pregnante rilievo costituzionale, in quanto rivolta alla protezione del diritto di voto, cioè di un valore costituzionale fondamentale che deve essere assicurato sia come diritto soggettivo sia come norma oggettiva di principio (avente anche una dimensione istituzionale) in occasione di ogni campagna elettorale». Nella previgente formulazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la legge n. 515 del 1993 lasciava implicitamente alle regioni la facoltà di stabilire limiti di spesa per le campagne elettorali regionali. Infatti, l’art. 7 della predetta legge era (ed è) parametrato sulle elezioni politiche. La Regione Sardegna provvede (con la legge regionale n. 1 del 1994) a dettare una disciplina al riguardo, così esercitando il titolo competenziale che le era riconosciuto dall’art. 5, lettera d), dello statuto speciale. Tuttavia, precisa la ricorrente, il legislatore sardo non avrebbe potuto «discostarsi dal quadro normativo generale predisposto dalla legge statale n. 515 del 1993 e affidare le funzioni di vigilanza a un organo diverso dal Collegio di garanzia elettorale istituito presso la Corte d’appello di Cagliari».



A ulteriore conferma, si fa notare che, per quanto riguarda le elezioni regionali, l'art. 20, comma 1, della legge n. 515 del 1993 rende applicabili gli articoli da 1 a 6 (e le relative sanzioni previste nell'art. 15) e gli artt. 17, 18 e 19 della medesima legge: non sono menzionati né l'art. 7 (che, infatti, regola limiti e pubblicità delle spese elettorali dei candidati delle sole elezioni parlamentari) né l'art. 13 (istitutivo dei Collegi regionali di garanzia elettorale). Da ciò, tuttavia, non potrebbe trarsi la conclusione che quei Collegi non possano essere operativi per il controllo sulle elezioni regionali (e sulle relative campagne elettorali): al contrario, si tratterebbe di un aspetto non disponibile da parte del legislatore regionale. La conclusione è che «le funzioni di vigilanza e di applicazione delle sanzioni in occasione delle elezioni regionali sono specificamente statali perché attribuite al Collegio Regionale di Garanzia dall'art. 20 della L. n. 515 del 1993 (in combinato con l'art. 15, comma 7 che rimanda anche agli artt. 1-6, della medesima legge) e non dall'art. 4 della L.r. n. 1 del 1994 e, soprattutto, perché poste a presidio del diritto di voto ex art. 48 Cost., ossia di un diritto fondamentale la cui garanzia fa capo prioritariamente e direttamente allo Stato (inteso, soprattutto, come “Stato apparato”)».

In tale quadro, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 si limiterebbe a riprodurre la disciplina statale inderogabile appena menzionata. Sarebbe pertanto implausibile l'ipotesi dell'avvalimento, sostenuta dalle controparti, istituito peraltro in vigore nel quadro del previgente Titolo V ma estraneo all'attuale quadro costituzionale. Del resto la Regione autonoma della Sardegna, a norma dell'art. 6 del proprio statuto di autonomia, «ha funzioni amministrative soltanto nelle materie di cui agli artt. 3 e 4, ambiti sui quali non verte la legge regionale n. 1 del 1994, la quale, infatti, è adottata ai sensi dell'art. 5, lett. c [recte: d], dello Statuto sardo»: per tale oggetto, dunque, non potrebbe operare il principio del parallelismo a favore dell'amministrazione regionale «e, in assenza di norme statali che dispongano in senso diverso, le funzioni amministrative rimangono statali». Anche poi a voler ritenere che, nel caso in esame, la competenza della Regione autonoma della Sardegna non derivi dallo statuto, ma dal novellato Titolo V (in virtù della cosiddetta “clausola di maggior favore”, di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), si osserva che «è l'art. 118 della Costituzione a ostare affinché il legislatore regionale stabilisca unilateralmente di affidare compiti amministrativi regionali a uffici statali», non essendo consentito al legislatore regionale di operare «una “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni amministrative regionali facendole ascendere oltre il livello regionale per collocarle a quello statale».

Da ultimo, si osserva che anche il Tribunale di Cagliari, nel decidere, con sentenza 28 maggio 2025, n. 848, il giudizio di opposizione promosso da Alessandra Todde contro la sanzione pecuniaria, pur affermando incidentalmente la natura regionale del Collegio regionale di garanzia elettorale, avrebbe nondimeno sottolineato «la “diretta” applicabilità alle elezioni regionali sarde della L. n. 515 del 1993 (“diretta”, quindi, senza l'intermediazione della L.r. n. 1 del 1994), così confermando la natura integralmente statale delle attribuzioni svolte dal Collegio regionale di garanzia».

Nel merito del conflitto, poi, la Regione ricorrente torna a sostenere la tesi della immediata lesività dell'ordinanza-ingiunzione impugnata. Si sottolinea che anche il Collegio regionale di garanzia elettorale, nei propri scritti difensivi dinanzi al Tribunale di Cagliari, avrebbe preso «nettamente» posizione «in ordine alla natura “vincolata” o “dovuta” della dichiarazione consiliare di decadenza dell'ing. Todde dalla carica di Presidente di Regione». Del resto, il «carattere» e la «natura» della determinazione assunta dal Collegio sarebbero «perentori» e non lascerebbero spazio alcuno al Consiglio regionale.

7.- In data 18 giugno 2025 anche il Collegio regionale di garanzia elettorale ha depositato una ulteriore memoria difensiva, replicando alle eccezioni sollevate dalla Regione.

Con riguardo al lamentato difetto di mandato difensivo, il Collegio fa notare che, a norma dell'art. 11, comma 5, lettera a), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), gli avvocati iscritti nell'elenco speciale dei professori universitari a tempo pieno «possono certamente assumere la difesa e la rappresentanza in giudizio delle amministrazioni dello Stato», come statuito dalla Corte di cassazione (è richiamata la sentenza delle sezioni unite civili, 12 luglio 2004, n. 12874, già citata anche dalla stessa Regione ricorrente). Inoltre, si sottolinea che l'avvocato Riccardo Fercia (difensore del Collegio regionale di garanzia elettorale), sulla base di quella «lex specialis», si troverebbe «investito del medesimo *ius postulandi* che la *lex generalis* di cui all'art. 5 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, accorda all'Avvocatura dello Stato». Pertanto, anche a voler ritenere, «per assurdo», che il Collegio regionale di garanzia elettorale sia un'amministrazione statale anche quando controlla le elezioni del Consiglio regionale, sarebbe «innegabile» che l'organo si è avvalso di un difensore «che, per *lex specialis*, può certamente assumere la difesa e la rappresentanza in giudizio di un'Amministrazione dello Stato». Da un altro precedente della Corte di cassazione, del resto, si trarrebbe il principio per cui «gli iscritti nell'elenco speciale, avendo “la qualità necessaria per esercitare l'ufficio di difensore con procura presso il giudice adito” (art. 86 cod. proc. civ. e 22, comma 3, cod. proc. amm.), sia pure solo per gli enti pubblici, siano *de plano* abilitati anche alla difesa di sé stessi».



Quanto al mancato deposito, nel presente giudizio costituzionale, della deliberazione del 3 aprile 2025, con la quale il Collegio regionale di garanzia elettorale aveva conferito il mandato difensivo all'avvocato Riccardo Fercia - mancato deposito che costituisce oggetto di precisa eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione ricorrente con la memoria su cui si è prima riferito - si replica che ciò sarebbe dipeso da una «inerzia omissiva» della funzionaria verbalizzante, che non avrebbe provveduto a redigere il relativo verbale. Peraltro, la natura di collegio perfetto dell'organo in questione si avrebbe solo quando esso procede alle valutazioni inerenti alle operazioni elettorali, mentre «nessuna norma di legge, specie con riferimento alla l. n. 515 del 1993, prevede che la sua deliberazione sia requisito costitutivo di una procura ad litem».

Si lamenta, poi, che la Regione autonoma della Sardegna, mediante la presentazione del parallelo ricorso per conflitto di attribuzione (iscritto al numero 5 reg. confl. enti del 2025), derivante dalla mozione del 12 giugno 2025 e riguardante la sentenza di rigetto emessa dal Tribunale di Cagliari, avrebbe tenuto un comportamento dilatorio, volto a ottenere, mediante il rinvio della decisione di questa Corte, una «stasi processuale».

Venendo al merito del conflitto, la parte resistente sostiene che la fonte di rango costituzionale, «che sottende la legge regionale n. 1 del 1994», sarebbe da rinvenire nell'art. 16 dello statuto di autonomia. La formulazione letterale vigente nel 1994 di tale disposizione, invero, «riservava espressamente alla legge regionale [...] qualsiasi aspetto della disciplina applicabile alle elezioni per il Consiglio regionale della Sardegna». In quel momento storico, il legislatore regionale avrebbe potuto scegliere «tra la creazione di un proprio organo di controllo e l'avvalimento di un organo statale per lo svolgimento di un'attività amministrativa sua propria», finendo per optare per quest'ultima soluzione. È pur vero - osserva il Collegio - che il voto costituisce un interesse di rilievo costituzionale, «ma se si tratta del voto cui i cittadini sono chiamati per l'elezione del Consiglio regionale sardo, lo Statuto speciale, in quanto appunto norma innegabilmente costituzionale, attrae la legge e la relativa attuazione secondaria, compresi ovviamente i provvedimenti amministrativi conseguenti, nell'orbita dell'autonomia della Regione». In tale quadro, la decadenza come sanzione ripristinatoria, parallela a quella pecuniaria, rimarrebbe «tuttora disciplinata dalla *lex specialis* del 1994», senza essere «superata» dall'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che si riferirebbe, in quanto *lex generalis*, solo alla invalidità-nullità dell'elezione per violazione della par condicio elettorale e alla decadenza per cessazione dalle funzioni. Il fatto poi che quest'ultima disposizione richiami le «leggi statali» «implicherebbe *de plano* l'applicazione integrale della (sola) legge n. 515 del 1993».

Emergerebbe, in ogni caso, «il palese difetto di interesse all'accoglimento della domanda formulata in questo processo, nel quale il ricorrente sostanziale è senza dubbio lo stesso soggetto che ha proposto il ricorso, basato su motivi sovrapponibili, anche davanti al Tribunale».

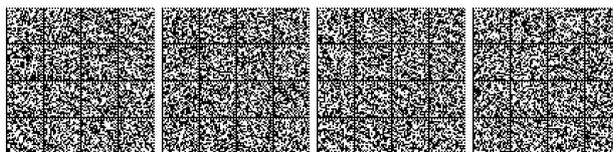
8.- In data 24 luglio 2025 la Regione autonoma della Sardegna ha depositato in giudizio il «Modello di dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di Presidente della Regione», compilato e sottoscritto da Alessandra Todde, in data 24 gennaio 2024, ai sensi dell'art. 13, comma 4, della legge della Regione Sardegna 26 luglio 2013, n. 16, recante «Organizzazione amministrativa del procedimento e delle votazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale. Modifiche alla legge regionale 6 marzo 1979, n. 7 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale)».

Nel modello si legge la dichiarazione, firmata e autenticata, di Alessandra Todde di accettare la candidatura alla carica di Presidente della Regione, con riferimento alle elezioni previste per il 25 febbraio 2024, accompagnata dall'ulteriore dichiarazione della medesima «di non essersi presentat[a] quale candidato alla carica di consigliere regionale».

9.- Con memoria depositata il 25 luglio 2025 il Collegio regionale di garanzia elettorale ha replicato a tale deposito documentale, affermando che, con tali dichiarazioni, Alessandra Todde avrebbe in effetti solo accettato le regole della candidatura nel collegio unico regionale, imposte dalla legge statut. n. 1 del 2013, in specie dai suoi artt. 1, commi 3, 4 e 5, 3, comma 2, e 7, commi 1 e 2. Dal complesso delle menzionate disposizioni si ricaverebbe che, all'esito delle elezioni per il Presidente della Regione, organizzate sulla base di un collegio unico regionale, «il primo classificato diviene Presidente della Regione e Consigliere regionale; il secondo, invece, Consigliere 'semplice'; se i candidati sono più di due, gli ulteriori classificati nel collegio unico non ottengono seggi, né a tal fine possono avvalersi dell'ipotetico 'paracadute' costituito dalla contestuale candidatura in una lista circoscrizionale». Con la sua seconda dichiarazione, la candidata Alessandra Todde avrebbe, dunque, accettato quest'ultima «regola», e cioè «di essere esclusa dal Consiglio regionale qualora si fosse classificata come terza».

10.- Con successiva nota, depositata il 3 agosto 2025, il Collegio regionale di garanzia elettorale ha svolto deduzioni in ordine alla ritenuta inammissibilità dell'appello interposto da Alessandra Todde contro la citata sentenza del Tribunale di Cagliari n. 848 del 2025.

Il vizio di inammissibilità dell'appello risiederebbe in ciò, che «la citazione contiene la sola critica alla sentenza, non anche la riproposizione dei motivi di opposizione all'ordinanza-ingiunzione impugnata (solo) in prime cure».



L'atto di appello, infatti, «contiene i motivi di appello, ma non ripropone i motivi di ricorso, per modo che la dott.ssa Todde risulta aver impugnato l'ordinanza-ingiunzione, cioè un atto plurimotivato, solo davanti al Tribunale di Cagliari, non anche in appello». L'assunto sarebbe confermato da una sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 29 febbraio (*recte*: 11 marzo) 2024, n. 2335, secondo la cui massima, «in tema di impugnazione di sentenze del giudice amministrativo, l'appellante che intenda contestare una sentenza di primo grado che ha dichiarato assorbiti o rigettati i motivi del ricorso principale, ha l'onere di riproporre espressamente in appello, ai sensi dell'art. 101 comma 2 c.p.a., i motivi di censura avverso il provvedimento amministrativo originariamente impugnato, specie se trattasi di atto plurimotivato».

Si aggiunge che l'art. 101, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), recherebbe un disposto «meno stringente dell'art. 346 cod. proc. civ., come interpretato da Cass. civ., sez. un., 21 marzo 2019, n. 7940». Infatti, mentre il primo si riferisce alle domande ed eccezioni «dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado», il secondo impone la riproposizione, più ampiamente, di quelle «non accolte nella sentenza di primo grado»: ne conseguirebbe che l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, di cui al pronunciamento testé ricordato, sarebbe «a fortiori applicabile anche alla decadenza di cui all'art. 346 cod. proc. civ.».

Pertanto, dovrebbe concludersi che la sentenza del Tribunale di Cagliari, «in disparte il giudicato formale, è passata in giudicato sostanziale, con tutte le conseguenze del caso».

11.- Con ulteriore nota difensiva, depositata il 4 agosto 2025, lo stesso Collegio ha offerto in comunicazione l'atto di appello presentato da Alessandra Todde contro la sentenza n. 848 del 2025 del Tribunale di Cagliari e la comparsa di risposta, con appello incidentale, del medesimo Collegio regionale di garanzia elettorale.

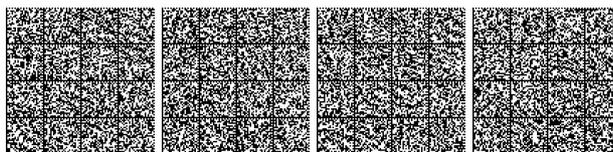
12.- Con memoria depositata il 29 agosto 2025 l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia, ha svolto ulteriori difese in replica alle argomentazioni della Regione ricorrente.

Nel richiamare l'eccezione di carenza di legittimazione passiva degli organi dello Stato, già sollevata nella propria memoria di costituzione, la difesa erariale ribadisce la tesi - propedeutica all'eccezione di inammissibilità del ricorso - secondo cui il Collegio regionale di garanzia elettorale non avrebbe natura statale.

Si osserva, in proposito, nella memoria che la potestà legislativa regionale in materia di diritto di voto - oggi avente natura concorrente, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 151 del 2012) - per la Regione Sardegna, all'epoca dell'approvazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, doveva ritenersi "primaria" o "piena", e ciò «sulla base di specifiche disposizioni Statutarie della Sardegna» (è menzionato l'art. 16 dello statuto speciale, nella formulazione vigente nel 1994). Del resto, la materia «sistema di elezione» sarebbe tale da ricomprendere anche la disciplina concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali e il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 151 del 2012. L'autonomia sarda in materia si sarebbe espressa mediante le previsioni della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, la quale non potrebbe essere intesa come norma meramente ricognitiva delle funzioni (statali) di vigilanza e di applicazione delle sanzioni (che l'art. 20 della legge n. 515 del 1993 affida al Collegio regionale di garanzia elettorale).

Viene richiamato, a supporto, l'art. 79 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 18 dicembre 2007, n. 28 (Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale), che ha istituito, al comma 1, l'organo denominato «Collegio regionale di garanzia elettorale» presso il Consiglio regionale, prevedendo, al comma 2, che esso sia costituito «con decreto del Presidente della Regione» e attribuendogli, quanto alle elezioni regionali, le funzioni di controllo spettanti «al Collegio "strutturalmente statale" costituito presso la Corte di Appello di Trieste». Ciò, a giudizio della difesa statale, confermerebbe «che, in materia, le Regioni hanno "potestà di scelta"»: anche la Regione autonoma della Sardegna «avrebbe potuto istituire un organo "ad hoc" di Garanzia», rimanendo peraltro libera di avvalersi (come ha fatto) del Collegio strutturalmente incardinato presso la Corte d'appello di Cagliari per l'esercizio della funzione di controllo sui rendiconti dei candidati alle elezioni del consiglio regionale.

Ne deriverebbe conferma che il Collegio regionale di garanzia elettorale, pur insediato presso la Corte d'appello di Cagliari, «svolge funzioni come organo della Regione Sardegna, in quanto il suo ruolo di controllo sui rendiconti delle spese elettorali dei candidati al Consiglio regionale è stato espressamente attribuito dalla Legge regionale n. 1 del 1994, e non da una fonte statale». Detto Collegio integrerebbe, pertanto, «un organo della Regione Sardegna per fondamento normativo regionale diretto»: infatti, esso «opera nell'ambito delle elezioni regionali e, non da ultimo, è finanziato attraverso un apposito capitolo del bilancio regionale come previsto dalla stessa L.R. n. 1/1994, art. 4, comma 3» (aspetto, quest'ultimo, che confermerebbe la sua dipendenza anche «finanziaria» dall'amministrazione regionale, «secondo il principio per cui "ubi onus ibi potestas"»).



13.- Con memoria, depositata il 3 settembre 2025, anche la ricorrente Regione autonoma della Sardegna è tornata a svolgere difese.

La Regione, anzitutto, critica la tesi - sostenuta dalla difesa statale - secondo cui, all'epoca dell'approvazione della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, la potestà legislativa rimessa alla Regione Sardegna, nella materia elettorale, doveva considerarsi "primaria" o "piena". Al contrario, secondo la ricorrente, si trattava di una competenza solo "ripartita", come anche sostenuto dalla dottrina dell'epoca e come, anche, sarebbe confermato dalla sentenza n. 26 del 1965 di questa Corte.

Tali profili, peraltro, risulterebbero intrecciati con il «problema del rapporto tra ruolo statale e ruolo regionale nella tutela dei diritti politici fondamentali». In tale contesto andrebbe collocata la disciplina in materia di spese elettorali (e delle connesse funzioni di vigilanza), che costituirebbe «esplicazione di una funzione preordinata alla tutela di un interesse pubblico unitario di pregnante rilievo costituzionale, in quanto rivolta alla protezione del diritto di voto». Inconferente, al riguardo, sarebbe la sentenza (invocata dalla difesa erariale) n. 115 del 2012 (*recte*: 151 del 2012), che ha riguardato le sole regioni a statuto ordinario. Tale pronuncia avrebbe sottolineato l'ampiezza della nozione «sistema di elezione» (di cui all'art. 122 Cost.) non certo per riconoscere un'estesa competenza elettorale in favore delle regioni, ma solo «allo scopo di accreditare la particolare pervasività dei principi fondamentali di legge statale in materia di elezioni regionali».

Inconferente sarebbe, altresì, il richiamo all'art. 79 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 28 del 2007, dal cui dettato «non possono certo trarsene conclusioni in ordine alla validità del contenuto di una legge di altra Regione ovvero in ordine alla corretta delimitazione del suo ambito di competenza». Peraltro, la richiamata legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in quanto «statutaria», non potrebbe essere paragonata alla legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, che è precedente alla riforma statutaria del 2001, dovendosi considerare che, secondo la Regione, nella presente sede si discute unicamente di ciò che il legislatore avrebbe potuto prevedere nella vigenza della precedente forma di governo regionale.

In definitiva, andrebbe ribadito che «il legislatore sardo del 1994 non avrebbe potuto attribuire legittimamente le funzioni di vigilanza sulle spese elettorali a organo diverso dal CRGE istituito dal legislatore statale», con conseguente conferma della natura statale di detto organo.

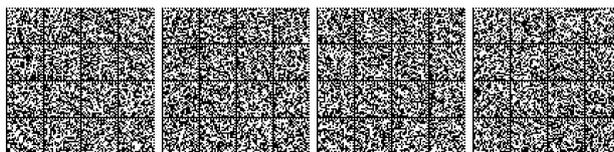
14.- Ancora in data 3 settembre 2025, anche il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari ha depositato una memoria difensiva.

Nella memoria si spendono argomenti a sostegno della tesi (da ultimo sostenuta nelle difese dell'Avvocatura dello Stato) secondo cui la potestà legislativa della Regione autonoma della Sardegna, nella materia delle elezioni regionali, dovrebbe considerarsi "primaria" o "piena". In proposito viene sottolineata la particolarità del precedente di cui alla sentenza di questa Corte n. 26 del 1965 (invocato dalla Regione ricorrente) e si sottolinea che il regime di rendicontazione delle spese dei candidati e dei partiti, con riguardo alle elezioni regionali, deve essere ricompreso - in base alla sentenza n. 151 del 2012 - nel «sistema di elezione» delle regioni a statuto ordinario: dovrebbe quindi dedursi che «a fortiori la competenza esclusiva che l'art. 16 dello Statuto sardo riconosceva alla ricorrente ricomprende [...] anche quella specifica area della materia», con conseguente "copertura" della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Nel previgente ordinamento costituzionale delle regioni, la Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 16 del proprio statuto speciale, «ben poteva, in quel momento storico, non solo legiferare per evitare l'integrale applicazione suppletiva delle norme statali [...], ma anche [...] scegliere tra la creazione di un proprio organo di controllo (come ha fatto appunto il Friuli Venezia Giulia nel 2007) e l'avvalimento di un organo statale per lo svolgimento di un'attività amministrativa sua propria».

Ribadita, poi, la natura amministrativa del Collegio regionale di garanzia elettorale, la memoria torna a sostenere la tesi dell'«avvalimento»: l'inammissibilità del ricorso per conflitto conseguirebbe «*de plano* al fatto che l'Autorità viene in rilievo, per le elezioni regionali, come organo di rango regionale per avvalimento disposto dall'art. 4 della legge regionale n. 1 del 1994».

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma della Sardegna (reg. confl. enti n. 2 del 2025) ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (e, per esso, della Presidenza del Consiglio dei ministri), del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari e del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, in relazione all'ordinanza-ingiunzione, emessa in data 20 dicembre 2024 dal medesimo Collegio, chiedendo che questa



Corte dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al menzionato Collegio, «imporre “la decadenza dalla carica del candidato eletto” a Presidente della Regione, e disporre con “ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale ... l’adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna”», e che, per l’effetto, annulli *in parte qua* la menzionata ordinanza-ingiunzione.

1.1.- La ricorrente lamenta «profili di menomazione» delle proprie attribuzioni, come derivanti dagli artt. 15, 35 e 50 dello statuto speciale di autonomia, dagli artt. 97 e 122 Cost. e dagli artt. 1 e 22 della legge statut. n. 1 del 2013. L’imposizione della decadenza del Presidente eletto, infatti, implicherebbe altresì, in base agli artt. 35 e 50 dello statuto speciale, «la dissoluzione anticipata del Consiglio regionale in virtù del dispositivo *aut simul stabunt aut simul cadent*, con conseguente indizione di nuove elezioni presidenziale e consiliare e con effetti, perciò, irreversibili sulla permanenza in carica di tutti gli altri consiglieri regionali, oltre che del Presidente e della Giunta regionale». Da ciò sarebbe apprezzabile, assieme al «tono costituzionale» del presente conflitto, lo sviamento dei poteri attribuiti al Collegio regionale di garanzia elettorale, derivante da plurime violazioni di legge, le quali vengono articolate in tre diversi motivi di censura.

La Regione ravvisa, anzitutto, un vizio di comunicazione, ai sensi dell’art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993, che impone al Collegio regionale di garanzia elettorale di dare «comunicazione dell’accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Rileva, al riguardo, la ricorrente che la comunicazione della ordinanza in questione, al pari dello stesso provvedimento, nel delineare le violazioni accertate e il relativo regime sanzionatorio, ha richiamato solo il comma 7 dell’art. 15, «senza fare alcun cenno ai commi 8 e 9», gli unici che - a giudizio della Regione ricorrente - individuerebbero le fattispecie di decadenza del candidato eletto. Il comma 7, invece, richiama, in modo generico, la «violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale» e, quindi, non sarebbe una norma che individua una causa di decadenza precisa.

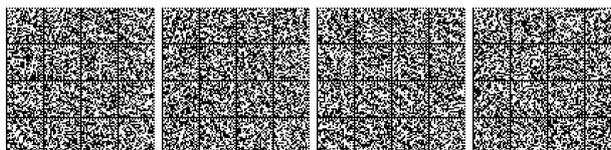
Sotto altro profilo, il ricorso lamenta la mancanza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza. Nessuna delle contestazioni rivolte al candidato eletto, invero, ricadrebbe nelle fattispecie indicate dai commi 8 e 9 dell’art. 15 della legge n. 515 del 1993, uniche disposizioni che prevedono ipotesi di decadenza. Si fa notare che, anzi, in un passaggio della motivazione, l’ordinanza ha affermato che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto» (fattispecie che è delineata, come causa di decadenza, dal comma 8 dell’art. 15), ma solo «l’anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata».

Infine, il ricorso censura l’erroneità del presupposto interpretativo in cui sarebbe incorso l’organo collegiale. Il provvedimento impugnato ha fatto applicazione della disciplina sui limiti e sulla pubblicità delle spese elettorali dei candidati, con le relative previsioni decadenziali, di cui, rispettivamente, agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, come richiamati, quanto alle elezioni regionali, dagli artt. 3, comma 1, e 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Tuttavia, le richiamate disposizioni regionali, che si riferiscono alle sole elezioni dei consiglieri regionali, non sarebbero applicabili alla fattispecie per cui è causa, riguardante la diversa elezione del Presidente della Regione, il quale non è un consigliere regionale elettivo, ma viene eletto in seno ad altro organo della Regione (il Presidente, per l’appunto) e solo in tale veste entra a far parte del Consiglio regionale.

La non applicabilità delle previsioni della citata legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 troverebbe conferma nell’espressa previsione dell’art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che, per la disciplina della materia delle ineleggibilità e incompatibilità, rinvia alle «leggi statali». Tale richiamo normativo non consentirebbe di ritenere applicabile né, in radice, la legge regionale del 1994 né, in seconda battuta, gli stessi artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, atteso che quest’ultima ha espressamente indicato quali delle proprie disposizioni sono applicabili anche alle elezioni regionali (art. 20), non includendovi quelle appena menzionate.

1.2.- Per l’ipotesi in cui si dovesse considerare applicabile alla presente fattispecie l’art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993, come ha fatto il Collegio regionale di garanzia elettorale, e si dovesse interpretare tale disposizione come recante un’autonoma fattispecie di decadenza, che si aggiunge a quelle indicate dai commi 8 e 9 del medesimo art. 15, la Regione ricorrente ha prospettato in via subordinata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il medesimo comma 7, chiedendo a questa Corte di autorimetterla al proprio vaglio. Tale questione avrebbe «certamente» rilevanza ai fini del decidere, in quanto, se la norma in questione fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, «risulterebbe acclarato che non spettava allo Stato [...] dichiarare la decadenza della Ing. Todde».

I riscontrati profili di illegittimità costituzionale deriverebbero dalla violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3, primo comma, Cost., del principio di legalità, ex artt. 25 e 97 Cost., del diritto di difesa, ex art. 24 Cost., e del diritto di elettorato passivo («artt. 48 e 2 Cost.»), nonché dalla lesione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 6 CEDU e all’art. 47 CDFUE. Ciò, anzitutto, per indeterminatezza della fattispecie sanzionatoria, in quanto la norma, con il generico richiamo alle violazioni della disciplina sulla campagna elettorale, «non consente al destina-



tario del precetto di avere reale cognizione di quale sia la condotta esigibile per non cadere nell'ipotesi sanzionata». In secondo luogo, quella in esame non potrebbe essere ricondotta al catalogo delle cause di ineleggibilità (pur se così definita dalla disposizione censurata), perché si riferisce a una condizione personale non preesistente all'elezione e nemmeno tale da condizionare la libera manifestazione del consenso degli elettori.

1.3.- In via ulteriormente subordinata, la Regione ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7, della legge n. 515 del 1993 nella parte in cui stabilisce che l'accertata violazione delle norme sulla campagna elettorale «costituisce causa di ineleggibilità», anziché «costituisce causa di ineleggibilità sopravvenuta», e nella parte in cui prevede che tale accertamento «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo con delibera della Camera di appartenenza», anziché «comporta la decadenza dalla carica del candidato eletto nei casi espressamente previsti nel presente articolo ove non rimossa nel ragionevole termine assegnato a seguito di contestazione effettuata con delibera della Camera di appartenenza».

Il denunciato *vulnus* costituzionale discenderebbe, in questo caso, dalla violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., del principio di legalità («ex artt. 25 e 97 Cost.»), nonché dalla violazione degli artt. 2 e 48 Cost. e, quale «fonte interposta contenente principi generali ex art. 122, primo comma, Cost.», dalla lesione dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004.

A giudizio della Regione, quella in esame configurerebbe una causa di ineleggibilità «sopravvenuta» e, come tale, andrebbe collocata nel novero delle cause di incompatibilità, delle quali dovrebbe mutuare il regime giuridico.

2.- Vanno affrontate, preliminarmente, le eccezioni, sollevate dalla Regione autonoma della Sardegna, in ordine all'inammissibilità della costituzione, nel presente giudizio, del Collegio regionale di garanzia elettorale.

La ricorrente deduce anzitutto il difetto di mandato difensivo, in quanto, si fa notare, l'organo resistente si è avvalso della difesa di un avvocato del libero foro, in violazione della regola che, per la difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, stabilisce il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato (art. 1 del r.d. n. 1611 del 1933).

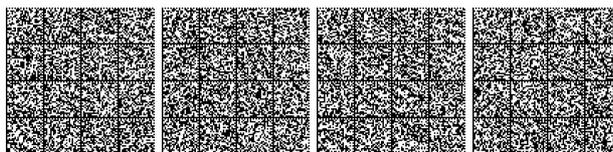
Un ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe da ravvisare nella mancanza della delibera collegiale di autorizzazione alla costituzione in giudizio e di conferimento del relativo mandato al difensore. Rileva, al riguardo, la Regione che tale delibera non risulta depositata in giudizio. Ancora, si eccepisce che il mandato speciale del difensore è stato conferito solo dal Presidente *pro tempore* del Collegio regionale di garanzia elettorale e non anche dall'organo collegialmente.

2.1.- Nessuna di tali eccezioni è fondata.

2.1.1.- Deve premettersi che, a norma dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni il ricorso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale, anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo». Nel caso di specie, pertanto, il Collegio regionale di garanzia elettorale, in quanto organo che ha emanato l'atto oggetto del presente giudizio e che si distingue e non è dipendente dal Governo (su questo profilo, si tornerà più avanti, al punto 4), ne configura una parte necessaria, che va messa nelle condizioni «di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da ess[a] adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenze n. 43 del 2019 e n. 252 del 2013).

A norma dell'art. 37, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, gli organi dello Stato, quando sono parte di conflitti di attribuzione tra poteri, possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e possono anche limitarsi a comparire - e costituirsi - personalmente. Tale previsione, pur non direttamente riferita ai giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e regioni (per i quali essa, invero, non è richiamata, nel novero delle norme applicabili, dall'art. 41 della legge n. 87 del 1953), esprime una regola che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto valida anche per questa tipologia di conflitti, in ordine ai quali si è affermato che «un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso - oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) - anche da avvocati del libero foro [...] non diversamente che nei giudizi per conflitto tra poteri dello Stato» (sentenza n. 43 del 2019, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Trova, infatti, applicazione «il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 43 del 2019), secondo cui nei procedimenti dinanzi a questa Corte la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), con la precisazione che «[g]li organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio» (secondo comma) e che «Il Governo [...] è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato» (terzo comma). Nel caso odierno assume rilievo, in particolare, il dettato del secondo comma - da coordinarsi con quello del primo e del terzo comma - il quale reca «una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che - a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le



altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) - per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale» (sentenza n. 163 del 2005; in precedenza, anche sentenza n. 350 del 1998).

Deve concludersi che, anche quanto ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, la legge ha introdotto una deroga alla regola generale, altrimenti valida per tutte le amministrazioni dello Stato, del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, di cui all'art. 1 del r.d. n. 1611 del 1933. Limitatamente al processo costituzionale, tale regola è mantenuta solo per l'intervento in giudizio del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri o di un ministro a ciò delegato (art. 20, terzo comma, della legge n. 87 del 1953), mentre, per tutte le altre amministrazioni statali, la difesa può essere affidata ad avvocati del libero foro, purché abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (art. 20, primo comma), fermo restando che gli organi dello Stato e delle regioni possono avvalersi anche della difesa personale (come deriva dal secondo comma).

L'eccezione che ha rilevato il difetto di mandato difensivo in capo al Collegio regionale di garanzia elettorale per la mancanza di rappresentanza e di difesa tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato, pertanto, non è fondata.

2.1.2.- In relazione all'ulteriore profilo di non ritualità della costituzione in giudizio dell'organo collegiale resistente, eccetto dalla Regione autonoma della Sardegna - e riferito alla presunta inesistenza di una deliberazione del medesimo organo avente ad oggetto la sua costituzione in giudizio e il conferimento del mandato all'avvocato Riccardo Fercia - occorre anzitutto dare atto della mancanza, tra i documenti depositati dalle parti, della delibera di autorizzazione.

Come correttamente rilevato dalla ricorrente, nella procura speciale sottoscritta dalla Presidente *pro tempore* del Collegio e rilasciata all'avvocato Riccardo Fercia in data 4 aprile 2025 viene espressamente richiamata «la deliberazione del Collegio in data 3 aprile 2025». Va poi rilevato che il deposito della delibera di autorizzazione non è necessario, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, per le parti diverse dal Presidente della Giunta regionale, l'unico nei cui confronti l'art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 compie un riferimento a tale incombente. Infatti, le Norme integrative, all'art. 27, comma 4, stabiliscono che «[l]a parte resistente si costituisce in giudizio a norma dell'art. 26, comma 4», richiamando in tal modo il solo onere del «deposito con modalità telematica di un atto contenente le controdeduzioni e le conclusioni». Nessuna delle menzionate disposizioni, dunque, richiede il deposito della delibera di autorizzazione.

Pertanto, deve concludersi che l'eccezione spiegata dalla Regione autonoma della Sardegna non è fondata nemmeno con riguardo al profilo appena esaminato.

2.1.3.- Infine, quanto all'ulteriore rilievo mosso dalla ricorrente, avente ad oggetto la lamentata irrivalenza del mandato difensivo, rilasciato, in favore del difensore dell'organo resistente, con atto non collegiale ma proveniente dal solo Presidente del Collegio, si osserva che quest'ultimo, in quanto rappresentante legale del Collegio, aveva il potere di eseguirne la volontà, come derivante dalla deliberazione del 3 aprile 2025, e di provvedere, per l'effetto, al materiale conferimento dell'incarico defensionale.

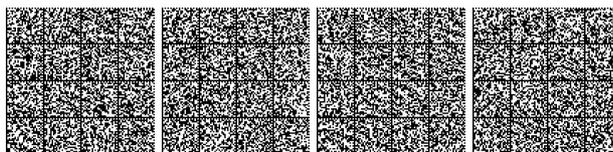
2.2.- In definitiva, le eccezioni processuali della Regione autonoma della Sardegna, riferite alla costituzione in giudizio dell'organo che ha emanato l'atto impugnato, devono essere respinte in quanto non fondate, con conseguente ammissibilità della costituzione in giudizio del Collegio regionale di garanzia elettorale e ritualità della difesa da esso spiegata.

3.- Sempre in via preliminare, occorre considerare l'eccezione con la quale l'Avvocatura generale dello Stato ha rilevato il difetto di legittimazione a resistere, nel presente giudizio, sia della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia del Ministro della giustizia, autorità alle quali la Regione autonoma della Sardegna ha notificato il proprio ricorso.

3.1.- L'eccezione è fondata solo con riguardo all'evocazione in giudizio del Ministro della giustizia.

