

*1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE*

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

Anno 167° - Numero 4

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

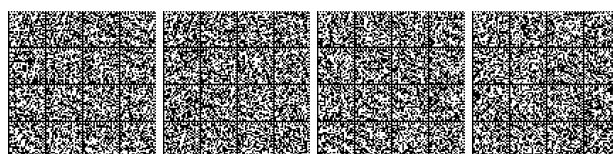
*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 28 gennaio 2026

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. 4. Sentenza 5 novembre 2025 - 22 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Promozione della realtà virtuale nei nuovi corsi di laurea in Medicina e Chirurgia e nelle professioni sanitarie - Copertura dei costi - Utilizzazione delle risorse afferenti al cosiddetto perimetro sanitario, per il finanziamento delle spese sanitarie - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Attività di studio e di ricerca sulla telemedicina attivate dal Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento - Finanziamento mediante fondi del Servizio sanitario regionale, in costanza di un piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Autorizzazione e accreditamento della rete di assistenza per i disturbi del comportamento alimentare - Previsione, tra i requisiti, della presenza della figura professionale del biologo nutrizionista - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico - Intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi e nelle more della formazione di professionalità al momento carenti, dei professionisti sanitari della riabilitazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Avvio e potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità - Intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi e nelle more della formazione di professionalità al momento carenti, dei professionisti sanitari della riabilitazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

– Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, artt. 98, comma 5, 117, 132, 160, comma 2, e 217.

– Costituzione, art. 117, terzo comma . . . . .

Pag. 1

### N. 5. Sentenza 20 novembre 2025 - 22 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione al reato di incendio boschivo colposo - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3).

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma . . . . .

Pag. 12



## N. 6. Sentenza 2 dicembre 2025 - 22 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Rapporti di lavoro irregolari - Procedure di regolarizzazione - Cittadini stranieri segnalati nel Sistema d'informazione Schengen per non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno - Esclusione - Violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 10, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma; Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, art. 25; regolamento n. 2018/1861/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, artt. 21, 24, 27, 28, 29 e 30. ....

Pag. 18

## N. 7. Sentenza 1º dicembre 2025 - 23 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Prescrizione - Cause di sospensione - Rapporto di coniugio - Estensione ai conviventi di fatto - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili dei singoli all'interno delle formazioni sociali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice civile, art. 2941, numero 1).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8. ....

Pag. 24

## N. 8. Ordinanza 12 - 26 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento del Comune di Napoli nei giudizi, in via incidentale, aventi a oggetto disposizione statale che consente a società aggiudicataria di apposita procedura di affidamento, partecipata da altre società precedentemente iscritte nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, di prescindere dall'iscrizione a tale albo, nonché dai requisiti finanziari, tecnici, di onorabilità e professionalità previsti dalla normativa di riferimento - Assistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti dedotti nei giudizi *a quibus* - Ammissibilità degli interventi.**

- Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 25, 41, 76, 77, 97, 101, 102, 111 e 117, commi primo e secondo, lettera e); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 102. ....

Pag. 34

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Volontariato – Terzo settore – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Modifica alla legge provinciale n. 7 del 2025 (Istituzione dell'Elenco provinciale degli enti che svolgono attività di interesse generale e disposizioni in materia di Terzo settore) – Effetti della cancellazione di un ente dal Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore (RUNTS) e disciplina della devoluzione dell'incremento patrimoniale nel caso di domanda di permanenza nell'elenco provinciale – Sospensione, fino all'entrata in vigore di una norma statale di coordinamento tra la disciplina statale e provinciale, dell'efficacia dell'art. 7, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2025, recante la previsione che, in caso di cancellazione dal Registro unico nazionale, l'ente può**

presentare domanda di permanenza nell'elenco provinciale e che, in caso di accoglimento, l'ente è esonerato dalla devoluzione dell'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui è stato iscritto nel Registro unico nazionale – Previsione che la norma statale di coordinamento sia volta a prevedere che, in caso di cancellazione dell'ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell'elenco provinciale, l'obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore è differito al momento della cancellazione dell'ente dall'elenco provinciale.

- Legge della Provincia di Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2025-2027 e altre disposizioni), art. 4, comma 2.....

Pag. 37

N. 1. Ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia del 1° agosto 2025

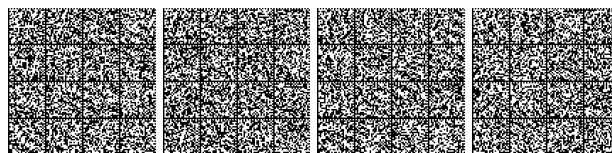
**Tributi – Energia – Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l'anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, nonché del contenzioso, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.**

- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi da 115 a 119. ....

Pag. 41

N. 2. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 23 dicembre 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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (condotta di vita e precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la pericolosità sociale, in pendenza dei termini per ricorrere 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. 45

N. 3. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 23 dicembre 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 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (pericolo di fuga e persona rientrando in una delle categorie dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, in pendenza dei termini per ricorrere 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. 61

N. 5. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce del 29 dicembre 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, commi 2 e 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**

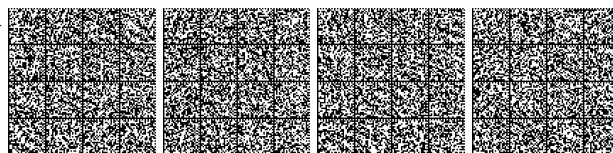




che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale – Impugnazione 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. 76







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 4

*Sentenza 5 novembre 2025 - 22 gennaio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Promozione della realtà virtuale nei nuovi corsi di laurea in Medicina e Chirurgia e nelle professioni sanitarie - Copertura dei costi - Utilizzazione delle risorse afferenti al cosiddetto perimetro sanitario, per il finanziamento delle spese sanitarie - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Attività di studio e di ricerca sulla telemedicina attivate dal Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento - Finanziamento mediante fondi del Servizio sanitario regionale, in costanza di un piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione dei principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Autorizzazione e accreditamento della rete di assistenza per i disturbi del comportamento alimentare - Previsione, tra i requisiti, della presenza della figura professionale del biologo nutrizionista - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico - Intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi e nelle more della formazione di professionalità al momento carenti, dei professionisti sanitari della riabilitazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Avvio e potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità - Intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi e nelle more della formazione di professionalità al momento carenti, dei professionisti sanitari della riabilitazione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di professioni - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, artt. 98, comma 5, 117, 132, 160, comma 2, e 217.
- Costituzione, art. 117, terzo comma

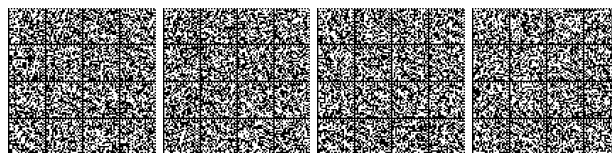
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 98, 117, 132, 160 e 217 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio 2025, depositato in cancelleria il 1° marzo 2025, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Davide Di Giorgio per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Paolo Scagliola per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2025, depositato il 1° marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 98, 117, 132, 160 e 217 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)».

1.1.- L'art. 98 della legge regionale impugnata (rubricato «Promozione della realtà virtuale nella formazione medica e delle professioni sanitarie») collocherebbe nel perimetro del bilancio sanitario regionale finanziamenti in favore di enti estranei al Servizio sanitario nazionale finalizzati a interventi e attività variamente legate alla formazione professionale.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riguardo alla materia «coordinamento della finanza pubblica», in relazione all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

In particolare, l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che «[n]ell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso». Pertanto, l'inclusione nel bilancio sanitario regionale di costi relativi ad attività di formazione ovvero allo studio e alla ricerca universitaria comporterebbe una violazione delle regole sulla rendicontazione della spesa sanitaria regionale.

La violazione della disciplina statale sarebbe evidente considerando come la disposizione impugnata, ponendo a carico della missione 13 del bilancio della Regione Puglia, relativa alla tutela della salute, spese volte a finanziare attività legate alla formazione in favore di enti estranei al SSN determinerebbe una rappresentazione non corretta del finanziamento sanitario regionale, in violazione dell'evocato principio dell'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale posto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tali argomentazioni sarebbero avvalorate da quanto statuito nella sentenza di questa Corte n. 68 del 2024, la quale avrebbe riconosciuto, in una fattispecie analoga concernente la legge della Regione Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1 (Legge di stabilità 2023), che le spese per l'attivazione e l'accreditamento di corsi di formazione per diverse professionalità, quali gli operatori socio-sanitari e i medici veterinari, «esorbitano dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale» e, pertanto, «alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile».

1.2.- Censure analoghe sono rivolte all'art. 160 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 (rubricato «Contributo straordinario per la ricerca e gli studi digital health e tecnologie digitali per la sanità pugliese»). La disposizione *de qua*, infatti, assegna all'Università del Salento, ovvero a un ente esterno al SSN, dotazioni finanziarie relative alla missione 13 del bilancio regionale per sostenere le attività di studio e di ricerca sulla telemedicina e su altre tecnologie medico-informatiche attivate dal Dipartimento di medicina sperimentale.



Così facendo, la Regione Puglia porrebbe a carico del bilancio sanitario regionale spese che non avrebbero alcuna specifica attinenza con l'ambito della tutela della salute, determinando una non corretta rappresentazione del bilancio sanitario e la violazione dei principi di «coordinamento della finanza pubblica» e di armonizzazione contabile stabiliti dallo Stato (sul punto è citata la sentenza di questa Corte n. 80 del 2017).

Il ricorrente richiama integralmente quanto già argomentato in relazione alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 98 della legge regionale in esame, lamentando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto le risorse destinate a finanziare il sistema sanitario non potrebbero essere destinate agli istituti universitari per l'attivazione di corsi di laurea o di formazione post-universitaria, né per il sostegno a programmi di studio e di ricerca.