Fermo restando che il Ministro della giustizia non può, in linea di principio, essere parte di un conflitto tra Stato e regioni, viene in rilievo, nuovamente, il disposto dell'art. 27 delle Norme integrative, a norma del quale il ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e regioni deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri o al Presidente della Giunta regionale, anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo». Non pare dubbio, nel presente caso, che l'atto impugnato è stato emanato da un'autorità, il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, che si distingue dal Governo e non è dipendente da esso.

I Collegi regionali di garanzia elettorale, infatti, in base a quanto prevede la fonte che li ha istituiti (art. 13 della legge n. 515 del 1993), operano presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione e sono composti, rispettivamente, dal Presidente della corte d'appello o del tribunale, che lo presiede, e da altri sei membri nominati dal medesimo Presidente per un periodo di quattro anni rinnovabile una sola volta. I componenti,



anche quelli supplenti, sono nominati, per la metà, tra i magistrati ordinari e, per la restante metà, tra coloro che siano iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o tra i professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche (art. 13, comma 1). Per l'espletamento delle sue funzioni il Collegio si avvale del personale in servizio presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale e può chiedere, ai competenti uffici pubblici, tutte le notizie utili per gli accertamenti da svolgere. A quest'ultimo fine, peraltro, il Collegio si avvale anche dei servizi di controllo e vigilanza dell'amministrazione finanziaria dello Stato (art. 13, comma 3). I componenti del Collegio non appartenenti alla magistratura hanno diritto, per ciascuna seduta cui prendano parte, alla corresponsione di un'indennità di presenza il cui ammontare è definito con decreto adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 13, comma 4).

Con le richiamate disposizioni, i Collegi regionali di garanzia elettorale sono stati strutturati secondo «uno schema non certo inedito, che vede in materia elettorale la costituzione di organi amministrativi presso il giudice ordinario», senza che ciò abbia comportato, come osservato da questa Corte, «che i Collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di penetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono istituiti» (sentenza n. 387 del 1996). Nondimeno, questa Corte ha riconosciuto che, mediante le descritte modalità di composizione e funzionamento, i Collegi risultano «costituit[i] in modo da assicurare una certa indipendenza e chiamat[i] ad applicare in modo obiettivo una regola giuridica»: la legge n. 515 del 1993, proprio per «bilanciare la scelta di non attribuire invece alla giurisdizione, ordinaria o amministrativa, la corrispondente attività di accertamento e sanzionatoria», ha infatti inteso «accentuare le caratteristiche di terzietà nella fase procedimentale del controllo» nella delicata materia delle spese della campagna elettorale (ancora, sentenza n. 387 del 1996).

Come, dunque, questa Corte ha già escluso che gli organi de quibus siano appartenenti all'apparato giudiziario, deve parimenti escludersi che essi, in quanto autorità amministrative, siano incardinati, secondo il rapporto di dipendenza richiamato dall'art. 27, comma 2, delle Norme integrative, presso il Ministero della giustizia. Essi, piuttosto, proprio per la natura dell'attività svolta, costituiscono un'autorità autonoma e dotata del carattere dell'indipendenza dall'esecutivo, che si avvale di professionalità non appartenenti ad uffici ministeriali (magistrati, dottori commercialisti e professori universitari), la cui nomina è rimessa al Presidente del Collegio medesimo e non al Ministro o ad altro funzionario ministeriale. Le funzioni svolte dal Collegio, del resto, non sono proprie del Ministero della giustizia e, a diverse conclusioni, non può condurre, evidentemente, la mera circostanza di fatto che, per l'espletamento di dette funzioni, l'organo si avvalga del personale in servizio presso la cancelleria della corte d'appello o del tribunale. Né, infine, assume rilievo il fatto che la legge n. 515 del 1993 abbia rimesso alla competenza del Ministro della giustizia la definizione delle indennità di presenza, peraltro limitatamente ai componenti non appartenenti alla magistratura, trattandosi di un profilo meramente esterno rispetto alle funzioni esercitate dall'organo, tale da non integrare le caratteristiche del richiesto rapporto di dipendenza rispetto all'amministrazione ministeriale.

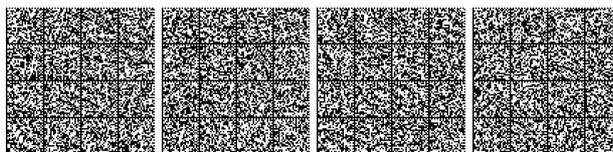
Il conflitto proposto dalla Regione nei confronti del Ministro della giustizia, irrualmente chiamato nel presente giudizio in quanto privo di legittimazione passiva, deve pertanto essere dichiarato inammissibile (sentenza n. 198 del 2017).

3.2.- Non altrettanto è a dirsi quanto al Presidente del Consiglio dei ministri, che - sul presupposto della natura statale dell'organo di controllo, su cui più avanti si tornerà - è stato chiamato nel presente giudizio in modo coerente con la prescrizione dell'art. 27, comma 1, delle Norme integrative, ossia in veste di organo rappresentativo dello Stato, quest'ultimo, naturalmente, inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali» (*ex plurimis*, sentenze n. 259 del 2019 e n. 31 del 2006).

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata dalla difesa erariale, non è dunque fondata limitatamente all'evocazione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- Quanto appena osservato in merito all'inesistenza di un rapporto di dipendenza del Collegio regionale di garanzia elettorale rispetto al Ministero della giustizia non esaurisce, peraltro, la disamina in ordine alla sua natura giuridica, disamina che - alla luce delle eccezioni spiegate dalle parti resistenti - assume un peso determinante in punto di ammissibilità dell'odierno conflitto.

Sia l'Avvocatura dello Stato, sia la difesa del Collegio regionale di garanzia elettorale, infatti, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di alterità soggettiva tra la ricorrente (Regione autonoma della Sardegna) e l'organo che ha emanato l'atto (per l'appunto, il menzionato Collegio), sostenendo che quest'ultimo non rientrerebbe nel sistema ordinamentale dello Stato ma, piuttosto, in quello proprio della Regione autonoma della Sardegna.



4.1.- L'eccezione non è fondata.

Occorre, invero, ribadire che i Collegi regionali di garanzia elettorale sono stati istituiti da una legge dello Stato (art. 13 della n. 515 del 1993), che ha ad essi conferito le competenze amministrative, di controllo e sanzionatorie, quanto alle spese elettorali dei candidati per le elezioni politiche dei due rami del Parlamento (art. 14). La organizzazione di tali Collegi su base «regionale» dipende dall'originaria previsione, da parte della medesima legge n. 515 del 1993, di un Collegio centrale di garanzia, composto dal primo presidente della Corte di cassazione, o da un suo delegato scelto tra i presidenti di sezione della Corte di cassazione, e da sei membri nominati dal Primo Presidente della stessa Corte secondo i criteri di cui al richiamato art. 13. Al Collegio centrale era riservato il compito di decidere sui ricorsi contro le decisioni dei Collegi regionali, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 5, della legge n. 515 del 1993. Quest'ultima disposizione è stata poi abrogata dall'art. 1 della legge 31 dicembre 1996, n. 672 (Disposizioni in materia di documentazione delle spese elettorali), con la conseguenza che, allo stato attuale, l'attività di controllo sulle spese elettorali è demandata ai soli Collegi regionali, istituiti nel capoluogo di ciascuna regione.

Peraltro, la legge n. 515 del 1993 non aveva esteso alle elezioni regionali l'attività dei Collegi di garanzia. Infatti, il suo art. 20, nell'individuare quali disposizioni della medesima legge fossero applicabili anche alle «elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario e, in quanto compatibili, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 1), non vi aveva incluso gli artt. 13 e 14. Il regime vigente per le regioni a statuto ordinario è stato poi delineato dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), il cui art. 5, comma 4, alle lettere *e*) ed *f*), ha espressamente stabilito l'applicazione degli artt. 13 e 14 della legge n. 515 del 1993 anche all'elezione dei consigli regionali.

La Regione autonoma della Sardegna, in quanto dotata di autonomia speciale, è intervenuta ad esercitare la propria competenza nella materia elettorale - come prevista dall'art. 16 del proprio statuto speciale, nella formulazione all'epoca vigente a seguito della sostituzione introdotta con l'articolo unico della legge costituzionale 9 maggio 1986, n. 1 (Modifica dell'articolo 16 dello statuto speciale per la Sardegna, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali) - e, già con l'art. 4 della legge regionale n. 1 del 1994, ha stabilito di affidare le funzioni in materia di spese elettorali, riferite all'elezione dei consiglieri regionali, al medesimo organo di controllo istituito dalla legge statale n. 515 del 1993, mediante un rinvio ai suoi artt. 13 e 14. Non si è dunque trattato né dell'istituzione di un nuovo organo regionale, né dell'avvalimento di un organo dello Stato per l'esercizio di funzioni regionali (come sostenuto, nel presente giudizio, dalle parti resistenti), ma semplicemente della scelta di consentire, nel proprio territorio, l'applicazione della legge statale regolante la pubblicità e il controllo sulle spese della campagna elettorale regionale. Questa scelta - come più avanti si vedrà - è stata poi confermata, nell'attuale ordinamento regionale caratterizzato dalla contestuale elezione, a suffragio universale e diretto, del Consiglio regionale e del Presidente della Regione, dalla previsione di cui all'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013.

In altri termini, il legislatore regionale sardo ha operato un mero richiamo all'istituzione, già avvenuta a livello statale, del Collegio di garanzia operante nel territorio della Sardegna, senza istituire un apposito e diverso organo amministrativo regionale.

La natura statale dell'organo, del resto, trova un'indiretta conferma nella disciplina relativa alla sua organizzazione e al suo funzionamento, che prevede - come già visto - la costituzione dei Collegi presso gli uffici del giudice ordinario e la loro composizione mediante il coinvolgimento di alcune professionalità (magistrati) il cui rapporto di lavoro è pacificamente radicato presso l'amministrazione dello Stato.

Non meno decisiva, nel senso di far emergere la natura statale dell'organo in esame, è la funzione svolta, che esprime un'esigenza unitaria dell'ordinamento, quella di sovrintendere al corretto svolgimento delle campagne elettorali al fine di assicurare la trasparenza e la legittimità delle operazioni di voto. Va ribadito che la legge n. 515 del 1993 ha strutturato i Collegi regionali di garanzia elettorale in modo da assicurare loro la necessaria indipendenza nell'attività di controllo sulle spese, secondo un «procedimento di verifica che si attiva di ufficio, si svolge attraverso un mero riscontro dei presupposti e delle condizioni richieste dalla legge in vista dell'eventuale emanazione di un provvedimento finale privo [...] della definitività» (sentenza n. 387 del 1996). L'attività di controllo demandata ai Collegi, in quanto funzionale alla corretta e oggettiva applicazione di norme riferite anche all'eleggibilità dei candidati, impatta con l'esercizio del fondamentale diritto di elettorato passivo, protetto dall'art. 51 Cost., il quale, come questa Corte ha più volte sottolineato, può sopportare solo quelle limitazioni che consentano di mantenere «un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni», limitazioni che, come tali, anziché soggiacere a discipline variamente articolate nel territorio di diverse regioni, necessariamente «abbisognano di una regolamentazione ispirata a principi unitari» (sentenza n. 64 del 2025, punto 6.5. del Considerato in diritto).



Ne deriva che, limitatamente alle regioni ordinarie nonché a quelle a statuto speciale le quali (come finora accaduto per la Regione autonoma della Sardegna/ricorrente), nell'esercizio delle proprie competenze statutarie, abbiano scelto di non istituire appositi organi regionali (diversamente da quanto stabilito dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con l'art. 79 della legge regionale n. 28 del 2007), le attività amministrative riguardanti la pubblicità e il controllo delle spese elettorali, con riferimento alle consultazioni regionali, vengono svolte dai Collegi previsti dagli artt. 13 e 14 della legge n. 515 del 1993, aventi natura statale.

4.2.- Correttamente, pertanto, la Regione autonoma della Sardegna ha evocato lo Stato e, per esso, il Presidente del Consiglio dei ministri nel presente giudizio per conflitto, avente ad oggetto la legittimità di un atto emesso da un'autorità che - per quanto si è appena illustrato e pur nell'esercizio di funzioni riguardanti lo svolgimento delle elezioni regionali - non è incardinata nell'organizzazione amministrativa della medesima Regione ma è, piuttosto, riferibile all'ampia nozione di Stato, come elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte per i giudizi ex art. 39 della legge n. 87 del 1953.

5.- Ancora in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di lesione attuale e di tono costituzionale.

Le eccezioni sono state sollevate, in sede di costituzione in giudizio, dal Collegio regionale di garanzia elettorale e sono state poi approfondite con le successive memorie integrative. In particolare, la parte resistente fa notare che il giudizio cui è stata chiamata questa Corte avrebbe ad oggetto «poteri non ancora esercitati» (in quanto spettanti unicamente al Consiglio regionale) e, come tale, si tramuterebbe in «una sorta di 'consulenza preventiva' [...] onde svincolare i consiglieri regionali in carica dalle loro responsabilità istituzionali e dal controllo della giurisdizione»: ciò che confermerebbe l'assenza attuale di alcuna lesione delle prerogative regionali.

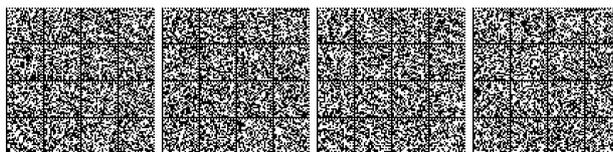
5.1.- Neanche queste eccezioni possono essere accolte.

È certamente vero, come ricordato dal Collegio resistente, che i conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, per essere ammissibili, devono essere connotati da tono costituzionale: è necessario, cioè, come costantemente affermato da questa Corte, che «il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2022, n. 22 del 2020 e n. 28 del 2018), per effetto di un atto o di un comportamento significativo, dotato di efficacia e rilevanza esterna e diretto a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una data competenza (ordinanza n. 175 del 2020), in modo tale da determinare la menomazione della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente (sentenza n. 259 del 2019)» (sentenza n. 173 del 2023).

Nell'odierno conflitto, nondimeno, tali coordinate sono rispettate. La Regione ricorrente, infatti, non contesta semplicemente le modalità con cui il Collegio regionale di garanzia elettorale ha svolto la propria attività amministrativa, ma revoca in dubbio, in radice, l'esistenza stessa del potere esercitato, con riferimento alla pretesa dell'organo di imporre la decadenza del Presidente della Regione e di vincolare il Consiglio regionale alla conseguente determinazione. Al contempo, la Regione afferma che l'illegittimo provvedimento dell'organo statale di controllo avrebbe invaso, menomandole, le proprie prerogative di livello costituzionale afferenti, in primis, al corretto ed ordinario funzionamento dei propri organi elettivi. Si deduce, infatti, che l'ordinanza-ingiunzione avrebbe illegittimamente imposto al Consiglio regionale di dichiarare la decadenza del Presidente della Regione, con conseguente attivazione, ai sensi dell'art. 35, terzo comma, dello statuto di autonomia, del meccanismo di dissoluzione automatico dello stesso organo rappresentativo.

5.2.- Non vi è dubbio, peraltro, che, con i dedotti motivi di illegittimità, la ricorrente abbia lamentato una lesione diretta delle proprie attribuzioni costituzionali, prodottasi a causa dell'esercizio di un potere che si assume non essere stato previsto dalla legge ovvero, pur se astrattamente previsto, che si assume essere stato esercitato oltre il perimetro consentito dalla legge. Infatti, con il secondo motivo di ricorso, si lamenta che le contestazioni avanzate dall'organo statale di controllo non sarebbero sussumibili in nessuna delle fattispecie per le quali l'art. 15 della legge n. 515 del 1993 prevede la sanzione della decadenza: ciò, sull'assunto che tali fattispecie siano rinvenibili solo nei commi 8 e 9 del medesimo art. 15, e non anche nella disposizione (indicata dal provvedimento) del comma 7, in quanto eccessivamente generica e indeterminata. Ancor più in radice, con il terzo motivo di ricorso si lamenta la mancanza di base legale del provvedimento impugnato, sostenendosi che il Collegio statale non avrebbe potuto utilizzare, per le elezioni regionali della Sardegna, il parametro costituito dalla legge n. 515 del 1993, da ritenersi ormai inapplicabile per effetto della mutata forma di governo regionale.

5.3.- Per quanto precede, deve ritenersi sussistente non solo l'interesse a ricorrere della Regione, «qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità della sfera di attribuzioni costituzionali» che si assumono menomate (sentenze n. 259 del 2019 e n. 265 del 2003), ma anche l'attualità della lesione, derivante dall'atto impugnato. L'adozione di quest'ultimo, infatti, è contestata in quanto esercizio illegittimo del potere di sanzionare, con la misura della decadenza, il Presidente della Regione: ciò che avrebbe di per sé già comportato un pregiudizio all'autonomia regionale, illegittimamente spogliata del proprio Presidente e, a un tempo, per effetto della regola "simul stabunt, simul cadent", anche del proprio



organo consiliare. Del resto, i termini utilizzati nella motivazione del provvedimento («si impone [...] la decadenza dalla carica del candidato eletto») rendono evidente il significato da attribuire all'ultimo capo del dispositivo, ove si prescrive la trasmissione dell'ordinanza-ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale in vista dell'«adozione» del provvedimento di decadenza. Tale prescrizione acquisisce, proprio alla luce del tenore motivazionale, i toni di un vero e proprio ordine vincolante, rivolto al Consiglio regionale, di disporre l'effetto decadenziale.

La lamentata lesione di competenza deriva dunque, immediatamente e direttamente, dall'atto impugnato (tra le tante, sentenza n. 137 del 2014), per la chiara manifestazione di volontà, in questo rinvenibile, di affermare la propria competenza nell'imporre la decadenza e di relegare quella regionale a mera attività esecutiva.

Deve, infine, precisarsi che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, non riveste alcun rilievo la circostanza che l'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio regionale di garanzia elettorale sia stata impugnata dinanzi al Tribunale di Cagliari (giudice competente a pronunciarsi sul ricorso in opposizione dell'interessata, con il rito di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011). Infatti, occorre ricordare che «[l]a pendenza di un giudizio dinanzi all'autorità giurisdizionale avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti non comporta - come questa Corte ha precisato - l'inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale (di recente, sentenza n. 57 del 2019)» (sentenza n. 259 del 2019, punto 5.1. del Considerato in diritto). Per le stesse ragioni non rivestono rilievo nemmeno le vicende giurisdizionali successive, inerenti al passaggio in giudicato, o meno, della sentenza di primo grado (vicende che sono state richiamate, per sostenere l'inammissibilità del ricorso, dalla difesa del Collegio regionale di garanzia elettorale). Non spetta a questa Corte, a maggior ragione, accertare nella presente sede l'eventuale prodursi del «giudicato sostanziale» sulla predetta sentenza, come irritualmente domandato, nel presente giudizio, dal Collegio regionale di garanzia elettorale (da ultimo, con la memoria depositata il 3 settembre 2025).

6.- Nel merito, il ricorso è fondato nei termini che seguono.

6.1.- Occorre prendere le mosse, in quanto questione logicamente preliminare, dalla normativa applicabile alla Regione autonoma della Sardegna in materia di pubblicità e controlli sulle spese elettorali riferite alle consultazioni regionali.

Sul punto, la Regione ricorrente - mediante il terzo motivo di censura - ha sostenuto che l'impugnata ordinanza-ingiunzione sarebbe incorsa in un erroneo presupposto interpretativo, laddove ha ritenuto applicabile la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Quest'ultima, infatti, detta la disciplina per le sole elezioni dei consiglieri regionali e non anche per quella del Presidente della Regione (che configurava, all'epoca, un organo non elettivo). A giudizio della ricorrente, la non applicabilità della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 sarebbe confermata anche dall'espresso disposto dell'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che, per la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità, rinvia alle «leggi statali»: verrebbe, in tal modo, esclusa non solo (e direttamente) la legge regionale del 1994 ma anche (indirettamente) la stessa legge n. 515 del 1993. Dovendosi infatti ritenere che quest'ultima, in quanto legge statale, sia stata richiamata dal legislatore sardo per la disciplina delle ineleggibilità e incompatibilità, l'effettivo ambito applicativo discenderebbe pur sempre dalle sue stesse previsioni le quali, all'art. 20, escludono che, per le elezioni regionali, valgano gli artt. 7 e 15, dedicati, rispettivamente, alla disciplina sostanziale sulle spese elettorali e al conseguente regime sanzionatorio. Di conseguenza, l'impugnata ordinanza-ingiunzione, che ha fatto applicazione proprio di queste due disposizioni, si svelerebbe comunque priva di base legale.

6.2.- Il ragionamento della ricorrente è solo in parte condivisibile, dovendosi affermare, per le ragioni che seguono, che il parametro normativo cui fare riferimento, per stabilire se ed entro quali limiti la legge n. 515 del 1993 sia applicabile anche alle elezioni regionali della Sardegna, è esclusivamente l'art. 22 della legge statut. n. 1 del 2013.

6.2.1.- A norma dell'art. 15, secondo comma, dello statuto di autonomia, come aggiunto dalla legge cost. n. 2 del 2001, una legge regionale della Sardegna, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei propri componenti, è chiamata, in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, a determinare la forma di governo della Regione e, specificatamente, per quanto in questa sede interessa, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Regione.

Il vincolo della necessaria armonia con la Costituzione orienta la disciplina regionale verso le previsioni dettate dall'art. 122, primo comma, Cost. - come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) - secondo cui i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, «sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

La legge della Repubblica è successivamente intervenuta e ha fissato i principi fondamentali. Si tratta di quelli espressi dall'art. 2 della legge n. 165 del 2004, tra i quali, per quanto in questa sede più interessa, vi è quello della lettera d), così formulato: «attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità



dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi. L'esercizio delle rispettive funzioni è comunque garantito fino alla pronuncia definitiva sugli stessi ricorsi».

6.2.2.- L'appena ricordato principio fondamentale vincola la competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario (sentenza n. 64 del 2025) e, in quanto espressivo al contempo di un principio generale dell'ordinamento, non è privo di valenza per la Regione autonoma della Sardegna, chiamata, come già visto, ad esercitare la propria competenza primaria nella materia *de qua* (pertanto, anche con riguardo alla disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità delle cariche elettive), «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» (art. 15, secondo comma, dello statuto speciale).

Del resto, come già affermato da questa Corte, «l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» (sentenza n. 143 del 2010).

Al tempo stesso, peraltro, questa Corte ha costantemente riconosciuto che discipline legislative differenziate possono essere ammissibili «solo in presenza di “particolari situazioni ambientali” (sentenza n. 283 del 2010) o “condizioni peculiari locali” (sentenze n. 143 del 2010 e n. 276 del 1997), o “condizioni locali del tutto peculiari o eccezionali” (sentenza n. 539 del 1990), ossia “in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive” per la regione ad autonomia speciale, “ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale” (sentenza n. 288 del 2007; in termini identici, sentenza n. 108 del 1969), o, ancora, “solo per particolari categorie di soggetti che siano esclusive della Regione” (sentenza n. 189 del 1971)» (così, da ultimo, sentenza n. 60 del 2023).

Situazioni che però non possono ritenersi sussistenti nel caso di specie.

Va infatti ribadito, salve le suddette ipotesi, in chiave generale, che «la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 288 del 2007), venendo in considerazione un diritto, quello di elettorato passivo protetto dall'art. 51 Cost., che assurge a «“diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità (ex art. 2 della Costituzione)” (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990)» (ancora, sentenza n. 143 del 2010) e che, come tale, «può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza» (sentenza n. 235 del 1988).

6.2.3.- In attuazione dell'art. 15, secondo comma, del proprio statuto di autonomia, la Regione autonoma della Sardegna è intervenuta a disciplinare la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità con le previsioni dettate dalla legge statut. n. 1 del 2013, che vi ha dedicato il solo art. 22, recante una disciplina dichiaratamente provvisoria (e collocata, difatti, tra le «Norme transitorie» del Capo III). Il comma 2 di tale disposizione ha stabilito quanto segue: «In materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali».

Questa previsione ha formato oggetto di interpretazione autentica con riguardo al regime delle sole incompatibilità. L'art. 1 della legge statutaria regionale 11 settembre 2014, n. 1 (Ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale: interpretazione autentica dell'articolo 22, comma 2, della legge regionale statut. n. 1 del 2013), ha precisato che la espressione «oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto» si interpreta nel senso che per le categorie previste dall'art. 17 dello statuto (che, al secondo comma, già contemplava ipotesi di incompatibilità per i consiglieri regionali) «è escluso ogni riferimento alla legislazione statale ed i casi di incompatibilità sono solo quelli previsti dal medesimo articolo 17».

Quanto invece ai casi di ineleggibilità, in mancanza di analogo intervento chiarificatore del legislatore statutario regionale, spetta all'interprete farsi carico di intendere correttamente il senso del rinvio alle «leggi statali». Ciò, evidentemente, sul necessario presupposto che tale rinvio, per l'oggettiva ampiezza che lo caratterizza, non può non includere il richiamo, oltre che alle leggi statali dedicate alle ineleggibilità degli organi nazionali elettivi (le due Camere del Parlamento), anche a quelle che regolano la medesima materia quanto agli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario.

Sotto un primo profilo, pertanto, il rinvio di cui all'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013 va inteso nel senso che sono richiamate le leggi statali che disciplinano, ex professo, le cause di ineleggibilità per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché per le elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario. Acquisiscono quindi rilevanza, pure per la Regione autonoma della Sardegna, le ipotesi in tal senso contemplate sia dal decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle



leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nonché dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), sia dalla legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale).

L'oggettiva ampiezza che caratterizza il rinvio, peraltro, suggerisce che esso - sotto altro e più particolare profilo - intenda richiamare tutte le leggi statali che prevedono cause speciali di ineleggibilità, ulteriori cioè a quelle individuate dalle fonti generali fin qui menzionate. In queste ipotesi speciali vanno annoverate anche quelle oggetto della legge n. 515 del 1993, che acquisiscono rilevanza per il presente giudizio, anche a prescindere dal fatto che si tratta di casi di ineleggibilità, comportanti decadenza, che quella legge (all'art. 20, comma 1) aveva originariamente stabilito per le sole cariche elettive del Parlamento nazionale. Infatti, l'art. 5, comma 4, della legge n. 43 del 1995 ha poi esteso quei casi anche alle regioni a statuto ordinario, stabilendo che «[a]lle elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario si applicano le disposizioni di cui ai seguenti articoli della legge 10 dicembre 1993, n. 515», e indicando, di seguito, anche l'art. 7, commi 3, 4 e 6 (alla lettera a), e l'art. 15, commi 7, 8 e 9 (alla lettera g).

Che tale estensione valga, adesso, anche per la Regione autonoma della Sardegna, pur dotata di autonomia statutaria, è quanto oggettivamente discende dall'art. 22 della legge statut. n. 1 del 2013. Il comma 1 dell'art. 22, infatti, richiama espressamente la legge n. 43 del 1995 per regolare, in via transitoria, ed in quanto compatibile, l'organizzazione amministrativa del procedimento e delle votazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale. Di conseguenza, per la campagna elettorale per le elezioni del Presidente e del Consiglio regionale si applica, in quanto compatibile, anche l'art. 5, comma 4, della legge n. 43 del 1995 il quale, a propria volta, richiama gli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. A ciò deve aggiungersi la previsione del comma 2 dell'art. 22 della legge statutaria regionale in esame, il quale conferma che, per la disciplina delle ineleggibilità, vale, sia pure transitoriamente, ed in quanto fonte statale, la legge n. 43 del 1995.

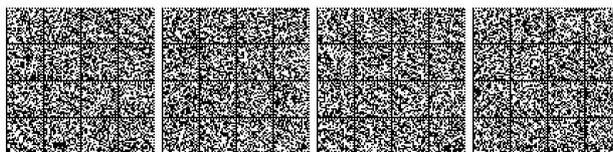
6.2.4.- Deve allora concludersi che sono applicabili anche per la elezione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna le norme sulle spese della campagna elettorale dettate dagli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993, in modo sostanzialmente analogo a quanto aveva già previsto, nella vigenza della vecchia forma di governo regionale, la legge regionale n. 1 del 1994.

6.2.5.- Da ciò si ottiene un'ulteriore conferma di quanto poc'anzi già affermato, ossia che nella Regione autonoma della Sardegna, per scelta da attribuirsi al legislatore regionale statutario, è operante l'intero apparato di controllo chiamato ad assicurare la corretta applicazione del regime sulla pubblicità e sul controllo delle spese elettorali (apparato che la legge n. 515 del 1993 ha costruito, per le elezioni nazionali, intorno all'istituzione dei Collegi regionali di garanzia elettorale).

In tal modo la Regione, rinviandovi, ha fatto proprie le istanze di trasparenza che sono alla base della disciplina sulla campagna elettorale, come introdotta dalla legge n. 515 del 1993. Lungi dal venirsi a creare, per tale Regione, un vuoto legislativo in ordine alla pubblicità e ai controlli sulle spese dei candidati alle elezioni regionali (tesi, quest'ultima, infondatamente sostenuta, nel presente giudizio, dalla medesima Regione), deve al contrario riaffermarsi che, proprio grazie al richiamo effettuato dall'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, sono operativi, anche per le elezioni regionali sarde, gli strumenti che la legge n. 515 del 1993 ha approntato per garantire la genuinità e l'autenticità del formarsi della volontà del corpo elettorale, in una con la libertà di voto degli elettori. Pertanto, anche i «meccanismi finanziari», da quella legge «presidiati con una serie di controlli e gravati da rigidi moduli procedurali», grazie ai quali è «possibile la divulgazione delle idee e la formazione del consenso» (sentenza n. 387 del 1996), devono ritenersi parte integrante dell'ordinamento elettorale vigente oggi nella Regione autonoma della Sardegna, ivi compresi quelli di cui agli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993. Può dunque essere esteso al legislatore statutario sardo del 2013 l'intento, che questa Corte ha già riconosciuto al legislatore statale del 1993, di «soddisfare molteplici esigenze, come quelle di temperare la divulgazione dei programmi elettorali con la garanzia di una effettiva parità tra gruppi e candidati, di adeguare la propaganda alla logica maggioritaria del nuovo sistema, che implica il rischio di personalizzare la dialettica politica, e di rendere trasparenti i contributi, le spese nonché le situazioni patrimoniali e reddituali relative agli eletti» (sentenza n. 387 del 1996).

6.3.- Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato nei termini che seguono.

Questa Corte ha costantemente affermato che rispetto al fondamentale diritto di elettorato passivo, «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione» (da ultimo, sentenza n. 131 del 2025, che richiama, tra le tante, la sentenza n. 120 del 2013; inoltre, anche sentenze n. 25 del 2008 e n. 306 del 2003). Ciò impone una lettura rigorosa dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993, nel senso che le cause di ineleggibilità (e di conseguente decadenza dalla carica elettiva) sono unicamente quelle ivi delineate in modo certo ed esplicito.



La fondatezza del ricorso emerge proprio con riguardo alle modalità che, nel caso di specie, hanno segnato l'agire del Collegio regionale di garanzia elettorale; modalità difformi dalle previsioni della legge n. 515 del 1993, e non in linea con lo spirito della stessa legge.

L'ordinanza-ingiunzione ha ritenuto di rinvenire un'ipotesi decadenziale, imponendola come vincolo per il Consiglio regionale, nelle seguenti fattispecie - contestate alla Presidente eletta - di violazione delle norme della legge n. 515 del 1993: mancata nomina di un «mandatario elettorale» avente il compito di raccogliere i fondi della campagna elettorale (art. 7, comma 3, della legge n. 515 del 1993); mancata accensione di un conto corrente unico, dedicato a tutte le operazioni patrimoniali concernenti la campagna elettorale (art. 7, comma 4, della legge n. 515 del 1993); avvenuta produzione di una dichiarazione sulle spese sostenute, con relativo rendiconto, caratterizzata da diverse non conformità rispetto alle previsioni dell'art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993.

Tuttavia, nessuna delle pur gravi riscontrate violazioni è specificamente individuata, dall'art. 15 della legge n. 515 del 1993, come ipotesi di decadenza. Le fattispecie esplicite di decadenza sono altre e si rinvengono nei commi 8 e 9 del menzionato art. 15, che le riferiscono al mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione sulle spese «nonostante la diffida ad adempiere» (comma 8) e al «superamento dei limiti massimi di spesa consentiti [...] per un ammontare pari o superiore al doppio» (comma 9). Ciò discende dal comma 7, che ricollega l'ineleggibilità e il conseguente effetto decadenziale ai «casi espressamente previsti nel presente articolo». Questa previsione va intesa in conformità alla *ratio* della legge n. 515 del 1993, che è quella - come già visto - di indirizzare rigorosamente il potere di accertamento del Collegio di garanzia, allorché si tratti di ineleggibilità, verso fattispecie certe e predeterminate, tali da non consentire liberi apprezzamenti, in punto di decadenza, da parte dell'organo di controllo.

Tale disposizione definisce il compito del Collegio regionale di garanzia elettorale di addivenire, «in modo definitivo», all'accertamento dei fatti prodromici alla dichiarazione di decadenza, da rimettere al Consiglio regionale. Ciò, come precisa la norma, nelle sole ipotesi fissate dal medesimo art. 15, le quali dunque coincidono esclusivamente con quelle indicate come tali, in modo esplicito, dai successivi commi 8 e 9.

Non potrebbe replicarsi che, nella motivazione, l'ordinanza del Collegio di garanzia, pur riferendosi al comma 7 dell'art. 15, e pur parlando esplicitamente di una dichiarazione sulle spese non conforme, avrebbe in realtà inteso contestare la fattispecie più grave consistente nel «mancato deposito nel termine previsto della dichiarazione», che il comma 8 fa assurgere, come visto, ad esplicita ipotesi di decadenza. Osta a tale ipotesi ricostruttiva il tenore inequivoco della motivazione dell'atto, nella quale l'organo di controllo ha chiarito (pagina 5 dell'ordinanza) «che non è stato affatto contestato [...] il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto - come previsto dall'art. 15, comma 8, della legge richiamata (diffida e termine di 15 giorni, come specificamente richiesto dalla norma)», quanto piuttosto di aver contestato «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata», avendo il Collegio avuto la possibilità di sottoporre ad esame «la dichiarazione di spesa e rendiconto depositate con la relativa documentazione».

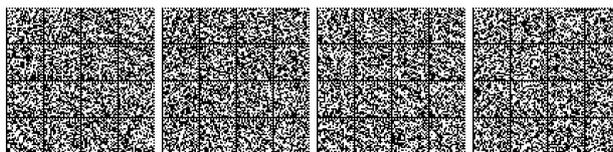
In ragione di quanto precede, deve concludersi che non spettava al Collegio regionale di garanzia elettorale di imporre la decadenza del Presidente della Regione, sulla base di fattispecie non riconducibili a quelle indicate dall'art. 15, commi 8 e 9, della legge n. 515 del 1993, come tali non idonee neppure a legittimare la comunicazione del provvedimento al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993.

6.4.- Le conclusioni cui questa Corte è pervenuta esauriscono il giudizio cui essa è chiamata nella presente sede, per avere l'atto esorbitato dai poteri rimessi all'organo statale di controllo e cagionato una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione autonoma della Sardegna.

Resta impregiudicata la questione relativa alla possibilità di riqualificazione dei fatti, che è rimessa al giudice civile, competente per il giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione.

7.- Nei termini indicati il ricorso della Regione autonoma della Sardegna è pertanto da accogliere e deve dichiararsi che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».

Conseguentemente, la predetta ordinanza-ingiunzione deve essere annullata *in parte qua*.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti indicato in epigrafe, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Ministro della giustizia;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna»;

3) annulla, per l'effetto, la suddetta ordinanza-ingiunzione in parte qua.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250148

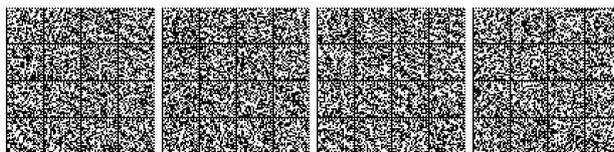
N. 149

Sentenza 24 settembre - 15 ottobre 2025

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Elezioni - Elezioni regionali - Decadenza dalle cariche elettive regionali - Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848 - Rigetto dell'impugnazione, proposta da Alessandra Todde, proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione autonoma della Sardegna, avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari del 20 dicembre 2024 che disponeva la sua decadenza a seguito dell'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali - Affermata sua insindacabilità anche nei confronti del Consiglio regionale, pure quando esso dovrà assumere le determinazioni sulla decadenza - Conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, del Ministero della giustizia e del Tribunale di Cagliari - Lamentata lesione dei principi del giusto processo, della separazione tra amministrazione e giurisdizione, nonché delle attribuzioni regionali che riservano al legislatore regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità - Inidoneità della citata affermazione del Tribunale sulla insindacabilità a vincolare le decisioni del Consiglio regionale - Inammissibilità del ricorso.