1.3.- È impugnato altresì l'art. 117 della medesima legge reg. Puglia n. 42 del 2024 (rubricato «Organico nelle residenze terapeutico riabilitative per il trattamento di soggetti con Disturbi del Comportamento alimentare») il quale prevede che «[n]elle disposizioni regolamentari o attuative della Giunta regionale in materia di requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l'autorizzazione e l'accreditamento della Rete di assistenza per i Disturbi del Comportamento Alimentare è prevista, tra le altre, la figura professionale del biologo nutrizionista».

La disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, nel richiedere che le strutture si dotino della figura del biologo nutrizionista, farebbe riferimento a una professionalità non prevista dalla legge nazionale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. che riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di professioni, in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), indicato quale norma interposta.

In particolare, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con il predetto art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006 ai sensi del quale «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» che detta i principi fondamentali della materia, individua le nuove figure professionali e disciplina l'istituzione di nuovi albi professionali.

Assume l'Avvocatura generale che l'ordinamento italiano non prevede, come autonoma e specifica figura professionale, il biologo nutrizionista ma soltanto quella del biologo, ferme restando le specifiche conoscenze e competenze acquisite attraverso la formazione.

Ciò posto, la disposizione regionale impugnata, proprio in quanto prevede come necessaria ai fini dell'autorizzazione e dell'accreditamento della rete di assistenza una figura non prevista dalla legge dello Stato, ovvero quella di biologo nutrizionista, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

1.4.- Il ricorrente impugna, infine, gli artt. 132 e 217 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., anch'essi in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, indicato quale norma interposta.

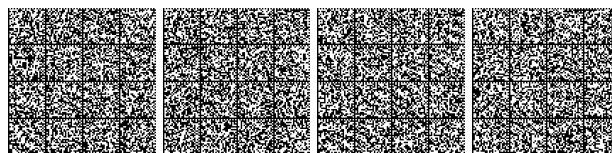
L'art. 132 (rubricato «Trattamento dei disturbi dello spettro autistico previste dagli articoli 4, 5 e 6 del r.r. 9/2016») disciplina l'avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico e prevede, «in attesa di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità ora carenti», l'intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione in relazione ai bisogni assistenziali dei soggetti in trattamento e per esigenze di turnazione.

L'art. 217 della stessa legge regionale prevede che per consentire l'avvio e il potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche (CRAP) dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità, nelle more della programmazione di un'adeguata formazione per alcune professionalità al momento carenti, è disposta l'intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione (terapista occupazionale, educatore professionale, educatore professionale sanitario, tecnico della riabilitazione psichiatrica, tecnico della riabilitazione neuropsichiatrica).

I predetti artt. 132 e 217 sarebbero costituzionalmente illegittimi poiché contrasterebbero con la normativa nazionale che riserva alla potestà legislativa dello Stato l'individuazione delle diverse figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti.

Viene, in particolare, censurato il concetto di intercambiabilità posto alla base di entrambe le disposizioni impugnate, in quanto, osserva il ricorrente, nell'ambito delle professioni sanitarie, ciascuna figura ha, in base al proprio specifico profilo e percorso formativo, competenze e responsabilità riservate e distinte che ne determinano l'appartenenza a distinti ordini professionali.

Prevedere l'intercambiabilità delle figure professionali della riabilitazione determinerebbe una violazione dei principi fondamentali in materia di professioni nella quale, secondo l'orientamento di questa Corte, è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti e alla competenza legislativa delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale (sono citate le sentenze n. 178 del 2014 e n. 108 del 2012).



2.- Con atto depositato in data 4 aprile 2025 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, deducendo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine agli artt. 117, 132 e 217 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024. La Regione Puglia non ha svolto invece difese in relazione alle questioni aventi a oggetto gli artt. 98 e 160 della medesima legge regionale.

Secondo la difesa pugliese, le censure formulate dal ricorrente muoverebbero da una lettura parziale, fuorviante e disorganica delle disposizioni impugnate.

Ad avviso della Regione, la disciplina impugnata circoscriverebbe puntualmente il proprio ambito applicativo, limitandolo al perimetro della competenza legislativa e amministrativa riservata dalla Costituzione alla potestà regionale, «senza prevedere alcuna deroga, né lesione dei parametri costituzionali e/o delle norme interposte, peraltro impropriamente evocati».

2.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 117 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, la Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione per carenza di motivazione: l'Avvocatura dello Stato si sarebbe limitata a evocare norme generali, oltre che un parere del Consiglio superiore della sanità del 2011, senza alcun riferimento alla normativa interposta effettivamente rilevante, ossia la legge statale istitutiva della professione di biologo (legge 24 maggio 1967, n. 396, recante «Ordinamento della professione di biologo»), contenente anche la relativa disciplina e la modulazione dell'ambito delle competenze.

Tale vizio inciderebbe sulla esaustività dell'*iter* motivazionale, in quanto denunciare l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale per aver creato una nuova figura professionale, prescindendo da ogni disamina della normativa statale disciplinante la professione di biologo renderebbe la motivazione meramente assertiva e lacunosa (è citata la sentenza di questa Corte n. 80 del 2023).

Nel merito, la Regione osserva anzitutto che l'impugnato art. 117 prevede la figura del biologo nutrizionista, nell'ambito di una regolamentazione volta a «valorizzare la professione del biologo che opera in équipe specializzata nella gestione e cura dei disturbi alimentari, senza tuttavia invadere le competenze proprie del medico-chirurgo, del biologo e del dietista, come disciplinate dalla normativa nazionale vigente».

In base alla disciplina di riferimento, il biologo, in quanto tale, sarebbe abilitato all'elaborazione autonoma di profili nutrizionali, mentre il biologo nutrizionista opererebbe in un'ottica di stretta collaborazione interdisciplinare con altri professionisti sanitari, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze.

A titolo esemplificativo, sostiene la difesa regionale che il biologo nutrizionista non potrebbe fare diagnosi mediche o prescrivere farmaci, posto che il suo ruolo primario sarebbe quello dell'educazione alimentare, anche per la prevenzione di molte patologie.

Sotto il profilo tecnico-scientifico, il biologo nutrizionista sarebbe in possesso di conoscenze approfondite sugli alimenti e sugli effetti che essi determinano sui singoli pazienti, così da poter elaborare piani alimentari personalizzati, nel rispetto del fabbisogno nutrizionale del paziente.

A differenza del biologo nutrizionista, il dietologo è invece un medico specializzato che, con la sua formazione, è competente a diagnosticare le varie patologie legate all'alimentazione e a predisporre i seguenti trattamenti terapeutici.

In questo contesto, il biologo nutrizionista potrebbe intervenire successivamente alla diagnosi medica per elaborare un piano nutrizionale mirato, contribuendo al percorso di cura e prevenzione.

Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 396 del 1967 «[f]ormano oggetto della professione di biologo: *a*) classificazione e biologia degli animali e delle piante; *b*) valutazione dei bisogni nutritivi ed energetici dell'uomo, degli animali e delle piante; *c*) problemi di genetica dell'uomo, degli animali e delle piante; *d*) identificazione di agenti patogeni (infettanti ed infestanti) dell'uomo, degli animali e delle piante; identificazione degli organismi dannosi alle derrate alimentari, alla carta, al legno, al patrimonio artistico; mezzi di lotta; *e*) controllo e studi di attività, sterilità, innocuità di insetticidi, anticrittogamici, antibiotici, vitamine, ormoni, enzimi, sieri, vaccini, medicinali in genere, radioisotopi; *f*) identificazioni e controlli di merci di origine biologica; *g*) analisi biologiche (urine, essudati, escrementi, sangue; sierologiche, immunologiche, istologiche, di gravidanza, metaboliche); *h*) analisi e controlli dal punto di vista biologico delle acque potabili e minerali; *i*) funzioni di perito e di arbitratore in ordine a tutte le attribuzioni sopramenzionate. L'elencazione di cui al presente articolo non limita l'esercizio di ogni altra attività professionale consentita ai biologi iscritti nell'albo, né pregiudica quanto può formare oggetto dell'attività di altre categorie di professionisti, a norma di leggi e di regolamenti».

Le competenze del biologo sarebbero altresì definite dal decreto del Ministro di grazia e giustizia 22 luglio 1993, n. 362 (Regolamento recante disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei biologi), che, all'allegata Tabella F, stabilisce le tariffe per la valutazione dei bisogni nutritivi ed energetici dell'uomo; d.m. che sarebbe ripreso anche dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 novembre 2005, n. 6394) nell'individuazione delle competenze di biologi.





Evidenzia la Regione Puglia che anche l'Ordine nazionale dei biologi avrebbe previsto la sussistenza di un codice di attività per il biologo nutrizionista, avrebbe confermato la competenza del biologo a elaborare diete, riprendendo le disposizioni normative e la sentenza del Consiglio di Stato del 2005 richiamata, e avrebbe ribadito che per svolgere la professione di biologo nutrizionista non sarebbe necessaria la specializzazione, essendo sufficiente l'obbligatoria iscrizione all'Ordine nazionale dei biologi nella sezione A del relativo albo.

Lo stesso Ordine, riferisce la Regione, avrebbe sostenuto che l'art. 3 della legge n. 396 del 1967 e il citato d.m. n. 362 del 1993 consentono al biologo di elaborare diete ottimali (sono citati pareri del Consiglio superiore di sanità del 15 dicembre 2009 e del 12 aprile 2011) e che il biologo nutrizionista può svolgere la sua professione in totale autonomia senza la presenza del medico. Precisa altresì la difesa regionale che mentre il biologo in possesso di laurea quinquennale iscritto nella sezione A dell'albo dell'Ordine nazionale dei biologi può firmare in totale autonomia diete e consulenze nutrizionali, il dietista è un professionista sanitario in possesso di laurea triennale che organizza e coordina le attività specifiche relative all'alimentazione in generale e alla dietetica in particolare; collabora con gli organi preposti alla tutela dell'aspetto igienico-sanitario del servizio di alimentazione; elabora, formula ed attua le diete prescritte dal medico e ne controlla l'accettabilità da parte del paziente; collabora con altre figure al trattamento multidisciplinare dei disturbi del comportamento alimentare (decreto 2 aprile 2001 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, recante «Determinazione delle classi delle lauree specialistiche universitarie delle professioni sanitarie», Allegato 3, classe 3).

Rileva, inoltre, la Regione che il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 (Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti), all'art. 31, contribuirebbe a definire l'attività professionale del biologo iscritto alla sezione A dell'albo (quest'ultima riservata a chi è in possesso della laurea specialistica, inclusa quella della classe di laurea «Scienze della nutrizione umana» 69/S - successivamente definita LM/61 dal decreto del Ministro dell'università e della ricerca 16 marzo 2007, recante «Determinazione delle classi delle lauree universitarie», come modificato, da ultimo, dal decreto del Ministro dell'università e della ricerca 19 dicembre 2023, n. 1649, recante «Classi di laurea magistrale e magistrale a ciclo unico - Riforma 1.5 - Classi di laurea (milestone M4C1-10)» - pure valida per l'ammissione all'esame di Stato finalizzato all'iscrizione alla sezione A del predetto albo).

Rappresenta inoltre la difesa regionale che l'Ordine nazionale dei biologi, nel riprendere i pareri espressi dal Consiglio superiore di sanità del 15 dicembre 2009 e del 12 aprile 2011, avrebbe precisato i compiti del biologo nutrizionista, concludendo che debba acquisire specifica professionalità e adeguate conoscenze nelle materie attinenti alla professione (è citata la deliberazione del Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi 26 settembre 2019, n. 433).

Dalla normativa settoriale richiamata emergerebbe, dunque, che le questioni di legittimità costituzionale sarebbero del tutto non fondate, non avendo la disposizione impugnata introdotto una nuova figura professionale.

Sostiene, inoltre, la difesa regionale che, per un diverso profilo, non sussisterebbe comunque il rischio di uno sconfinamento delle competenze del professionista biologo nutrizionista in quelle del medico chirurgo, atteso che la presenza di quest'ultima figura e del dietista sarebbe già prevista dal regolamento della Regione Puglia 21 marzo 2017, n. 8, recante «Requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per l'autorizzazione e l'accreditamento della Rete di assistenza per i Disturbi del Comportamento Alimentare. Fabbisogno», il quale prevede, per qualsiasi tipologia di struttura (ambulatorio, ambulatorio intensivo e residenza terapeutico-riabilitativa extraospedaliera), la figura professionale del medico internista/endocrinologo/specialista in scienze dell'alimentazione oltre che del dietista.

Pertanto, la stessa finalità della disposizione impugnata farebbe dubitare, ad avviso della Regione, della correttezza del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, poiché la materia effettivamente attinta sarebbe la «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 8-ter, comma 4, e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che attribuiscono alla competenza legislativa delle regioni e delle province autonome la disciplina delle autorizzazioni sanitarie.

Conclusivamente, la disposizione impugnata non disciplinerebbe i compiti del biologo nutrizionista e neppure prevederebbe un albo o una nuova figura professionale; al contrario, la disposizione afferirebbe alla materia «tutela della salute», anche per il profilo dell'organizzazione sanitaria regionale.

Essa conterrebbe una previsione che incide sulle autorizzazioni sanitarie e sull'organizzazione sanitaria, parte integrante della materia «tutela della salute», riconducibile alla competenza legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., «costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate» (è citata la sentenza di questa Corte n. 9 del 2022). Conseguentemente, l'art. 117 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 sarebbe perfettamente conforme al riparto costituzionale delle competenze legislative, essendo già espressamente prevista a livello nazionale una analoga figura professionale.



2.2.- Con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli artt. 132 e 217, la Regione ne eccepisce innanzitutto l'inammissibilità per carenza motivazionale, atteso che non sarebbe chiarito in che modo le disposizioni regionali possano arrecare il *vulnus* denunciato, né sarebbero citate le norme interposte che si assumono violate.

Nel merito, il ricorso sarebbe comunque non fondato.

L'istituto dell'intercambiabilità - afferma la difesa regionale - non rivestirebbe carattere di definitività, bensì costituirebbe una misura di carattere transitorio, limitata a un periodo massimo di 24 mesi, termine necessario per consentire l'avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico (art. 132) e delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche, dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità (art. 217).

Ad avviso della Regione, il ricorso all'intercambiabilità delle figure professionali, così come disciplinato nelle disposizioni impugnate, non potrebbe violare i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di professioni, atteso che l'intercambiabilità non andrebbe intesa in termini di "sostituibilità" tra professionisti appartenenti a discipline differenti, trattandosi, al contrario, di una misura volta a garantire la presenza delle figure professionali più appropriate alle specifiche esigenze del paziente.

In concreto, la struttura sanitaria, una volta garantita la presenza di tutte le figure professionali previste dalla normativa vigente (nel caso dell'art. 132: il logopedista, il terapeuta della neuro psicomotricità, il terapeuta occupazionale, l'educatore professionale nonché lo psicologo) potrebbe procedere all'intercambiabilità esclusivamente con riferimento a eventuali figure professionali ulteriori o eccedenti rispetto al nucleo minimo garantito, valutando le necessità assistenziali dei singoli pazienti in trattamento.

L'intercambiabilità, pertanto, opererebbe solo in via «residuale», ossia dopo che sia stata assicurata la presenza di tutte le figure professionali richieste dai rispettivi regolamenti regionali in materia di requisiti organizzativi e limitatamente alle professionalità in esubero; ciò sarebbe peraltro previsto dalle stesse disposizioni impugnate laddove statuiscano espressamente che rimangono fermi sia il numero complessivo di unità, sia la presenza delle figure professionali previste dalla disciplina di riferimento.

Pertanto, laddove si voglia ritenere che le disposizioni in esame rientrino nella materia delle professioni, sarebbe rispettato il perimetro della competenza legislativa statale, avendo il legislatore regionale adottato misure legate alla realtà territoriale, senza incidere sulla disciplina delle singole professioni o modificare gli ambiti delle rispettive competenze.

Ad avviso della difesa regionale la questione sarebbe comunque non fondata in quanto si verterebbe in materia di tutela della salute, afferendo le disposizioni impugnate a misure organizzative della sanità regionale.

3.- La Regione Puglia, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria in cui insiste per l'inammissibilità e, in subordine, per la non fondatezza delle questioni aventi a oggetto gli artt. 117, 132 e 217.

3.1.- La difesa regionale ribadisce l'inammissibilità delle censure rivolte all'art. 117 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, in quanto formulate con motivazioni assertive e lacunose, per non essersi il ricorrente confrontato con la normativa che disciplina la figura del biologo e la sua formazione accademica.

La questione sarebbe comunque non fondata, poiché la disposizione regionale non avrebbe introdotto una nuova figura professionale, ma avrebbe esclusivamente previsto che nei centri per la cura dei disturbi del comportamento alimentare sia presente un biologo con specializzazione in scienze della nutrizione.

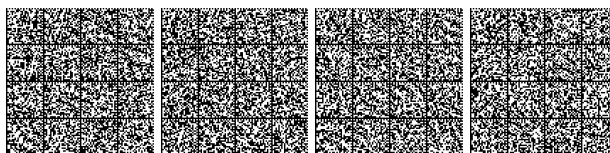
3.2.- Anche le questioni aventi a oggetto gli artt. 132 e 217 sarebbero inammissibili per carenza motivazionale, poiché il ricorso non solo non dimostrerebbe la lesione, ad opera delle disposizioni regionali impugnate, dei principi fissati dallo Stato in materia di professioni, ma non avrebbe neppure indicato le norme interposte che si assumono violate.

Nel merito, la difesa regionale insiste per la non fondatezza delle censure, trattandosi di intervento finalizzato a garantire la migliore cura dei pazienti nei centri indicati, riconducibile alla materia «tutela della salute».

#### *Considerato in diritto*

4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Puglia n. 42 del 2024.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative agli artt. 98, 117, 132, 160 e 217 della suddetta legge regionale, sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «professioni», in relazione - quanto agli artt. 98 e 160 - all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che sancisce il principio dell'esatta perimetrazione delle entrate e uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale;



e - quanto agli artt. 117, 132 e 217 - all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, ai sensi del quale «[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale», norme entrambe considerate principi fondamentali delle suddette materie.

4.1.- Più precisamente, il ricorrente ritiene che gli artt. 98 e 160 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, nella parte in cui prevedono l'utilizzazione delle risorse afferenti al cosiddetto perimetro sanitario per la copertura di spese volte - rispettivamente - alla promozione della realtà virtuale nei nuovi corsi di laurea in medicina e chirurgia e nelle professioni sanitarie, e per sostenere il Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento, violerebbero il principio della esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento della spesa sanitaria prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così ledendo la competenza legislativa statale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.- Quanto all'impugnato art. 117 della legge regionale (rubricato «Organico nelle residenze terapeutico riabilitative per il trattamento di soggetti con Disturbi del Comportamento alimentare»), secondo il ricorrente tale disposizione, nella parte in cui prevede la presenza di biologi nutrizionisti nelle residenze terapeutico riabilitative quale requisito per l'ottenimento dell'autorizzazione e dell'accreditamento necessari per l'attivazione dei servizi sanitari, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «professioni», in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, indicato quale norma interposta.

La legge nazionale non prevedrebbe, infatti, una autonoma figura professionale del biologo nutrizionista, ma solo quella del biologo: sicché la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con il citato art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, in forza del quale, nella materia considerata, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale, alla quale resta pertanto riservata l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi professionali.