- Sentenza del Tribunale ordinario di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 97, secondo e terzo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 111, primo e secondo comma, 113, ultimo comma, 116, primo comma, 117, primo comma, 118, primo comma, e 122, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; statuto speciale per la Sardegna, artt. 6, 15 e 19, anche in combinato disposto con gli artt. 1 e 22 della legge regionale statutaria 12 novembre 2013, n. 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, sorto a seguito della sentenza del Tribunale ordinario di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato il 27 giugno 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia;

visto l'atto d'intervento di Riccardo Fercia per sé medesimo;

udita nell'udienza pubblica del 24 settembre 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Omar Chessa e Antonio Saitta per la Regione autonoma della Sardegna, nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2025.

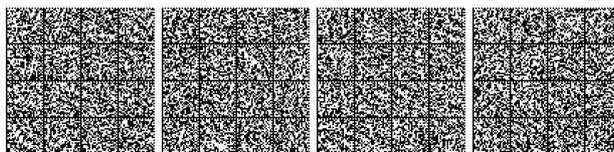
Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso del 27 giugno 2025, iscritto al n. 5 reg. confl. enti del 2025, la Regione autonoma della Sardegna, in persona del vice-Presidente *pro tempore*, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (e, per esso, della Presidenza del Consiglio dei ministri), del Tribunale ordinario di Cagliari, in persona del presidente *pro tempore*, e del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Cagliari, stabilire, con la sentenza 28 maggio 2025, n. 848, che «l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali», compiuto nella predetta sentenza, «rimane insindacabile dal Consiglio regionale, [quando] quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede»».

1.1.- La sentenza del Tribunale di Cagliari ha deciso, in primo grado, un giudizio civile introdotto con il rito di cui all'art. 281-*decies* del codice di procedura civile, in materia di ineleggibilità e di sanzioni elettorali ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69). Il giudizio ha avuto ad oggetto l'impugnazione da parte di Alessandra Todde - già proclamata eletta Presidente della Regione autonoma della Sardegna, all'esito delle elezioni regionali svoltesi il 25 febbraio 2024 - dell'ordinanza-ingiunzione emessa nei suoi confronti, in data 20 dicembre 2024, dal Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari.

Tale ordinanza-ingiunzione, a seguito dell'accertamento di una serie di irregolarità a carico della candidata Alessandra Todde in ordine alle spese elettorali, aveva irrogato nei confronti della stessa una sanzione amministrativa pecuniaria, in applicazione degli artt. 7 e 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica), come richiamati dagli artt. 3, comma 1, e 5, comma 3, della legge della Regione Sardegna 27 gennaio 1994, n. 1

(Norme per la disciplina, la trasparenza e il contenimento delle spese per la campagna elettorale nelle elezioni per il Consiglio regionale e abrogazione della legge regionale 16 maggio 1984, n. 32). Nella motivazione del provvedimento, inoltre, il Collegio regionale di garanzia elettorale aveva osservato che, «stante l'accertata violazione delle



norme che disciplinano la campagna elettorale», si impone[va] «la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, in dispositivo, aveva ordinato la «trasmissione della presente ordinanza-ingiunzione al Presidente del Consiglio regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».

Il Tribunale di Cagliari ha respinto l'impugnazione di Alessandra Todde, che era stata articolata sia con riguardo alla sanzione pecuniaria inflitta, sia con riguardo alla «prospettata decadenza» dalla carica di Presidente della Regione.

1.2.- Nel presente giudizio, la Regione autonoma della Sardegna chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di Cagliari limitatamente alle parole, prima riportate, che si rinvengono al punto 16 della motivazione.

A sostegno della richiesta, la Regione autonoma deduce la violazione di parametri costituzionali e statutari. Sono evocati, in particolare, gli artt. 24, secondo comma, 97, secondo e terzo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, 111, primo e secondo comma, 113, ultimo comma, 116, primo comma, 118, primo comma, e 122, primo comma, della Costituzione, nonché l'«art. 6 C.E.D.U. in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.». Ancora, si deduce la violazione degli artt. 6, 15 e 19 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), anche in combinato disposto con gli artt. 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1 (Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna), dell'art. 17 del regolamento del Consiglio regionale della Sardegna e dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna).

1.3.- In fatto, la Regione ricorrente riporta alcuni stralci dell'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale, asserendo che, con tale provvedimento, l'organo collegiale avrebbe «imposto» al Consiglio regionale sardo di pronunciare la decadenza di Alessandra Todde dalla carica di Presidente della Regione. Ricorda di aver proposto dinanzi a questa Corte, avverso detta ordinanza, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti del 2025.

Riferisce, inoltre, la ricorrente che, con la sentenza in questa sede impugnata, il Tribunale di Cagliari ha confermato l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, ritenendo sussistenti tutte le violazioni contestate. Quanto, invece, alla sanzione della decadenza, la sentenza ha rilevato che «il provvedimento contestato non ha disposto la decadenza ma, ritenendo che le violazioni accertate comportassero detta conseguenza, ha disposto la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio regionale», cui sarebbe rimessa la competenza a pronunciarsi sulla decadenza.

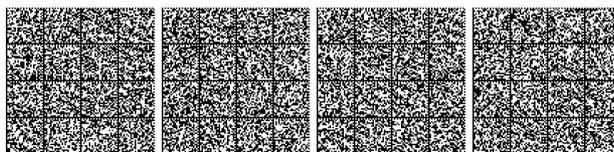
Nella parte finale della motivazione, al punto 16, il Tribunale di Cagliari ha affermato che «l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali», effettuato in sentenza, «rimane insindacabile dal Consiglio regionale» e che quest'ultimo «assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede». Tali affermazioni, secondo la ricorrente, determinerebbero «un'inaccettabile invasione delle competenze costituzionalmente proprie della Regione Sardegna, e per essa esercitate dal Consiglio regionale».

1.4.- In diritto, la Regione autonoma premette di non voler mettere in discussione la decisione del Tribunale di Cagliari in ordine alla fondatezza, o meno, delle doglianze in quella sede dedotte da Alessandra Todde. Piuttosto, essa intende censurare solo la menzionata parte finale della sentenza, ove si è statuito che, nei confronti del Consiglio regionale, «rimane insindacabile» quanto stabilito nella sentenza medesima.

La ricorrente riassume il quadro normativo di riferimento, richiamando i connotati di specialità dell'autonomia regionale sarda, ex artt. 116, primo comma, e 122, primo comma, Cost., e afferma che la competenza del Consiglio regionale a dichiarare la decadenza dei propri membri (prevista espressamente dall'art. 6 del d.P.R. n. 250 del 1949) avrebbe «natura sicuramente amministrativa», con richiami anche alla giurisprudenza costituzionale. Ne conseguirebbe, in virtù del «principio del parallelismo tra attribuzioni legislative e amministrative», che la Regione autonoma della Sardegna, in quanto dotata di competenza legislativa in materia, sarebbe titolare anche della «potestà amministrativa in ordine all'accertamento delle cause di ineleggibilità e incompatibilità».

In tale quadro, pur riconoscendo che «eventuali determinazioni future del Consiglio regionale in ordine alle ipotesi di ineleggibilità e decadenza di Alessandra Todde siano sottoponibili a sindacato giudiziale, se impugunate dinanzi ad un'autorità giurisdizionale», la Regione ricorrente rimprovera al Tribunale di Cagliari di essere intervenuto «“a monte”», prima, cioè, del vaglio rimesso al Consiglio regionale, avanzando «la pretesa di indirizzare, con una sentenza resa in un processo civile *inter alios*, l'attività amministrativa futura dell'assemblea rappresentativa regionale, vincolandola previamente a quanto già accertato nella sentenza».

Peraltro, la sentenza sarebbe incorsa in un'evidente contraddizione - oltre che nella lesione delle richiamate attribuzioni regionali - nella parte in cui ha affermato che «“non rientra nella competenza del Collegio di garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza ingiunzione, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente. La competenza è rimessa dalla legge al Consiglio regionale” [...], per poi subito dopo negare al Consiglio stesso il potere di accertare i fatti e di attribuire loro la corretta qualificazione giuridica». Se deve considerarsi esatta la



prima affermazione, osserva la Regione ricorrente, allora all'organo consiliare «non si può negare la piena cognitio in ordine all'accertamento dei fatti e alla loro qualificazione», senza vincoli derivanti da una pronuncia giudiziale rispetto alla quale la Regione stessa sia rimasta estranea.

Il presente conflitto avrebbe «tono costituzionale», trattandosi di un caso di cattivo esercizio o sviamento del potere, con indebita interferenza nella sfera di competenza costituzionale della Regione autonoma della Sardegna. Infatti, la sentenza del Tribunale di Cagliari manifesterebbe «la volontà di predeterminare l'esito del giudizio del Consiglio sin dalla fase istruttoria», muovendo «dal convincimento di poter esercitare detto potere, con ciò pretendendo di guidare l'esercizio della competenza consiliare senza averne titolo», e, come tale, costituirebbe atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo. Il provvedimento più volte citato del Tribunale non sarebbe «solo invalido in sé, in quanto difforme dalle disposizioni legislative vigenti e in contrasto con norme di rango costituzionale», ma lo sarebbe «anche per sé, poiché esprime, per l'appunto, la volontà e la pretesa di imporre al Consiglio regionale di adottare il provvedimento decadenziale secondo le linee predeterminate nella sentenza».

1.4.1.- La non spettanza allo Stato del potere di vincolare le decisioni del Consiglio regionale in materia di decadenza di Alessandra Todde viene, anzitutto, argomentata sulla base dei principi del giusto processo, desunti dagli artt. 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., nonché «d[a]ll'art. 6 della C.E.D.U., in riferimento all'art. 117, primo comma Cost.»: principi i quali troverebbero «svolgimento nell'art. 2909 c.c.», che enuncia il principio della cosa giudicata limitandone gli effetti alle sole parti del giudizio, ai loro eredi o aventi causa. La sentenza del Tribunale di Cagliari, pertanto, non potrebbe «intimare alcunché al Consiglio».

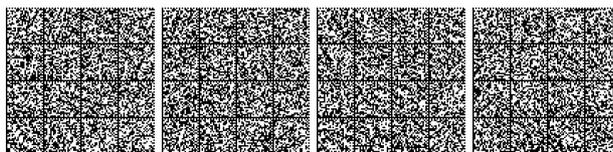
1.4.2.- Sotto altro profilo, si sostiene che la pretesa del giudice cagliaritano di rendere insindacabile, da parte del Consiglio regionale, l'accertamento svolto nella sentenza impugnata negherebbe il «principio costituzionale di separazione tra amministrazione e giurisdizione», come risultante dal «combinato disposto degli artt. 24, secondo comma, 97, primo e secondo comma [*recte*: secondo e terzo comma], 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione»: ciò, sulla premessa secondo cui le attività consiliari di accertamento e di qualificazione giuridica dei fatti dalla cui verifica dipendono effetti quali l'ineleggibilità, l'incompatibilità e la decadenza dei consiglieri regionali avrebbero «natura propriamente amministrativa». Sono richiamate le «fonti che attribuiscono questa funzione ai consigli regionali» e, in particolare, per quanto riguarda la Regione autonoma della Sardegna, l'art. 5, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, il quale dispone che «[l]a comunicazione di cui al comma 10 dell'articolo 15 della legge n. 515 del 1993 [quella del Collegio regionale di garanzia elettorale relativa all'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 dello stesso art. 15] è indirizzata al presidente del Consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Anche a voler ritenere che tale previsione sia stata abrogata dall'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che nella materia delle ineleggibilità e incompatibilità rende oggi applicabili «le leggi statali», troverebbe comunque applicazione l'art. 15, comma 10, della legge n. 515 del 1993, da leggersi «in combinato disposto» con l'art. 4, lettera g) - *recte*: art. 5, comma 4, lettera g) - della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), da cui si desume che la competenza a pronunciare la decadenza dei propri membri spetta al Consiglio regionale, come sarebbe confermato anche dall'art. 6 del d.P.R. n. 250 del 1949.

In quanto attività amministrativa, quella svolta dal Consiglio regionale ricadrebbe nella sfera di applicazione degli artt. 24, secondo comma, 97, secondo e terzo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, Cost., con conseguente «regime di separatezza» rispetto alla funzione giurisdizionale, la quale non potrebbe invadere l'ambito riservato a quella amministrativa. Viene richiamata, sul punto, la giurisprudenza costituzionale che - in particolare con la sentenza n. 70 del 1985 - ha negato la spettanza, agli organi giudiziari, del potere di dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale.

1.4.3.- Nel ribadire la sussistenza del «tono costituzionale» dell'odierno conflitto, la Regione ricorrente argomenta poi anche la violazione dell'art. 15 statuto speciale, nella parte in cui riserva al legislatore regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità.

1.4.4.- Sarebbe inoltre violato l'art. 19 del medesimo statuto di autonomia, che riserva al Consiglio regionale la competenza ad adottare il proprio regolamento interno. Dall'art. 17 di quest'ultimo (che disciplina, tra l'altro, le competenze consiliari in ordine all'esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità) si dovrebbe desumere che «le attività giuntali e assembleari di esame e proposta debbono svolgersi in maniera "libera", ossia procedendo ad autonome valutazioni dei fatti e della loro qualificazione giuridica».

1.4.5.- Posto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, anche le norme di attuazione degli statuti speciali possono essere evocate a fondamento di un ricorso per conflitto di attribuzione, nel caso di specie verrebbe in rilievo l'art. 6 del d.P.R. n. 250 del 1949, che rimette al Consiglio regionale (art. 6, secondo comma) la pronuncia della deca-



denza dei membri della Giunta regionale «che vengano a trovarsi in una delle condizioni di incompatibilità previste dallo statuto speciale per la Sardegna relativamente alla funzione di Consigliere regionale» (art. 6, primo comma).

Pur se la sentenza del Tribunale di Cagliari ha formalmente riconosciuto la competenza consiliare, essa - osserva il ricorso - «non sembra riconoscerla sostanzialmente», avendo qualificato il proprio vaglio come «insindacabile» dal Consiglio regionale.

1.5.- In via subordinata, la Regione ricorrente, «senza che ciò possa configurare una surrettizia impugnazione della contestata sentenza», deduce poi un'ulteriore doglianza a sostegno del proprio ricorso.

Si sostiene che il contenuto dell'accertamento compiuto dal Tribunale di Cagliari, oggetto del preteso vincolo di insindacabilità, sarebbe anch'esso «intrinsecamente lesivo delle competenze costituzionalmente attribuite alla Regione» in quanto, anzitutto, sorretto da un presupposto interpretativo erroneo. Non potrebbe, infatti, ritenersi (come affermato dal Tribunale di Cagliari) che la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 sia applicabile, oltre che ai consiglieri regionali, anche al Presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto. Infatti, si osserva, all'epoca dell'entrata in vigore della menzionata legge regionale, l'art. 36, primo comma, dello statuto speciale prevedeva ancora l'elezione del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale: di conseguenza, «[l]a disciplina del 1994 [...] non contemplava né poteva evidentemente contemplare l'ipotesi che il Presidente di Regione fosse una carica direttamente, anziché indirettamente, elettiva». Una volta introdotta, nel 2001, l'elezione diretta del Presidente della regione, la posizione e lo status di quest'ultimo «si differenziano non poco da quello dei 'comuni' consiglieri regionali» e, inoltre, «vige un sistema di elezione che è, evidentemente, diverso da quello dei "comuni" consiglieri regionali sotto diversi profili». Di conseguenza, la disciplina regionale sulla rendicontazione delle spese elettorali, risalente al 1994, non potrebbe essere applicata al Presidente della regione elettivo.

Inoltre, prosegue il ricorso, quella stessa disciplina regionale non potrebbe oggi trovare applicazione in base a quanto stabilisce l'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, che fa rinvio - quanto alla materia delle ineleggibilità e incompatibilità e fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale - alle sole leggi statali. Da ciò conseguirebbe che l'art. 7, comma 6, della legge n. 515 del 1993 (la cui violazione è stata contestata dalla sentenza del Tribunale di Cagliari), insieme al relativo impianto sanzionatorio, non potrebbe essere ritenuto riferibile al sistema elettorale della Regione Sardegna, in quanto sarebbe la stessa legge n. 515 del 1993, all'art. 20, comma 1, ad escludere l'applicabilità di quella disposizione per le elezioni dei Consigli regionali.

Il ragionamento del Tribunale di Cagliari sarebbe errato anche laddove ha affermato la piena compatibilità, con la mutata forma di governo regionale, del combinato disposto tra la legge n. 515 del 1993 e la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994. Tale assunto non terrebbe conto «della specificità del sistema elettorale» regionale nel nuovo assetto costituzionale, nel quale, alla figura del Presidente della regione, «non si possono applicare norme [...] pensate e strutturate sulla figura astratta di un soggetto candidato in un solo collegio (e non nell'intera regione), interessato all'acquisizione di voti di preferenza personali, inserito in una lista di partito (e non a capo di una coalizione)».

Peraltro, considerando che la forma di governo sarda si basa sul meccanismo del "simul stabunt, simul cadent" (di cui agli artt. 15 e 35 dello statuto speciale), dovrebbe vieppiù escludersi il potere del Tribunale di Cagliari «di comminare la sanzione della decadenza a carico del Presidente di Regione elettivo e di determinare con ciò l'automatico scioglimento del Consiglio regionale, ponendo un vincolo interpretativo della legge a carico del Consiglio regionale». Le ipotesi di dissoluzione degli organi regionali di direzione politica sarebbero, infatti, tassative e, in quanto deroghe al principio democratico di sovranità, sarebbero «di stretta interpretazione». Ne conseguirebbe che la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994, in virtù del canone di interpretazione costituzionalmente conforme, non potrebbe essere interpretata «come se attribuisse al Tribunale cagliaritano il potere di azionare il dispositivo del simul stabunt simul cadent, che sta alla base della forma di governo regionale».

2.- Nel giudizio ha spiegato intervento ad opponendum Riccardo Fercia, componente del Collegio di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari, assumendo la difesa tecnica di sé stesso. Peraltro, nel corso dell'udienza pubblica di discussione del ricorso, lo stesso ha dichiarato di rinunciare all'intervento.

3.- Si sono costituiti in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della giustizia, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso della Regione autonoma della Sardegna «siccome inammissibile o, comunque, manifestamente infondato».

Ad avviso della difesa statale, il ricorso sarebbe inammissibile «in quanto i vizi prospettati dalla Regione rispetto al giudizio definito con la sentenza del Tribunale di Cagliari si prestano ad essere qualificati come vizi deducibili in sede di gravame attraverso i mezzi di impugnazione riconosciuti dall'ordinamento».

Né sarebbe configurabile l'asserita violazione della prerogativa, riconosciuta al Consiglio regionale, di dichiarare la decadenza dalla carica elettiva. Invero - si osserva - la necessità, per l'organo consiliare, di prendere atto della violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, per come accertata dal Collegio regionale di garanzia



elettorale, andrebbe considerata «quale conseguenza immediata e diretta di quello stesso principio di separazione dei poteri che viene assunto dalla ricorrente come violato». Una volta, infatti, che il Collegio regionale di garanzia elettorale abbia verificato i rendiconti delle spese elettorali e abbia accertato violazioni, l'organo giurisdizionale è chiamato ad esercitare le proprie funzioni di verifica mediante provvedimenti idonei ad acquisire l'autorità del giudicato. Per contro, «spetta [...] alle assemblee elettive prendere atto dell'accertamento stesso e delle relative conseguenze».

Il potere assembleare di pronunciare la decadenza sarebbe, dunque, «ontologicamente vincolato dall'accertamento compiuto in sede giurisdizionale, in quanto conseguenza immediata e diretta della fisiologica applicazione del principio di divisione dei poteri, da cui consegue l'esclusione dell'esorbitanza del potere giudiziario dai suoi limiti naturali».

Nell'impugnata sentenza del Tribunale di Cagliari mancherebbe del tutto una chiara manifestazione della volontà di esondare dal perimetro della giurisdizione, posto che anzi il giudice civile ha riconosciuto espressamente che «non rientra nella competenza del Collegio di Garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente» e che «[l]a competenza è rimessa dalla legge al Consiglio regionale». Per converso, il versante relativo all'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali non potrebbe ritenersi sottratto al Tribunale.

Il Consiglio regionale, del resto, non potrebbe modificare, con un «voto politico», l'esito degli accertamenti compiuti in sede giurisdizionale, avendo piuttosto «un ruolo di presa d'atto e adozione del conseguente atto amministrativo di decadenza». Verrebbe dunque a mancare, nel caso di specie, il tono costituzionale del conflitto: a giudizio delle parti resistenti «dietro l'apparente enunciazione di una invasione delle sue prerogative legislative la Regione si limita a denunciare quello che, al più, potrebbe integrare un error in iudicando attinente al concreto esercizio della giurisdizione e non i suoi confini». Si osserva, anzi, che è stata la stessa Alessandra Todde a riconoscere implicitamente la giurisdizione del Tribunale di Cagliari, nel momento in cui ella ha proposto appello avverso la sentenza n. 848 del 2025 e ha in quella sede contestato, nel merito, le stesse affermazioni del Tribunale che costituiscono l'oggetto dell'odierno conflitto.

L'Avvocatura aggiunge che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il conflitto di attribuzione «può riguardare atti giurisdizionali purché esso non si risolva in un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, essendo ammissibile solo allorché si contesti in radice l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente».

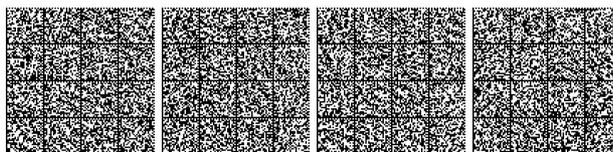
4.- Con memoria depositata il 3 settembre 2025, la Regione autonoma della Sardegna ha svolto ulteriori difese.

4.1.- In replica ai rilievi di inammissibilità del ricorso dedotti dalla difesa statale, la Regione osserva che l'odierno giudizio ha ad oggetto, unicamente, il «cattivo governo della funzione giurisdizionale esercitata nel caso di specie dal Tribunale di Cagliari», che, «nel decidere una controversia nella quale non si trattava di un provvedimento del Consiglio regionale, ha inteso vincolare quest'ultimo nell'esercizio delle proprie attribuzioni amministrative non ancora attivate». Non verrebbe, dunque, contestato un error in iudicando, ma lo «straripamento del potere giudiziario compiuto dal Tribunale il quale, violando i limiti oggettivi e soggettivi del giudicato ex art. 2909 c.c., ha invaso e menomato al tempo stesso le attribuzioni amministrative regionali assistite da ferme garanzie fondate nella Costituzione e nello Statuto speciale sardo». Ne deriverebbe la violazione del principio della separazione dei poteri, canonizzato anche all'art. 34, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Anche laddove il Tribunale di Cagliari ha affermato che la competenza a dichiarare la decadenza appartiene al Consiglio regionale, ciò costituirebbe - alla luce delle affermazioni poi compiute nella parte della sentenza contestata - «un riconoscimento meramente formale di un'attribuzione che lo stesso Tribunale svuota di ogni valenza sostanziale dal momento che, poche righe appresso, nega all'organo regionale qualsiasi ambito di autonomia nell'esercizio delle proprie competenze».

In definitiva, secondo la Regione, venendo in discussione «l'autonomia del Consiglio regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia elettorale», non sussisterebbe alcun rischio «che l'odierno ricorso “si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale” (sent. n. 81 del 2012)». Né, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, rileverebbe la circostanza che la sentenza del Tribunale di Cagliari sia attualmente sub iudice, in quanto appellata dinanzi alla Corte d'appello di Cagliari.

4.2.- Nel merito, la ricorrente sottolinea che il proprio ricorso, mediante il primo motivo, ha fatto valere un ben preciso «profilo del principio di separazione» tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa, ossia «quello che vieta al potere giudiziario di indirizzare il compimento di attività amministrative future, comprimendo indebitamente il margine di valutazione discrezionale degli organi amministrativi». Non sarebbe, invece, in discussione il potere/dovere del giudice di accertare la validità di atti amministrativi a seguito della loro impugnazione in sede giurisdizionale. La



prospettazione difensiva avversaria non sarebbe corretta, in quanto ometterebbe di considerare la «regola del relativismo soggettivo del giudicato, che [...] impedisce alla sentenza di produrre effetti nei confronti di chi non è stato parte del giudizio». I profili di possibile violazione della sfera di competenza regionale, da parte dell'ordinanza-ingiunzione emessa dal Collegio regionale di garanzia elettorale, non avrebbero potuto costituire oggetto di legittimo accertamento da parte del giudice cagliaritano, essendo piuttosto rimessi alla cognizione di questa Corte mediante il parallelo ricorso iscritto al n. 2 del reg. confl. enti del 2025.

Fondato sarebbe, altresì, il secondo motivo di ricorso, proposto in via subordinata, secondo cui l'accertamento compiuto dal Tribunale di Cagliari sarebbe lesivo, nel suo contenuto, della sfera costituzionale di competenza della Regione autonoma della Sardegna. Infatti - si sottolinea - la pronuncia impugnata «assume che il Consiglio sia vincolato ad applicare una decisione giudiziale in contrasto con la legge e con norme di rango costituzionale». Del resto, la Regione autonoma della Sardegna, non essendo parte del procedimento civile, non potrebbe interporre appello. Il Consiglio regionale, «e, per questo, la Regione Sardegna, non avrebbero altra occasione di difendere le proprie attribuzioni se non proponendo ricorso per conflitto intersoggettivo dinanzi a questa Ecc.ma Corte».

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Sardegna (reg. confl. enti n. 5 del 2025) ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (e, per esso, della Presidenza del Consiglio dei ministri), del Tribunale di Cagliari, in persona del presidente *pro tempore*, e del Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, in relazione alla sentenza 28 maggio 2025, n. 848, con la quale il Tribunale di Cagliari ha respinto il ricorso che Alessandra Todde - proclamata eletta alla carica di Presidente della Regione autonoma della Sardegna, in esito alle consultazioni elettorali regionali del 25 febbraio 2024 - aveva presentato contro l'ordinanza-ingiunzione emessa, a suo carico, dal Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari.

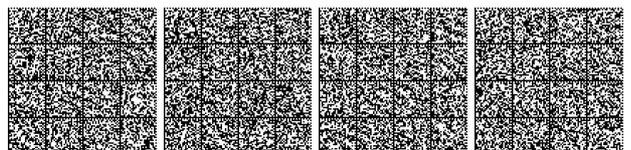
La Regione ricorrente ritiene lese le proprie prerogative di livello costituzionale, concernenti la competenza del Consiglio regionale a dichiarare la decadenza dalle cariche elettive regionali, per effetto delle affermazioni contenute nella sentenza al punto 16, ove si legge che «l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali», compiuto dal giudice civile, «rimane insindacabile dal Consiglio regionale, [quando] quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

In tal modo lo Stato avrebbe manifestato, «in modo inequivoco», la pretesa di vincolare l'organo consiliare a quanto accertato nella sentenza, indirizzandone l'attività ai fini di «comminare la sanzione della decadenza a carico del Presidente di Regione elettivo e di determinare con ciò l'automatico scioglimento del Consiglio regionale» mediante «il dispositivo del simul stabunt simul cadent».

Simile pretesa sarebbe lesiva, anzitutto, degli artt. 24, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., nonché dell'«art. 6 della C.E.D.U., in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.», i cui principi troverebbero «svolgimento nell'art. 2909 c.c.», che fissa la regola della cosa giudicata limitandone gli effetti alle sole parti del giudizio, ai loro eredi o aventi causa. La sentenza del Tribunale di Cagliari, resa nei confronti di Alessandra Todde e del Collegio regionale di garanzia elettorale, non potrebbe «intimare alcunché al Consiglio», non essendo stato, quest'ultimo, parte in causa.

Sotto altro profilo, il Tribunale avrebbe violato il «principio costituzionale di separazione tra amministrazione e giurisdizione», come risultante dal «combinato disposto degli artt. 24, secondo comma, 97, primo e secondo comma [recte: secondo e terzo comma], 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione»: ciò, sulla premessa secondo cui le attività consiliari di accertamento e di qualificazione giuridica dei fatti idonei a determinare la decadenza dei consiglieri regionali avrebbero «natura propriamente amministrativa». L'attività amministrativa dovrebbe rimanere separata da quella giurisdizionale, affinché quest'ultima non invada l'ambito riservato alla prima. Invece, il Tribunale di Cagliari, mediante i contestati passaggi del punto 16 della sentenza, avrebbe finito per dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale, con ciò interferendo nell'attività di spettanza del Consiglio regionale.

Sarebbero lesi, inoltre, l'art. 15 statuto speciale, nella parte in cui riserva al legislatore regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità, e l'art. 19 dello stesso statuto, che stabilisce la competenza del Consiglio regionale ad adottare il proprio regolamento interno. Dall'art. 17 di quest'ultimo (che disciplina, tra l'altro, le competenze consiliari in ordine all'esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità) si dovrebbe desumere che «le attività giuntali e assembleari di esame e proposta debbono svolgersi in maniera “libera”, ossia procedendo ad autonome valutazioni dei fatti e della loro qualificazione giuridica».



Il Tribunale di Cagliari avrebbe, ancora, violato l'art. 6 del d.P.R. n. 250 del 1949, che reca le norme di attuazione dello statuto speciale. Tale parametro, pur espressamente riferito ai casi di incompatibilità, confermerebbe la competenza consiliare nella materia delle ineleggibilità «tenuto conto che “il più contiene il meno”».

In via subordinata, la Regione ricorrente deduce la non spettanza allo Stato - «sotto un diverso profilo» - del potere di vincolare le decisioni del Consiglio regionale sardo «in materia di decadenza della Dr.ssa Alessandra Todde, Presidente e componente del Consiglio regionale a quanto deciso dal Tribunale di Cagliari con la sentenza n. 848 del 2025». La lesione delle competenze costituzionali di essa ricorrente deriverebbe anche dal contenuto dell'accertamento compiuto dal Tribunale, in quanto basato su una serie di presupposti interpretativi erronei, afferenti alla normativa applicabile al caso di specie. In particolare, la Regione autonoma sostiene che - contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale di Cagliari - la legge reg. Sardegna n. 1 del 1994 non sarebbe ormai più applicabile, in quanto superata dalla nuova forma di governo regionale imperniata sull'elezione diretta, a suffragio universale, del Presidente della Regione. Né la sentenza avrebbe correttamente colto il significato del rinvio alle leggi statali, di cui all'art. 22, comma 2, della legge statut. n. 1 del 2013, tale da far venire in rilievo l'art. 20 della legge n. 515 del 1993: quest'ultima disposizione, osserva la Regione, espressamente esclude, per le elezioni regionali, l'applicabilità degli artt. 7 e 15 della medesima legge n. 515 del 1993, ossia delle norme applicate dal Collegio regionale di garanzia elettorale per muovere le contestazioni ad Alessandra Todde. Il ragionamento svolto dal Tribunale, d'altro canto, non avrebbe tenuto conto della «specificità del sistema elettorale» per l'elezione alla presidenza della Regione, caratterizzato da regole diverse da quelle vigenti per l'elezione dei consiglieri regionali, né avrebbe considerato l'automatica operatività del meccanismo del “simul stabunt, simul cadent”, di cui agli artt. 15 e 35 dello statuto di autonomia, secondo il quale le vicende che determinano l'interruzione del mandato di un organo producono automaticamente il venir meno pure dell'altro: meccanismo che il Tribunale di Cagliari non potrebbe azionare.

2.- La difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per essersi limitata la Regione autonoma a censurare meri errores in iudicando della sentenza del Tribunale di Cagliari.

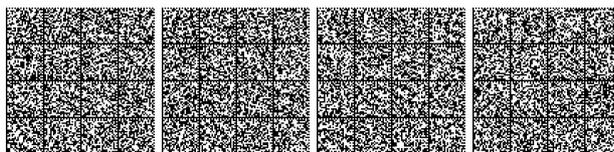
3.- Ma, in disparte la considerazione che il Ministro della giustizia non può, in linea di principio, essere parte di un conflitto tra Stato e regioni (vedi sentenza n. 148 in pari data), vi è un profilo di inammissibilità il cui esame costituisce un prius logico rispetto alla predetta eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- Va premesso che questa Corte, con la citata sentenza n. 148 del 2025, ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione autonoma della Sardegna e avente ad oggetto l'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, emessa dal Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari. Questa Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale, di affermare, nella motivazione della citata ordinanza-ingiunzione, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna».

L'ordinanza-ingiunzione - da intendersi quindi depurata di questo contenuto, che ridondava in una turbativa dell'autonomia regionale costituzionalmente protetta - è stata confermata dal Tribunale di Cagliari quanto alla sanzione pecuniaria irrogata ad Alessandra Todde, ricorrente avverso la stessa.

3.2.- Deve allora considerarsi che il giudizio civile deciso dal Tribunale di Cagliari è stato introdotto da Alessandra Todde personalmente, in quanto destinataria delle sanzioni irrogate con l'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, nei confronti dell'organo amministrativo che l'ha emessa (il Collegio regionale di garanzia elettorale). Rispetto a tale controversia, e al relativo *thema decidendum*, l'organo consiliare è rimasto estraneo e, pertanto, esso non è vincolato dalle affermazioni compiute dal giudicante al punto 16 della motivazione, oggetto delle censure mosse, in questa sede, dalla Regione autonoma della Sardegna.

Il requisito dell'attualità della lesione lamentata costituisce un presupposto di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra Stato e regioni, anche qualora il provvedimento impugnato sia rappresentato da un atto giurisdizionale. Per costante giurisprudenza di questa Corte, riferita a tale ipotesi, «costituisce atto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che - anche se preparatorio o non definitivo - sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima» (*ex plurimis*, sentenza n. 332 del 2011; nello stesso senso sentenza n. 90 del 2022). Deve trattarsi, quindi,



di un atto che «concretamente trascuri la prerogativa di cui si discute» (così, ancora, sentenza n. 332 del 2011). Ciò, nel solco di quanto questa Corte afferma, in generale, per tutti i conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, che parimenti richiedono il requisito dell'attualità della lesione, da ritenersi non soddisfatto allorché l'atto sia privo di efficacia vincolante per la parte che lo ha impugnato (*ex plurimis*, in tal senso, sentenze n. 340 del 2011 e n. 211 del 1994).

3.3.- Nel caso di specie viene per l'appunto a mancare il requisito dell'attualità della lesione lamentata. La sentenza del Tribunale di Cagliari si è infatti pronunciata sulla domanda di Alessandra Todde, accertandone la non fondatezza. Tale pronuncia si riferisce specificamente al segmento procedimentale che si è svolto dinanzi all'organo amministrativo statale di controllo, il Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, avente ad oggetto - come pacificamente emerge dalla legge n. 515 del 1993 (art. 15, comma 7) - l'accertamento delle violazioni, da parte del soggetto candidato, delle norme che disciplinano le spese della campagna elettorale. Non sono interessati altri segmenti procedurali, rimessi dalla legge alla competenza di organi amministrativi diversi, incardinati presso enti diversi (la regione). Non è rinvenibile alcun nesso di pregiudizialità e/o di dipendenza idoneo a legare le affermazioni contenute in sentenza e i poteri del Consiglio regionale, il quale - è bene ricordare - non si è mai ancora formalmente pronunciato sulla vicenda *de qua*.

Le contestate affermazioni di cui al punto 16 della sentenza del Tribunale di Cagliari, pur oggettivamente dirette nei confronti del Consiglio regionale, devono pertanto essere considerate alla stregua di un obiter dictum, in quanto prive di carattere decisorio. Esse, infatti, vanno oltre il *thema decidendum* (come delineato dalla domanda giudiziale) e non esercitano alcuna influenza sul dispositivo della decisione, né sono idonee a passare in giudicato o a formare oggetto di impugnazione (in tal senso, tra le tante, Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 3 ottobre 2019, n. 24722; quanto al giudizio amministrativo, analogamente, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione terza giurisdizionale, sentenza 3 marzo 2023, n. 2246).

3.4.- Deve dunque concludersi che le affermazioni del Tribunale di Cagliari contestate dalla Regione ricorrente non determinano una lesione attuale della sfera di attribuzione della stessa, in quanto fanno riferimento ad una fase del procedimento per la dichiarazione di decadenza di Alessandra Todde dalla carica di Presidente della Regione Sardegna del tutto estranea alla materia del contendere nel giudizio innanzi allo stesso Tribunale, che aveva ad oggetto l'ordinanza del Collegio di garanzia elettorale. Il che comporta la carenza originaria di interesse a coltivare il presente ricorso, con conseguente sua inammissibilità.

4.- Il ricorso per conflitto di attribuzione deve pertanto essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 190

*Ordinanza del 18 luglio 2025 del Tribunale di sorveglianza di Firenze
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. S.*

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Modifiche normative ad opera del decreto-legge n. 92 del 2024, come convertito – Denunciata previsione che il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata solo quando abbia indicato espressamente nell’istanza, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse diverso da quello di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 69-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-bis, comma 3, come sostituito dall’art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.