4.3.- Il ricorrente impugna, infine, gli artt. 132 e 217 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che prevedono, in attesa «di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità ora carenti», l'intercambiabilità, per un periodo transitorio di massimo 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione, in relazione ai bisogni assistenziali dei soggetti in trattamento e per esigenze di turnazione, rispettivamente nei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico, e nelle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche dedicate ai pazienti autori di reato ad elevata complessità.

I richiamati artt. 132 e 217 violerebbero anch'essi l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006.

Viene, in particolare, censurato il concetto di intercambiabilità posto alla base di entrambe le disposizioni impugnate, in quanto, osserva il ricorrente, nell'ambito delle professioni sanitarie, ciascuna figura avrebbe, in base al proprio specifico profilo e percorso formativo, competenze e responsabilità riservate e differenti che ne determinano l'appartenenza a distinti ordini professionali. Prevedere l'intercambiabilità delle figure professionali della riabilitazione determinerebbe una violazione dei principi fondamentali della materia «professioni» nella quale, secondo l'orientamento di questa Corte, sarebbe riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, e alla competenza legislativa delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale.

5.- Preliminarmente deve rilevarsi che, nel costituirsi in giudizio, la Regione Puglia non ha svolto difese in ordine alle questioni aventi a oggetto gli artt. 98 e 160 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che stanziavano contributi per il sostegno alla telemedicina e alla digital health, ma solo su quelle concernenti gli artt. 117, 132 e 217 della legge regionale stessa, delle quali ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità.

5.1.- Quanto all'impugnato art. 117, relativo alla figura del biologo nutrizionista, la Regione Puglia sostiene che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile perché non conterrebbe alcun riferimento alla normativa interposta effettivamente rilevante, ossia quella statale istitutiva della professione di biologo. Tale vizio inciderebbe sulla esaustività dell'*iter* motivazionale, in quanto la censura, prescindendo da ogni disamina della predetta normativa, sarebbe lacunosa e meramente assertiva.

L'eccezione non è fondata.

Le motivazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, benché scarse, sono sufficienti a individuare la *ratio* della censura - ossia la circostanza che l'intervento della Regione non si sarebbe limitato a disciplinare la figura del biologo nell'ambito dei principi fondamentali individuati dalla disciplina statale, ma avrebbe creato una «nuova» figura di professionista con competenze proprie sia del biologo che del medico chirurgo -, la correttezza degli argomenti addotti a suo sostegno attenendo semmai al merito della questione (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 80 del 2025, n. 32 del 2023 e n. 53 del 2020).





5.2.- Con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli artt. 132 e 217, la Regione ne eccepisce l'inammissibilità per difetto di motivazione, in quanto il ricorso non chiarirebbe in qual modo le disposizioni regionali possano arrecare il *vulnus* denunciato, né indicherebbe le norme interposte che si assumono violate.

Anche questa eccezione non è fondata.

La concisa motivazione del ricorso non ha impedito alla difesa regionale di elaborare una compiuta argomentazione difensiva nel merito (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 80 del 2025, n. 53 del 2020, n. 80 e n. 14 del 2017 e n. 215 del 2015).

6.- Nel merito, quanto alle questioni aventi a oggetto gli artt. 98 e 160 della legge regionale impugnata, occorre delimitare il *thema decidendum* al comma 5 dell'art. 98 e al comma 2 dell'art. 160, là dove prevedono che gli interventi stabiliti dai commi precedenti dei medesimi articoli siano finanziati con le risorse della Missione 13 «Salute», Programma 7 «Ulteriori spese in materia sanitaria», rispettivamente, Titolo 1 «Spese correnti» e Titolo 2 «Spese in conto capitale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che tali disposizioni violerebbero i principi contabili sul cosiddetto perimetro sanitario stabiliti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, dettati dal legislatore statale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

6.1.- Le questioni sono fondate.

Questa Corte, con indirizzo costante, ha chiarito che l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la sua rubrica (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA (sentenza n. 1 del 2024, nonché, in senso analogo, sentenze n. 169 e n. 68 del 2024).

I principi contabili generali stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011 e applicati per il settore sanitario costituiscono, secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 1, del decreto medesimo, principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e sono finalizzati alla tutela dell'unità economica della Repubblica nella prospettiva di garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per conseguire tale obiettivo, il comma 1 dell'art. 20 prescrive l'adozione di un'articolazione dei capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella Sezione A) «Entrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della Sezione B) «Spesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA».

Per il perimetro sanitario così portato a evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

In definitiva, il richiamato art. 20 non solo stabilisce regole finalizzate ad assicurare la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, anche nell'ottica di coordinamento degli obiettivi di finanza pubblica, ma stabilisce anche «condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni» (sentenza n. 197 del 2019).

6.1.1.- Ebbene, l'impugnato art. 98 stanziava 150 mila euro (comma 5) per «rafforzare i rapporti di collaborazione e le sinergie fra il sistema di istruzione superiore-università ed istituti tecnici di formazione (ITS) e il tessuto locale delle piccole e medie imprese che operano nel campo dell'innovazione tecnologica», anche mediante «promozione di modalità di didattica innovativa» (comma 1). Il comma 2 individua poi i diversi interventi finanziabili. Nello specifico: progetti rivolti a utilizzare le tecnologie innovative basate su realtà virtuale per la didattica e la formazione nell'area medica e delle professioni sanitarie; l'implementazione di attività didattiche e formative che possano permettere ad una ampia platea di studenti e professionisti in formazione l'accesso a esercitazioni pratiche, come ad esempio in campo anatomico, chirurgico, di assistenza al paziente, altrimenti impossibili da realizzare; la creazione di un ambiente collaborativo fra università, ITS e rete delle piccole e medie imprese pugliesi attraverso l'istituzione di canali formali di comunicazione e collaborazione; iniziative formative finalizzate a promuovere la conoscenza e la progressiva familiarità con la realtà virtuale da parte di studenti e professionisti in formazione; attività di informazione e divulgazione delle attività di didattica innovative basate sulla realtà virtuale mirate anche ad aumentare l'attrattività dell'offerta formativa regionale nei confronti di un pubblico nazionale ed internazionale. Il comma 3 prevede poi che tali interventi possano essere attivati «dalle Scuole mediche, dai Dipartimenti universitari sedi di corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi dentaria e corsi di laurea delle professioni sanitarie, dagli ITS sedi di formazione attinenti all'area sanitaria, in collaborazione con piccole e medie imprese pugliesi con una comprovata esperienza nel settore della realtà virtuale applicata alla didattica».



La lettura delle richiamate disposizioni regionali evidenzia che le risorse di cui all'impugnato art. 98, comma 5, indirizzate a pur lodevoli attività divulgative e didattiche, non sono destinate, nemmeno indirettamente, a finanziare prestazioni sanitarie, cosicché, onde evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie, deve riconoscersi che la previsione del loro finanziamento si pone in contrasto con il principio della esatta perimetrazione delle suddette spese, sancito dal citato art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011.

6.1.2.- Il ricorso è altresì fondato quanto all'impugnato art. 160 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, il quale prevede, al comma 1, che la Regione sostiene il Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento nello studio e ricerca sulla digital health e le più aggiornate tecnologie digitali, «sia come strumenti di prevenzione per la salute della prima infanzia, sia per l'innovazione dei servizi sanitari e dell'ingegneria clinica: telemedicina, neurosviluppo, tecnologia digitale e sensoristica per la medicina preventiva, partecipativa e personalizzata», stanziando per tali finalità, al comma 2, 30 mila euro per l'anno 2025.

Occorre osservare che lo sviluppo della telemedicina e, più in generale, della tecnologia in ambito sanitario è un obiettivo di rilievo che, non a caso, è oggetto anche di una specifica Missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (Missione 6, C1), dedicata alla salute. Nell'ambito di questa Missione la telemedicina è considerata un mezzo per contribuire a ridurre gli attuali divari geografici e territoriali in campo sanitario grazie all'armonizzazione degli standard di cura garantiti dalla tecnologia, per assicurare una migliore esperienza di cura per gli assistiti e per migliorare i livelli di efficienza dei sistemi sanitari regionali tramite la promozione dell'assistenza domiciliare e di protocolli di monitoraggio da remoto.

Gli interventi previsti nella disposizione regionale impugnata, destinati a finanziare il Dipartimento di medicina sperimentale dell'Università del Salento, avrebbero potuto trovare copertura con risparmi della gestione sanitaria (art. 30 del d.lgs. n. 118 del 2011), se la Regione non fosse già impegnata in un piano di rientro; ovvero essere finanziati con i fondi del PNRR, con riguardo ai progetti legati alla richiamata Missione 6, C1.

Nel caso di specie, invece, i fondi del Servizio sanitario regionale - che, per Regioni in piano di rientro come la Puglia, sono preordinati al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza - non sono utilizzabili per spese che, come quelle in questione, non sono direttamente destinate a prestazioni sanitarie, sebbene non possa escludersi che in futuro possano essere sviluppate tecniche applicative della telemedicina che consentano di ricondurre i relativi interventi nell'ambito delle medesime.

Nel caso oggetto del presente giudizio, a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è, pertanto, l'impegno della Regione a sostenere le già menzionate spese: «costituzionalmente illegittima è la copertura degli oneri connessi a tali iniziative con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA» (sentenza n. 132 del 2021).

L'art. 160, comma 2, là dove prevede l'erogazione di contributi del Fondo sanitario per finalità non direttamente riconducibili a prestazioni sanitarie, correla a una entrata certamente sanitaria (quale il Fondo sanitario) una spesa invece estranea a questo ambito, alterando così la struttura del perimetro sanitario prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, la cui finalità di coordinamento e di armonizzazione contabile risulta chiaramente elusa (in senso analogo, sentenza n. 233 del 2022).