IL TRIBUNALE

Il giorno 17 luglio 2025 in Firenze si è riunito in Camera di consiglio nelle persone dei componenti:

dott. Marcello Bortolato, Presidente;
dott.ssa Giuditta Merli, giudice relatore;
dott.ssa Rosa Manfredi, esperta;
dott.ssa Mary Luca, esperta;

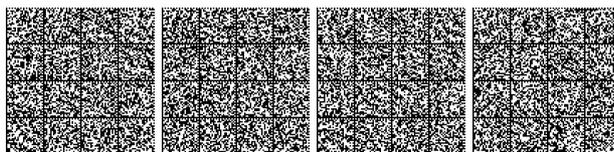
e, sentito il sost. Procuratore Generale che ha espresso parere conforme, ha emesso la seguente;

ORDINANZA

nel procedimento *ex art. 69-bis* legge 26 luglio 1975, n. 354 in materia di reclamo su liberazione anticipata presentato da S. M., nato a ..., il ..., detenuto presso la Casa circondariale di ... con fine pena al 1° gennaio 2028, in espiatione della pena di anni 4 e giorni 5 di reclusione, residua di quella di anni 5 e mesi 4 di reclusione di cui alla sentenza della Corte di appello di Firenze del 14 luglio 2020, in riforma della sentenza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze del 10 maggio 2018, irrevocabile il 23 giugno 2021;

MOTIVI

S. M., detenuto dal 28 dicembre 2023, reclama avverso l’ordinanza n. 2024/4118 del 19 dicembre 2024 con cui il magistrato di sorveglianza di Firenze ha dichiarato inammissibile l’istanza di liberazione anticipata avanzata dallo stesso perché non corredata dall’indicazione di uno specifico interesse, come previsto dalla nuova formulazione dell’art 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, modificato con decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 entrato in vigore il 5 luglio 2024 e convertito in legge con legge 8 agosto 2024, n. 112.



Il condannato si duole del provvedimento e, a mezzo del Difensore, deduce di avere avanzato in precedenza un'istanza di affidamento in prova al servizio sociale, respinta dal Tribunale di sorveglianza, e di essere intenzionato a presentarne una nuova, precisando di avere maturato sei semestri di liberazione anticipata.

L'istanza di liberazione anticipata presentata dal difensore di S. elenca i periodi espriati e gli istituti in cui è stato ristretto, anche in custodia cautelare in carcere, e il luogo in cui è stato sottoposto agli arresti domiciliari.

L'istanza non è collegata ad alcuna richiesta di misura alternativa né è indicato uno specifico interesse alla decisione. Il precedente provvedimento del Tribunale di sorveglianza è stato di inammissibilità per mancato completamento dell'anno di osservazione ed ora l'affidamento in prova è ammissibile. Non mancano inoltre meno di 90 giorni al maturare del termine di conclusione della pena. Pertanto, in base a un'interpretazione letterale della disposizione normativa, l'istanza dovrebbe essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 69-bis, comma 3 o.p.

Questo Tribunale dubita della costituzionalità della norma così come modificata con la novella del 2024.

Il testo del nuovo art. 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 sanziona con l'inammissibilità la mancata deduzione di uno specifico interesse nell'istanza diretta all'ottenimento del beneficio, beneficio che, altrimenti, deve essere valutato d'ufficio in soli due casi: 1) in occasione di istanze di benefici penitenziari (quando la riduzione di pena rilevi ai fini dell'ammissibilità del beneficio richiesto); 2) in prossimità del fine pena «virtuale», ovvero sia quando residuano 90 giorni alla data di conclusione della pena come indicata dalla Procura nell'ordine di esecuzione, detraendo tutte le riduzioni concedibili in base all'entità della pena espriata. Questa data è indicata accanto al fine pena «reale», ovvero sia alla data di conclusione della pena ove non vengano riconosciute le riduzioni per liberazione anticipata.

Innanzitutto, la questione è rilevante in quanto la norma è di diretta applicazione nel procedimento in oggetto.

Il condannato è infatti detenuto dal 28 dicembre 2023 in espiazione della pena di anni 4 e giorni 5 reclusione, residua di quella di anni 5 e mesi 4 reclusione inflitta con sentenza Corte di appello Firenze del 14 luglio 2020, in riforma della sentenza giudice per le indagini preliminari Tribunale Firenze del 10 maggio 2018, irrevocabile dal 23 giugno 2021. La condanna è stata inflitta per reati di cessione di sostanze stupefacenti a persona minore di età e violenza sessuale di gruppo su minore commessi nel ... a Il detenuto ha chiesto il riconoscimento della riduzione di pena in relazione a sei semestri di pena ma in realtà i semestri sono cinque e dovrebbero essere ricostruiti come segue: 2 gennaio 2018 - 2 luglio 2018; 2 luglio 2018 - 2 gennaio 2019; 2 gennaio 2019 - 26 giugno 2019 e 28 novembre 2023 - 3 dicembre 2023; 3 dicembre 2023 - 3 giugno 2024; 3 giugno 2024 - 3 dicembre 2024.

Il condannato ha già espriato l'anno di osservazione criminologica richiesto dall'art 4-bis, comma 1-quater o.p. e mancano meno di tre anni al fine pena, ragion per cui già potrebbe in astratto avere accesso sia all'affidamento in prova al servizio sociale sia alla semilibertà, di talché la questione della riduzione di pena ex art. 54 o.p. non rileva ai fini dell'ammissibilità delle misure. Si consideri altresì che anche laddove la pena residua, a seguito di concessione della liberazione anticipata, si riducesse ad anni 2, la misura della detenzione domiciliare sarebbe comunque inammissibile stante la natura ostativa del reato (violenza sessuale di gruppo). In definitiva, sotto il profilo della rilevanza, non avendo il reclamante dedotto uno specifico interesse all'ottenimento del beneficio, la domanda in applicazione della disposizione di legge dovrebbe essere dichiarata inammissibile e pertanto andrebbe confermato il provvedimento del giudice di prime cure qui impugnato. Nel caso viceversa di dichiarazione di incostituzionalità, la richiesta non verrebbe colpita dalla sanzione dell'inammissibilità e dovrebbe essere valutata nel merito.

Il Tribunale ritiene di sollevare d'ufficio la questione di illegittimità costituzionale della norma in esame in quanto non manifestamente infondata.

L'istituto della liberazione anticipata è presente nel nostro ordinamento penitenziario fin dall'originario testo. Esso è collocato nel Capo VI, del Titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, dedicato alle misure alternative alla detenzione (e alla remissione del debito), inserito nel titolo sul «Trattamento penitenziario», della cui natura dunque partecipa espressamente. Esso si ricollega alle esperienze ed agli insegnamenti della «terapia» criminologica secondo cui la promessa di un «abbuono» di pena ogni sei mesi avrebbe l'effetto di sollecitare l'adesione alla partecipazione all'azione di rieducazione. In origine il beneficio consisteva nella riduzione di 20 giorni per ciascun semestre di pena detentiva scontata e poteva essere concesso al condannato che avesse «dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione ai fini del suo più efficace reinserimento nella società».

La concessione del beneficio era di competenza del Tribunale ex art. 70 legge 26 luglio 1975, n. 354 ed avveniva alla conclusione di un procedimento in Camera di consiglio in udienza partecipata dall'interessato, oltre che dalla Procura generale e dal difensore, con provvedimento ricorribile in Cassazione.

Con la legge 10 ottobre 1986, n. 663 la riduzione di pena veniva aumentata a quarantacinque giorni «per ogni singolo semestre di pena scontata». Restava la procedura a contraddittorio pieno, con udienza in cui poteva essere discussa e valutata la condotta del richiedente per ciascun semestre.



La strutturazione del procedimento, ferma la sostanza, cambiava radicalmente con la legge 19 dicembre 2002, n. 277, che introduceva l'art 69-*bis* rubricato «Procedimento in materia di liberazione anticipata». Non solo si trasferisce la competenza dal Tribunale al magistrato di sorveglianza, ma viene meno anche il contraddittorio perché la decisione è «adottata in Camera di consiglio senza la presenza delle parti», previo parere del pubblico ministero. Si prevede, inoltre, la possibilità di impugnazione in primo grado al Tribunale e, ovviamente, il ricorso per Cassazione. Viene quindi sensibilmente ridotto il carico di lavoro del Tribunale ma a scapito della cognizione piena sui fatti (il condannato non è ammesso a dire la sua o a giustificare i propri comportamenti, così come la Procura è chiamata solo ad esprimere il proprio parere su un fascicolo inevitabilmente incompleto e «di parte») dato che la decisione viene trasferita in capo al giudice monocratico, con un contraddittorio eventuale e differito solo alla fase del reclamo al Collegio.

Su detta procedura si innesta il decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito in legge con legge 8 agosto 2024, n. 112, che «stravolge» l'intero meccanismo: la decisione rimane monocratica ma è prevalentemente «d'ufficio», salva la deduzione di uno «specifico interesse» da parte del richiedente (che la stessa relazione accompagnatoria del provvedimento individua per lo più nella possibilità di un utile «scorporo» dei reati ostativi), e senza il preventivo parere della Procura (o la decorrenza di quindici giorni dalla richiesta, come espressamente previsto dal vecchio testo del comma 2 dell'art 69-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354). La disposizione sostanziale non cambia e l'istituto di cui all'art 54 continua a far parte del Capo dedicato alle misure alternative, ad essere «semestralizzato» ed a richiedere come requisito la partecipazione all'opera di rieducazione. La norma tuttavia introduce un meccanismo «alla rovescia»: non si configura più la liberazione anticipata come un premio» quanto invece la mancata concessione come una «punizione», invertendo la funzione propulsiva ed incentivante del beneficio, vietando al giudice (salva l'ipotesi eccezionale dello «specifico interesse» di cui al comma 3) una valutazione periodica del condannato e della sua progressione trattamentale, senza poterne orientare la condotta attraverso il riconoscimento del beneficio con ragionevoli scansioni temporali.

La nuova formulazione dell'art 69-*bis* legge 26 luglio 1975, n. 354 arreca un sensibile *vulnus* alla funzione rieducativa della pena perché non consente al condannato di comprendere il valore o il disvalore dei propri comportamenti attraverso la lettura della motivazione dei provvedimenti del giudice adottati semestre per semestre e quindi di intendere se la pena abbia in concreto svolto la sua principale funzione.

Così come congegnato, l'istituto priva il condannato di uno dei pochi poteri di «autorieducazione» a diretta disposizione per orientare e indirizzare i propri comportamenti e rende opaco il sistema. L'interessato potrà trovarsi a spiare anche lunghissimi periodi di pena senza aver certezza sulla durata della propria pena, che potrà definirsi solo molto tempo dopo.

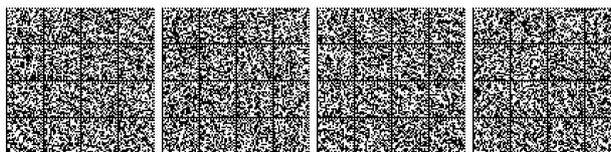
Il primo parametro che si ritiene violato è pertanto quello dell'art. 27 della Costituzione.

Il nuovo meccanismo normativo nuoce alla funzione rieducativa della pena laddove preclude fin da subito al condannato ogni incentivo alla prestazione di una concreta adesione all'opera rieducativa (per lui sacrificante soprattutto nelle fasi iniziali del trattamento), se il «premio» viene rimesso a benefici collocati temporalmente a distanza di anni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 276/1990 del 29 novembre 1989, ha già affrontato il tema della natura del beneficio in esame, sottolineandone il grande valore psicologico costituito da una sollecitazione che impegna le «energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa» (Considerato in diritto n. 3).

La Corte, nella sentenza citata, ha affrontato il tema della valutazione «atomistica» o «globale», che allora si poneva meramente a livello giurisprudenziale, ribadendo a chiare lettere che la scelta del legislatore (che aveva chiaramente privilegiato quella «atomistica», limitandola peraltro ad un periodo di tempo — 6 mesi — assolutamente ragionevole poiché tale da dare credibilità al comportamento avuto dal condannato nel corso di esso, come già dapprima rilevato da Corte costituzionale, sentenza 28 aprile 1983, n. 137) rivelava la natura tutt'altro che pietistica o paternalistica del beneficio, quanto piuttosto la caratteristica vera di un «premio» allo sforzo che il condannato fa per adeguarsi giorno per giorno all'opera dell'istituzione, rivolta, mediante la rieducazione, al reinserimento sociale (v. Considerato in diritto n. 4). Un diverso meccanismo, quale quello attuale, che impone una valutazione «globale» solo al ricorrere di alcune limitate scansioni temporali (accesso ai benefici o fine della pena) o ad un dimostrabile e non definito «interesse specifico», finisce per scoraggiare e disincentivare ogni buon proposito.

Ritiene in altre parole questo Tribunale che la scelta «atomistica» e il rifiuto di una valutazione «globale» delle condotte di adesione all'azione rieducativa, in cui il semestre si riduca a mero parametro di calcolo, si pone in contrasto con l'art. 27 della Costituzione in quanto annulla ogni funzione sollecitante ed incentivante dell'istituto ed azzerà, sotto il profilo criminologico, ogni incentivo psicologico. È infatti solo una delibazione immediata e comunque continuativa da parte del magistrato di sorveglianza, tendenzialmente prossima al singolo semestre, a svolgere detta funzione. La liberazione anticipata è istituto tipicamente volto alla «progressione» trattamentale che in tal modo oggi, con il recupero del solo computo «algebrico» del semestre, viene totalmente frustrata.



Il secondo parametro costituzionale violato è l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevolezza di una disposizione normativa che, pur azzerando la funzione incentivante del beneficio, mantiene il criterio di computo semestrale. Se la valutazione deve essere tendenzialmente unica e «globale» non si comprende perché debba essere mantenuto il parametro di calcolo di 45 giorni per ciascun semestre, quando è viceversa proprio la strettissima relazione tra la quantità della riduzione e il breve periodo di riferimento che fonda la natura incentivante e «premiale» dell'istituto, in una considerazione «atomistica» e non «globale» della partecipazione del condannato all'azione rieducativa.

L'ultimo parametro con il quale la norma, della cui costituzionalità si discute, si pone in contrasto è l'art. 24 della Costituzione.

Va considerato che nella valutazione sulla concedibilità di qualunque beneficio penitenziario (pennesso premio, lavoro all'esterno *ex art. 21 o.p.*) o misura alternativa (affidamento in prova, semilibertà, detenzione domiciliare) non è affatto indifferente, nell'ambito di quella discrezionalità che è propria della magistratura di sorveglianza che vi sovrintende, la considerazione del *quantum* di pena residuo.

Se è ben vero che i benefici e le misure alternative alla detenzione vengono concessi sulla base di requisiti di legge, soglie temporali di ammissibilità e valutazioni di merito effettuate dagli operatori del trattamento, è altrettanto vero che il margine di apprezzabilità rimesso alla magistratura di sorveglianza attiene in ultima analisi da un lato alla «meritevolezza» in sé (che consegue ad un giudizio globale sulla persona) e, dall'altro, ad una prognosi di reinserimento e di assenza di pericolosità in relazione ai quali è tutt'affatto indifferente il residuo di pena ancora da espiare che, laddove opportunamente ridotto proprio grazie alla valutazione conseguente alla liberazione anticipata, può dunque di fatto influire sulla decisione. Anche nel caso dell'odierno reclamante, al quale già è stata respinta un'istanza di affidamento in prova e che non ha ottenuto la valutazione di ben 5 semestri, non sarebbe irrilevante, al momento della reiterazione dell'istanza di misura alternativa, presentare un fine pena (attualmente al 2028) di gran lunga inferiore ove i 5 semestri venissero tutti concessi (225 gg). Precludere pertanto anche in questi casi al condannato di domandare la riduzione di pena, in quanto non collegata all'ottenimento di uno specifico beneficio (già ampiamente ammissibile) e non in prossimità del fine della pena, nell'impossibilità di dedurre inoltre uno «specifico» interesse, si risolve in una lesione del proprio diritto di difesa privando il richiedente di un ulteriore strumento di valutazione da portare a conoscenza del giudice e che inerisce al dato «oggettivo» di una pena residua maggiormente ridotta rispetto a quella risultante dalla propria posizione giuridica. Deve in definitiva essere consentito al condannato di chiedere la riduzione di pena anche solo allo scopo di «presentarsi» al giudice, ai fini dell'ottenimento di una misura alternativa o di un permesso premio, con una pena residua ben inferiore a quella attuale.

Il secondo profilo, sempre *sub specie* art. 24 della Costituzione, riguarda l'impossibilità di agire in giudizio per ottenere il riconoscimento di un proprio diritto (la valutazione del semestre) una volta che tale diritto sia maturato col decorso del semestre stesso. Ridotta la «semestralizzazione» a mero parametro di calcolo, resta conculcato il diritto ad azionare in giudizio una valutazione sul proprio comportamento (che è alla base del riconoscimento del beneficio) anche ove il periodo di valutazione minimo, che la stessa legge richiede, si sia concluso magari da molto tempo. Va osservato infine come una delibazione negativa da parte del magistrato di sorveglianza prossima al semestre consenta, attraverso lo strumento del reclamo, un immediato contraddittorio, con facoltà di illustrare e provare nella quasi immediatezza le proprie ragioni senza dover attendere una valutazione «globale» finale allorché le facoltà di prova contraria o di controdeduzione inevitabilmente si affievoliscono col decorso del tempo (si pensi ad es. alle pene molto lunghe o alla pena dell'ergastolo a fronte del rigetto di un semestre attinto da un'infrazione disciplinare assai risalente).

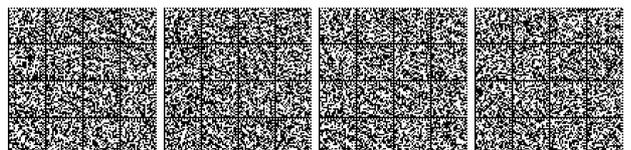
Per tutte queste ragioni ad avviso di questo Tribunale di sorveglianza vi è contrasto tra l'art. 69-bis, comma 3, legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato con decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 convertito in legge con legge 8 agosto 2024, n. 112, nella parte in cui consente al condannato di formulare l'istanza di liberazione anticipata solo quando abbia indicato espressamente nell'istanza, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse diverso da quello di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 e seguenti della legge 11 marzo 1957, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 69-bis, comma 3, legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato con decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 convertito nella legge 8 agosto 2024, n. 112, nella parte in cui consente al condannato di formulare l'istanza di liberazione anticipata solo quando abbia indicato espressamente nell'istanza, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse diverso da quello di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Firenze nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Firenze il 17 luglio 2025

Il Presidente: BORTOLATO

Il Magistrato estensore: MERLI

25C00238

N. 191

*Ordinanza del 18 giugno 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli
sul ricorso proposto da Francesco Liccardo contro Municipia spa*

Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Società di scopo, di cui all'art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche – Previsione che le disposizioni di cui agli artt. 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997 si interpretano nel senso che tali società non sono iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del medesimo decreto legislativo, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo – Previsione che gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società.

– Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-*septies*.

CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA
DI PRIMO GRADO DI NAPOLI

SEZIONE 29

Riunita in udienza il 9 giugno 2025 alle ore 9:00 in composizione monocratica: Ferrara Ettore, giudice monocratico in data 9 giugno 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 23074/2024 depositato il 27 novembre 2024 proposto da Francesco Liccardo — LCCFNC69M20F839B difeso da Fabrizio Rimetti — RMTFRZ71E26F839I ed elettivamente domiciliato presso avv.fabriziorimetti@pec.it contro Municipia Spa — 01973900838 difeso da Fabio Russo — RSSFBA73D22B963I ed elettivamente domiciliato presso ferconsulting@pec.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

- avviso di accertamento n. 516241741 IMU 2019;
- avviso di accertamento n. 516242592 IMU 2020;
- avviso di accertamento n. 516241319 IMU 2021;
- avviso di accertamento n. 516243128 IMU 2022;

a seguito di discussione in pubblica udienza e visto il dispositivo n. 10561/2025 depositato il 12 giugno 2025.



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Premesso che con ricorso alla Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Napoli Francesco Liccardo ha tempestivamente impugnato nei confronti di Napoli Obiettivo Valore S.r.l. società concessionaria per l'accertamento e la riscossione dei tributi di competenza del Comune di Napoli, quattro avvisi di accertamento notificatigli per l'omesso/parziale versamento dell'Imu, rispettivamente per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022. A sostegno dell'impugnazione ha dedotto il ricorrente: 1) la nullità degli atti impositivi emessi dalla Concessionaria, per violazione della vigente disciplina in tema di pubbliche concessioni, con riferimento al contratto di concessione per le entrate comunali intervenuto in data 5 giugno 2023 tra il Comune di Napoli e la società di Progetto Napoli Obiettivo Valore, a seguito di aggiudicazione della gara per la scelta della Concessionaria preventivamente disposta dal Comune in favore della società Municipia S.p.a. e successiva costituzione in data 17 aprile 2023 da parte dell'aggiudicataria, ai sensi dell'art. 184 del codice dei contratti pubblici, di una società di Progetto denominata Napoli Obiettivo Valore S.r.l. per lo svolgimento del servizio. In proposito ha in particolare eccepito il ricorrente la carenza di legittimazione all'esercizio del potere di accertamento da parte della Napoli Obiettivo Valore S.r.l. in quanto società priva dei requisiti soggettivi, finanziari ed organizzativi previsti dal D.M. 289/2000 per essere qualificata agente della riscossione, nonché priva della relativa abilitazione ministeriale, senza che i requisiti carenti potessero ritenersi mutuabili dalla società aggiudicataria (Municipia S.p.a.) a ciò costituendo ostacolo il disposto dell'art. 184, comma 3 citato, il quale prevede che in caso di costituzione da parte dell'aggiudicataria della gara, di una società di Progetto per la gestione del servizio appaltato, il subingresso e la sostituzione avvenga a titolo originario, senza alcun fenomeno di cessione del contratto, mentre già il precedente comma 2 dispone che i lavori e le attività devono ritenersi realizzati e prestati in proprio dalla società di Progetto. 2) l'inesistenza della notifica degli atti impugnati, realizzatasi in data 24 agosto 2024 a seguito di ritiro di essi dal luogo ove erano stati depositati, in quanto avvenuta tramite operatore postale privato Integraa del tutto carente della licenza speciale richiesta dalla legge. Ha concluso pertanto il ricorrente chiedendo l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria di spese.

Che nel giudizio così introdotto si è costituita Municipia S.p.a. depositando copie degli avvisi di accertamento in contestazione recanti, diversamente da quanto risultante dalle copie degli atti depositati dalla ricorrente, in alto a destra l'indicazione quale Ente emittente di Municipia S.p.a. (in aggiunta a quella risultante in alto a sinistra di Napoli Obiettivo Valore S.r.l.) e soprattutto a pag. 1 l'indicazione nell'ultimo rigo della motivazione della premessa, del fatto che «Con contratto di servizi del 7 agosto 2024 le attività di accertamento e riscossione dei tributi locali oggetto del contratto di concessione sono stati affidati alla società Municipia S.p.a. socio unico di Napoli Obiettivo Valore S.r.l. ai sensi dell'art. 184, comma 2 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016».

Con la memoria di costituzione la resistente ha contestato la fondatezza del ricorso, e così in particolare dell'eccezione di controparte di cui al primo motivo di doglianza, rilevando in proposito che: «I dubbi sollevati sulla mancanza di legittimazione da parte della Napoli Obiettivo Valore (NOV) quale società di progetto (il cui socio unico è Municipia S.p.a., assegnataria del servizio e regolarmente iscritta all'albo allo svolgimento del servizio per conto del Comune) per non essere a sua volta iscritta all'albo dei concessionari ex art. 53, decreto legislativo n. 446/1997 e che hanno determinato il rinvio pregiudiziale alla Corte Suprema di Cassazione ex art. 363-bis del codice di procedura civile, sono stati definitivamente chiariti dallo stesso legislatore a seguito dell'emanazione della legge interpretativa del 21 febbraio 2025, n. 15, entrata in vigore il 25 febbraio 2025 (GU Serie Generale n. 45 del 24 febbraio 2025) la quale, in sede di conversione in legge, del Decreto legge 27 dicembre 2024, n. 202, ha introdotto il comma 14-septies, art. 3 recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi (25G00024). Tale norma ha definito, chiarendo e ristabilendo certezza con effetto *ex tunc*, la portata degli articoli 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997 che prevedono, tra i criteri cui dovranno uniformarsi i regolamenti, quello dell'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53, comma 1 nel caso in cui il servizio di accertamento e riscossione è affidato a terzi senza far riferimento alle società di progetto previste dall'art. 184, decreto legislativo n. 50/2016. Essa, intervenendo in una situazione di incertezza interpretativa e di contrasto di orientamenti da parte della stessa CGT di I grado rimettente, si è uniformata alla prassi ed ai precedenti orientamenti maggioritari giurisprudenziali amministrativi, riconoscendo espressamente la mancanza di tale obbligo in relazione alle società di progetto previste dall'art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che svolgono attività di accertamento e di riscossione o di supporto ad esse propedeutiche, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo».

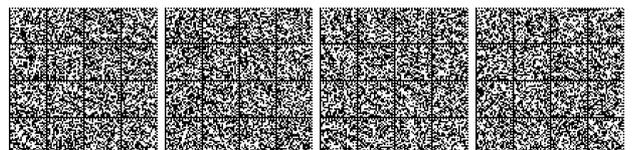
Per effetto della norma interpretativa di cui innanzi, ha proseguito la resistente, la Suprema Corte di Cassazione, dopo aver discusso e deciso la questione oggetto del rinvio pregiudiziale di cui innanzi all'udienza del 22 gennaio 2025, a seguito di riconvocazione del Collegio per la camera di consiglio del 13 marzo 2025, ha poi emesso la sentenza n. 14335 dep. Il 20 marzo 2025 con la quale ha dichiarato inammissibile il rinvio pregiudiziale operato in altro procedimento tributario dalla Corte di Giustizia Tributaria di Primo Grado di Napoli, avente ad oggetto proprio la questione



della legittimazione di Napoli Obiettivo Valore. Nella memoria di costituzione ha altresì nel merito ulteriormente dedotto la resistente che la NOV è società di progetto partecipata al 100% dalla Municipia S.p.a. (aggiudicataria del servizio ai sensi degli artt. 52 e 53, decreto legislativo n. 446/1997 e art. 1, commi 748-915, legge n. 162/2019), e che la normativa applicabile al caso di specie, e così in particolare l'art. 184 del decreto legislativo n. 50/2016 non imporrebbe, il requisito di qualificazione alla società di progetto costituita unilateralmente dalla società aggiudicataria, in quanto società interamente partecipata da quest'ultima nei cui rapporti giuridici subentra per adempiere agli obblighi ed alle funzioni pubbliche previste senza sostituirsi. La società aggiudicataria, socio unico della società di progetto, svolge attraverso la stessa le proprie funzioni, creando una formula non dissimile dalle società *in house providing* interamente partecipate dall'ente pubblico territoriale il quale sulla prima esercita il c.d. controllo analogo. Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica definisce il controllo analogo (art. 2, c. 1) come «la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante». Ed in tal senso deporrebbe la giurisprudenza del C.d. S. (sent. sez. V, 18 aprile 2023 n. 3886 e sentenza n. 4469/2016,), risultando inoltre l'interpretazione dell'art. 184 cit. così come innanzi proposta, confermata dalla stessa Corte di Giustizia Tributaria di Primo grado di Napoli con le sentenze n. 6325/2024 e 61112/2024 (*rectius*: 6112/204).

Che alle deduzioni della resistente ha quindi replicato a sua volta il ricorrente deducendo la non conformità agli originali (emessi in data 14 maggio 2024 dalla concessionaria NOV, e in giacenza postale per la notifica sin dal 26 luglio 2024) delle copie degli avvisi di accertamento depositati dalla controparte, come desumibile dal riferimento in esse contenuto ad un accordo di servizio intervenuto solo in data 7 agosto 2024, nonché dalla firma in calce del legale rappresentante di Municipia S.p.a. Achille Moretti il quale alle date di emissione degli atti e delle successive notifiche, non poteva averli sottoscritto come legale rappresentante di quella società posto che la procura speciale gli sarebbe stata rilasciata solo con atto in data 4 settembre 2024, onde altresì la contumacia nel giudizio di Napoli Obiettivo Valore.

Ha in ogni caso eccepito il contribuente l'illegittimità costituzionale della legge n. 15/2025 per violazione dell'art. 101 Costituzione. Ad avviso del contribuente infatti: «La legge che precede non ha natura di interpretazione autentica ma di legge-provvedimento. Infatti il dispositivo convertito in legge non si è limitato a formulare la interpretazione delle cosiddette società di scopo come previste dal pregresso codice degli appalti pubblici del 2016 e in base alla riforma del 1° luglio 2023, ma ha formulato una postilla finale, di carattere concreto, non avente natura generale ed astratta, con cui, una volta per tutte ed in surroga del potere giurisdizionale, emana un atto di accertamento della validità degli atti esattivi emessi dalle società in questione "in luogo" degli aggiudicatari che, in ogni caso, sarebbero tenuti a garantire in solido con il loro patrimonio. Nella sentenza Cass. 7945/2025, tenuto conto delle conclusioni del Procuratore Generale, del tutto conformi al provvedimento di rinvio da parte del giudice tributario di merito, appare evidente che senza l'intervento della legge n. 15/2025 il ricorso era destinato al sicuro accoglimento, tanto ciò è vero che le parti convenute si erano già cautelate, in tal senso, in anticipo, con l'accordo rimediabile del 7 agosto 2024. In ordine alle leggi-provvedimento, la giurisprudenza della Corte costituzionale, partendo dal principio che non è stata codificata la cd. riserva di amministrazione, ne riconosce la ammissibilità, ma solo entro i limiti circoscritti specifici del rispetto della funzione giurisdizionale quanto a giudicato e giudizi in corso, e dei limiti generali che attengono ai connotati della ragionevolezza e non arbitrarietà. Nella casistica, le leggi-provvedimento non sono mai giunte sino al punto di incidere su di un numero determinato di persone, con una disposizione di tipo giustiziale. Si possono ricordare per i casi di leggi-provvedimento ritenute ammissibili, tutte in materia di atti urbanistici generali o di atti di esproprio (Piano urbanistico Territoriale — Corte Costituzionale 529/1995; piano faunistico Corte costituzionale 248/1995; procedimento di esproprio per pubblica utilità di grandi opere infrastrutturali in condizioni di urgenza Corte costituzionale). Quanto alle leggi interpretative, la giurisprudenza della Corte costituzionale si attesta sulla applicazione dei medesimi principi di ammissibilità. Così, la decisione Corte costituzionale n. 155/1990 clamorosamente richiamata dalla controparte ha statuito che detta legge non può essere diretta intenzionalmente ad incidere sui giudizi in corso. Ancora meglio, Corte costituzionale 424/1993 ha chiarito che la legge interpretativa è tale quando il sopravvenire della norma interpretante non fa venire meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano tra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario. In modo più approfondito Corte costituzionale 311/1995 ha statuito che la legge di interpretazione autentica deve rispondere alla funzione che le è propria: quella di chiarire il senso delle norme preesistenti, sia al fine di eliminare incertezze interpretative, sia di rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea di politica del diritto perseguita dal legislatore. Tra i principi di ragionevolezza, prosegue la decisione, oltre a quello consistente nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento e della tutela dell'affidamento, quale connaturato corollario dello Stato di Diritto, vi è il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Pure Corte costituzionale 480/1992 chiarisce che la scelta ermeneutica imposta dalla norma interpretativa debba rientrare tra le possibili varianti di senso del testo interpretato, cioè stabilisca un significato che ragionevolmente poteva essere ascrivito alla



legge anteriore. Ciò premesso, non vi era alcuna via interpretativa dell'art. 184 codice appalti pubblici in base al quale si potesse sostenere che l'aggiudicatario dell'accertamento e della riscossione potesse costituire una società di progetto non iscritta al relativo albo e non munita dei requisiti soggettivi di qualificazione, da fare subentrare a titolo originario come aggiudicatario e concessionario al posto suo. Ciò in quanto, il primo principio di certezza nei procedimenti di evidenza pubblica è che il soggetto ammesso a partecipare perché munito dei requisiti e che poi sia risultato vittorioso, deve provvedere all'adempimento, senza la possibilità di procedere all'aggiornamento della gara e dei requisiti mediante operazioni finanziarie di esternalizzazione o di sostituzione mediata. Né vi era divergenza di vedute sotto il profilo della giurisprudenza come si può evincere dalla perfetta concordanza tra la ordinanza di rimessione alla Suprema Corte ed il parere del Procuratore Generale. Per queste ragioni, la legge n. 15/2025, nella parte in cui stabilisce, una volta per tutte, la validità degli atti impositivi emana una regola di giudizio nei processi pendenti, al posto dell'apprezzamento e del libero convincimento dei giudici *ex art. 101 Costituzione*, provocando, per definizione la sconfitta di ogni lite in corso, per cui tiene luogo di una sentenza di accertamento, la cui pronuncia è invece riservata dalla Costituzione all'Ordine Giudiziario. Per tutte le conseguenze che precedono, la legge n. 15/2025 è intenzionalmente diretta ad incidere sorte dei giudizi in corso, circostanza questa che poteva essere certamente esclusa solo nel caso di carenza della clausola giustiziale finale di dichiarazione legislativa di validità, in ogni caso, di tutti gli atti impositivi».

Poiché detta questione di legittimità costituzionale appare a giudizio della difesa del contribuente direttamente risolutoria della lite, come già accaduto nel giudizio di rinvio in via pregiudiziale trattato dalla Corte di Cassazione, «sia che la legge n. 15/2025 sia qualificata come legge-provvedimento che come legge di interpretazione» ha chiesto la difesa rimettere alla Corte costituzionale ogni valutazione in ordine alla legittimità dell'indicata norma.

Che per la trattazione del ricorso è stata fissata l'udienza del giorno 9 giugno 2025 dinanzi alla Corte in composizione monocratica;

OSSERVA

Dalla premessa degli avvisi di accertamento impugnati emerge che il Comune di Napoli con determina in data 23 settembre 2022 ha indetto una gara per l'affidamento in concessione della «Progettazione, realizzazione e gestione di una infrastruttura tecnologica per l'ente e la cittadinanza e dei servizi di gestione delle entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Napoli», prevedendo tra l'altro l'affidamento in concessione delle attività di accertamento IMU e Tari. Con successiva determina del Comune in data 20 marzo 2023 l'Ente ha disposto l'aggiudicazione della gara in favore della società privata Municipia S.p.a. con sede legale in Trento (TN) alla via Adriano Olivetti n. 7. L'aggiudicataria, a sua volta, in applicazione dell'art. 25, comma 1 del Disciplinare di gara e dell'art. 184 del codice degli appalti e delle concessioni pubbliche (decreto legislativo n. 50/2016, *ratione temporis* vigente, in quanto successivamente abrogato a decorrere dal 1° luglio 2023 da parte del nuovo codice di cui al decreto legislativo n. 36/2023), ha poi costituito in data 17 aprile 2023 una apposita società (S.r.l.) c.d. di progetto denominata Napoli Obiettivo Valore, della quale Municipia era socio unico con potere di controllo e di coordinamento, la quale nelle intenzioni dell'aggiudicataria avrebbe dovuto ritenersi subentrata a titolo originario nella medesima posizione dell'aggiudicataria stessa, divenendo concessionaria del servizio. La società di capitale subentrante ha infine stipulato con il Comune di Napoli, nella qualità di concessionario e per effetto delle vicende contrattuali di cui innanzi, contratto di concessione per le entrate comunali, in data 5 giugno 2023.

Impregiudicata ogni decisione in ordine alle conseguenze dei diversi contenuti delle copie degli atti impositivi depositati dalle parti costituite, resta il fatto che In esecuzione di quel contratto sono stati emessi i quattro avvisi di accertamento impugnati dal contribuente dei quali il ricorrente eccepisce la nullità perché posti in essere da soggetto carente del potere di accertamento e riscossione in quanto non munito della prescritta abilitazione ministeriale, la quale, unitamente ai requisiti soggettivi presupposti, non sarebbe da ritenersi mutuabile dalla società madre in ragione del divieto risultante dal comma 3, dell'art. 184 il quale prevede che il subingresso e la sostituzione avvenga a titolo originario, senza alcun fenomeno di cessione del contratto.

Alla contestazione del contribuente ha replicato la resistente invocando a sostegno dell'infondatezza del ricorso innanzi tutto il disposto dell'art. 3, comma 14-*septies* del decreto-legge n. 202/2024 introdotto con la legge di conversione n. 15/2025, secondo il quale: «Per l'anno 2025, il termine del 31 marzo, di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, è prorogato al 30 settembre 2025. Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione

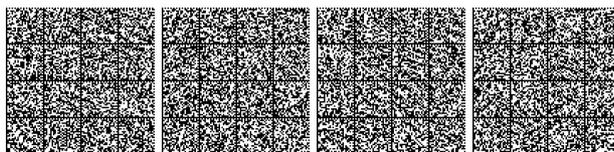


del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. A tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera *b*), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, conformemente alla disciplina recata dalla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all'articolo 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente articolo 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo. Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società».

Ha altresì dedotto la resistente ragioni di merito che avrebbero dovuto, a suo giudizio, indipendentemente dalla norma interpretativa sopravvenuta, indurre a ritenere non richiesta per le società di progetto l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53, comma 1, decreto legislativo n. 446/1997 e il possesso dei requisiti soggettivi necessari ai fini di quella iscrizione.

Orbene ritiene il Giudicante che la questione di costituzionalità della norma sopravvenuta, posta dal ricorrente, debba ritenersi non manifestamente infondata e sicuramente rilevante ai fini della decisione, dovendosi conseguentemente disporre la sospensione del presente procedimento e la rimessione dalla questione alla Corte costituzionale.

1. Sotto il profilo della rilevanza osserva il Giudicante che per le ragioni che saranno innanzi più diffusamente esposte, la definizione del presente giudizio non possa prescindere dall'applicazione della nuova norma. Ed infatti, come già innanzi riferito, la Corte di Giustizia Tributaria di Napoli ha disposto in precedenza e in altro procedimento, il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363-*bis* del codice di procedura civile, per la risoluzione della seguente questione di diritto: «Dica la Corte di Cassazione se, in materia tributaria, secondo la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 184 del decreto legislativo n. 50/2016 (codice degli appalti), sia validamente ed efficacemente costituita una "società di progetto" avente ad oggetto l'accertamento e la riscossione fiscale, non iscritta (perché impossibilitata a farlo) sia nell'albo previsto dall'art. 53, decreto legislativo n. 446/1997, che nella relativa sezione separata dell'art. 1, comma 805 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, sul presupposto che essa mutui dalla società aggiudicataria (iscritta nell'albo predetto e socia unica della società di Progetto) i requisiti prescritti dalla legge.» Al riguardo, come riportato dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza conclusiva del procedimento di rinvio: «Il giudizio dinanzi al giudice remittente ha ad oggetto il ricorso proposto da un contribuente avverso avviso di accertamento per Imu 2018 notificatogli il 27 dicembre 2023 da Napoli Obiettivo Valore S.r.l. Avviso di cui il ricorrente assume la nullità insanabile perché quest'ultima società, com'è pacifico in causa, non è soggetto iscritto né nell'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (soggetti abilitati alla concessione di attività di accertamento e riscossione dei tributi locali) né nella sezione separata dell'albo introdotta dall'art. 1, comma 805, legge 27 dicembre 2019, n. 160 (soggetti che svolgono esclusivamente attività di supporto a quelle di accertamento e riscossione). Mentre il Comune di Napoli si è costituito per eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva in ordine alle attività in oggetto, Napoli Obiettivo Valore S.r.l. ha chiesto il rigetto del ricorso osservando che: — essa è concessionaria del Comune per contratto n. 86720 del 5 giugno 2023, in veste di "società di progetto" costituita, *ex art.* 184 decreto legislativo n. 50/2016 ed art. 25.1 Disciplinare di gara, da Municipia S.p.a., quest'ultima debitamente iscritta all'albo in questione, suo socio unico nonché aggiudicataria della gara indetta dal Comune di Napoli per la concessione del servizio (delibera dirigenziale 20 settembre 2022); — ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. *a*), *b*), *c*) del citato contratto, essa aveva specificamente dichiarato di essere stata costituita *ex art.* 184, decreto legislativo n. 50/2016, di avere un capitale sociale di € 1.387.062,00 "interamente detenuto dall'aggiudicatario che risulta in possesso di tutti i requisiti di partecipazione ed esecuzione previsti dalla legge e dalla Documentazione di gara, ivi compresa l'iscrizione all'Albo dei concessionari per la riscossione di cui all'art. 53, comma 1, decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997", e di provvedere alla "erogazione dei servizi di gestione delle entrate di cui al successivo art. 23 in virtù dell'iscrizione del proprio socio unico al relativo Albo dei Concessionari per la riscossione di cui al citato decreto legislativo n. 446/1997 e, pertanto, garantisce la propria legittimazione attiva a emettere gli atti adottati in esecuzione della presente Convenzione" Nel porre il quesito, la Corte di Giustizia Tributaria ha dato atto, oltre che della novità e rilevanza della questione, anche della sua complessità interpretativa, potendosi individuare in proposito almeno due opposti indirizzi ricostruttivi dell'art. 184, decreto legislativo n. 50/2016: — il primo, secondo cui l'atto impositivo emesso da Napoli Obiettivo Valore S.r.l. sarebbe valido perché la società di progetto beneficerebbe (subentrando automaticamente ed *ex lege* nella concessione aggiudicata al socio unico) di tutti i requisiti posseduti da quest'ultimo, compreso quello della



sua iscrizione all'albo; — il secondo, secondo cui l'atto impositivo sarebbe invece invalido perché emanato in carenza di potere, dovendosi per varie ragioni escludere che la società di progetto possa avvalersi dei requisiti propri della società aggiudicataria, anche se suo socio unico (capitale sociale della concessionaria inferiore a quello previsto ex art. 1, comma 807, legge n. 160/19 ed ex art. 6, D.M. 101/22, e conseguente minore garanzia patrimoniale per l'ente concedente; non del tutto coincidente sfera di responsabilità della società aggiudicataria da un lato e di quella di progetto dall'altro; ratio *legis* volta ad attribuire rilevanza ai soli requisiti posseduti direttamente, non indirettamente, dai concessionari; sottrazione della società di progetto, in quanto non iscritta, ai poteri istruttori e di vigilanza del MEF, con pregiudizio delle esigenze di trasparenza e legalità dell'attività di accertamento e riscossione).

Tanto premesso, questo Giudice, nel condividere pienamente la ricostruzione della problematica esposta dal Giudice remittente in quella sede, con riferimento al quadro normativo preesistente alla modifica di cui alla legge n. 15/2025, ritiene doversi senz'altro aderire alla seconda opzione interpretativa esposta da quel Giudice, nulla consentendo di attribuire alla norma, nella sua originaria formulazione, il contenuto «estensivo» che si vorrebbe trarre da essa, in favore delle società di Progetto, vertendosi oltre tutto in tema di affidamento di poteri pubblici di particolare rilevanza, tanto da richiedere speciali garanzie patrimoniali in favore dell'Ente concedente, e penetranti poteri istruttori e di vigilanza da parte del MEF che verrebbero elusi se si ammettesse il subingresso della società di Progetto non iscritta all'Albo previsto dalla legge, con evidente pregiudizio delle esigenze di trasparenza e legalità dell'attività di accertamento.

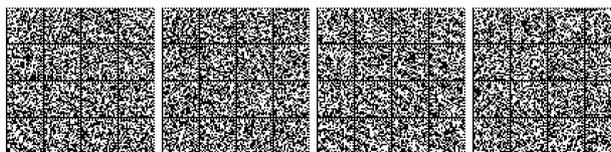
Ed invero in nessuna delle norme che vengono in rilievo nell'esame della controversia (v. art. 184, decreto legislativo n. 50/2016; artt. 52 e 53, decreto legislativo n. 446/1997; D.M. 13 aprile 2022, n. 101) si legge mai che l'iscrizione all'Albo e il possesso dei relativi requisiti soggettivi da parte della società aggiudicataria della gara indetta per l'affidamento della concessione del servizio pubblico, possa poi riverberarsi sulla condizione della società di Progetto all'uopo costituita dalla aggiudicataria, legittimandone l'attività svolta in esecuzione della concessione stessa a prescindere dalla personale e diretta iscrizione all'Albo.

Né risulta prevista la persistenza della garanzia della società aggiudicataria anche dopo la costituzione e il subingresso della società di Progetto, o altra circostanza dalla quale possa legittimamente dedursi l'effetto estensivo della norma innanzi evidenziato.

Inoltre neanche risulterebbe chiaro come il MEF avrebbe potuto esercitare i controlli di sua competenza sulla società di progetto o di scopo appositamente costituita dall'aggiudicataria originaria, qualora si volesse ritenere consentito da quella normativa il subentro della nuova società all'altra, senza pretenderne la preliminare iscrizione all'Albo.

Viceversa in senso decisamente contrario alla tesi della resistente sembra deporre l'art. 184 del Codice dei contratti pubblici laddove, nel disciplinare appunto l'ipotesi di costituzione da parte dell'aggiudicataria della gara, di una società di Progetto per la gestione del servizio oggetto della concessione aggiudicata, al comma 2 espressamente prevede che «La società così costituita diventa la concessionaria subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicataria», e al successivo comma 3 ulteriormente ribadisce che «Per effetto del subentro di cui al comma 1, che non costituisce cessione del contratto, la società di progetto diventa la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicataria in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente». Nel prevedere espressamente per la società di progetto la qualità di «concessionaria a titolo originario» del servizio appaltato, sembra di tutta evidenza il chiaro intento del legislatore di pretendere anche dalla società di progetto il possesso dei requisiti e l'iscrizione all'Albo previsto dalla legge, e non piuttosto implicita la volontà di consentire alla società di Progetto di avvalersi solo di riflesso (per c.d. «mutuazione a specchio») di requisiti soggettivi di altra e diversa società che la società di Progetto abbia costituito, secondo, una tesi assolutamente originale e mai in precedenza proposta da alcuno.

Né in contrario senso può valere il richiamo della resistente alla giurisprudenza del C.d.S. posto che la sentenza n. 3886/2023 affronta il diverso caso della modifica nella costituzione della società aggiudicataria, ed è con riferimento a quella ipotesi che afferma «la naturale coincidenza soggettiva tra l'aggiudicatario — che ha prestato anche i requisiti di qualificazione — e il socio»; mentre solo incidentalmente affronta il tema della società di Progetto, a tal proposito fornendo argomento per sostenere l'esatto contrario di quanto asserito dalla difesa della resistente, avuto riguardo a quanto in quella sentenza si legge in ordine al fatto che il ricorso alla società di Progetto «non può tuttavia divenire strumento per superare o eludere i presidi posti dalla normativa, anche europea, a tutela della concorrenza e della qualità dei servizi pubblici (in tal senso *cf.* Cons. Stato, III, 15 novembre 2017, n. 5294)». Così che in definitiva quando il C.d.S. in essa afferma che come «una volta che i soci abbiano costituito la società di progetto, e questa sia subentrata nel rapporto di concessione all'aggiudicatario, diventando concessionaria a legittimo titolo derivato, qualsiasi altro soggetto terzo è estraneo al rapporto di concessione» (Cons. Stato, n. 5294 del 2017, cit., che prosegue ponendo in risalto «la stretta delimitazione dei soggetti esecutori all'area dei soli soci», come desumibile anche dal regime del sub-appalto ex art. 174, decreto legislativo n. 50 del 2016), allo stesso modo, non può con una costituzione «esternalizzante» —



connotata, cioè, dalla sottoscrizione della quasi totalità del capitale della società di progetto da parte di un soggetto estraneo — ammettersi nella sostanza la rimodulazione dell'affidamento in favore di soggetti (chiamati peraltro ad attività esecutive) diversi dagli aggiudicatari che hanno prestato i requisiti di qualificazione (*cfr.*, in tal senso, anche il parere dell'Anac prot. n. 25211 di cui all'adunanza del 26 marzo 2019, in atti)», sembra a questo Giudice non essersi affatto sostenuto che la società di progetto possa beneficiare dei requisiti di qualificazione posseduti dall'aggiudicataria, bensì l'esatto contrario, e cioè la necessità che la c.d. costituzione esternalizzante non possa prescindere dalla presenza nella società di Progetto dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge per l'iscrizione all'Albo.

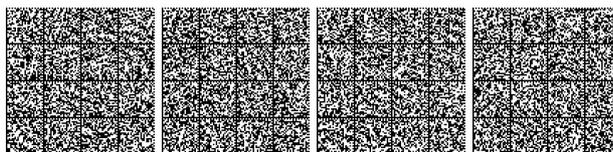
Quanto poi alla sentenza C.d.S. n. 4469/2016 pure richiamata dalla difesa della resistente, il richiamo appare non pertinente in quanto relativa a vicenda disciplinata dal vecchio codice degli appalti, prima della riforma di cui al decreto legislativo n. 50/2016, con l'introduzione del relativo art. 184.

E del resto in senso conforme all'interpretazione delle norme innanzi proposta significativamente ha concluso il P.G. della Corte di Cassazione nel giudizio di rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis* codice di procedura civile definito con la sentenza n. 7495 del 20 marzo 2025, concludendo la sua requisitoria scritta chiedendo l'affermazione del seguente principio di diritto: «il modello di società di progetto configurato dagli artt. 183-184 del decreto legislativo n. 50/2016 non consente il trasferimento dei poteri pubblicistici di accertamento e riscossione dei tributi ad una società di progetto che non è iscritta (ed è impossibilità per legge ad iscriversi) nell'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo n. 446/1997, né nella relativa sezione separata di cui all'art. 1, comma 805, legge n. 160/2019 e che abbia come socio unico la società aggiudicataria della gara, regolarmente iscritta nei predetti albi». «Come rilevato dal giudice remittente — scrive il pubblico ministero — Napoli Obiettivo Valore S.r.l. ha un capitale sociale di € 1.387.062,00 e, quindi, inferiore alla soglia di € 5.000.000,00 che, ai sensi della predetta normativa, deve essere versata in contanti o per il tramite polizza assicurativa o fideiussione bancaria, ai fini dell'iscrizione nell'albo». Peraltro, «appare evidente — afferma il pm — come sia normativamente previsto uno stretto collegamento economico funzionale tra società di progetto e soci». Ossia, tra Nov e Municipia. Tuttavia, per il magistrato requirente ciò «non comporta» alcuna «confusione tra patrimoni né fa sorgere una solidarietà passiva per tutte le obbligazioni assunte dalla società progetto». Infatti, stando alla requisitoria, Municipia S.p.a. risponderebbe in solido con Nov «solo ed esclusivamente nei limiti e nell'eventualità che vi sia stato un versamento di prezzo in corso d'opera da parte della pubblica amministrazione». Ma, non «già in via generale della regolare esecuzione del contratto, né dei pregiudizi potenzialmente derivanti all'Ente concedente e/o ai singoli contribuenti a causa di una esecuzione non corretta dell'attività di accertamento e riscossione».

D'altronde, come più innanzi ulteriormente si dirà, in passato e prima della legge n. 15/2025, non si è mai dubitato, sul piano ermeneutico e con riferimento al chiaro disposto dell'art. 53, decreto legislativo n. 446/1997, che i poteri di accertamento e riscossione dei tributi potessero essere affidati esclusivamente a soggetti iscritti all'Albo in quella norma contemplato, così che in definitiva la questione relativa alla legittimità del comma 14-*septies* dell'art. 3, legge citata riveste valore decisivo ai fini della risoluzione della controversia in esame. Né in senso contrario può valere il richiamo della difesa della resistente alle sentenze n. 6112/2024 e n. 6325/2024 di questa stessa Corte, posto che la prima ha risolto la controversia senza assolutamente affrontare la questione della legittimazione della Concessionaria, mentre la seconda risulta supportata sul punto da una motivazione solo apparente, e che comunque in nessun modo si fa carico di esporre la ratio *decidendi* sottesa alla decisione assunta.

Piuttosto in senso conforme alla interpretazione innanzi proposta ben può valere il richiamo a quanto autorevolmente affermato dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 35338/2022 in tema di RTI costituito tra Equitalia, Municipia e Ottogas, con riferimento quindi a una situazione societaria molto simile a quella conseguente alla costituzione di una società di Progetto da parte dell'aggiudicataria della gara svoltasi per l'affidamento della concessione per la gestione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi comunali.

Così che, conclusivamente sul punto, sembra di tutta evidenza che la definizione del presente giudizio richiede necessariamente l'applicazione dell'art. 3, comma 14-*septies* del decreto-legge n. 202/2024 come modificato con la legge n. 15/2025; e ciò senza che la rilevanza della nuova norma possa escludersi, come pure sostenuto da qualche commentatore, per l'esclusivo riferimento contenuto nella seconda parte della disposizione alle sole «società di scopo» e non anche alle «società di progetto». Ed infatti un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma consente in questo caso di desumere in maniera chiara ed inequivocabile la volontà del legislatore di trattare conformemente le società in questione, escludendo per entrambe la necessità dell'autonoma iscrizione all'Albo in caso di iscrizione della società originariamente aggiudicatasi la gara, così che l'apparente disarmonia che si coglie nel confronto tra la prima e la seconda parte della disposizione risulta essere solo il frutto di una cattiva tecnica legislativa, e non l'espressione di una volontà volta a limitare alle sole società di scopo gli effetti previsti nella seconda parte della norma.



2. Ciò detto in ordine alla rilevanza della nuova norma, rileva il giudicante che essa è stata subito oggetto di molteplici censure sotto il profilo della sua costituzionalità, alcune delle quali ritenute non condivisibili da questo Giudice: così in particolare per quanto relativo alla asserita indeterminatezza e incertezza della disposizione, oltre che per il generico rinvio alla disciplina recata dalla normativa europea, anche per effetto della previsione in essa contenuta della revisione del Regolamento di cui al D.M. n. 101/2022 (Ministero dell'economia e delle finanze) da attuarsi con Regolamento da emanarsi nel successivo termine di 180 giorni. Ed infatti né l'uno né l'altro aspetto appaiono idonei ad incidere sull'operatività e efficacia, medio tempore, del Regolamento attualmente ancora in vigore, né possono ritenersi idonei a costituire di per sé soli ostacolo all'applicazione dell'interpretazione proposta dal legislatore nella prima parte, se non fosse per i diversi profili di cui di seguito si dirà.

Viceversa ritiene il Giudicante doversi ritenere la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal contribuente, meritevole peraltro di essere estesa ad altri "parametri" non espressamente richiamati negli atti difensivi, potendosi ritenere il contrasto del più volte cit. art. 3, comma 14-*septies* del decreto mille proroghe, con gli artt. 3, 77, 101/102, 111, 117 della Costituzione, anche con riferimento alla previsione di cui all'art. 6 CEDU.

E ciò sotto tre distinti profili:

a) Per l'erronea attribuzione alla nuova norma di un valore meramente interpretativo, a fronte di un contenuto che appare invece innovativo-retroattivo, con conseguente violazione dei limiti posti dalla Costituzione all'emanazione di norme di legge retroattive;

b) Per la natura di legge-provvedimento che la nuova norma assume per effetto della previsione contenuta nell'ultima parte della disposizione circa la legittimità degli atti di accertamento e di riscossione emessi dalla società di Progetto;

c) Per lo strumento normativo adottato per l'emanazione della nuova norma.

2/a. Ed invero al riguardo deve innanzi tutto osservarsi che la disposizione di cui al cit. art. 3, comma 14-*septies* del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (convertito in Legge 21 febbraio 2025, n. 15), presenta profili di incostituzionalità in quanto autodefinita dal legislatore come norma interpretativa («...le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera b), numero 1, e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997...si interpretano nel senso che...»), con effetto retroattivo («...«Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerarsi legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario...»).

Orbene non è in dubbio certamente l'ammissibilità in astratto di leggi interpretative. In proposito piuttosto è il caso di ricordare che come dalla Corte costituzionale più volte ribadito (v. sentenza n. 480/1992, e n. 311/1995), di recente anche con sentenza 11 gennaio 2024, n. 4: «Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, "la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge" (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui "la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrando tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 5 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)" (v. sentenza n. 104 del 2022).»

In proposito sempre la Corte costituzionale ha anche più di recente confermato che «...al di là della autoqualificazione, di per sé non vincolante, e dell'accertamento di un contrasto giurisprudenziale formatosi sulla disposizione oggetto dell'interpretazione autentica, anch'esso non dirimente (tra le tante, sentenze n. 4 del 2024, n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020) — la natura interpretativa va riconosciuta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (così la sentenza n. 73 del 2017, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2020)» (così. Corte costituzionale sent. n. 77/2024; *cfr.* sent. n. 70/2024).

Orbene, per le ragioni tutte ampiamente esposte a proposito della rilevanza della questione di costituzionalità della norma sopravvenuta sembra assolutamente da escludere che il significato attribuito dall'art. 3 comma 14-*septies*, decreto-legge n. 202/2024 alle disposizioni di cui agli articoli 52 e 53 del decreto-legge n. 446/1997 possa effettivamente ritenersi riconducibile alla previsione delle suddette norme, interpretate secondo comuni canoni ermeneutici, sia pure doverosamente alla luce di una lettura delle norme costituzionalmente orientata. Così che, in definitiva, la nuova norma appare, nonostante la terminologia adottata dal legislatore, non già una norma di «interpretazione autentica», bensì piuttosto una norma innovativa con efficacia retroattiva, con la quale il legislatore ha inteso dettare nuove regole per le società di progetto o di scopo previste dal codice dei contratti, per abilitarle all'esercizio delle attività oggetto della concessione aggiudicata, in virtù della mera mutazione dei requisiti prescritti dalla legge per la partecipazione alla gara prevista per l'aggiudicazione.



Al riguardo peraltro è un dato di fatto incontrovertibile che mai in passato si è dubitato, sul piano ermeneutico e con riferimento al chiaro disposto dell'art. 53, decreto legislativo n. 446/1997, che i poteri di accertamento e riscossione dei tributi potessero essere affidati esclusivamente a soggetti direttamente iscritti all'Albo in quella norma contemplato.

Le conclusioni innanzi esposte fanno fortemente dubitare della costituzionalità della nuova norma, in tal senso deponendo inequivocabilmente la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale.

Ed infatti, come espressamente affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 11 gennaio 2024:

«8. Una volta esclusa la natura autenticamente interpretativa della disposizione, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Costituzione), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

Il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

8.1.- Con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, *Aziebda agricola Silverfunghi Sas e altri contro Italia*, paragrafo 76; 25 marzo 2014, *Blasucci e altri contro Italia*, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, *Montalto e altri contro Italia*, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

Come chiarito da questa Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un "rapporto di integrazione reciproca"» (sentenza n. 145 del 2022).

Sulla base di tale sinergia, questa Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo — sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU — alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019). Occorre dunque effettuare una verifica di legittimità costituzionale che — in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche — assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo.

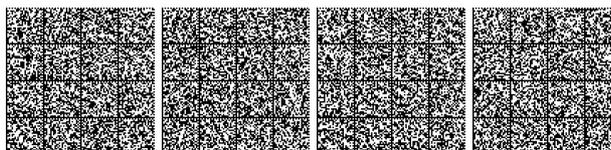
8.2.- Tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019)...

8.3.- È altresì rilevante, come elemento sintomatico, il fatto che — lo si è anticipato *supra*, al punto 7.2.2. — la disposizione censurata, pur essendosi «auto-qualificata» come interpretativa, abbia in realtà introdotto un significato che non si poteva in alcun modo evincere dal testo dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 384 del 1992, come convertito...

8.4.- Ma, soprattutto, risulta decisivo il fatto che il legislatore abbia adottato la disposizione censurata per superare un orientamento giurisprudenziale consolidato, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica...».

Negli stessi sensi sempre la Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 77/2024 ha ulteriormente ribadito che:

«6.1 Va preliminarmente rammentato, su un piano più generale, che — al di là della autoqualificazione, di per sé non vincolante, e dell'accertamento di un contrasto giurisprudenziale formatosi sulla disposizione oggetto dell'interpretazione autentica, anch'esso non dirimente (tra le tante, sentenze n. 4 del 2024, n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020) — la natura interpretativa va riconosciuta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo» (così la sentenza n. 73 del 2017, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2020).



Ciò premesso, questa Corte ha più volte affermato «la “sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica — retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso — e norme innovative con efficacia retroattiva” (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019)» (sentenza n. 70 del 2020); arrivando a ritenerne «la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 108 del 2019).

A tal fine, la detta distinzione rileva, al più, perché «“la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata” (sentenza n. 73 del 2017; *ex plurimis*, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011)» (sentenza n. 70 del 2020).

6.2.- Nello scrutinio di legittimità costituzionale, questa Corte ha più volte ricordato la centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica (tra le più recenti, sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ne consegue che, di fronte a una norma avente comunque efficacia retroattiva — che pure deve considerarsi, al di fuori della materia penale, frutto del legittimo esercizio discrezionale del potere del legislatore -, è necessario procedere ad uno scrutinio particolarmente rigoroso.

Tale scrutinio diviene ancor più stringente se l'intervento legislativo retroattivo incide su giudizi ancora in corso, tanto più se in essi sia coinvolta un'amministrazione pubblica. Infatti, «tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)» (sentenza n. 4 del 2024).

Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ancora di recente è stato rammentato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU, affermandosi che in tale ambito si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”» (sentenza n. 145 del 2022, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2024).

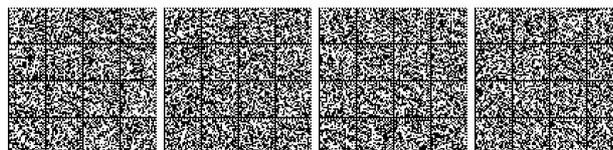
6.3.- Tanto premesso, per svolgere tale rigoroso controllo sono stati individuati una serie di elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa.

Tra questi, in particolare, per quanto qui di interesse, emergono l'errata e artificiosa autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica e, soprattutto, la chiara finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti. Finalità, quest'ultima, che si può evincere da metodo e tempistica dell'intervento del legislatore (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018) — per esempio, la distanza dell'intervento legislativo rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenze n. 4 del 2024 e n. 174 del 2019) — e si può ricavare dai lavori preparatori (sentenze n. 4 del 2024 e n. 145 del 2022).

Infine, in quest'opera di rigoroso scrutinio è necessario valutare se l'intervento legislativo trovi una possibile ragionevole giustificazione «nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali». Anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, «solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni “siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile” (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48)» (sentenza n. 4 del 2024).

Come da ultimo ricordato da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 4 del 2024, la Corte EDU ha perimetrato in maniera rigorosa e restrittiva tale nozione di «imperative ragioni di interesse generale», ravvisando la compatibilità con l'art. 6 CEDU di «alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove “i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)” (sentenza n. 145 del 2022)», o, ancora, quando «l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di “assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania” (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64)».

Più in generale, in tale opera di perimetrazione, al di fuori della nozione di «imperative ragioni di interesse generale» sono i soli motivi di carattere meramente finanziario, volti a contenere la spesa pubblica, come chiarito tanto dalla Corte EDU (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37), quanto da questa stessa Corte, la quale ha espressamente affermato che «[i] soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022)».



Orbene, tutti i suddetti elementi sintomatici risultano sussistere nel caso in esame, posto che:

1) Per le ragioni innanzi ampiamente esposte “errata e artificiosa” deve ritenersi l’autoqualificazione della norma in essa contenuta;

2) L’Amministrazione pubblica, in persona dell’Ente impositore nonché attraverso il Concessionario chiamato ad esercitarne i poteri di accertamento, era parte del processo promosso dinanzi alla Corte di Cassazione a seguito del rinvio pregiudiziale di cui si è detto, ed è tuttora parte dei numerosissimi procedimenti radicati dinanzi alla Giurisdizione tributaria nei quali è coinvolta la Concessionaria Napoli Obiettivo Valore, compreso il procedimento in esame in questa sede;

3) L’intervento normativo in questione si colloca a distanza di oltre 27 anni dall’entrata in vigore delle norme oggetto di asserita interpretazione autentica;

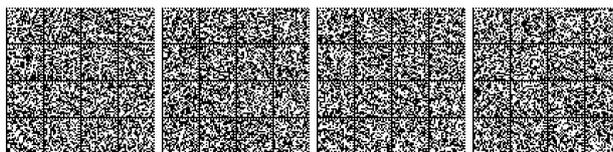
4) L’interpretazione delle norme fornita dal legislatore appare attribuire ad esse un significato che non poteva assolutamente evincersi dal loro tenore letterale, come ampiamente già innanzi motivato in tema di rilevanza della questione di costituzionalità in esame;

5) La disposizione sopravvenuta risulta funzionale a superare un orientamento giurisprudenziale consolidato (v. Cass. sent. n. 35338/2022 in tema di RTI costituito tra Equitalia, Municipia e Ottogas), tra l’altro condiviso dal Ministero delle Finanze (v. ris. Min. n. 4/DF del 13 aprile 2021) e dall’ANAC (v. parere 149/2022), secondo il quale l’iscrizione all’Albo è stato sempre ritenuto indispensabile ai fini della legittimazione del Concessionario; inoltre per la tempistica delle vicende innanzi riassunte, in quanto oggetto di un emendamento frettolosamente inserito in quel gran contenitore costituito dal c.d. Decreto mille proroghe come da consuetudine approvato dal Governo a fine anno (con le perplessità delle quali innanzi più diffusamente si dirà in ordine all’osservanza dei limiti di cui all’art. 77, comma 2 della Costituzione, che sembrano imporre necessariamente la sussistenza di un «nesso di interrelazione funzionale» tra la legge di conversione e il decreto-legge sottostante: v. Corte costituzionale. sent. n. 245/2022), nell’intervallo di tempo intercorso tra la discussione del ricorso presso la Corte di Cassazione (22 gennaio 2025) per la definizione della questione pregiudiziale posta dalla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Napoli, e la decisione della stessa Corte (intervenuta il 13 marzo 2025 con la sentenza poi depositata il successivo 20 marzo), si presta ad essere interpretato come ispirato esclusivamente dall’esigenza di tutelare i crediti dell’Amministrazione Pubblica nei confronti dei contribuenti e in danno di questi ultimi. La qual cosa sembra trovare ulteriore conferma ed implicita ammissione proprio nella clausola finale del cit. art. 14-*septies*, laddove il legislatore, dopo aver fornito la sua interpretazione della normativa preesistente, si è spinto a sancire espressamente la «legittimità» degli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di progetto o di scopo anche prima dell’approvazione della nuova norma, in tal modo manifestando il chiaro ed univoco intento di influenzare l’esito dei giudizi in corso.

Né infine l’intervento normativo attuato può ritenersi nel caso in esame giustificato dall’esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che «come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un’interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni “siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile” (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48)” (così Corte costituzionale sent. n. 4/2024 cit.); dovendosi escludere, come ancora una volta chiarito dalla CEDU che le considerazioni finanziarie possano, da sole “autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (CEDU, sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37)”; In tal senso, come nella stessa sentenza n. 4/2024 ribadito, consolidata risultando anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, avendo essa affermato che “in linea di principio «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» (sentenze nn. 174 e 108 del 2019, n. 170/2013)» (sentenza n. 145 del 2022).” (così ancora sent, 4/2024 cit.)

A tutto quanto sin qui osservato deve aggiungersi il rilievo, nella prospettiva di incostituzionalità innanzi evidenziata, dell’evidente contrasto della norma in esame anche con il disposto dell’art. 117, comma 2, Costituzione per quanto relativo alla costituzionalizzazione del principio di tutela della concorrenza, anche in quanto espressione del principio di parità di trattamento insito nell’art. 3 della stessa Costituzione, oltre che per i riflessi sulla libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Costituzione.

A questo proposito deve invero preliminarmente rilevarsi come l’analisi della giurisprudenza costituzionale nel decennio 2001-2011 offra elementi per affermare che la norma di cui all’art. 117, comma 2, lett. e) Costituzione introdotta con la riforma del Titolo V della Carta Costituzionale, è stata prevalentemente utilizzata, com’era naturale, per dirimere conflitti di competenze tra Stato e Regioni; ma in sempre più frequenti occasioni ha dato spunto alla Corte per riconoscere in essa l’affermazione di un principio sostanziale di libera concorrenza, da ritenersi a questo punto costituzionalmente tutelato: così che in definitiva essa non configura soltanto una c.d. «norma di competenza», bensì una norma «di principio» a tutti gli effetti.



In tal senso di recente la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 4/2022 ha affermato che:

«Questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 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).

Sulla scorta di tale nozione di tutela della concorrenza «per il mercato», questa Corte ha altresì affermato 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).».

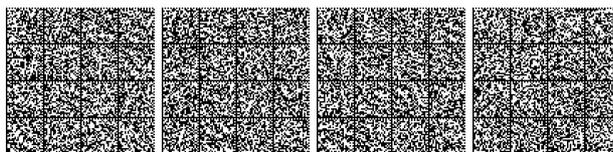
Orbene, valorizzando quanto in ordine al principio di tutela della concorrenza affermato dalla Corte costituzionale, peraltro con specifico riferimento alle procedure di gara per l'aggiudicazione di concessioni per la gestione di servizi pubblici, emerge con palese evidenza il contrasto dell'art. 3, comma 14-*septies*, legge n. 15/2025 anche con il suddetto principio, in considerazione del «doppio regime» che esso prevede per la partecipazione alla gara, per i soggetti «partecipati» da società iscritte all'Albo, e società non partecipate.

Ed invero l'art. 52, decreto legislativo n. 446/1997 come già innanzi evidenziato prevede che l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali possa essere affidata dagli Enti a terzi nel rispetto della normativa europea, mentre il successivo art. 53 disciplina l'Albo dei soggetti abilitati allo svolgimento di quelle attività, prevedendone la tenuta presso il Ministero delle finanze e disponendo che allo stesso Ministro delle finanze compete definire con proprio decreto «le condizioni e i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti...».

In attuazione delle indicate disposizioni attualmente le condizioni e i requisiti di cui innanzi risultano disciplinati con D.M. 13 aprile 2022, n. 101 che prevede all'art. 10 che:

«L'iscrizione nell'albo è subordinata al riconoscimento da parte della Commissione nei confronti degli organi societari e dei soci delle società dei prescritti requisiti di onorabilità e professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità di cui agli articoli 8 e 9, nonché, nei confronti delle società, dell'idoneità finanziaria, tecnica e organizzativa alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali di cui agli articoli 6 e 7. L'iscrizione è altresì subordinata alla verifica della sussistenza delle dichiarazioni di cui all'articolo 5.».

Con l'art. 3, comma 14-*septies* cit. il legislatore, disponendo che: «le società di scopo, di cui all'articolo 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente articolo 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo» ha consentito, con norma innovativa retroattiva (per le ragioni innanzi esposte), e in violazione quindi anche del principio di affidamento, che le società di progetto partecipate da altra società precedentemente iscritta all'Albo, possano risultare aggiudicatrici della gara per l'affidamento del servizio pubblico prescindendo dalla loro diretta e personale iscrizione all'Albo e dal possesso dei requisiti finanziari, tecnici e di onorabilità e professionalità di cui agli artt. 6,7,8 del D.M. citato, mentre a quelle non partecipate sarà preclusa la partecipazione alla gara se non autonomamente iscritte all'Albo. Con il risultato peraltro niente affatto irrilevante e assolutamente irrazionale,



che con questo sistema, mentre le società già iscritte all'Albo potranno continuare a giovare di quel requisito soggettivo per partecipare ed aggiudicarsi altre gare, salvo poi trasferire gli effetti dell'aggiudicazione ad altra società di progetto, da esse partecipata e appositamente costituita per l'effettivo svolgimento dell'attività oggetto della concessione, viceversa questa possibilità resterà definitivamente preclusa alle società prive di quel requisito soggettivo, con inevitabili conseguenze negative sul libero mercato e evidente alterazione del principio di parità e di libera concorrenza.

2/b. Sotto altro e diverso profilo risulta tutt'altro che manifestamente infondata la tesi secondo la quale, come eccepito dal ricorrente, la norma in esame appare integrare una c.d. legge-provvedimento giacché con essa il legislatore, laddove dispone che: «Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società», non si è limitato a formulare una interpretazione della pregressa normativa in tema di società di progetto o di scopo, ma ha altresì dettato una disposizione finale, non avente natura generale ed astratta bensì di carattere concreto, con cui, in surroga del potere giurisdizionale, ha sostanzialmente convalidato gli atti di accertamento emessi dalla società in questione «in luogo» dell'aggiudicatario Municipia S.p.a. in tal modo interferendo nella risoluzione, oltre che del giudizio pendente dinanzi alla Corte di Cassazione del quale si è innanzi ampiamente detto, altresì di centinaia di giudizi pendenti dinanzi alla Giurisdizione Tributaria, compreso quello in esame.

Orbene in ordine alla legittimità delle leggi provvedimento non vi è dubbio che la giurisprudenza della Corte costituzionale, partendo dal principio che nel nostro ordinamento non è stata codificata la cd. riserva di amministrazione, ne riconosce la ammissibilità, ma solo entro i limiti circoscritti specifici, tra i quali va ricompreso «il rispetto del limite generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento...; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti...; e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (così Corte costituzionale sent. 311/1995).