6.1.3.- Pertanto, gli artt. 98, comma 5, e 160, comma 2, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, conseguentemente, con l'art. 117, terzo comma, Cost.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 98 e del comma 2 dell'art. 160 impone alla Regione Puglia, nell'ipotesi in cui intenda realizzare gli interventi previsti nei medesimi articoli, di reperire le risorse per la loro copertura riducendo spese diverse da quelle sanitarie.

7.- La questione avente a oggetto l'art. 117 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 non è fondata.

Questa Corte ha costantemente affermato che è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti, mentre è attribuita alle regioni l'adozione della normativa di dettaglio concernente eventuali profili organizzativi delle professioni che hanno un collegamento con la realtà regionale (sentenze n. 196 e n. 161 del 2025, n. 127 del 2023, n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).

Tuttavia, la disposizione regionale impugnata non ha in alcun modo l'effetto di dare vita a una inedita figura professionale distinta da quelle operanti in forza della legislazione statale.

L'art. 117, contrariamente a quanto assume l'Avvocatura generale, non istituisce, infatti, una nuova figura professionale, ma si limita a prevedere che nei centri per la cura dei disturbi alimentari sia presente un biologo con specializzazione in nutrizione.



La normativa nazionale che regola la materia è contenuta nell'art. 3 della legge n. 396 del 1967, secondo cui «[f]ormano oggetto della professione di biologo: [...] b) valutazione dei bisogni nutritivi ed energetici dell'uomo, degli animali e delle piante [...]. L'elencazione di cui al presente articolo non limita l'esercizio di ogni altra attività professionale consentita ai biologi iscritti nell'albo, né pregiudica quanto può formare oggetto dell'attività di altre categorie di professionisti, a norma di leggi e di regolamenti».

Per costante giurisprudenza di questa Corte, confermata anche di recente (sentenza n. 161 del 2025), fermo restando il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, rimane «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (sentenza n. 209 del 2020; in senso analogo, anche sentenze n. 127 del 2023, n. 6 del 2022 e n. 241 del 2021).

Se, dunque, l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali esula dalla competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» (*ex plurimis*, sentenza n. 127 del 2023), nel caso di specie la Regione si è limitata a specificare la figura professionale che deve comporre il team di specialisti presenti nei centri regionali per la cura dei disturbi dell'alimentazione, individuandola in quella del biologo nutrizionista, già evincibile dalla legislazione statale. Ciò nel pieno esercizio della propria competenza concorrente in materia di tutela della salute, rispetto alla quale l'organizzazione sanitaria rappresenta componente essenziale (*ex multis*, sentenze n. 84 del 2025, n. 202 del 2024 e n. 112 del 2023).

Nemmeno violata è la competenza legislativa statale in materia di professioni per potenziali sovrapposizioni fra la figura del biologo e quella del dietista.

Mentre, infatti, il biologo in possesso di laurea quinquennale iscritto nella sezione A dell'albo dell'Ordine nazionale dei biologi può, come il medico, formulare diete e fornire consulenze nutrizionali, il dietista è un professionista sanitario in possesso di laurea triennale che organizza e coordina le attività specifiche relative all'alimentazione in generale e alla dietetica in particolare, collabora con gli organi preposti alla tutela dell'aspetto igienico-sanitario del servizio di alimentazione, elabora, formula e attua le diete prescritte dal medico e ne controlla l'accettabilità da parte del paziente; collabora con altre figure al trattamento multidisciplinare dei disturbi del comportamento alimentare (decreto MUR 2 aprile 2001).

La competenza del biologo in merito all'elaborazione di diete, dunque, non solo non confligge con i compiti del dietista, ma è anche più ampia. L'Ordine nazionale dei biologi ha, infatti, previsto la sussistenza di un codice di attività per il biologo nutrizionista, confermando la sua competenza a elaborare diete, aggiungendo che per svolgere la professione di biologo nutrizionista non è necessaria la specializzazione, essendo sufficiente l'iscrizione all'Ordine nazionale dei biologi nella sezione A del relativo albo, come confermato anche dal Consiglio dell'Ordine medesimo.

Da tanto si desume la non fondatezza delle censure, non avendo la disposizione impugnata introdotto una nuova figura professionale.

8.- Quanto alle questioni aventi a oggetto gli artt. 132 e 217 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, esse non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

L'art. 132 prevede l'intercambiabilità, per il periodo massimo di 24 mesi, dei tecnici sanitari della riabilitazione (segnatamente: logopedista, terapeuta della neuro psicomotricità, terapeuta occupazionale, educatore professionale, psicologo) per consentire, in attesa di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità allo stato carenti, l'avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico.

L'art. 217 prevede, allo stesso modo, l'intercambiabilità, per il periodo massimo di 24 mesi, dei professionisti sanitari della riabilitazione (nella specie: terapeuta occupazionale, educatore professionale, educatore professionale sanitario, tecnico della riabilitazione psichiatrica, tecnico della riabilitazione neuropsichiatrica), in attesa di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità temporaneamente carenti, per consentire l'avvio e il potenziamento delle attività delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche dedicate ai pazienti autori di reati ad elevata complessità.

8.1.- Va rilevato che a livello nazionale esiste un unico albo delle professioni tecniche sanitarie che racchiude diciotto distinti profili individuati da altrettanti decreti ministeriali. Ferma la competenza statale a disciplinare gli ordini e i profili professionali de quibus, deve rilevarsi che le disposizioni oggetto di impugnazione non violano la competenza legislativa statale presidiata dall'art. 117, terzo comma, Cost.; esse sono piuttosto riconducibili alla competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria, in quanto si rivelano funzionali a garantire il miglior servizio ai pazienti accolti nei centri per la cura dei disturbi dello spettro autistico, ovvero nelle citate comunità riabilitative. L'intercambiabilità - necessariamente a carattere temporaneo per il limitato periodo individuato dalle disposizioni regionali - deve



infatti intendersi non in termini di “sostituibilità” tra professionisti appartenenti a discipline differenti, ma come possibilità di dislocare i diversi professionisti a seconda del numero e della tipologia di pazienti frequentanti le strutture considerate, al fine di garantire la presenza delle figure professionali più appropriate alle specifiche esigenze del paziente.

Come osservato dalla difesa regionale, la struttura, una volta garantita la presenza del numero minimo di tutte le figure professionali previste dalla normativa vigente, può procedere, a seconda delle necessità assistenziali dei singoli pazienti in trattamento e comunque per un periodo massimo di 24 mesi, all’intercambiabilità esclusivamente con riferimento a figure professionali ulteriori o eccedenti rispetto a tale numero minimo.

Il legislatore regionale è intervenuto in un settore di particolare delicatezza prevedendo l’intercambiabilità in via residuale rigorosamente temporanea e in considerazione della carenza di talune figure professionali nel territorio pugliese, al fine di garantire l’avvio dei centri specializzati per la cura dei disturbi dello spettro autistico e delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche, dopo che sia stata assicurata la presenza di tutte le figure professionali richieste dai rispettivi regolamenti regionali.

8.2.- Alla luce di quanto esposto, le disposizioni impugnate, così interpretate, non sono, dunque, lesive dell’art. 117, terzo comma, Cost. perché, lungi dal prevedere che una figura professionale debba o possa svolgere le mansioni di un’altra, sono orientate ad assicurare una migliore e più efficace assistenza al paziente, nell’esercizio delle competenze legislative concorrenti delle regioni nelle materie «professioni» e organizzazione sanitaria, quale parte integrante della materia «tutela della salute».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 98, comma 5, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)»;

2) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 160, comma 2, della legge reg. Puglia n. 42 del 2024;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 117 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 132 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 217 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, promossa, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2006, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

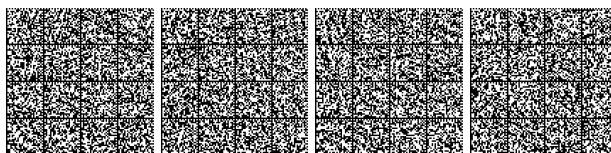
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## N. 5

*Sentenza 20 novembre 2025 - 22 gennaio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione al reato di incendio boschivo colposo - Esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Potenza, nel procedimento penale a carico di M. P. con ordinanza del 19 settembre 2024, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 20 novembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 19 settembre 2024, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), del codice penale, «laddove prevede che in relazione al delitto di cui all'art. 423-*bis*, comma 2, c. p. il Giudice non possa ritenere l'offesa di particolare tenuità».

1.1.- Il rimettente è chiamato, in sede di udienza preliminare, a valutare la sussistenza dei presupposti per il rinvio a giudizio di M. P.

L'imputato è chiamato a rispondere del reato di incendio boschivo colposo, previsto dall'art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen., commesso, secondo la prospettazione della pubblica accusa, il 3 agosto 2023.

Il giudice *a quo* riferisce che il personale del Comando provinciale dei vigili del fuoco di Potenza, chiamato a intervenire dallo stesso imputato, avrebbe accertato «la presenza di un incendio di sterpaglie», estesosi sino ad attingere



un deposito di legna e la «copertura erbacea seccagginosa e i rovi del sottobosco» adiacente, «coinvolgendo un'area boschiva non particolarmente estesa e cagionando lievi danni alle chiome degli alberi». L'imputato aveva dichiarato ai vigili del fuoco intervenuti di avere egli stesso appiccato il fuoco a «residui vegetali suddivisi in diversi piccoli ammassi». Il fuoco si sarebbe tuttavia propagato in modo non previsto, in seguito al «cambio repentino della direzione del vento».

In base alla relazione di servizio della Stazione dei Carabinieri di Pietragalla, si sarebbe poi riscontrato, con il ricorso a un applicativo informatico regionale denominato «RSDI» (Regional Spatial Data Infrastructure), che le fiamme avrebbero interessato un'area complessivamente di 500 metri quadri di terreni incolti costituenti pertinenza dell'abitazione dell'imputato e di 3500 metri quadri di bosco ceduo di specie quercina.