La violazione degli indicati limiti implica inevitabilmente il contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Ma quel che in questa sede preme maggiormente evidenziare è che quando si fa a questo proposito riferimento al limite della «funzione giurisdizionale», è evidente il richiamo ai valori costituzionalizzati all'art. 101 e ss. Costituzione che devolvono alla Magistratura il compito dell'Amministrazione della Giustizia, ed in virtù di tale limite deve ritenersi illegittima non solo la legge provvedimento il cui contenuto violi o eluda un giudicato, ma anche quella che interviene recependo o convalidando un atto amministrativo *sub iudice*, qualora questa scelta non sia giustificata da ragioni di ordine superiore. In tal senso chiaro ed inequivocabile è l'insegnamento che si trae già dalla sentenza della Corte costituzionale n. 155/1990, ed ancor più quanto dalla stessa Corte costituzionale ribadito con la sentenza n. 311/1995 in precedenza richiamata.

E questo è quanto inequivocabilmente verificatosi nel caso di specie avuto riguardo al contenzioso assai vasto e diffuso notoriamente generatosi in relazione all'attività svolta dalla società Napoli Obiettivo Valore (come rilevato anche dal Primo Presidente della Corte di Cassazione nel decreto del 23 luglio 2024 con il quale ha dichiarato ammissibile il ricorso in via pregiudiziale *ex art. 363-bis* del codice di procedura civile), del quale anche il presente procedimento è espressione, nonché considerato anche quanto verificatosi con la stessa sentenza n. 7945/2025 della Corte di Cassazione, pronunciata a seguito di riconvocazione del Collegio in data 13 marzo 2025 (dopo l'approvazione della nuova norma.) successivamente alla camera di consiglio tenutasi in coda all'udienza di discussione il 22 gennaio 2025, tanto più se si tien conto delle conclusioni alla suddetta udienza rassegnate dal P.G. e delle evidenti ragioni che hanno determinato la necessità della riconvocazione del Collegio. E non sarà un caso se, per quanto a conoscenza di questo Giudice, le leggi-provvedimento approvate in passato dal nostro Parlamento non sono mai giunte sino al punto di incidere su di un numero determinato di persone, con una disposizione dal contenuto così marcatamente di tipo giustiziale (si vedano in proposito gli esempi riportati nella memoria difensiva del ricorrente, richiamandosi tutti casi di leggi-provvedimento ritenute ammissibili in materia di atti urbanistici generali o di atti di esproprio: Piano urbanistico Territoriale — Corte costituzionale 529/1995; piano faunistico Corte costituzionale 248/1995).

Onde, anche per le esposte considerazioni, il contrasto della norma in esame con gli artt. 3, 101/102, 111 Costituzione.

2/c Sotto un ultimo non meno grave profilo palese risulta infine, a giudizio di questo giudicante, l'incostituzionalità della norma in questione, con riferimento al parametro di cui all'art. 77 della Costituzione, atteso che il decreto-legge n. 202/2024 contenente disposizioni urgenti in materia di termini normativi ha subito in sede di conversione, proprio con l'introduzione all'art. 3 del comma 14-*septies*, un intervento modificativo assolutamente disomogeneo rispetto al resto della disciplina contenuta nel decreto-legge.

Come più volte affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, tra l'altro con la sentenza n. 245/2022: «... la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Costituzione stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in



casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario (sentenza n. 22 del 2012). Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata” o “a competenza tipica” (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014), il decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate. La legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, «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» (sentenza n. 226 del 2019). 2.1.- Tale conclusione è stata confermata anche in riferimento a provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014). 2.2.- La giurisprudenza di questa Corte ha altresì precisato che la violazione dell’art. 77, secondo comma, Costituzione si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019)».

E tali principi sono stati ulteriormente ribaditi dalla Corte costituzionale anche più recentemente, con le sentenze n. 139 e 146 del 2024.

Orbene se si esamina il contenuto originario del decreto-legge n. 202/2024 si coglie con tutta evidenza che né (per la sua genericità) il titolo del Decreto («Disposizioni urgenti in materia di termini normativi») né l’articolato, che specificava in maniera distinta in base alle competenze di ciascun Ministero, quali fossero i termini da prorogare, presentava disposizione alcuna che potesse ritenersi collegata al Regolamento di cui al D.M. 13 aprile 2022, n. 101, e tanto meno alle previsioni degli artt. 52 e 53 del decreto legislativo n. 446/1997, l’uno e le altre incise invece dall’emendamento successivamente approvato dal Parlamento, che ha trovato espressione nell’art. 3 comma 14-*septies*, del tutto innovativamente intervenuto pertanto ad arricchire il testo normativo originario. Per la qual cosa non sembra potersi negare che il contenuto dell’emendamento risulti totalmente estraneo al contenuto dell’originario decreto-legge perché «in nessun modo collegato a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge», così da «interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione». Ed è di particolare importanza rilevare che i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 245/2022, sono stati enunciati proprio con riferimento a provvedimento governativo «*ab origine* a contenuto plurimo», quale appunto deve considerarsi il c.d. decreto milleproroghe, un provvedimento cioè che, come osservato dalla stessa Corte, integra «una tipologia di decreto-legge connotata dalla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento...», così che corretto sembra dedurre che non è certamente sufficiente la mera esigenza di proroga di ulteriori termini rispetto a quelli originariamente contemplati nel decreto-legge a giustificare l’estensione del contenuto di esso con nuove disposizioni introdotte in sede di conversione.

Tanto doverosamente osservato deve concludersi doversi ritenere tutt’altro che manifestamente infondata l’opinione secondo la quale, applicandosi al caso di specie i principi di cui innanzi, ne discende ineluttabilmente l’incostituzionalità della legge di conversione per violazione dell’art. 77 Costituzione. La qual cosa peraltro sarà tanto più vera ed evidente se si condividerà la tesi del contenuto «innovativo», e non meramente interpretativo, della nuova norma, così come innanzi sostenuta, che consente di configurare l’emendamento in questione come rivolto non solo alla mera proroga di un termine, ma a modificare in maniera sostanziale il regime delle gare di aggiudicazione degli appalti pubblici, e quello di gestione degli Albi dei soggetti legittimati a parteciparvi.

3. Alla stregua delle considerazioni tutte che precedono ne consegue conclusivamente che rilevante per la definizione del procedimento in esame, e non manifestamente infondata deve ritenersi la questione di costituzionalità dell’art. 3, comma 14-*septies*, decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito in legge 21 febbraio 2025, n. 15, con riferimento ai parametri costituiti dagli artt. 3, 77, 101/102, 111 e 117 della Costituzione, anche con riferimento alla previsione di cui all’art. 6 CEDU, così che si impone il rinvio della questione alla Corte costituzionale per la delibazione di sua competenza, ai sensi degli artt. 134, Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 con conseguente sospensione del processo di merito.



P. Q. M.

La Corte in composizione monocratica, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 3 c. 14-septies, decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, con riferimento ai parametri costituiti dagli artt. 3, 77, 101/102, 111 e 117, commi 1 e 2 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 6 CEDU, nei termini di cui in motivazione, dispone la sospensione del giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della rilevata questione di costituzionalità.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Il Giudice: FERRARA

25C00240

N. 192

*Ordinanza del 13 giugno 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli
sul ricorso proposto da Mario Michelino contro Municipia spa*

- Tributi – Imposta municipale propria (IMU) – Previsione che per adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 101 del 2022, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 202 del 2024 – Previsione che, a tal fine, le disposizioni di cui agli artt. 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, conformemente alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all'art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto a esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo, risulti già iscritta nel predetto albo – Previsione che gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società.**
- Legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-septies (*recte*: decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-septies).

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA DI I GRADO DI NAPOLI

SEZIONE I

Riunita in udienza il 15 maggio 2025 alle ore 9,30, in composizione monocratica:

Caputo Luca, Giudice monocratico

in data 15 maggio 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 24547/2024 depositato il 19 dicembre 2024 proposto da Mario Michelino - MCHMRA70E29F839Y, difeso da Mario Michelino - MCHMRA70E29F839Y ed elettivamente domiciliato presso mario@pec.studiomichelino.it

Contro Municipia Spa - 01973900838 difeso da Fabio Russo - RSSFBA73D22B963I ed elettivamente domiciliato presso ferconsulting@pec.it

Avente ad oggetto l'impugnazione di: SOLL_PAGAMENTO n. 20240002140650089459979 TARI 2020 a seguito di discussione in Camera di consiglio e visto il dispositivo n. 9421/2025 depositato il 20 maggio 2025



ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Premesso:

che con ricorso notificato il 10 dicembre 2024 e depositato il 19 dicembre 2024, il ricorrente avv. Michelino Mario ha impugnato il sollecito di pagamento relativo alla Tari dovuta nell'anno 2020 n. 20240002140650089459979 del 24 settembre 2024, notificato in data 4 novembre 2024, emesso da Napoli Obiettivo Valore s.r.l. e Municipia S.p.a., dell'importo complessivo di euro 768,45;

che, come primo motivo di ricorso, ha dedotto, la nullità dell'atto impugnato perché emesso da Napoli Obiettivo Valore s.r.l., soggetto non iscritto all'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (soggetti abilitati alla concessione di attività di accertamento e riscossione dei tributi locali), né nella sezione separata dell'albo introdotta dall'art. 1, comma 805, legge 27 dicembre 2019, n. 160 (soggetti che svolgono esclusivamente attività di supporto a quelle di accertamento e riscossione);

che ha dedotto, inoltre, la nullità dell'atto perché non accompagnato dall'allegazione dell'atto di accertamento sottostante, atto che non sarebbe mai stato notificato;

che Municipia S.p.a., costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza del ricorso e, in particolare, quanto alla pretesa nullità dell'atto impugnato, che «nessun dubbio» sussista «sulla legittimazione del concessionario ex legge n. 15/2025 e Cass.14335/25», avendo «L'intervento della Corte (...) chiarito definitivamente ogni dubbio sulla legittimità dell'operato della NOV, quale società di progetto di Municipia, riconoscendo la natura di interpretazione autentica e dunque l'efficacia retroattiva della norma intervenuta, per porre fine ad di una situazione di grave incertezza che si era verificata»;

che, inoltre, Municipia S.p.a. ha eccepito l'infondatezza del ricorso, per intervenuta notifica dell'avviso di accertamento pregresso, che non sarebbe stato impugnato;

che il ricorrente, con memoria illustrativa, oltre a eccepire la tardività della costituzione in giudizio di Municipia S.p.a. per violazione dei termini ex art. 23, comma 3, decreto legislativo n. 546/92, ha ribadito l'illegittimità dell'atto per assenza del potere impositivo in capo a Napoli Obiettivo Valore s.r.l., deducendo che «la medesima carenza di potere è ravvisabile anche e viepiù in capo a Municipia S.p.a. Vero è che tale società per azioni è aggiudicataria, in forza della determinazione dirigenziale n. K1086/002 del 20 marzo 2023, della concessione (tra l'altro) delle attività di accertamento in favore del Comune di Napoli, ma è vero altrettanto che, nel concreto, il contratto di concessione con detto ente locale non è stato stipulato dalla aggiudicataria Municipia S.p.a., ma dalla sua «società di progetto» Napoli Obiettivo Valore S.r.l. (...) ha di fatto comportato la cessazione di ogni effetto giuridico dell'originario rapporto intercorrente tra Municipia S.p.a. e il Comune di Napoli»;

che con ordinanza del 23 maggio 2024, resa nel giudizio n. 6529/24 r.g., la Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Napoli ha disposto il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 363-bis codice di procedura civile, per la risoluzione della seguente questione di diritto: «dica la Corte di cassazione se, in materia tributaria, secondo la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 184 del decreto legislativo n. 50/2016 (codice degli appalti), sia validamente ed efficacemente costituita una «società di progetto» avente ad oggetto l'accertamento e la riscossione fiscale, non iscritta (perché impossibilitata a farlo) sia nell'albo previsto dall'art. 53 decreto legislativo n. 446/1997, che nella relativa sezione separata dell'art. 1, comma 805, legge 27 dicembre 2019, n. 160, sul presupposto che essa mutui dalla società aggiudicataria (iscritta nell'albo predetto e socia unica della società di progetto) i requisiti prescritti per legge».

che, con decreto del 23 luglio 2024, la Prima Presidente della Corte di cassazione ha dichiarato ammissibile la devoluzione della questione alla Suprema Corte, in quanto relativa a fattispecie suscettibile di essere dedotta in un contenzioso vasto e diffuso, assegnandola alla Sezione Tributaria per l'enunciazione del principio di diritto;

che, con ordinanza del 13 marzo 2025, preso atto del fatto che tra le questioni oggetto di ricorso vi era anche quella concernente la legittimità dell'attività posta in essere da Napoli Obiettivo Valore s.r.l. e dell'imminenza della decisione della Corte di cassazione, che in data 22 gennaio 2025 aveva trattato la questione oggetto di rinvio pregiudiziale, il procedimento era rinviato a nuovo ruolo «al fine di consentire, anche per assicurare il rispetto del principio di nomofilachia, che sulla questione concernente la legittimazione di Napoli Obiettivo Valore si pronunciasse la Suprema Corte»;

che con legge 21 febbraio 2025, n. 15, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 24 febbraio 2025, n. 45, di conversione del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (c.d. decreto «milleproroghe 2025»), è stato previsto, all'art. 3 comma 14-septies, che «Per l'anno 2025, il termine del 31 marzo, di cui all'art. 12, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, è prorogato al 30 settembre 2025.



Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. A tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera *b*), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, conformemente alla disciplina recata dalla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che le società di scopo, di cui all'art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo. Gli atti di accertamento e di riscossione emessi dalle società di scopo di cui al precedente periodo sono da considerare legittimi in quanto emessi in luogo dell'aggiudicatario, comunque tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società»;

che, con sentenza n. 7495 del 20 marzo 2025, la Corte di cassazione, Sezione tributaria, ha dichiarato inammissibile il rinvio pregiudiziale proprio in conseguenza dell'entrata in vigore della citata disposizione; infatti, dopo averla richiamata, la Corte di cassazione ha osservato che «Il legislatore è dunque direttamente intervenuto, con norma dichiaratamente interpretativa, a chiarire il significato e la portata della disposizione oggetto di rinvio pregiudiziale, in modo tale che quest'ultimo risulta privo, per effetto dello *jus superveniens*, di uno dei suoi presupposti tipici ed essenziali, costituito dalla presenza, nella questione dedotta, di «gravi difficoltà interpretative» ex art. 363-bis, primo comma, n. 2) codice procedura civile»; sulla base di ciò, quindi, la Suprema Corte ha dichiarato l'inammissibilità del rinvio pregiudiziale medesimo, restituendo gli atti al giudice remittente;

Considerato:

che il sollecito di pagamento impugnato nel giudizio è stato emesso sia da Napoli Obiettivo Valore s.r.l. che da Municipia S.p.a.;

che il sollecito di pagamento è impugnabile innanzi al giudice tributario in virtù della previsione espressa contenuta nell'art. 19, comma 1, lettera *e*), decreto legislativo n. 546/92;

che l'avviso di accertamento esecutivo Tari - anno 2020 per omesso/parziale versamento prot. n. 965/19565 del 20 novembre 2023, a cui si riferisce il sollecito di pagamento impugnato, risulta emesso e notificato esclusivamente da Napoli Obiettivo Valore s.r.l., come si evince agevolmente dall'esame dell'atto, e in particolare dall'intestazione e dalla sottoscrizione dello stesso;

che, nel presente giudizio si chiede in via principale che l'adita Corte di giustizia tributaria dichiari la nullità/illegittimità dell'atto impugnato perché emesso da soggetto, la Napoli Obiettivo Valore s.r.l. non iscritto nell'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (soggetti abilitati alla concessione di attività di accertamento e riscossione dei tributi locali), né nella sezione separata dell'albo introdotta dall'art. 1, comma 805, legge 27 dicembre 2019, n. 160 (soggetti che svolgono esclusivamente attività di supporto a quelle di accertamento e riscossione);

che, in ogni caso, aldilà della validità o meno del sollecito di pagamento impugnato, che risulta emesso congiuntamente da Napoli Obiettivo Valore s.r.l. e Municipia S.p.a., è rilevante e decisiva la questione concernente la validità o meno dell'atto di accertamento sotteso al sollecito di pagamento, atteso che è specifico motivo di ricorso la mancata emissione e notifica di valido avviso di accertamento;

che l'atto di accertamento sotteso al sollecito impugnato, come evidenziato, risulta emesso e notificato esclusivamente da Napoli Obiettivo Valore s.r.l.;

che anche dopo il deposito di tale atto, parte ricorrente ha insistito nell'accoglimento del ricorso ribadendo, secondo la sua prospettazione, la nullità/illegittimità dell'attività di accertamento e riscossione posta in essere da Napoli Obiettivo Valore s.r.l.;

che, quindi, la questione concernente la validità o meno dell'attività di riscossione svolta da Napoli Obiettivo Valore s.r.l. è certamente rilevante nel caso di specie, atteso che dalla relativa interpretazione dipende l'esito della controversia;

Considerato che, pertanto, nel presente giudizio trova applicazione l'art. 3, comma 14-*septies* della legge n. 15 del 21 febbraio 2025 - il cui contenuto si è innanzi integralmente trascritto - e che tale disposizione presenti più profili di possibile illegittimità costituzionale;



Ritenuto

che, più specificatamente, l'art. 3, comma 14-*septies* della legge n. 15 del 21 febbraio 2025 presenti profili di dubbia costituzionalità per i motivi di seguito esposti:

1 - Violazione art. 76 della Costituzione - Eccesso di delega sub specie di eccentricità dell'oggetto della norma rispetto al decreto milleproroghe

1a) Com'è noto, l'incostituzionalità delle leggi per eccesso di delega rappresenta uno dei vizi più significativi nel controllo di costituzionalità degli atti normativi del Governo emanati in forza di delegazione legislativa.

L'eccesso di delega trova il suo fondamento nell'art. 76 della Costituzione, secondo cui «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

La *ratio* dell'eccesso di delega è strettamente connessa al fatto che la delega legislativa costituisce un'eccezione rispetto al principio generale secondo cui la funzione legislativa è riservata alle Camere, in conformità con quanto previsto dall'art. 77 della Costituzione; ciò allo scopo di assicurare il rispetto del principio democratico e della separazione dei poteri, garantendo che le scelte legislative fondamentali siano riservate al Parlamento.

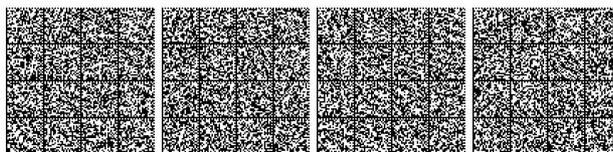
Come ha osservato la Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2024, infatti, «la delegazione legislativa, possibilità prevista in Costituzione, si pone come deroga del canone opposto secondo cui, in generale, l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo».

Passando più specificamente a individuare i possibili limiti che incontra la legislazione delegata secondo la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, si è osservato che «il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega» (Corte costituzionale, sentenza n. 149/2024); ancora più specificamente, con riferimento alle modalità in base alle quali deve svolgersi questo confronto, la Corte costituzionale ha osservato che «il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante» (Corte costituzionale, sentenza n. 7/2024).

Quanto alla discrezionalità di cui gode il legislatore delegato, la Corte costituzionale, pur riconoscendo la sussistenza di uno spazio per l'attività di «riempimento normativo», ha precisato che il legislatore delegato non gode di una discrezionalità illimitata, dovendo quest'ultima, e il relativo grado di minore o maggiore ampiezza, essere valutati in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega (Corte costituzionale, sentenza n. 166/2023); occorrendo, in particolare, per verificare se la norma delegata risulti o meno coerente con la legge delega, accertare in via preliminare la *ratio* di quest'ultima.

Inoltre, risulta particolarmente rilevante quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui, in sede di conversione di un decreto-legge, il Governo non può inserire emendamenti che siano del tutto avulsi dell'originario decreto, sottraendo così alla normale dialettica e confronto parlamentare l'innovazione legislativa.

Così, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2012, che ha statuito che «È costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce comma 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 che, per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione, non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, regolando i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, e dunque una normativa «a regime», del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie», con palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto «milleproroghe», trattandosi di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile; con il che l'inserimento delle norme denunciate, stante il loro carattere di eterogeneità rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui al secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di neces-



sità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento. In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione; ne discende che se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Costituzione, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

1b) Ciò posto sul piano generale, deve osservarsi che nel caso di specie la norma in esame è stata inserita in sede di conversione del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi» (c.d. Milleproroghe), decreto adottato in via d'urgenza nel presupposto della «(...) straordinaria necessità e urgenza di provvedere alla proroga, alla revisione o all'abrogazione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa, nonché di adottare misure essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione delle pubbliche amministrazioni».

Come evidenziato, la norma in questione interviene, per la parte che rileva in questa sede, sulla disciplina dei requisiti che devono possedere le società iscritte all'albo di cui al decreto legislativo n. 446/97, prevedendo, con una disposizione dichiaratamente interpretativa, ma in realtà palesemente innovativa, che determinati soggetti non debbano essere iscritte al suddetto albo «laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo».

È evidente, quindi, che la norma in questione non opera alcuna proroga dei termini dell'iscrizione, perché, anzi, a monte, stabilisce il venir meno dell'obbligo dell'iscrizione all'albo nel caso di società aggiudicatriche che presentino le condizioni indicate.

Si tratta, quindi, di una norma che non presenta alcuna attinenza con il presupposto stesso, e quindi con l'oggetto della legge delega, oltre che con le finalità perseguite da quest'ultima.

2 - Violazione degli articoli 3, 25, 76 e 97 della Costituzione - Oscurità e indeterminatezza della norma

2a) La norma in questione presenta profili di incostituzionalità anche in termini di oscurità e indeterminatezza della stessa.

Com'è noto, la possibilità di dichiarare l'incostituzionalità delle leggi per oscurità della norma coinvolge principi cardine dello Stato di diritto e in particolare quello della certezza giuridica.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale e di legittimità emerge la sussistenza di un orientamento consolidato che riconosce nell'oscurità normativa un vizio di legittimità costituzionale.

Il principio di determinatezza delle norme giuridiche trova il suo fondamento costituzionale negli articoli 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione e nell'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Ancora, il quadro normativo di riferimento include l'art. 76 della Costituzione, che richiede la determinazione di principi e criteri direttivi per la delega legislativa, e l'art. 1 del codice penale, che sancisce il principio di legalità penale. Inoltre, l'art. 2 dello Statuto del contribuente stabilisce specifici obblighi di chiarezza e trasparenza per le disposizioni tributarie.

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che «una disposizione normativa radicalmente oscura e inintelligibile nel suo significato precettivo si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023).

Più specificamente, con tale decisione il giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, l'art. 7, comma 18, della legge regionale Molise n. 8 del 2022, disposizione che in materia edilizia consente determinati interventi «previa V.A.», in quanto «costituita da un enunciato affetto da radicale oscurità, in quanto caratterizzata dall'abbondanza di termini imprecisi, senza che si colleghi ad alcun corpo normativo preesistente, impedendo la possibilità di utilizzare lo strumento dell'interpretazione sistematica, riferendosi a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, il predetto "V.A.", oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale».

In tale occasione la Corte costituzionale ha osservato che «Sebbene ogni enunciato normativo presenti margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti, di per sé, la sua illegittimità costituzionale (e non possa, ugualmente, ritenersi contrario all'art. 3 della Costituzione il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale o il ricorso a concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possiede speciali competenze tecniche), nel caso in



cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta, si determina un contrasto con i requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa necessari alla tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini. In tal caso, l'assoluta indeterminatezza dei contorni e i contenuti vaghi e imprecisi pongono il destinatario nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza, impedendo all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa e minando l'obbligo imposto al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati. Alla stregua di quanto avviene in materia penale e in linea con quanto riconosciuto in altri ordinamenti, una disposizione, statale o regionale, che presenti indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida nella valutazione, da parte della pubblica amministrazione, se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati. In questo modo, si rende arduo al privato lo stesso esercizio del diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa».

La Corte costituzionale, in sintesi, ha chiarito che, sebbene sia fisiologica la presenza negli enunciati normativi di margini di incertezza interpretativa e sia consentito il ricorso a clausole generali e a concetti tecnici, una norma il cui significato rimanga del tutto incomprensibile nonostante ogni sforzo ermeneutico viola i requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa.

Tale limite, come emerge dalla richiamata decisione n. 110 del 2023 è sostanzialmente riconducibile a tre ordini di ragioni:

la necessità di garantire il diritto dei consociati a conoscere *ex ante* e in modo ragionevolmente affidabile i limiti entro cui i loro diritti e interessi trovano tutela;

la necessità di assicurare il rispetto del principio di legalità e di separazione dei poteri, perché una norma radicalmente oscura vincola solo in maniera apparente il potere amministrativo e giudiziario, violando il principio di legalità e la separazione dei poteri;

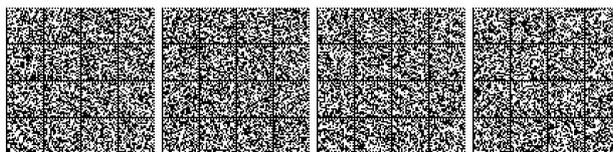
la necessità di assicurare il rispetto del principio di parità di trattamento, perché l'indeterminatezza della norma crea le condizioni per un'applicazione diseguale della stessa.

Si tratta di un principio/limite che trova certamente le maggiori applicazioni nell'ambito del diritto penale, in cui si ricollega al principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione; ciò è stato ribadito, anche recentemente, con la sentenza n. 54/2024 della Corte costituzionale, con cui si è affermata la necessità di assicurare il rispetto dei requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le disposizioni incriminatrici, «in forza - in particolare - del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione», da cui deriva un «imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati».

Del resto, esso trova richiami costanti anche nella giurisprudenza di legittimità: la Corte di cassazione, Sezioni Unite, con la sentenza n. 36258 del 2012 ha affermato che «l'indeterminatezza normativa del legislatore costringe il giudice a una inevitabile "tautologia interpretativa"», con la conseguenza che precetti penali così aspecificamente formulati finiscono con l'entrare in conflitto anche con l'art. 54 della Costituzione, comma 1, poiché non è possibile osservare leggi che non siano chiare e comprensibili nel loro contenuto.

Ancora, nella sentenza della Corte di cassazione - Quinta sezione penale n. 8190/2019 si è affermato che la violazione delle prescrizioni generiche di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» non configura reato, in quanto «il difetto di determinatezza e tassatività di tali prescrizioni generiche le rende inidonee a influire sul comportamento del destinatario e a fondare un addebito di colpevolezza».

Non mancano, inoltre, applicazioni di questo principio anche in materia tributaria, nella quale la giurisprudenza ha sviluppato il concetto di «incertezza normativa oggettiva» come causa di esenzione dalle sanzioni amministrative. Come chiarito dalla recente decisione n. 791/2025 della Corte di cassazione, Sezione tributaria, l'incertezza normativa oggettiva è caratterizzata dalla impossibilità di individuare con sicurezza ed univocamente la norma giuridica nel cui ambito il caso di specie è suscettibile.



La Corte di cassazione ha individuato specifici «indici» rivelatori dell'incertezza normativa, tra cui: la difficoltà di individuazione delle disposizioni normative; la difficoltà di determinazione del significato della formula dichiarativa; la mancanza di informazioni amministrative o la loro contraddittorietà; l'assenza di una prassi amministrativa o la contraddittorietà delle circolari; la mancanza di precedenti giurisprudenziali; l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti.

2b) Ciò posto sul piano generale, è opportuno richiamare il dato testuale dell'art. 3, comma 14-*septies* della legge 21 febbraio 2025; quest'ultimo prevede, per un verso, che, «Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si procede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 aprile 2022, n. 101, con regolamento da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» e, per altro verso, contestualmente dispone che «A tal fine, le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, lettera b), numero 1), e 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, conformemente alla disciplina recata dalla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile, si interpretano nel senso che (...)».

Con la disposizione in esame, quindi, il legislatore, da un lato, rinvia ad un futuro regolamento ai fini della revisione della disciplina concernente l'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 15 dicembre 1997, n. 446, anche per adeguarla alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile e, dall'altro lato, prevede, contestualmente, con una disposizione dichiaratamente interpretativa che, come tale, certamente non può necessitare dell'adozione di regolamenti *ad hoc* per poter avere efficacia, che la medesima disciplina di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446/1997 vada interpretata in un determinato modo, ossia nel senso della non necessità dell'iscrizione all'albo per determinate società in presenza delle condizioni previste dalla legge medesima.

È evidente che si è in presenza di una palese contraddizione in termini, di una sorta di «ossimoro normativo», laddove il legislatore interviene con una norma dichiaratamente interpretativa sui requisiti per l'iscrizione all'albo *ex art.* 53 del decreto legislativo n. 446/97 prevedendo, al contempo, che tali requisiti siano oggetto di una revisione in virtù di un regolamento che, al momento dell'entrata in vigore della norma, è aldilà da venire; si tratta di una situazione di conflitto «interno» al dato letterale che appare irrisolvibile in via interpretativa e che determina, quindi, una situazione di assoluta incertezza normativa.

Inoltre, contribuisce all'incertezza normativa il fatto che nulla è stato statuito in riferimento all'ipotesi in cui il socio iscritto trasferisca ad altri la sua partecipazione; il che potrebbe, almeno astrattamente, avvenire in favore di società non iscritte e alle conseguenze che deriverebbero in questi casi; potendosi ipotizzare, ad esempio, che si configuri un problema di nullità sopravvenuta degli atti posti in essere dalla società di riscossione risultata non più iscritta, neanche indirettamente, all'albo istituito presso il MEF.

Ancora, risulta parimenti generica la previsione secondo cui il socio iscritto è «tenuto a garantire in solido l'adempimento di tutte le prestazioni erogate direttamente dalle predette società»: per un verso, infatti, il tenore letterale della norma richiama il concetto di obbligazione solidale e, per altro verso, riferisce però tale concetto all'esecuzione della prestazione. Non è dato comprendere, quindi, sotto questo profilo, quale utilità potrebbe avere per la società partecipante, partecipare alla procedura di affidamento con società terza da essa partecipata se si considerasse tenuta a eseguire le medesime prestazioni della società partecipata; diversamente, se si interpretasse la norma nel senso di prevedere una forma di garanzia delle obbligazioni scaturenti dall'esecuzione delle prestazioni dovute e non già come coobbligata ad eseguire queste ultime, allora dovrebbe ipotizzarsi che la società partecipante iscritta sia garante non rispetto alla posizione dei contribuenti che, almeno sul piano teorico, potrebbero vantare pretese risarcitorie per un utilizzo illecito del potere di accertamento/riscossione di una società da parte di una società non iscritta; società che, alla luce di quanto evidenziato, risulterebbe sottratta a forme di controllo diretto e non in possesso, ad esempio, dei requisiti finanziari come la presenza di un capitale sociale adeguato, previsto anche a tutela dei contribuenti medesimi.

Inoltre, la norma in esame risulta particolarmente vaga nella parte in cui prevede che «Al fine di adeguare la disciplina relativa all'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, anche alla normativa dell'Unione europea direttamente applicabile (...)»; essa, infatti, non contiene alcuna indicazione specifica della normativa europea alla quale intende fare riferimento, il che non consente neanche di comprendere con precisione a quale specifica finalità si intenda riferire il legislatore nel richiamare la disciplina europea.

Il riferimento alla normativa europea risulta ancora più oscuro se si considera, come si osserverà da qui a breve, che la norma richiama l'art. 184 del codice dei contratti pubblici nella formulazione introdotta dal decreto legislativo n. 50/2016, in relazione al quale, con riferimento alla previsione di termini minimi per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte nelle procedure a fasi successive, si è posto un problema di compatibilità con i termini minimi stabiliti dalla direttiva 2014/23/UE, che la norma italiana è tenuta a rispettare; tant'è che la nuova formulazione dell'art. 184 ad opera del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 30/2023) fa ora espresso riferimento ai «termini minimi stabiliti ai paragrafi 3 e 4 dell'art. 39 della direttiva 2014/23/UE», prevedendo, in questo modo, un riferimento diretto alla disciplina comunitaria.



Inoltre, risulta estremamente problematico sul piano interpretativo e applicativo anche il duplice riferimento, contenuto nella norma in esame, alle società di progetto e di scopo, effettuato in particolare richiamando una disposizione attualmente vigente (l'art. 194 del nuovo codice dei contratti pubblici) e una non più vigente (l'art. 184 del codice dei contratti pubblici nella previgente formulazione).

Il legislatore, infatti, fa contestualmente riferimento alle società di scopo, così denominate attualmente dall'art. 194 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36/23) - che al primo comma, prevede che «1. Per gli affidamenti superiori alla soglia di cui all'art. 14, comma 1, lettera a), il bando di gara per l'affidamento di una concessione nella forma della finanza di progetto prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile.» - e alle società di progetto, richiamando la formulazione dell'art. 184 ex decreto legislativo n. 50/2016 ora abrogata - secondo cui «Il bando di gara per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità deve prevedere che l'aggiudicatario ha la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile».

3 - Violazione articoli 3 e 97 della Costituzione - Disparità di trattamento tra società partecipate e non partecipate e tutela della concorrenza

3a) La norma in esame presenta altresì profili di incostituzionalità in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione nella misura in cui determina una disparità di trattamento con violazione anche del principio di tutela della concorrenza.

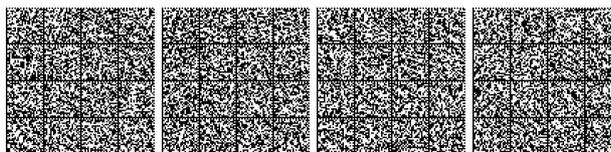
Sul punto è opportuno premettere che la Corte costituzionale ha affermato il rilievo centrale della tutela della concorrenza, cui è connesso e funzionale il principio di parità di trattamento, nella premessa che si tratti di materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

In particolare, è particolarmente rilevante quanto affermato nella sentenza n. 4/2022 della Corte costituzionale - con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, l'art. 75 della legge regionale Piemonte n. 15 del 2020, che fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, e comunque fino al 31 dicembre 2020, attribuisce punteggi premiali a coloro che, nel presentare offerte nelle pubbliche gare, si impegnino a utilizzare in misura prevalente la manodopera o il personale nel territorio regionale - con particolare riferimento a quanto osservato in ordine alla stretta interconnessione tra la nozione di concorrenza interna e quella europea.

Più specificamente, nella citata decisione si osserva 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. 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».

Ancora più rilevante risulta, nel caso di specie, quanto osservato con riferimento alle procedure di gara; afferma la Corte costituzionale, infatti, 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, 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 (in particolare: “per il mercato”), di esclusiva competenza del legislatore statale, costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Solo allo Stato spetta la facoltà di adottare, in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. Allo Stato, 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».

La citata decisione, quindi, nel ribadire la competenza esclusiva del legislatore statale della disciplina in materia di tutela della concorrenza (su cui anche Corte costituzionale, sentenza n. 98/2020), appare particolarmente rilevante perché mette in luce il ruolo nevralgico della tutela della concorrenza, ancora di più nella prospettiva europea; il che,



in correlazione con il principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione, impone il divieto di introdurre clausole discriminatorie che, pur apparentemente neutre, finiscano per avvantaggiare ingiustificatamente alcuni operatori economici a discapito di altri, garantendo, al contempo, che tutti gli operatori economici siano posti sullo stesso piano nella competizione per l'aggiudicazione di contratti pubblici.

3b) Ciò posto sul piano generale, nel caso di specie la norma in esame presenta elementi di incostituzionalità anche in relazione agli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto introduce, di fatto, un regime differenziato dei requisiti previsti per le società di riscossione che appare irragionevole e ingiustificato, con gravi ripercussioni sulla parità di concorrenza delle imprese.

Invero, l'art. 53 decreto legislativo n. 446/97, rubricato «Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali» dispone che:

«1. Presso il Ministero delle finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni. Sono escluse le attività di incasso diretto da parte dei soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lettera b), numeri 1), 2) e 4).

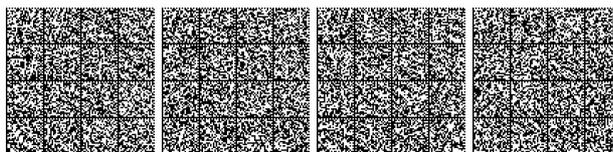
2. L'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la decadenza della gestione sono effettuate da una apposita commissione in cui sia prevista una adeguata rappresentanza dell'ANCI e dell'UPI.

3. Con decreti del Ministro delle finanze, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la Conferenza Stato-città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, ed emanate disposizioni in ordine alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione. Per i soggetti affidatari di servizi di liquidazione, accertamento e riscossione di tributi e altre entrate degli enti locali, che svolgano i predetti servizi almeno dal 1° gennaio 1997, può essere stabilito un periodo transitorio, non superiore a due anni, per l'adeguamento alle condizioni e ai requisiti per l'iscrizione nell'albo suddetto».