Una persona transitata nell'occasione nei pressi dell'abitazione dell'imputato avrebbe, infine, dichiarato di avere visto l'imputato impegnato nel tentativo di spegnere un «piccolo fuoco derivante da ammassi di erba secca».

1.2.- Ritiene il giudice *a quo* che l'analisi degli atti di indagine consentirebbe di formulare una ragionevole prognosi di condanna, ciò che imporrebbe la pronuncia del decreto che dispone il giudizio. Sarebbero integrati, infatti, tutti gli elementi oggettivi e soggettivi del reato di cui all'art. 423-bis, secondo comma, cod. pen. In particolare, risulterebbe configurabile un incendio boschivo alla luce della definizione offerta dall'art. 2 della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), secondo cui «[p]er incendio boschivo si intende un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree».

Tuttavia, le circostanze del caso indurrebbero a ritenere il fatto ascritto all'imputato come di particolare tenuità ai sensi dell'art. 131-bis cod. pen.

Infatti, le fiamme avrebbero «interessato la sola copertura erbacea seccagginosa e i rovi del sottobosco, coinvolgendo un'area boschiva non particolarmente estesa e cagionando lievi danni alle chiome degli alberi»; dall'incendio non sarebbe derivato alcun significativo pericolo per l'incolumità pubblica; il grado di colpevolezza dell'imputato sarebbe limitato, posto che gli abbruciamenti realizzati dall'imputato hanno riguardato piccoli ammassi di sterpaglie collocati all'interno della proprietà dell'imputato stesso, il quale non si è avveduto del mutamento della direzione del vento; meritevole di considerazione sarebbe altresì la sua condotta successiva al fatto, consistita nel tentativo di arrestare l'incendio e nell'aver chiamato egli stesso i soccorsi.

Il rimettente, tuttavia, rileva come, nel caso di specie, l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto sia preclusa: l'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen. impedisce, infatti, di considerare l'offesa di particolare tenuità rispetto al reato di incendio boschivo colposo. Proprio della legittimità costituzionale di tale espressa esclusione dubita il giudice *a quo*.

1.3.- Le questioni sarebbero rilevanti.

Il rimettente rammenta, invero, che una questione analoga era già stata sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze e dichiarata manifestamente inammissibile dall'ordinanza n. 113 del 2024 di questa Corte. In quel caso, tuttavia, questa Corte aveva ritenuto irrilevante la questione, dal momento che il fatto oggetto del procedimento *a quo* era stato commesso prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, lettera c), numero 3), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), con cui il legislatore ha modificato l'art. 131-bis cod. pen., disponendo espressamente che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede, tra l'altro, per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 423-bis cod. pen. Il fatto oggetto dell'odierno procedimento è stato, invece, commesso successivamente a tale modifica normativa.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, ad avviso del giudice *a quo* sarebbe «doveroso operare un giudizio di ragionevolezza intrinseca ed estrinseca della “presunzione assoluta di non tenuità dell'offesa” del delitto di cui all'art. 423 bis, comma 2 c. p., introdotta dall'art. 131 bis, comma 3, n. 3) c. p.».

Osserva il rimettente che la valutazione sulla particolare tenuità del fatto, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 25 febbraio-6 aprile 2016, n. 13681), «postula una valutazione complessiva di tutte le peculiarità della fattispecie concreta, a norma dell'art. 133, primo comma c.p., incluse le modalità della condotta e il grado della colpevolezza, e non solo dell'aggressione al bene protetto». In questo quadro, la causa di non punibilità disciplinata all'art. 131-bis cod. pen. sarebbe volta ad attuare il «principio costituzionale di extrema *ratio* della reazione penale».

Secondo il giudice *a quo*, la «“presunzione assoluta di non tenuità”» potrebbe apparire razionalmente giustificabile per l'ipotesi dolosa del reato di incendio boschivo, disciplinata all'art. 423-bis, primo comma, cod. pen., la quale risulterebbe riferibile «a gravi fenomeni criminali» che manifestano «un elevato grado di allarme sociale» ed evidenziano



la spiccata pericolosità del reo. Un simile trattamento non si giustificerebbe, invece, per fatti colposi non riconducibili a fenomeni criminali, caratterizzati da un danno «sostanzialmente insussistente» e da un grado della colpa modesto, «non rinvenibile nella incuria e nel dispregio dell'ambiente».

Tanto rilevato, sarebbe altresì «peculiare» che fra i reati «normativamente» esclusi dall'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., l'unico delitto colposo sia l'art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen., che costituirebbe oltre tutto reato di mero pericolo.

Peraltro, «[a]nche con riferimento ai delitti di “comune pericolo” l'unico delitto escluso dall'applicazione della causa di non punibilità è l'art. 423-*bis* comma 2 c.p. che è sostanzialmente trattato come se fosse un reato doloso atteso che tutti i reati di “comune pericolo colposi” non sono esclusi dall'applicazione dell'art. 131-*bis* c.p.».

Nemmeno il reato di disastro ambientale colposo di cui all'art. 452-*quinquies* cod. pen., punito nel minimo con una pena leggermente inferiore e nel massimo con una pena superiore rispetto all'incendio boschivo colposo, sarebbe peraltro incluso tra i delitti per i quali al giudice è preclusa la possibilità di riconoscere la particolare tenuità dell'offesa; e ciò malgrado la circostanza che le due fattispecie, a parere del giudice *a quo*, siano «parzialmente accomunate» sotto il profilo dell'interesse giuridico protetto, in quanto la configurazione dell'incendio boschivo come autonomo delitto, distinto dalla figura generale dell'incendio “comune” previsto dall'art. 423 cod. pen., esprimerebbe la volontà del legislatore di tutelare non solo la pubblica incolumità, ma anche la conservazione del patrimonio boschivo, inteso come parte integrante del più ampio bene ambientale. La disparità di trattamento tra i due reati sarebbe, dunque, irragionevole, con conseguente vulnus all'art. 3 Cost.

1.5.- La disciplina censurata determinerebbe, altresì, la violazione del principio di proporzionalità della pena. Ad avviso del rimettente, la disposizione sottoposta a scrutinio, imponendo l'irrogazione di una sanzione penale anche nei casi in cui «la rimproverabilità è minima», e in cui persino l'applicazione del minimo edittale si configurerebbe come incongrua rispetto alla modesta entità del fatto, risulterebbe incompatibile con gli artt. 3 e 24 (*recte*: 27, terzo comma) Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Preliminarmente, l'interveniente rileva che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, «sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, il quale “appartiene primariamente al legislatore” (sent. n. 156 del 2020, n. 140 del 2009 e n. 8 del 1996)»; con la conseguenza che «le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. sono “sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta” (sent. n. 156 del 2020, n. 207 del 2017 e n. 30 del 2021)».

La disposizione censurata non potrebbe, tuttavia, ritenersi affetta da un tale vizio.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come l'art. 1, comma 1, lettera c), numero 3), del d.lgs. n. 150 del 2022, nel modificare l'art. 131-*bis* cod. pen., avrebbe introdotto ulteriori esclusioni oggettive di applicabilità della causa di non punibilità per bilanciare l'ampliamento generale del suo ambito di applicazione, oggi esteso - in linea di principio - a tutti i reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni. Si sarebbe così volutamente impedito che l'istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto possa trovare applicazione per «figure di reato di particolare gravità o allarme sociale, come l'incendio boschivo», rispetto alle quali valutazioni di opportunità di politica criminale, ancorate a evidenze criminologiche o sistematiche, «suggeriscono l'opportunità di ulteriori esclusioni in via di eccezione espressa».

L'interveniente osserva altresì che il reato di disastro ambientale colposo non sarebbe in alcun caso idoneo ad essere assunto a *tertium comparationis*. Le due fattispecie sarebbero incomparabili per struttura e per beni giuridici tutelati. L'incendio boschivo rientrerebbe, infatti, tra i delitti contro la pubblica incolumità, configurandosi come un delitto di comune pericolo commesso mediante violenza, nel quale il bene protetto sarebbe rappresentato dalla vita, dall'integrità fisica e dalla salute delle persone, mentre la tutela del patrimonio boschivo rilevarebbe «solo in via strumentale, ossia solo se dalla sua compromissione possa derivare un pregiudizio ai beni prima indicati».

In proposito, la giurisprudenza di legittimità avrebbe chiarito che, nel reato di incendio boschivo, l'oggetto materiale può includere anche terreni coperti da boscaglia, sterpaglia o macchia mediterranea, in quanto il legislatore ha inteso proteggere componenti naturali fondamentali per la vita umana (sono citate Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze 6 ottobre-10 novembre 2020, n. 31345 e 30 aprile-26 giugno 2001, n. 25935).

Viceversa, il reato di disastro ambientale colposo apparterrebbe alla categoria dei delitti contro l'ambiente, inseriti nel nuovo Titolo VI-*bis* del Libro secondo del codice penale, e avrebbe come finalità principale la tutela dell'«ambiente biologico».





Parimenti infondata sarebbe la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. Ad avviso dell'Avvocatura, la censura si basa sull'erroneo presupposto che la causa di non punibilità regolata all'art. 131-*bis* cod. pen. si applichi laddove non vi sia alcuna offensività della condotta. Al contrario, sarebbe stato ormai chiarito, tanto da questa Corte (è citata la sentenza n. 207 del 2017) quanto dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un. pen., n. 13681 del 2016), che l'istituto «richiede l'esistenza di un'offensività, sia pur minima, nel fatto da giudicare».

Peraltro, il principio di proporzionalità della pena risulterebbe salvaguardato dalla possibilità per il giudice di tenere conto delle caratteristiche specifiche del fatto, tanto in sede di determinazione della pena in base all'art. 133 cod. pen., quanto in relazione all'eventuale riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.

### *Considerato in diritto*

3.- Con l'ordinanza in epigrafe, il GUP del Tribunale di Potenza ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3), cod. pen., nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen.

Tale esclusione sarebbe irragionevole in considerazione della natura meramente colposa della condotta, oltre che foriera di disparità di trattamento rispetto ai delitti colposi di comune pericolo di cui al Capo III, Titolo VI, del Libro II del codice penale e al delitto di disastro ambientale colposo, nessuno dei quali escluso dalla sfera di applicabilità dell'art. 131-*bis* c.p.

La disciplina censurata condurrebbe, inoltre, a una violazione del principio di proporzionalità della pena, imponendo l'irrogazione di una sanzione penale anche nei casi di minima offensività e rimproverabilità della condotta.

4.- Preliminarmente va dichiarata inammissibile la questione sollevata in riferimento al principio di proporzionalità della pena di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Il rimettente, infatti, si trova a decidere sul rinvio a giudizio dell'imputato, e non è allo stato chiamato ad alcuna valutazione relativa alla determinazione della pena, che spetterà unicamente al giudice del dibattimento, ove ritenga sussistenti gli estremi della responsabilità penale dell'imputato. La questione deve, di conseguenza, ritenersi del tutto ipotetica ed eventuale.

5.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.1.- Il delitto di incendio boschivo colposo è stato oggetto di esame nel merito da parte di questa Corte in due distinte occasioni.

5.1.1.- Con la sentenza n. 3 del 2023, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione tra l'altro dell'art. 3 Cost., l'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, nella parte in cui stabiliva che non potesse essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo.

Questa Corte ha sottolineato, in quell'occasione, l'assoluta anomalia di tale preclusione legislativa, trattandosi dell'unico delitto colposo tra quelli per i quali eccezionalmente non opera la sospensione dell'esecuzione di pene non superiori a quattro anni di reclusione (punto 3.4.1. del Considerato in diritto); e ha osservato come, «[f]erma l'indubbia gravità del reato dal punto di vista oggettivo», sia «davvero arduo affermare che - dal punto di vista soggettivo - l'autore di una condotta meramente colposa manifesti una speciale pericolosità, tale da giustificare la scelta del legislatore di assicurarne un "passaggio in carcere", in attesa della valutazione da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per l'ammissione a una misura alternativa alla detenzione» (punto 3.4.2. del Considerato in diritto).

Al contempo, si è evidenziata la disparità di trattamento tra questo delitto e altri delitti colposi di pari o superiore gravità, quali l'omicidio colposo aggravato, l'omicidio stradale e tutti i disastri colposi, tra cui l'incendio colposo. In particolare quest'ultimo delitto, ha osservato questa Corte, è «strutturalmente affine» all'incendio boschivo, ma è «posto a tutela dell'incolumità pubblica», «e cioè della vita e dell'incolumità di una pluralità indeterminata di persone, dunque di un bene ancor più importante rispetto al patrimonio boschivo» (punto 3.4.3. del Considerato in diritto).

5.1.2.- Con la recentissima sentenza n. 191 del 2025, invece, è stata ritenuta non fondata una questione di legittimità costituzionale, formulata ancora in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 168-*bis*, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non consente la sospensione del procedimento con messa alla prova in relazione al delitto di incendio boschivo colposo.

In questa pronuncia, si è anzitutto rimarcata l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione dei limiti oggettivi entro i quali possono trovare applicazione gli istituti del diritto penale "non carcerario", sempre che la scelta normativa non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento o produ-



cendo, comunque, risultati manifestamente sproporzionati (sul punto, da ultimo, sentenze n. 157 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto, e n. 139 del 2025, punto 8.1. del Considerato in diritto). Tale manifesta irragionevolezza non può essere desunta dalla mera natura colposa del reato. Infatti, «se è vero che l'istituto in esame ha finalità risocializzanti e la colpa costituisce uno degli elementi di cui il legislatore può tener conto nel fissarne l'ambito applicativo, va rilevato, da un lato, che la messa alla prova persegue anche finalità sanzionatoria e deflattiva; dall'altro, che - come ha più volte affermato questa Corte - il legislatore, nella sua ampia discrezionalità, può ben valutare, oltre all'elemento soggettivo, altri fattori, come il bene giuridico tutelato, la condotta incriminata o il trattamento sanzionatorio. Senza, peraltro, considerare che proprio il rilievo qui assegnato dal legislatore all'elemento soggettivo della colpa attesta l'importanza del bene giuridico tutelato» (punto 3.3. del Considerato in diritto).

5.2.- La questione oggi sottoposta a questa Corte presenta caratteri distinti rispetto a entrambi i precedenti.

5.2.1.- La *ratio* decidendi essenziale della sentenza n. 3 del 2023 risiedeva nell'assoluta anomalia di una disposizione che - ai fini della disciplina della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena - faceva derivare dalla commissione di un delitto colposo una presunzione di pericolosità sociale tale da giustificare la carcerazione, in attesa della valutazione da parte del tribunale di sorveglianza dei presupposti per l'ammissione a una misura alternativa alla detenzione.

Rispetto invece alle esclusioni oggettive dall'ambito applicativo della non punibilità per particolare tenuità del fatto, che vengono oggi in considerazione, la natura colposa del delitto non può qui essere considerata argomento dirimente: sia perché altri delitti colposi sono anch'essi esclusi in tutti quei casi in cui «la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona» (si pensi, ad esempio, a tutti i delitti di omicidio colposo e alla figura della morte o lesioni gravissime in conseguenza di altro delitto di cui all'art. 586 cod. pen., riconducibili a tale clausola); sia perché la decisione del legislatore di non consentire la definizione del processo e del procedimento ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. per un determinato reato non dipende qui dalla presumibile pericolosità soggettiva del suo autore, ma dalla valutazione politico-criminale sulla opportunità di non lasciare comunque impuniti fatti riconducibili a determinate figure astratte di reato, ovvero commessi con particolari modalità o moventi.

5.2.2.- Quanto poi alla sentenza n. 191 del 2025, essa ha avuto a oggetto un istituto - la sospensione del procedimento con messa alla prova - che è, invero, accomunato alla non punibilità per particolare tenuità del fatto da una logica in senso lato di "diversion" rispetto all'esito tradizionalmente rappresentato dalla pena detentiva come unica risposta al reato; ma resta caratterizzato da marcati tratti differenziali. La sospensione del procedimento con messa alla prova, da un lato, consente alla persona sottoposta a indagini o all'imputato di evitare ogni affermazione formale di responsabilità per la commissione del fatto, che è invece implicita nella pronuncia ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen.; e, dall'altro, prevede lo svolgimento di un percorso dai contenuti spiccatamente riparativi e risocializzanti, al cui esito positivo è subordinata l'estinzione del reato: percorso del tutto assente nel caso di pronuncia di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

L'eterogeneità strutturale tra i due istituti si riflette, d'altra parte, nel diverso catalogo dei reati ammessi ed esclusi dall'applicazione dell'uno e dell'altro. Diverso è, in particolare, il criterio generale che individua l'area dei reati ammessi: reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel minimo a due anni o la pena pecuniaria, nel caso dell'art. 131-*bis* cod. pen.; reati puniti con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni o la pena pecuniaria, nel caso dell'art. 168-*bis* cod. pen. Diversa è, altresì la tecnica di individuazione delle deroghe a tale criterio generale: un elenco di ipotesi escluse nell'art. 131-*bis*, secondo e terzo comma, cod. pen.; e all'opposto l'estensione dell'istituto a tutti i reati elencati all'art. 550, comma 2, cod. proc. pen. - e cioè a quei reati puniti con pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni per i quali è nondimeno prevista la citazione diretta a giudizio - nel caso dell'art. 168-*bis* cod. pen.

Merita ancora sottolineare che la sospensione del procedimento con messa alla prova non è applicabile ai delitti colposi di danno di comune pericolo, per i quali l'art. 449 cod. pen. prevede pene detentive superiori nel massimo a quattro anni; né al delitto di disastro ambientale colposo, per il quale ai sensi dell'art. 452-*quinquies* cod. pen. sono parimenti previste pene massime superiori a quattro anni (più precisamente, dieci anni ai sensi del primo comma e sei anni quattro mesi ai sensi del secondo). Per tutti questi delitti, non operando alcuna delle esclusioni di cui all'art. 131-*bis*, secondo e terzo comma, cod. pen., è invece possibile - salvo che nel caso dell'incendio boschivo colposo - una pronuncia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, dal momento che i minimi edittali previsti sono inferiori a due anni.

5.3.- La valutazione che questa Corte è ora chiamata a operare deve dunque svolgersi tenendo conto della logica specifica e delle peculiari coordinate normative della non punibilità per particolare tenuità del fatto: logica e coordinate diverse tanto da quelle della sospensione dell'ordine di esecuzione della sentenza di condanna, oggetto della sentenza n. 3 del 2023, quanto da quelle della sospensione del procedimento con messa alla prova, oggetto della sentenza n. 191 del 2025.

Ora, la costante giurisprudenza costituzionale riconosce l'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione dell'ambito oggettivo della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., salvo il limite della manifesta irragionevolezza (ex aliis, sentenze n. 156 del 2020, punto 3.5. del Considerato in diritto, e n. 207 del 2017, punto 6 del Considerato in diritto).



Contrariamente all'avviso del rimettente, tale manifesta irragionevolezza non può ritenersi sussistente sulla base dell'argomento secondo cui l'incendio boschivo colposo costituirebbe l'unico reato colposo escluso dall'ambito di operatività dell'esimente. In realtà, come si è poc'anzi osservato, ai sensi dell'art. 131-*bis*, secondo comma, cod. pen. l'offesa non può essere considerata di particolare tenuità «quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona»: il che è per l'appunto ciò che accade nei delitti di omicidio e lesioni gravissime colpose, comuni (artt. 589 e 590 cod. pen.) ovvero stradali o nautiche (artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.), oltre che nell'ipotesi di morte o lesione come conseguenza di altro delitto (art. 586 cod. pen.).