Quanto ai requisiti previsti ai fini dell'iscrizione all'albo, essi sono individuati dal decreto del Ministero dell'economia e della finanze 13 aprile 2022, n. 101, recante «Regolamento relativo alla definizione dei criteri di iscrizione obbligatoria in sezione separata dell'albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle province e dei comuni, per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate», che prevede, ai fini dell'iscrizione, in conformità a quanto previsto dall'art. 10 - secondo cui «L'iscrizione nell'albo è subordinata al riconoscimento da parte della Commissione nei confronti degli organi societari e dei soci delle società dei prescritti requisiti di onorabilità e professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità di cui agli articoli 8 e 9, nonché, nei confronti delle società, dell'idoneità finanziaria, tecnica e organizzativa alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali di cui agli articoli 6 e 7. L'iscrizione è altresì subordinata alla verifica della sussistenza delle dichiarazioni di cui all'art. 5» - il rispetto di determinati requisiti finanziari (art. 6) e tecnici (art. 7), oltre che di requisiti di onorabilità e professionalità (art. 8).

Con l'art. 3, comma 14-*septies*, della legge 21 febbraio 2025, n. 15 si deroga a tale obbligo e quindi alla necessaria sussistenza dei requisiti per l'iscrizione all'albo, stabilendo che «(...) le società di scopo, di cui all'art. 194 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, o di progetto, di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, costituite per svolgere attività di accertamento e di riscossione o attività di supporto ad esse propedeutiche, non sono iscritte nell'albo di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997, laddove la società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, socia della stessa società di scopo risulti già iscritta nel predetto albo. (...)».

Ciò comporta, quindi, che se per le società non partecipate i requisiti per potersi iscrivere all'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo n. 446/97 continuano a essere quelli previsti precedentemente, diversamente, invece, per effetto della norma in esame, non è necessario che le società di scopo o di progetto partecipate da società iscritte all'albo presentino i requisiti richiesti dalla citata norma, essendo sufficiente che questi ultimi sussistano in capo alla società partecipante; il che determinerebbe, nelle intenzioni del legislatore, una sorta di passaggio in via di osmosi dei requisiti dalla società partecipante alla società partecipata.



Tale previsione determina l'introduzione in concreto di un vero e proprio doppio regime, - peraltro con efficacia retroattiva stante la natura dichiaratamente interpretativa della norma -, che, per i soggetti non partecipati da altra società iscritta all'albo, impone il rispetto di una serie di condizioni, indispensabili per l'iscrizione all'albo delle società concessionaria del servizio di riscossione, laddove, invece, per i soggetti partecipati da società iscritte all'albo dei concessionari non richiede requisiti particolari, essendo questi ultimi, di fatto, assorbiti dalla preventiva iscrizione del socio partecipante.

È evidente, però, che in questo modo si determina una forte e ingiustificata alterazione del principio di parità e di libera concorrenza nel mercato perché si consente, di fatto, alle società che già risultano iscritte all'albo di prendere parte a nuove gare per l'affidamento del servizio di riscossione dei tributi, tramite società formalmente da esse distinte e totalmente partecipate, senza che però queste ultime debbano essere iscritte all'albo delle società concessionarie del servizio di riscossione e, quindi, debbano rispettarne i relativi requisiti.

Ancora più irragionevole risulta la scelta del legislatore, se si considera che la norma in questione è dichiaratamente interpretativa e tesa a operare retroattivamente tant'è che richiama le società di progetto «di cui al previgente art. 184 del codice dei contratti pubblici»; infatti, la possibilità, introdotta dalla norma, di consentire di acquisire alle società partecipate, di riflesso, i requisiti richiesti per l'iscrizione all'albo dalla società partecipante, non era conosciuta al momento dell'introduzione della procedura di gara. La circostanza che tale possibilità non fosse conosciuta precedentemente, ma consentita di fatto solo per effetto dell'intervento operato con la norma in esame ha determinato, *ex post*, un'evidente alterazione a monte del processo di formazione della volontà di alcuni soggetti in relazione alla scelta di partecipare alla procedura di affidamento: questi ultimi, infatti, potrebbero aver consapevolmente desistito dalla partecipazione alla gara, perché non in possesso dei suddetti requisiti, laddove, invece, avrebbero potuto optare per la partecipazione alla gara qualora avessero conosciuto l'interpretazione della legge operata dal legislatore.

Anche sotto tale profilo, quindi, e mettendo in correlazione il principio di parità di trattamento con quello della tutela dell'affidamento, la norma in questione risulta irragionevole laddove determina una lesione della concorrenza in termini di tutela del legittimo affidamento delle altre imprese che hanno partecipato alla gara di affidamento del servizio di riscossione nella consapevolezza che fosse necessario il possesso dei requisiti previsti dalla legge e in particolare di quelli a cui è condizionata l'iscrizione all'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 delle società partecipanti.

Sul punto, deve inoltre osservarsi, a conferma ulteriore della non giustificatezza e dell'irrazionalità del doppio regime introdotto, che la norma in esame non ha chiarito come il MEF possa esercitare il controllo sulla società di scopo che non è iscritta, con la conseguenza che, escludendo la necessità che la società partecipata da quella iscritta debba iscriversi all'albo, l'unica forma di controllo che residuerebbe è quella indiretto nei confronti della società partecipante iscritta.

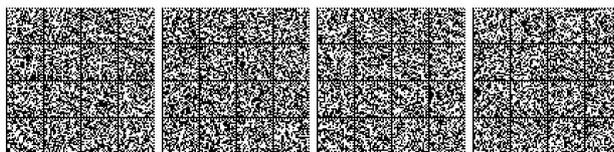
Anche sotto questo profilo è evidente la disparità di trattamento, laddove si determina un'equiparazione tra due situazioni notevolmente differenti e non assimilabili: in un caso, infatti, quello della società non partecipata o anche partecipata ma non da società già iscritta all'albo, il controllo è esercitato direttamente attraverso la verifica del possesso dei requisiti per l'iscrizione all'albo; mentre nel caso della società non partecipata, il controllo non viene esercitato su quest'ultima ma solo sulla società partecipante.

4 - Violazione art. 41 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 3, legge n. 287/1990 Tutela della concorrenza - Abuso di posizione dominante

4a) La norma in esame presenta altresì profili di incostituzionalità in relazione all'art. 41 della Costituzione, laddove favorisce la possibilità di dare luogo a una condizione privilegiata per le società già concessionarie dei servizi di riscossione dei tributi, iscritte all'albo di cui all'art. 53 decreto legislativo n. 446/97 che partecipino a nuove procedure di affidamento di tali servizi.

Com'è noto, l'art. 41 della Costituzione rappresenta il pilastro su cui si fonda l'ordinamento economico nazionale, stabilendo che «l'iniziativa economica privata è libera»; tale libertà non è assoluta, ma trova precisi limiti nel secondo comma della stessa disposizione, che prevede che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»; il terzo comma, infine, completa il quadro normativo stabilendo che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 218 del 2021, la libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 della Costituzione deve essere necessariamente interpretata «anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea», trovando nella tutela della concorrenza il suo fondamento costituzionale. Ancora, sempre con riferimento alla stretta correlazione tra limiti previsti all'iniziativa economica e tutela della concorrenza, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 393/2000 ha stabilito che «la libertà di iniziativa economica, cui il precetto



costituzionale dell'art. 41 si riferisce, è quella che trova il suo normale svolgimento nell'esercizio dell'impresa», precisando che «anche l'autonomia negoziale e la libertà di iniziativa privata devono cedere di fronte a interessi di ordine superiore, economici e sociali, rilevanti a livello costituzionale».

Con più specifico riferimento all'abuso di posizione dominante, deve osservarsi che esso dà luogo ad una delle principali violazioni del diritto della concorrenza, disciplinata a livello europeo dall'art. 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e a livello nazionale dall'art. 3 della legge n. 287/1990.

In particolare, si è osservato che la posizione dominante non è di per sé illecita, divenendo tale nel momento in cui viene ad essere esercitata in modo abusivo; così in particolare, quanto alla speciale posizione di responsabilità che grava sull'impresa che versi in posizione dominante, il Giudice amministrativo: «l'impresa che detiene una posizione di monopolio legale in un determinato mercato assume una "speciale responsabilità" che le impone di astenersi da comportamenti che, pur potendo corrispondere a scelte imprenditoriali legittime per altri operatori, risultano fonte di effetti anticoncorrenziali» (C.d.S. n. 2114/2023 e, in termini analoghi, sulla «speciale responsabilità» dell'impresa dominante C.d.S. n. 9035/2022).

Quanto ai criteri per stabilire la sussistenza o meno di una posizione dominante, il Consiglio di Stato, con la decisione n. 1580/2023, ha affermato che gli elementi costitutivi della violazione sono: «a) la capacità della pratica di produrre un effetto escludente, rendendo più difficile la penetrazione o il mantenimento dei concorrenti nel mercato; b) lo sfruttamento di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti».

4b) Ciò posto sul piano della disciplina generale, nel caso della norma in esame non può non osservarsi che essa rischia concretamente di dare luogo a situazioni di abuso della posizione dominante.

Essa, infatti, nel consentire alle società partecipate di risultare affidatarie, all'esito della gara, del servizio di accertamento e riscossione di tributi senza essere tenute all'iscrizione all'albo di cui all'art. 53, decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 consente di favorire in concreto la posizione della società aggiudicataria del bando di gara per l'affidamento del servizio di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali, che sia già iscritta nel predetto albo e che sia socia della società di progetto.

Il rischio concreto è, in altri termini, che le società già affidatarie del servizio moltiplichino le loro possibilità di partecipazione, con esito positivo, a gare, proprio avvalendosi della costituzione di società di progetto e realizzando in questo modo un meccanismo che, specie se applicato reiteratamente - il che è reso agevole dalla mancanza di limitazioni individuate dal legislatore -, potrebbe «sfavorire» nettamente le società non partecipate, che potrebbero desistere dal partecipare a un meccanismo concorrenziale che richiede solo ad esse, e non alle società partecipate, il possesso dei requisiti necessari per l'iscrizione all'albo gestito dal MEF.

E ciò senza considerare la possibilità che le società partecipate di società già iscritte all'albo presso il MEF si avvalgano delle strutture della società madre e del relativo personale, il che potrebbe determinare una posizione di ulteriore «svantaggio» per le società non partecipate e favorire, contestualmente, un utilizzo abusivo della posizione dominante.

Ne consegue, quindi, che anche sotto questo profilo la norma in esame presenta un profilo di possibile illegittimità costituzionale.

5 - Violazione dell'art. 111 della Costituzione in relazione all'art. 6 CEDU - violazione dei limiti posti alle norme di interpretazione autentica anche alla luce dei principi affermati dalla CEDU.

5a) La norma in esame presenta, infine, un ulteriore profilo di incostituzionalità in considerazione della sua natura dichiaratamente interpretativa con efficacia retroattiva.

Com'è noto, il divieto di retroattività della legge costituisce un fondamentale valore di civiltà giuridica.

Fatta eccezione per l'ambito del diritto penale, rispetto al quale tale divieto trova esplicito riconoscimento costituzionale nell'art. 25 della Costituzione, è consentito al legislatore di emanare norme retroattive, nonché di interpretazione autentica, purché ciò sia giustificato da motivi imperativi di interesse generale e sia rispettoso di alcuni limiti fondamentali. In questi termini, in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 174/2019, che, nel dichiarare costituzionalmente illegittima «(...) per violazione degli articoli 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - l'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 33 del 2015 che, attraverso una interpretazione autentica degli articoli 142 e 143 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 53 del 1981, esclude la valutazione, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, del servizio prestato con rapporto di lavoro a tempo determinato di diritto privato», ha statuito che «secondo costante giurisprudenza costituzionale, il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 della Costituzione). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevole-



lezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano così alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (in questo senso, Corte costituzionale, sentenze n. 73 del 2017, n. 127 del 2015, n. 170 del 2013 e n. 1 del 2011). E ancora, il giudice delle leggi ha statuito, sempre nella citata decisione n. 174/2019, che «Secondo la giurisprudenza costituzionale, i principi della preminenza del diritto e dell'equo processo sono inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive, data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo (art. 111 della Costituzione e art. 6 CEDU). I diritti riconosciuti dalla Costituzione, infatti, non possono non interagire con quelli previsti dalle fonti sovranazionali e internazionali, in un quadro di reciproca integrazione e quindi di bilanciamento» (in questo senso, Corte costituzionale, sentenze n. 12 del 2018, n. 127 del 2015, n. 191 del 2014, n. 264 del 2012, n. 303 del 2011, n. 317 del 2009 e n. 311 del 2009).

I limiti individuati dal giudice delle leggi, che deve osservare il legislatore allorché interviene con leggi interpretative, concernono valori fondamentali del nostro ordinamento, come la salvaguardia dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, la tutela del legittimo affidamento dei cittadini, la coerenza e certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

In particolare, secondo la citata sentenza n. 174/2019 della Corte costituzionale, sono considerati elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa:

l'assenza di contrasti giurisprudenziali o incertezze interpretative da risolvere;

la circostanza che l'intervento legislativo si collochi a notevole distanza temporale dalle disposizioni oggetto di interpretazione;

la circostanza che lo Stato o l'amministrazione pubblica siano parti di un giudizio già sorto;

l'intento di influenzare l'esito di specifiche controversie pendenti; sul punto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 191/2014, ha affermato che il legislatore non può introdurre una norma al solo fine di determinare l'esito di un giudizio in termini favorevoli allo Stato o a un ente pubblico, in quanto ciò costituirebbe eccesso di potere legislativo censurabile anche in relazione all'art. 6 CEDU; in particolare osserva la Corte che «Nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo (fra le molte, Corte EDU, sentenza 11 dicembre 2012, Anna De Rosa e altri contro Italia, paragrafo 47) afferma che, in linea di principio, non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia».

Deve ritenersi, quindi che non sia consentito «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie», perché ciò determinerebbe, sempre secondo l'interpretazione dell'art. 6, CEDU da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, una violazione della «parità delle armi», «che impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte» (Corte EDU, sentenza 9 dicembre 1994, Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia, paragrafo 46); il che, peraltro, determinerebbe, in definitiva, una violazione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale;

l'assenza di motivi imperativi di interesse generale che giustifichino l'intervento retroattivo; con riferimento a questi ultimi, come affermato dalla sentenza n. 191/2014 della Corte costituzionale, deve osservarsi che i motivi finanziari o di contenimento della spesa pubblica non sono di per sé sufficienti a giustificare un intervento legislativo retroattivo che incida su giudizi in corso; è necessario, infatti, che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive siano «trattate con la massima circospezione possibile», specialmente quando l'intervento legislativo finisca per alterare l'esito di una controversia;

la lesione della tutela dell'affidamento legittimo; come osservato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 108/2019, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica è un aspetto fondamentale dello Stato di diritto, ma non è tutelato in termini assoluti; esso è sottoposto al normale bilanciamento con altri diritti e valori costituzionali, fermo restando che le disposizioni retroattive non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti.

Ancora, al fine di valutare la legittimità dell'intervento normativo retroattivo sul piano della tutela del legittimo affidamento, secondo la citata sentenza n. 108/2019, occorre considerare: il tempo trascorso tra la regolazione originaria e la modifica retroattiva; il grado di consolidamento delle situazioni soggettive coinvolte; la prevedibilità della modifica retroattiva; la proporzionalità dell'intervento legislativo.



Inoltre, sempre con riferimento ai criteri per stabilire se la norma interpretativa retroattiva che agisca su giudizi in corso sia o meno espressione di un «uso distorto della funzione legislativa», la Corte costituzionale, con sentenza n. 4/2024, ha osservato che «A tal fine, assumono rilievo - sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo - alcuni “elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore»» (in questo senso, Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 2018 e sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019). Ancora, sempre secondo la citata decisione n. 4/2024 «Occorre dunque effettuare una verifica di legittimità costituzionale che - in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche - assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo. Tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi “a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica”» (in questo senso la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 2019).

Ancora, osserva il Giudice delle Leggi sempre nella decisione n. 4/2024 che «(...) come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove “i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)” (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64)».

Particolarmente rilevante è poi l'affermazione, contenuta sempre nella decisione richiamata in questa sede, secondo cui «Le ragioni finanziarie non sono ragioni sufficienti per giustificare una legge innovativa retroattiva»; sul punto, infatti, si è osservato che «All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che “le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie” (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche questa Corte ha sottolineato che, in linea di principio, “i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» (in questi termini, Corte costituzionale, sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, n. 170 del 2013 e n. 145 del 2022).

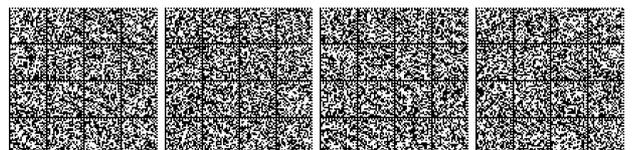
5b) Così ricostruiti i principi in materia sul piano generale, deve osservarsi che, nel caso di specie, la norma in esame presenta elementi sintomatici di un utilizzo distorto dello strumento della legge di interpretazione autentica.

Sul punto, deve in primo luogo premettersi che depone nettamente nel senso dell'efficacia retroattiva della norma in questione il fatto che essa si riferisce espressamente anche alle società di progetto di cui alla formulazione dell'art. 184, decreto legislativo n. 50/2016 non più vigente, quindi precedente rispetto alla riforma di cui al decreto legislativo n. 36/2023, con la conseguenza che la disposizione risulta specificamente destinata a regolare rapporti pregressi alla sua entrata in vigore e ancora in corso.

In questa prospettiva, quindi, di necessaria applicazione ai rapporti in corso - che peraltro è specificamente invocata nella fattispecie concreta posta all'esame di questo giudice, dalla difesa di Municipia S.p.a. -, è evidente allora che la relativa applicazione ai giudizi in corso, proposti avverso atti emessi non successivamente alla sua entrata in vigore, ma in epoca antecedente alla stessa, laddove si contesti, come nel caso di specie, la legittimità dell'attività di riscossione proprio perché posta in essere da società non iscritta all'albo, risolverebbe il contenzioso giurisdizionale in senso favorevole alla parte, per così dire, «pubblica», concessionaria della riscossione, violando, in questo modo, il principio di «parità delle armi processuali» e modificando, quindi, il possibile esito del giudizio in cui è applicato rispetto a quello, eventuale, che sarebbe potuto derivare qualora tale norma non fosse stata emessa. Il che dà luogo, in questo modo, a una palese violazione del principio di «parità delle armi processuali».

Altra circostanza rilevante è rappresentata dal fatto che la norma è stata introdotta a notevolissima distanza di tempo, quasi trent'anni, dall'entrata in vigore della disciplina che intende interpretare, ossia l'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; circostanza che risulta, per definizione, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale nelle decisioni innanzi richiamate (*cf.* in questo senso in particolare la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 2019), sintomatica di un utilizzo «distorto» dello strumento legislativo.

Quanto alla sussistenza di un contrasto interpretativo da risolvere, occorre evidenziare che, proprio al fine di prevenirlo e risolverlo, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli aveva sollevato questione pregiudiziale, investendo, quindi, la Corte di cassazione, mediante rinvio ai sensi dell'art. 363-*bis* codice di procedura civile, della questione concernente la possibilità, in materia tributaria, di ritenere validamente ed efficacemente costituita, anche in



base a una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 184 del decreto legislativo n. 50/2016 (codice degli appalti), «una “società di progetto” avente ad oggetto l'accertamento e la riscossione fiscale, non iscritta (perché impossibilitata a farlo) sia nell'albo previsto dall'art. 53 decreto legislativo n. 446/1997, che nella relativa sezione separata dell'art. 1, comma 805, legge 27 dicembre 2019, n. 160, sul presupposto che essa mutui dalla società aggiudicataria (iscritta nell'albo predetto e socia unica della società di progetto) i requisiti prescritti per legge» (cfr: ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli del 23 maggio 2024, resa nel giudizio n. 6529/24 r.g.).

In ordine a tale profilo non può non evidenziarsi, a conferma del fatto che con la norma in esame si è in presenza di una ingerenza non consentita del potere legislativo nei giudizi in corso, l'assoluta peculiarità di quanto accaduto sul piano della scansione cronologica degli eventi: infatti, al momento dell'approvazione della legge di conversione (21 febbraio 2025) era già stata calendarizzata e celebrata l'udienza presso la Corte di cassazione (infatti l'originaria Camera di consiglio è datata 22 gennaio 2025 poi riconvocata successivamente in data 13 marzo 2025), chiamata a pronunciarsi, come evidenziato, proprio ai sensi dell'art. 363-bis del codice di procedura civile sulla questione concernente la possibilità per le società di scopo non iscritte all'albo dei concessionari di effettuare attività di riscossione di tributi.

Non può, quindi, in questa sede non evidenziarsi l'assoluta anomalia di un intervento normativo che, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore, può incidere sull'esito del contenzioso attualmente pendente innanzi al giudice tributario, oltre ad aver di fatto già inciso, per effetto della sua entrata in vigore, sull'esito del procedimento per rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis del codice di procedura civile innanzi alla Corte di cassazione, conclusosi con una pronuncia di inammissibilità sopravvenuta della questione sottoposta al suo esame motivata proprio dall'entrata in vigore della norma in questione.

Considerato:

che, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni;

che, alla luce dei motivi innanzi evidenziati, la questione di legittimità costituzionale della norma astrattamente applicabile nel presente giudizio non appare manifestamente infondata;

che, inoltre, la questione di legittimità costituzionale della norma in questione è rilevante nel presente giudizio in virtù di quanto osservato in premessa, in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità o di legittimità della stessa potrebbe determinare un esito favorevole per la parte ricorrente e sfavorevole per la parte resistente o viceversa;

Ritenuto che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. all'art. 3, comma 14-septies della legge 21 febbraio 2025, n. 15 appare rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli articoli 76 della Costituzione, 3, 25, 76 e 97 della Costituzione, 3 e 97 della Costituzione, 41 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 3, legge n. 287/1990, e all'art. 111 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 6 CEDU;

Visto l'art. 137 della Costituzione;

P. Q. M.

1. Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-septies della legge 21 febbraio 2025, n. 15 in riferimento agli articoli 76 della Costituzione, 3, 25, 76 e 97 della Costituzione, 3 e 97 della Costituzione, 41 della Costituzione, quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'art. 3, legge n. 287/1990, e all'art. 111 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 6 CEDU;

2. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

3. Sospende il presente giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale;

4. Dispone che, a cura della segreteria:

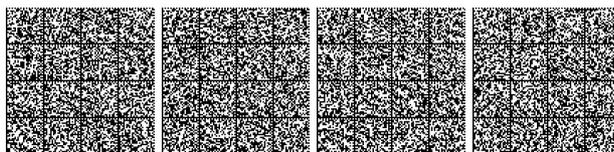
la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri;

sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli il 15 maggio - 13 giugno 2025

Il giudice: CAPUTO



N. 193

Ordinanza del 29 agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro M. H.

- 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: 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 alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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

Il consigliere di turno dott. Luca Colitta, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 29 agosto 2025 osserva;

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

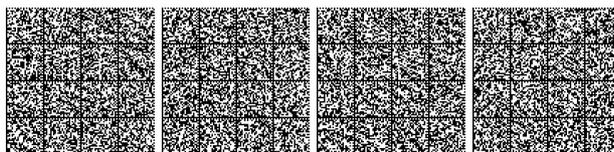
In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di H... M... nato in ... il ... (già trattenuto con decreto del Questore di Isernia del ..., debitamente convalidato dal giudice di pace di Brindisi con decreto del 7 luglio 2025) trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015.

L'H... si trova trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Brindisi del ... - avendo l'interessato in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale - ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, essendo stata ritenuta la domanda di protezione internazionale pretestuosa e finalizzata unicamente a impedire o ritardare l'esecuzione dell'espulsione.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la convalida del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il difensore, avv. Aurelia De Nunzio del Foro di Napoli, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida alla luce della legislazione vigente, questo consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

Va rilevato che questa Corte ha già sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in casi sovrapponibili, con argomentazioni che si condividono e in questa sede si ripropongono come di seguito.



2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di H... M... avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023, punto 2.1., del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1., del Considerato in diritto). Invero, questo consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - v. Cassazione civile, Sezione 1, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cassazione civile, Sezione 1, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 del codice di procedura penale, Cassazione penale, sezione F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

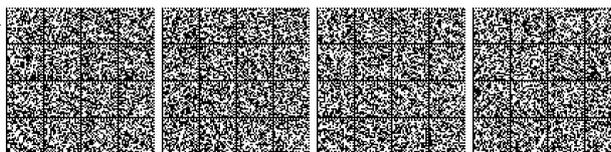
Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

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

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

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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il



quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica.

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

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-bis, rubricato «Modifiche agli 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 di appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

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

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

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

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

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.



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

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

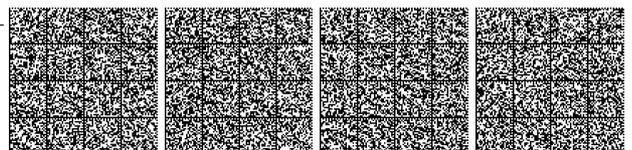
Per effetto dell'intervento «sostitutorio», il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera - emessi dal giudice di pace, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, o dalla Corte di appello in composizione monocratica, ai sensi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

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

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

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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di Cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attri-



buita 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 del decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di console civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cassazione civile, sezione I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, sicché, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, sezione I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

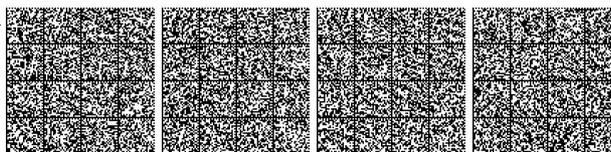
2.3. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)*, del codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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

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

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



merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*), del codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma settimo, della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema, scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19, del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma secondo, della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo, della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma terzo, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1, lettera *f*), e 4 CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma secondo, della Costituzione.

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007).

L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere (Corte Costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge - e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione - non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

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



Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-*bis* e 18-*ter*. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli onorevoli 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 del Questore che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)*, codice di procedura penale E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, *dossier* e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria necessità e urgenza.

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

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del Capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto 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.

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

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

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

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione “giudice precostituito per legge” si intende “il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie”. Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, “tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia cono-



scenza 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 fondamentale unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento - e, dunque, della designazione di un nuovo giudice ‘naturale’ - che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente” (punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

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

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

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



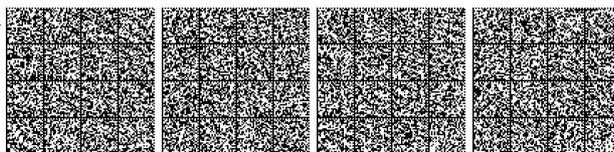
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento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

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

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

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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, ha sottolineato la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 - il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta "sospensiva"). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è noto che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f)*, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile - sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa



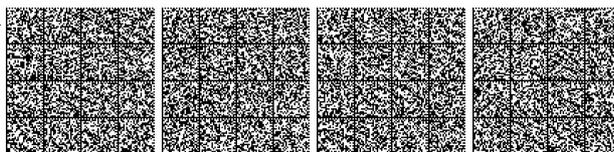
allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento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

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

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

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

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



provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

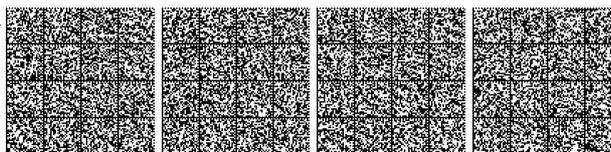
La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti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

3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f)*, e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* all'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, dell'art. 606 del codice di procedura penale Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile - previsto in precedenza - di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)*, del codice di procedura penale.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.



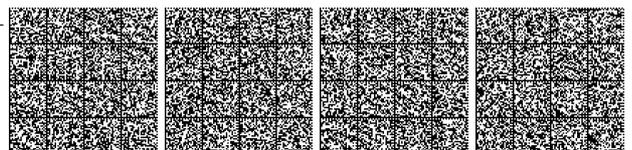
Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto a un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.* Corte EDU, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (*v.*, in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il



sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata CEDU 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

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

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti - oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale -, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che “[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria” (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*), del codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cassazione penale, Sezione 5, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto



questo profilo, è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale - v. Cassazione penale, sezione 1, 7 marzo 2025, n. 9556 - che ha ritenuto che il richiamo all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall'art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 del codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera c) dell'art. 606 del codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606, lettera c), del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera c), del codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma settimo, della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cassazione penale, sezione 1, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1., del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell'art. 111, comma settimo, della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, della Costituzione, garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento [...] intesa quest'ultima come motivazione “del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]”» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)»).

In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o obiettivamente incomprensibile.

Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni di manifesta illegittimità della revoca del titolo di protezione, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale dello straniero attraverso il trattenimento finalizzato all'espulsione (Cassazione civile, sezione 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 (Cassazione civile, 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, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed 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 (Cassazione civile, Sezione I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento del diritto di difesa, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Corte di Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta



dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, 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 (Cassazione civile S.U., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c), del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) codice di procedura penale - vedi Cassazione penale, Sezione 5, 20 gennaio 2021, n. 19318; Cassazione penale, Sezione 2, 4 marzo 2010, n. 12329 -, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, sebbene sussista fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di convalida (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate a impugnarlo adeguandosi a una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sezione 1, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di convalida del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a Costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno.

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

Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo, della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma terzo, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo, della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f), e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, degli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6,



comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c), dell'art. 606 del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

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

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio del 29 agosto 2025.

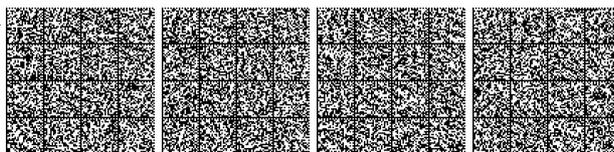
Il Consigliere di turno: COLITTA

25C00242

N. 194

Ordinanza del 29 agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro E. BdN.

- 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, 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 alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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

Il Consigliere di turno dott. Luca Colitta, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 29 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 B. d N. E., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Verona in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 2 decreto legislativo n. 142/2015 e convalidato dalla Corte di appello di Venezia con decreto in data 7 luglio 2025.

Il B. si trova trattenuto nel CPR di Restinco ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998 con decreto del Questore di Verona del ..., convalidato dalla Corte di appello di Venezia con decreto del 7 luglio 2025 — avendo l'interessato in atto una procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale — ai sensi dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 142/15, stanti una condotta di vita e dei precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la sua pericolosità sociale.

Con atto del ... la Questura di Brindisi, come detto, ha richiesto la proroga del trattenimento, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, ritenendo la permanenza dei relativi presupposti, in particolare, essendo il cittadino straniero ricorrente avverso la decisione della Commissione territoriale di Lecce in data ... che ha ritenuto di non accogliere la richiesta ed essendo il ricorso ancora pendente.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il difensore, avv. Bartolo Gagliani del Foro di Lecce, che ha depositato memoria difensiva, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga alla luce della legislazione vigente, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

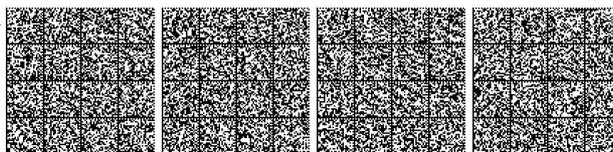
Va rilevato che questa Corte ha già sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme *infra* indicate in casi sovrapponibili, con argomentazioni che si condividono e in questa sede si ripropongono come di seguito.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di B. d N. E., avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5 decreto legislativo n. 142/2015 in data 28 agosto 2025, risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — v. Cassazione civ., Sez. 1, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cassazione civ., Sez. 1, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 del codice di procedura penale, Cassazione pen., sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.



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

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

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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1 lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dell'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano in composizione monocratica.

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

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «Modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6 decreto legislativo



n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

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

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

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

Non è più previsto, inoltre, l'obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

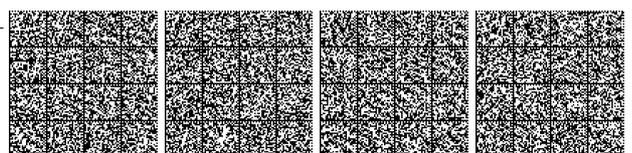
Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, comma 1, lettera *b)*, numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche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

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

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

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che



costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, ingenera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

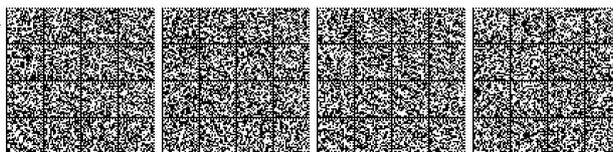
Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del massimario della Corte di cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza 1 Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre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

Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di console civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737* del codice di procedura civile, sicché, per il principio della concentrazione delle tutele, la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

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

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano in composizione monocratica, nonché all'impugnabilità del relativo provvedimento con ricorso per cassazione da proporre entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all'art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.



Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiano 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 articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, 10-*ter*, comma 3 del decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6 del decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale, nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma settimo della Costituzione).

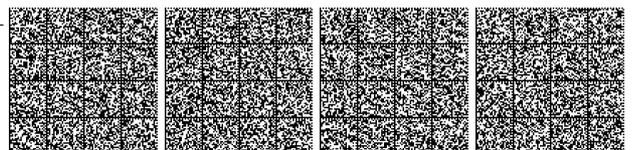
È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema, scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma secondo della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4 CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma secondo della Costituzione.

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

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

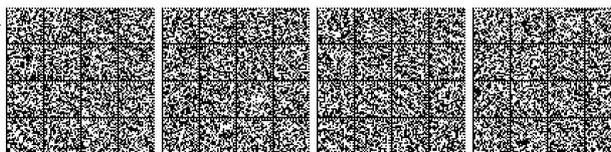


la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

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

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *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 del Questore che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606 lettera a), b) e c) codice di procedura penale e tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, *dossier* e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello



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

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

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

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

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

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

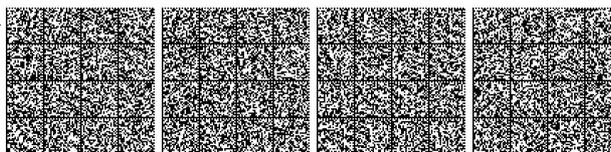
Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel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

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

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

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

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della 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 attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

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

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

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o su un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero



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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, ha sottolineato la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 – il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5.10.2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, Grande Camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) – solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà – inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale – in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo – punto fondamentale – occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che



dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma secondo della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

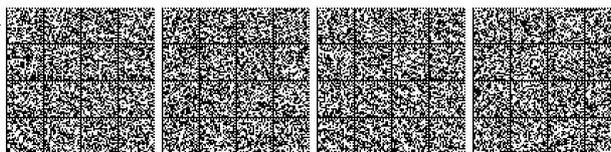
Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili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

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

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

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

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha



previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che secondo la giurisprudenza di legittimità vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* all'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, nonché modificando il comma 6 dell'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, hanno sostanzialmente previsto che avverso i decreti di convalida dei provvedimenti che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale è ammesso ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile – previsto in precedenza – di cui all'art. 360 codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto a un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, 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 articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte EDU 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.



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

Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la “manifesta illegittimità” del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l’espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall’art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell’art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell’autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all’art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall’art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all’ipotesi dell’eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell’art. 606 codice di procedura penale si riferisce all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell’applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l’erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l’erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l’erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un’erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l’aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen., Sez. 5, 7 ottobre 2016, n. 47575). È evidente che trattasi di vizio non deducibile nel caso di specie, non essendo coinvolta la legge penale sostanziale nella materia dei trattenimenti (sicché, sotto questo profilo, è opinabile la decisione assunta in una prima pronuncia della Cassazione penale – v. Cassazione pen., sez. 1, 7 marzo 2025, n. 9556 – che ha ritenuto che il richiamo all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale denunciabile in sede di legittimità impone di dare rilievo alle disposizioni che comportano una restrizione analoga alla libertà personale, ancorché non espressamente definite come «penali» dal legislatore, tali essendo quelle sui trattenimenti derivanti in via provvisoria dal provvedimento questorile impositivo o da sua proposta di proroga, la cui stabile legittimità si ricollega al provvedimento giurisdizionale richiesto dall’art. 13 della Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all’ordinanza di convalida dell’arresto o del fermo emessa all’esito dell’udienza di cui all’art. 391 del codice di procedura penale e, al contempo, all’ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all’inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell’art. 606 codice di procedura penale che riguarda l’inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L’art. 606, lettera *c*) codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell’art. 606, lettera *c*) codice di procedura penale (in combinato disposto con l’art. 111, comma settimo della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cass. pen., sez. 1, 24 gennaio 2025, n. 2967). Sostanzialmente, come osservato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025, punto 3.7.1. del Considerato in diritto), in questa prima pronuncia si è concretamente fatta applicazione dell’art. 111, comma settimo della Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l’art. 111, settimo comma, della Costituzione garantisce in ogni caso la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti restrittivi della libertà personale “per violazione di legge”: nozione nella quale “va ricompresa la motivazione inesistente o meramente apparente del provvedimento



[...] intesa quest'ultima come motivazione «del tutto priva dei requisiti minimi di coerenza e completezza, al punto da risultare inidonea a rendere comprensibile l'iter logico seguito dal giudice di merito [...]» (Cass., n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, sezione prima penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data»).

In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza o la mera apparenza della motivazione, non essendo ricompreso anche il vizio della motivazione manifestamente illogica, contraddittoria, ovvero ancora perplessa o 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. 1, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento del diritto di difesa, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Corte di cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. S.U., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1 n. 5) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) codice di procedura penale — vedi Cassazione pen., Sez. 5, 20.1.2021, n. 19318; Cassazione pen., Sez. 2, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, sebbene sussista fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, senza alcuna giustificazione e senza alcuna evidente esigenza costituzionale) assume rilievo nell'ambito del presente procedimento poiché, come detto, l'emanando provvedimento di proroga (o meno) del trattenimento è impugnabile soltanto in questo modo, sicché, una volta emesso il decreto, le parti sono obbligate a impugnarlo adeguandosi a una normativa che, per le ragioni descritte, si espone a rilievi di incostituzionalità. È noto che la Corte di legittimità ha ritenuto infondate analoghe questioni sollevate in sede di giudizio di cassazione (vedi ad esempio Cassazione pen., Sez. 1, 22 aprile 2025, n. 15748). Tuttavia, a parte il rilievo della discrezionalità legislativa in materia processuale, che la Corte (contrariamente a quanto finora argomentato) ritiene esercitata nel caso di specie in maniera non manifestamente irragionevole e/o arbitraria, la Cassazione è giunta a valutare l'infondatezza delle eccezioni sulla base della valutazione postuma dell'esercizio del potere di impugnazione, e



cioè sulla base della considerazione che il ricorso per cassazione era stato comunque presentato e su una valutazione in concreto delle ragioni difensive esposte, ritenute esaustive e complete. Tuttavia, una questione di legittimità che attiene all'irragionevole ed eccessiva compressione delle garanzie difensive legate al diritto di impugnazione non può essere valutata che in astratto, tenendo presente il ricorrente «medio» (il termine di cinque giorni può essere sufficiente per un ricorrente per articolare in maniera compiuta i propri motivi di ricorso, ma non per un altro, specie ove si consideri la peculiarità del giudizio di legittimità e la restrizione dei motivi di impugnazione), nel confronto con la disciplina precedente e, pertanto, assume rilevanza proprio in questa sede.

La questione, essendo sollevata nell'ambito di un giudizio di proroga del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3 decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a Costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma secondo della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma terzo e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma primo della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, degli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto legge n. 145/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5 decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale, nonché nella parte in cui prevedono che, ai sensi del comma 5-bis dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, il provvedimento emesso dalla Corte di appello è impugnabile con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, proponibile, quindi, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 606 codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

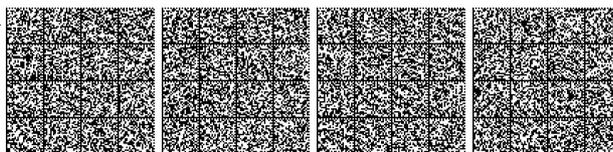
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio del 29 agosto 2025.

Il Consigliere di turno: COLITTA



N. 195

Ordinanza del 22 agosto 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro J. S.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, 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 2, 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

Il Consigliere di turno letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 22 agosto 2025.

OSSERVA

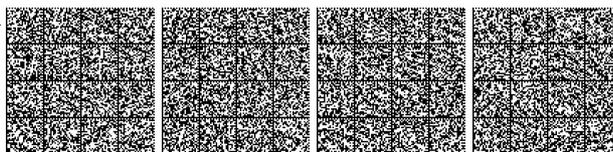
1. Premessa.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 la convalida del trattenimento nei confronti di S.J., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Lecce in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 2°, decreto legislativo n. 142/2015.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore - che ha preliminarmente chiesto alla Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale nei termini già proposti in precedenti ordinanze - nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida del trattenimento, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, 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, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 in data 13 maggio 2025, risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c. p. p., Cassazione pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

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

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

Per opportuna completezza si rappresenta che - come rappresentato dal difensore - 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, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis* decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16 comma 1, lettera *b*). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il



quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis, 6-ter del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

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

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

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

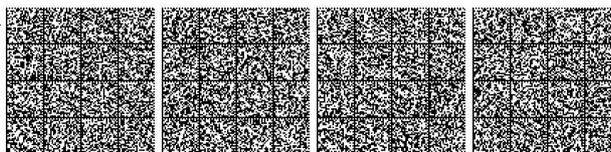
In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore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

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

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

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

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione



internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

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

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

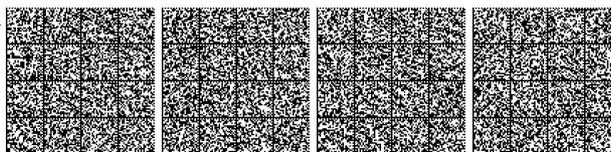
Il Consiglio Superiore della Magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore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

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

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

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

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



Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono 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 articoli 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

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

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

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

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per



indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

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

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

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

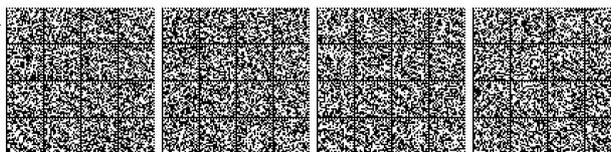
Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici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

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *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.

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 pre-



visione, 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, a 102, comma 2, della Costituzione.

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

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

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

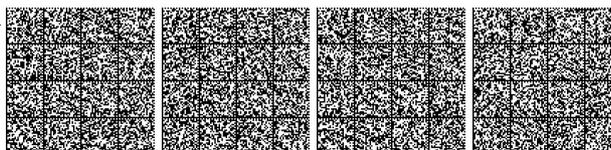
La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto - a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 - che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti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

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

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

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

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



3.2.2. - In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento - in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza - sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei 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, si 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)».

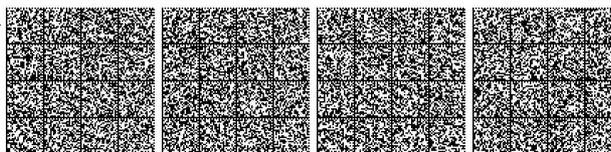
Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

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 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 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.

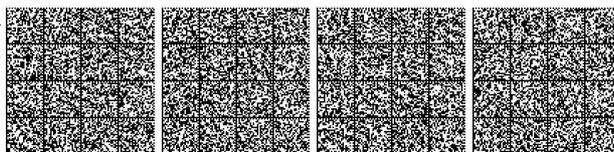
Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, 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, della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

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

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

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

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



P. Q. M.

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

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

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

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

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 22 agosto 2025.

Il Consigliere di turno: CACUCCI

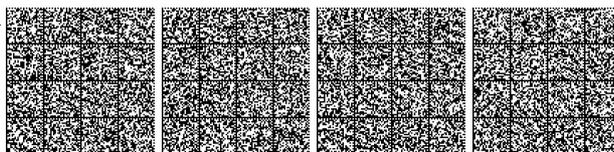
25C00244

N. 196

Ordinanza del 4 settembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro J. V.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (ricorso pendente, innanzi all'autorità giudiziaria, avverso il rigetto della domanda di riconoscimento della protezione internazionale)] – 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, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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

Il Consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 4 settembre 2025

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 5, decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di V... J..., nato in... il..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data...

Tale richiesta è stata formulata atteso che, allo straniero, in data... è stato notificato il diniego ricevuto dalla Commissione per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Lecce per manifesta infondatezza, avverso il quale è stato proposto ricorso presso il Tribunale di Lecce (RG 5361/25), ancora non definito.

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

2. In punto di rilevanza della questione.

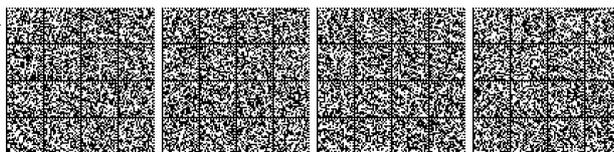
2.1. Premessa

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cassazione civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero, 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.

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 (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16,



rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16 comma 1 lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

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

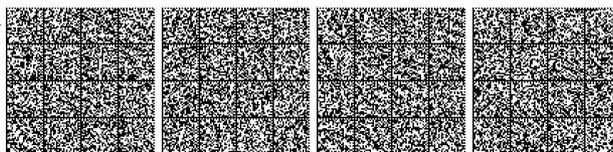
In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024.

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

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

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

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



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

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione 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.

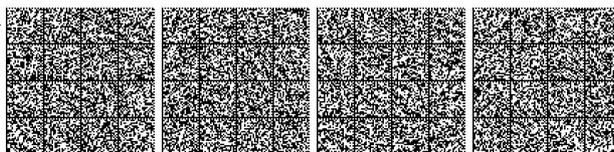
Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla 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, rinvia all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

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

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

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 questori li 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 risultasse 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).

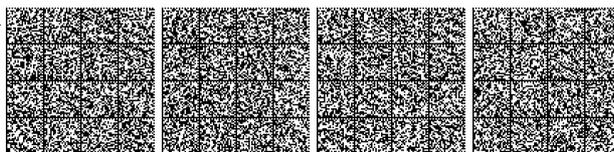
Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate 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 trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di Cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di 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). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione Penale della Corte e nella Corte di Assise di Appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

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 lettera *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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



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

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

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

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

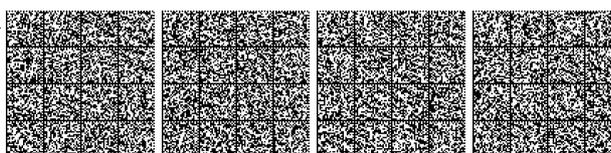
Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, Cost.).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2, Cost.; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost.; infine, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

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

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 Cost., per indicare i presupposti



della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte Costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

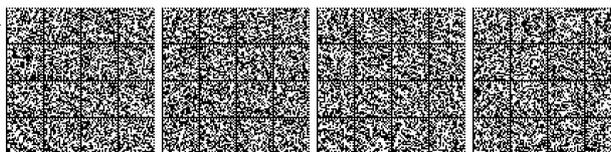
Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia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

Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»). Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei Deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I

Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti 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 lettera a), b) e c) codice di procedura penale E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, *dossier* e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di



impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria 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.

3.2. 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 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 ordinarie 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, si da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

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

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

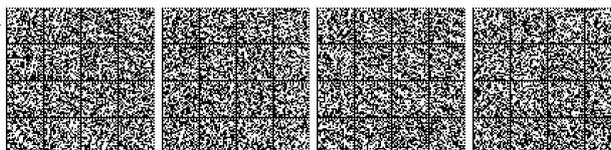
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento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

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni 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 lettera *a)*, *b)* e *c)* c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

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

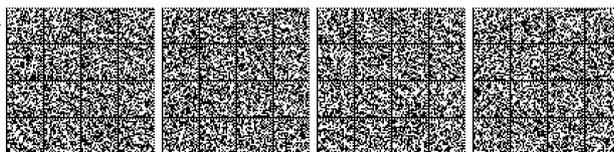
Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. (vedi Corte costituzio-



nale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte Costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 – il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell’art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 – trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta «sospensiva»). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D’altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l’ingresso, la permanenza o l’espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l’art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l’immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all’immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà – inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell’esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte europea dei diritti dell’uomo - punto fondamentale -, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese.

Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di Giustizia dell’Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell’ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell’ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l’esame della sua domanda, costituisce un’ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all’articolo 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l’art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell’isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all’interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l’eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcuna esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell’arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest’ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di Appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello, senza alcuna indicazione nep-



pure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

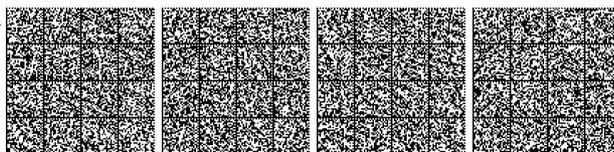
Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte Costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili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

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, 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 lettera *a)*, *b)* e *c)* del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

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



Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 5, §§ 1 lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* 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 codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

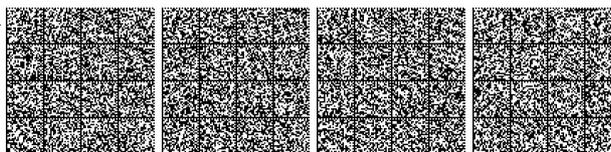
Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per assazione civile – previsto in precedenza – di cui all'art. 360 codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) c.p.p.

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, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).



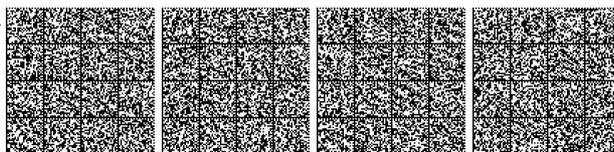
In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte Costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-bis della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU;

e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).



Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

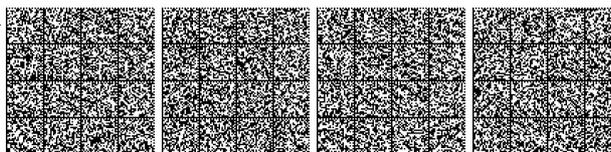
Ma anche sotto il profilo dei motivi di ricorso per cassazione esperibili, il diritto di difesa appare concretamente ed irragionevolmente compresso rispetto al passato.

Come già osservato dalla Corte Costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formata anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la «manifesta illegittimità» del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l'espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che «[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria» (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera *a*), *b*) e *c*) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b*) dell'art. 606 codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen. sez. 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 Cassazione 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 Cost.: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c*) dell'art. 606 codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L'art. 606 lettera *c*) codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606 lettera *c*) codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, Cost.) 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, Cost. («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, Cost. 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)»).

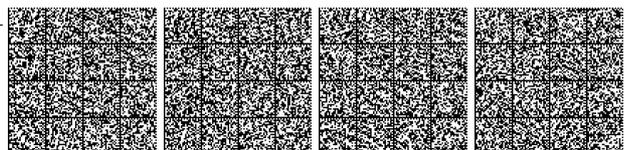
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza 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 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed 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 codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la 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, conversione 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) codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606 lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606 lettera e) codice di procedura penale – vedi Cassazione pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 -, ipotesi non richiamata.

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 Cassazione 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.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno;

visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 Cost., nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 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 venti ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con 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 codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

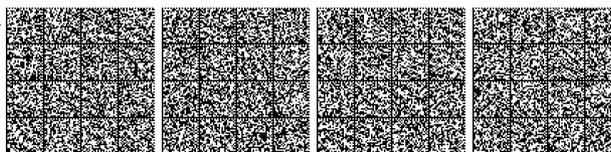
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

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

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio del 4 settembre 2025

Il Consigliere di turno: PETRELLI



N. 197

Ordinanza dell'8 settembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro I. H.

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (ricorso pendente, innanzi all'autorità giudiziaria, avverso il rigetto della domanda di riconoscimento della protezione internazionale)] – 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, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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

Il Consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli. Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 8 settembre 2025.

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi degli artt. 14 del decreto-legge n. 286/1998 e 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la proroga del trattenimento nei confronti di H ...I..., nato... in... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ...

Tale richiesta è stata formulata atteso che il predetto straniero ha proposto ricorso presso il Tribunale di Lecce avverso il diniego ricevuto dalla Commissione per il Riconoscimento della Protezione internazionale di Lecce, ricorso ancora non definito.

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di proroga, 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 di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di H...I..., 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 Costi-



tuzionale (vedi Corte Costituzione n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte Costituzione n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — vedi 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 codice di procedura penale, Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

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

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 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 dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lett. b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 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'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lett. d) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata 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. 4, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

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

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

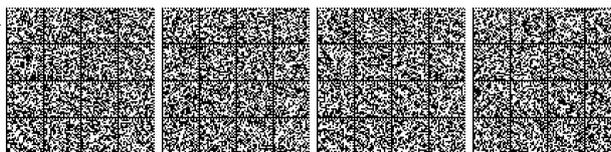
In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore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

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

Non è più previsto 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, lett. b), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lett. a), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.



Invero, 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 lett. a), b) e c) dell'art. 606 codice di procedura penale; il ricorso, che non sospende l'esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di Appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di Cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di Cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 codice di procedura penale e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di Cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di Appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. 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 risultasse 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 trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di Cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di 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* del codice di procedura civile, sicché



per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

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.

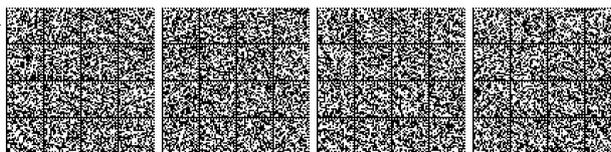
L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di Appello, individuate 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 lett. a), b) e c) codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli 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 fattireato. 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) codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, 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, Costituzione; quindi, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione; infine, agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lett. 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.

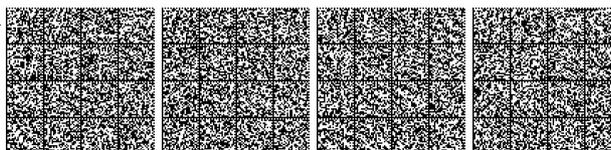
3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, 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 Costituzione. Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale (vedi da ultimo Corte Costituzione n. 8/2022 e Corte Costituzione 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 Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte Costituzione 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte Costituzione n. 171/2007 e n. 128/2008).

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

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei Deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli 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, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cf.* XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli artt. 18, 18-*bis* e 18-*ter*, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti 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 lett. *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

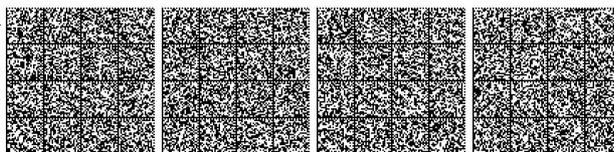
Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 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, 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, 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, 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 fondamentale 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 ordinali 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, 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.

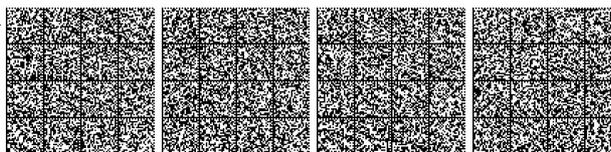
In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore 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, 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, lett. a), b) e c) codice di procedura penale e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7 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 Costituzione (vedi Corte Costituzione n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte Costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta «sospensiva»). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici».

D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lett. f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali



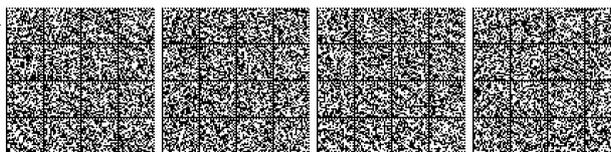
convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato. Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'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, 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 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.

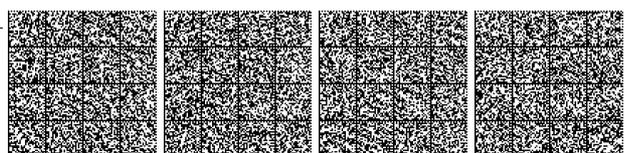
Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento 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 lett. *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, 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 (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 Cost, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1 lett. *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 lett. *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606 codice di procedura penale Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606 lett. *a)*, *b)* e *c)* codice di procedura penale. È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.



Come ha chiarito la Corte Costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile «giusta» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

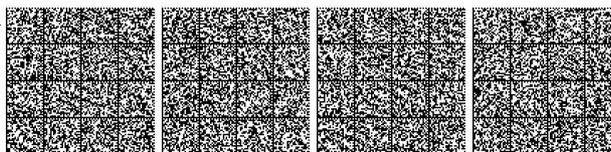
Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto 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 EDU17.4.2014, 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).

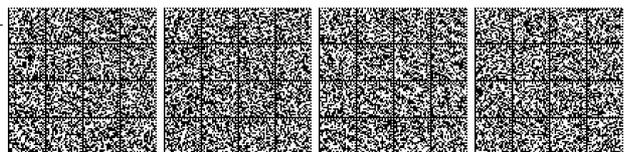
Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento 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 formata 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 lett. a), b) e c) codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lett. b) dell'art. 606 codice di procedura penale si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cass. pen.



sez. 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 Costituzione: in motivazione, la Corte ha precisato che la decisione di convalida del trattenimento o della proroga produce un effetto dispositivo duplice che la rende assimilabile all'ordinanza di convalida dell'arresto o del fermo emessa all'esito dell'udienza di cui all'art. 391 codice di procedura penale e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lett. c) dell'art. 606 codice di procedura penale che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

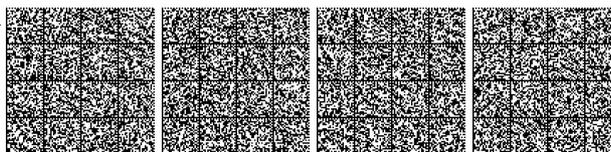
L'art. 606, lett. c) codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lett. c) codice di procedura penale (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, 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, Costituzione («Peraltro, le prime pronunce di legittimità che hanno fatto applicazione del nuovo rito hanno affermato che l'art. 111, settimo comma, 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 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.



Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (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 lett. c) codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lett. e) codice di procedura penale — vedi Cass. pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cass. pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

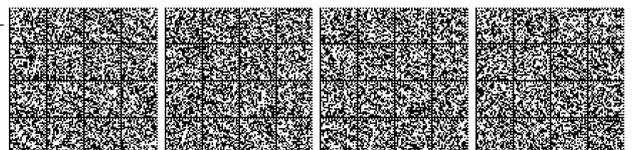
Quest'ultima questione di legittimità costituzionale (tralasciando gli altri rilievi, benché sussiste fra tutte le questioni un identico filo conduttore che è rappresentato, in buona sostanza, dalla irragionevolezza del complessivo intervento riformatore normativo, assunto, con decretazione di urgenza, 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.

P. Q. M.

La Corte nella persona del Consigliere di turno

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953 solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 10, comma 3, e 24 Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, comma 1, Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1 lett. 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 3, 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 lett. a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

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

Dispone che la presente ordinanza sia notificata 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 dell'8 settembre 2025.

Il Consigliere di turno: PETRELLI

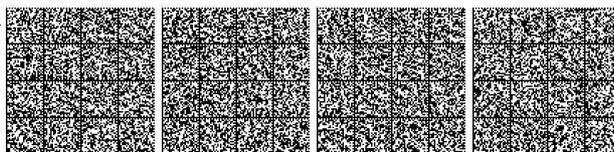
25C00246

N. 198

Ordinanza del 4 settembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro E. F.

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: 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 alla corte d'appello, di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione del provvedimento emesso dalla corte d'appello con ricorso per cassazione a norma dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen. e con applicazione, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025, delle disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 – Omessa previsione dell'impugnabilità con ricorso per cassazione nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti cod. proc. civ., 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

Il consigliere di turno dott. Maurizio Petrelli, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 4 settembre 2025,

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del procedimento.

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi degli articoli 14 del decreto-legge n. 286/1998 e 6 del decreto legislativo n. 142/2015, la convalida del trattenimento nei confronti di F. E., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data

Invero, il F. E., che si trovava trattenuto nel CPR di Restinco in esecuzione del decreto del Questore di Piacenza del ..., convalidato dal giudice di pace di Brindisi con decreto del ..., richiedeva la protezione internazionale, richiesta ritenuta pretestuosa, sicché ne veniva disposto l'ulteriore trattenimento ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015 da parte del Questore di Brindisi.

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

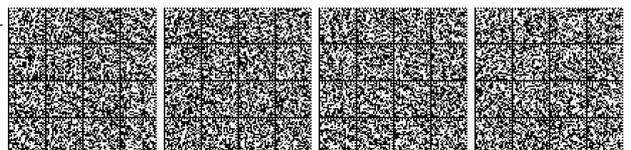
*2. In punto di rilevanza della questione.**2.1. Premessa*

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di proroga del trattenimento di, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del considerato in diritto). Invero, questo consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, 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 del codice di procedura penale, Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889), non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale.

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire, nonché l'idoneità ad assicurare l'effettiva tutela del diritto di difesa. La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia e nel ricorso per cassazione proposto ai sensi dell'art. 360 del codice di procedura civile il rimedio avverso il provvedimento di convalida.

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

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



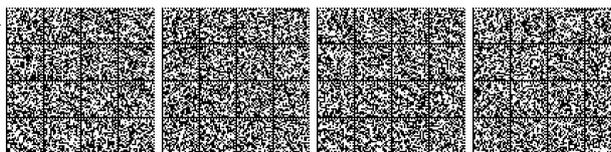
In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo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

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

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

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

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



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

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

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

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

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, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69/2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo.

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

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

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. 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 risultasse 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).

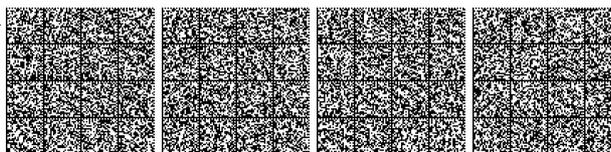
Tuttavia, come emerge dalla delibera del CSM del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate 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 trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima sezione penale. Il CSM ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di 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* del codice di procedura civile, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

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

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, lettera *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal CSM nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti



asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

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

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

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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettera *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2, della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione; infine, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1, lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

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).

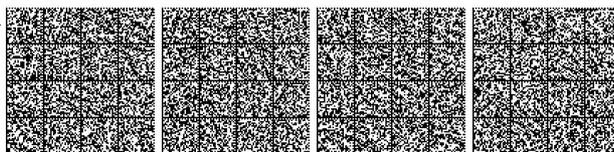


Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): 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 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

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

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

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del codice di procedura penale. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non lo 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 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.

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

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

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

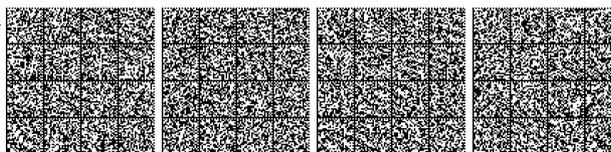
Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel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

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

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

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

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

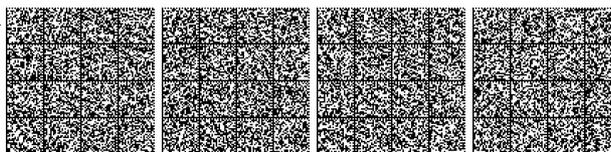
Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

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

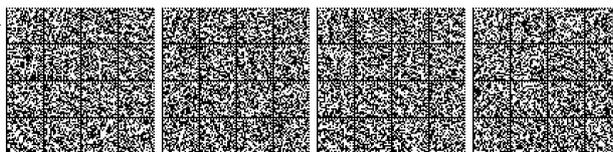
Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Monedero



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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1, lettera f), CEDU (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte 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 europea dei diritti dell'uomo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che



dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 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, lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di 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 intro-



dotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

3.3. Rispetto agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 5, §§ 1, lettera *f*) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Gli articoli 18 e 18-*bis* del decreto-legge n. 145/2024, come modificati o introdotti dalla legge di conversione n. 187/2024, come visto, modificando il comma 5 e inserendo il comma 5-*bis* 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 del codice di procedura penale. Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

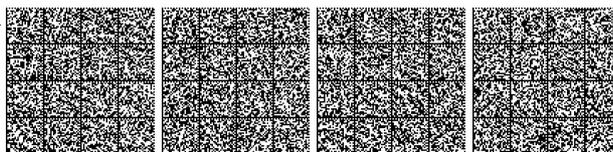
Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo consigliere, alle parti, e, in particolare, al trattenuto, è attribuita, come in precedenza, la possibilità di presentare ricorso per cassazione. Tuttavia, i termini per presentare il ricorso si riducono sensibilmente, passando dagli ordinari termini di presentazione del ricorso per cassazione civile — previsto in precedenza — di cui all'art. 360 del codice di procedura civile (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 del codice di procedura civile; sei mesi, se non è notificato: art. 327 del codice di procedura civile) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 del codice di procedura civile, ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo scadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto 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, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*: Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).



In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli articoli 6, 18 e 47 CDFUE, gli Stati membri devono assicurare una tutela rapida ed effettiva dei diritti individuali derivanti dal diritto dell'Unione.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (vedi la già citata Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21), come risulta dall'insieme delle disposizioni in parola, il legislatore dell'Unione non si è limitato a stabilire norme comuni sostanziali, ma ha altresì introdotto norme comuni procedurali, al fine di garantire l'esistenza, in ogni Stato membro, di un regime che consenta all'autorità giudiziaria competente di liberare l'interessato, se del caso dopo un esame d'ufficio, non appena risulti che il suo trattenimento non è, o non è più, legittimo. Affinché un siffatto regime di tutela assicuri in modo effettivo il rispetto dei rigorosi presupposti che la legittimità di una misura di trattenimento prevista dalla direttiva 2013/33/UE deve soddisfare, l'autorità giudiziaria competente deve essere in grado di deliberare su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della verifica di detta legittimità. A tal fine, essa deve poter prendere in considerazione gli elementi di fatto e le prove assunti dall'autorità amministrativa che ha disposto il trattenimento iniziale. Essa deve altresì poter prendere in considerazione i fatti, le prove e le osservazioni che le vengono eventualmente sottoposti dall'interessato. Inoltre, essa deve poter ricercare, laddove lo ritenga necessario, tutti gli altri elementi rilevanti ai fini della propria decisione. I poteri di cui essa dispone nell'ambito di un controllo non possono, in alcun caso, essere circoscritti ai soli elementi dedotti dall'autorità amministrativa (v., in tal senso, anche sentenza del 5 giugno 2014, Mahdi, C-146/14, punti 62 e 64, nonché del 10 marzo 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, punto 65). In sostanza, precisavano i giudici europei, in considerazione dell'importanza del diritto alla libertà, della gravità dell'ingerenza in detto diritto costituita dal trattenimento di persone per motivi diversi dal perseguimento o dalla repressione di reati e del requisito, evidenziato dalle norme comuni stabilite dal legislatore dell'Unione, di una tutela giurisdizionale di livello elevato che consenta di conformarsi alla necessità imperativa di liberare una tale persona laddove i presupposti di legittimità del trattenimento non siano, o non siano più, soddisfatti, l'autorità giudiziaria competente deve prendere in considerazione tutti gli elementi, in particolare fattuali, portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti nell'ambito di misure procedurali che essa ritenga necessario adottare in base al suo diritto nazionale, e, sulla base degli elementi in parola, rilevare, se del caso, la violazione di un presupposto di legittimità derivante dal diritto dell'Unione, anche qualora una simile violazione non sia stata dedotta dall'interessato. Tale obbligo lascia impregiudicato quello consistente, per l'autorità giudiziaria che è così indotta a rilevare d'ufficio un siffatto presupposto di legittimità, nell'invitare ciascuna delle parti a prendere posizione sul presupposto in parola, in conformità al principio del contraddittorio. A tal riguardo, non si può, in particolare, ammettere che, negli Stati membri in cui le decisioni di trattenimento sono adottate da un'autorità amministrativa, il sindacato giurisdizionale non comprenda la verifica, da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli elementi sopra evidenziati, del rispetto di un presupposto di legittimità la cui violazione non sia stata sollevata dall'interessato. Orbene, aggiungeva ancora la Corte, questa interpretazione assicura che la tutela giurisdizionale del diritto fondamentale alla libertà sia garantita in modo efficace in tutti gli Stati membri, che essi prevedano un sistema in cui la decisione di trattenimento è adottata da un'autorità amministrativa con sindacato giurisdizionale o un sistema nel quale tale decisione è adottata direttamente da un'autorità giudiziaria.

Già la Corte costituzionale (sentenza n. 39/2025) ha rilevato l'inidoneità del modello processuale del MAE (in particolare quello consensuale) ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, tenuto conto della eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo e il giudizio concernente la convalida del trattenimento dello straniero, al quale la stessa procedura è stata sostanzialmente estesa, tanto che, anche dopo essere intervenuta in via di urgente supplenza, ha auspicato, in sostanza, un nuovo intervento del legislatore rispettoso dei principi costituzionali (vedi punto 7 del Considerato in diritto). D'altra parte, la particolare concentrazione del rito in materia di mandato di arresto europeo è fortemente condizionata dal rispetto dei rigidi termini imposti dalla decisione-quadro 2002/584/GAI e dall'art. 22-*bis* della legge n. 69/2005 in sua attuazione, sia per il MAE consensuale che per quello ordinario.

Nel giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è certamente necessario assumere decisioni giudiziarie rapide nel rispetto dell'art. 5, § 4, CEDU; e tuttavia, come precisato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi la già citata Corte europea dei diritti dell'uomo 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punto 76), lo *standard* di «rapidità» è meno rigoroso nei giudizi di impugnazione. Ciò che conta, come visto, è che sia assicurato il pieno esercizio dei diritti che l'ordinamento europeo conferisce ai richiedenti asilo (vedi Corte di Giustizia UE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, punto 75, dove si precisa che i richiedenti asilo devono beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento costituisce un'eccessiva e irragionevole compressione del diritto di difesa, tale da frustrare l'effettività del diritto all'impugnazione.

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



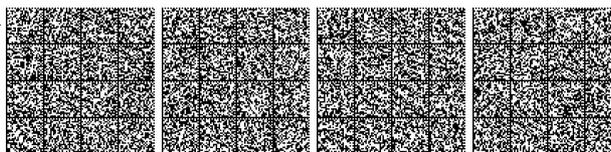
Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale —, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità della adozione della misura restrittiva in sé considerata. Come confermato dalla giurisprudenza di legittimità formatasi anteriormente alla novella processuale in scrutinio, la decisione sulla convalida può, infatti, involgere, sia pure incidentalmente, anche la “manifesta illegittimità” del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l’espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile ampiezza, evidenziando che “[i]l trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall’art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell’art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell’autorità giudiziaria” (sentenza n. 105 del 2001).»

Attualmente, il provvedimento di convalida (o non convalida) del trattenimento o di proroga (o meno) del trattenimento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all’art. 606, lettera *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall’art. 360 del codice di procedura civile, vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all’ipotesi dell’eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b)* dell’art. 606 del codice di procedura penale si riferisce all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell’applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l’erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l’erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l’erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un’erronea applicazione della legge in ragione di una 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 del codice di procedura penale e, al contempo, all’ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all’inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c)* dell’art. 606 del codice di procedura penale che riguarda l’inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L’art. 606, lettera *c)* del codice di procedura penale allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell’art. 606, lettera *c)* del codice di procedura penale (in combinato disposto con l’art. 111, comma 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.



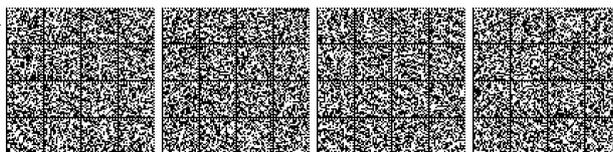
Tutto ciò a fronte degli ampi poteri che la giurisprudenza, in ossequio anche alle norme europee, come interpretate dalle rispettive Corti (di Strasburgo e del Lussemburgo), riconosce al giudice della convalida o della proroga del trattenimento, che può spingersi, anche di ufficio, a verificare le condizioni 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 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che consente la detenzione di una persona, a fini di espulsione, a condizione che la procedura sia regolare). In buona sostanza, in sede di convalida o proroga del trattenimento dello straniero, il controllo del giudice, compatibilmente con i tempi ridotti della procedura, deve compiersi in modo completo ed 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 del codice di procedura civile il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, del codice di procedura civile, disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cass. civ. sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) del codice di procedura civile vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) del codice di procedura penale, ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) del codice di procedura penale — vedi Cass. pen. sez. V, 20 gennaio 2021, n. 19318, Cassazione pen. sez. II, 4 marzo 2010, n. 12329 —, ipotesi non richiamata.

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 Cassazione 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 convalida del trattenimento di un richiedente protezione internazionale, disposto ai sensi dell'art. 6, comma 3, decreto legislativo n. 142/2015, è limitata a verificare la conformità a costituzione di questo procedimento, affidato, per effetto delle norme censurate, alla Corte di appello in composizione monocratica, e non più alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali. Valuterà la Corte, in caso di ritenuta fondatezza della questione, se estenderla ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953 in via derivata a tutte le norme che hanno modificato il giudizio di convalida del provvedimento questorile di trattenimento o di proroga del richiedente protezione internazionale in tutti i casi previsti dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.



P. Q. M.

La Corte nella persona del consigliere di turno,

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

Solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 10, comma 3, e 24 della Costituzione, nonché agli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione questi ultimi relativamente all'art. 5, §§ 1, lettera f) e 4, CEDU, e agli articoli 9 della direttiva 2013/33/UE, 26 della direttiva 2013/32/UE, 6, 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 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, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015, di proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con 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 codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4 della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione;

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

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 4 settembre 2025.

Il consigliere di turno: PETRELLI

25C00247

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-042) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 5 1 0 1 5 *

€ 13,00