D'altra parte, è fuor di dubbio che il legislatore abbia inteso apprestare un trattamento punitivo di particolare rigore contro l'incendio boschivo, tanto nella sua forma dolosa, quanto in quella colposa, per la quale, a seguito della modifica operata dal decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105 (Disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 137, è prevista ora la pena da due a cinque anni di reclusione. Ciò, peraltro, in coerenza con il rango particolarmente elevato del bene tutelato, anche alla luce della recente riforma dell'art. 9 Cost., che impegna la Repubblica a tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»: beni, tutti, offesi in forma più o meno intensa dagli incendi che interessino il patrimonio boschivo. Il che ben potrebbe spiegare l'esclusione del reato dal novero di quelli per i quali è applicabile la causa di non punibilità in parola.

Vero è tuttavia che - come il rimettente giustamente sottolinea - la non punibilità per particolare tenuità del fatto, preclusa per l'incendio boschivo, è invece applicabile a tutti i reati colposi di danno di comune pericolo (art. 449 cod. pen.), così come - conviene aggiungere - a quelli colposi contro la salute pubblica (art. 452 cod. pen.), compresi l'epidemia e l'avvelenamento di acque: delitti, questi ultimi, gravissimi, e puniti con pene particolarmente severe se commessi nella forma dolosa (rispettivamente, ergastolo e reclusione fino a ventiquattro anni, ove non si verifichi la morte di alcuno). Ciò costituisce una evidente disparità di trattamento tra delitti aventi oggettività giuridica quanto meno analoga.

L'incongruenza forse più evidente, su cui pone specialmente l'accento il rimettente, è però quella che concerne il delitto di disastro ambientale colposo, il quale è ricompreso esso pure nel novero di quelli cui è applicabile l'art. 131-*bis* cod. pen.

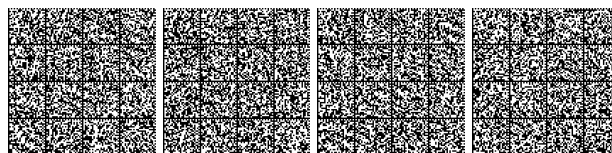
La pena minima prevista dall'art. 452-*quinquies*, primo comma, cod. pen. per tale delitto (cinque anni meno due terzi, e dunque un anno e otto mesi di reclusione), invero, è oggi lievemente inferiore a quella prevista per il delitto di incendio boschivo colposo (pari, come appena rilevato, a due anni di reclusione). Tuttavia, la descrizione legislativa del delitto di disastro ambientale si impenna attorno a tre macro-eventi alternativi connotati da un grado di offensività rispetto all'ambiente assai più elevato rispetto a quello che caratterizza l'incendio boschivo: «1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo» (art. 452-*quater* cod. pen.).

Il terzo evento, per di più, è descritto in termini tali da comprendere, oltre a danni estesi dell'ambiente, una ulteriore dimensione di lesione o pericolo per la pubblica incolumità, e dunque - anche in questo caso - per la vita e l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone.

A fronte di tutto ciò, l'esclusione dell'incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-*bis*, secondo comma, cod. pen. dall'ambito applicativo della non punibilità per particolare tenuità del fatto costituisce una inspiegabile anomalia, tanto più che i fatti riconducibili alla figura legale dell'incendio boschivo possono essere connotati, in concreto, da gravità oggettiva assai eterogenea. Essi comprendono, infatti, tanto la distruzione su vasta scala di intere foreste, con danno gravissimo all'ambiente, agli ecosistemi e allo stesso paesaggio; quanto, stando alla giurisprudenza di legittimità, eventi assai meno catastrofici (quali incendi di mera «sterpaglia»: Cass., n. 31345 del 2020 e ivi precedenti conformi), come del resto quello che si sarebbe verificato nel caso oggetto del giudizio *a quo*, descritto dall'ordinanza di rimessione come un fuoco che avrebbe interessato «la sola copertura erbacea seccagginosa e i rovi del sottobosco, coinvolgendo un'area boschiva non particolarmente estesa e cagionando lievi danni alle chiome degli alberi».

Risulta pertanto manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per il reato più grave e viceversa esclusa per il reato meno grave (analogamente, sentenza n. 172 del 2025, punto 3.2.2. del Considerato in diritto).

5.4.- Da ciò deriva la manifesta irragionevolezza dell'esclusione del delitto di incendio boschivo colposo dall'ambito applicativo dell'esimente di cui all'art. 131-*bis* cod. pen.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), del codice penale, nella parte in cui prevede che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 423-bis, secondo comma, cod. pen.;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, terzo comma, numero 3), cod. pen., sollevata, in riferimento al principio di proporzionalità della pena di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Potenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_260005

N. 6

*Sentenza 2 dicembre 2025 - 22 gennaio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Rapporti di lavoro irregolari - Procedure di regolarizzazione - Cittadini stranieri segnalati nel Sistema d'informazione Schengen per non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno - Esclusione - Violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103, comma 10, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 11 e 117, primo comma; Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, art. 25; regolamento n. 2018/1861/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, artt. 21, 24, 27, 28, 29 e 30.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, 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. 103, comma 10, lettera *b*), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Consiglio di Stato, terza sezione, nel procedimento vertente tra M. B. e Ministero dell'interno, con ordinanza del 5 maggio 2025, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

Udito nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;  
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, terza sezione, con ordinanza del 5 maggio 2025, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera *b*), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questi ultimi in relazione all'art. 25 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata il 19 giugno 1990, ratificata e resa esecutiva con legge 30 settembre 1993, n. 388, e agli artt. 21, 24, 27, 28, 29 e 30 del regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006.

La disposizione censurata stabilisce che non sono ammessi alle procedure di emersione di rapporti di lavoro previste dal medesimo art. 103, commi 1 e 2, i cittadini stranieri «che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato». Il giudice rimettente la ritiene costituzionalmente illegittima «nella parte in cui prevede l'automatismo ostativo della segnalazione Schengen rispetto alla valutazione dell'istanza di emersione, precludendo all'amministrazione la verifica in concreto di pericolosità e comunque la sussistenza dei requisiti per l'accoglimento o meno della stessa».

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sull'impugnazione di una sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, sezione seconda, che ha rigettato il ricorso con il quale un cittadino straniero aveva contestato la legittimità di un decreto della Questura di Salerno; decreto che aveva respinto l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno presentata ai sensi dell'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito. La sentenza di primo grado ha ritenuto che la Questura di Salerno avesse legittimamente posto a fondamento del provvedimento di diniego la «segnalazione nella Banca Dati Schengen ai sensi dell'art. 24 della Convenzione SIS II»: ciò anche sulla base della costante giurisprudenza amministrativa che ritiene insindacabile il reale rilievo ostativo di detta segnalazione.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* ha impugnato la sentenza del TAR Campania deducendo, in particolare, che «la segnalazione è stata effettuata per motivi di ingresso irregolare nello Stato segnalante», sicché essa sola non può indicare che lo straniero «costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale»; la segnalazione, inoltre, sarebbe stata inserita dalle autorità francesi successivamente alla presentazione dell'istanza di emersione dal lavoro irregolare e alla conclusione del contratto di soggiorno.

1.1.1.- Il Consiglio di Stato dà conto di aver adottato più ordinanze con le quali ha richiesto alla Questura di Salerno, che solo in parte le ha eseguite e comunque non in modo soddisfacente, chiarimenti in ordine alle ragioni per cui era stata inserita la segnalazione Schengen ostativa all'istanza del cittadino straniero, che non erano evincibili dal provvedimento amministrativo impugnato in primo grado.

L'Avvocatura generale dello Stato ha poi finalmente prodotto una nota del Ministero dell'interno, datata 29 dicembre 2023, con la quale è stata trasmessa alla Questura di Salerno la predetta segnalazione, effettuata dalla Prefettura della Dordogna e che indica quale ragione della decisione la causale «“administrative return ban”» (ovvero divieto amministrativo di rientro). Ciò confermerebbe, osserva il giudice rimettente, la fondatezza della tesi del ricorrente, ovvero che «la segnalazione - in assenza di ulteriori indicazioni - è stata adottata unicamente in quanto l'odierno appellante ha fatto ingresso irregolare in territorio francese, e non anche in presenza di ulteriori e più gravi ragioni, non indicate nel documento acquisito».



1.1.2.- Il Consiglio di Stato riferisce altresì che l'impugnata sentenza del TAR ha escluso di poter praticare un'interpretazione conforme a Costituzione, in ragione della giurisprudenza amministrativa che ritiene insindacabile il reale rilievo ostativo della cosiddetta segnalazione Schengen.

Il giudice *a quo* condivide tale conclusione. Afferma, infatti, che l'interpretazione adeguatrice seguita dal TAR Lombardia, sezione quarta, sentenza 23 maggio 2024, n. 1584, pur avendo «indubbiamente il pregio della razionalità», sarebbe in evidente contrasto con il dato letterale, come del resto avrebbe sottolineato la giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Né potrebbe richiamarsi, in favore di una interpretazione conforme a Costituzione, l'ordinanza n. 86 del 2006 di questa Corte, in quanto la disposizione allora censurata differirebbe da quella di cui all'odierno art. 103, comma 10, lettera b).

Il giudice rimettente aggiunge, altresì, che l'interpretazione adeguatrice, pur razionale, «comporta però - attraverso la possibilità di una sindacabilità "atipica" della segnalazione - anche il rischio di un difetto di uniformità applicativa».

1.2.- Tutto ciò premesso, il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 103, comma 10, lettera b), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sulla base del quale è stato adottato il provvedimento impugnato in primo grado, sia irragionevole «in ragione della sua previsione di carattere generale e perentorio».

La disciplina di cui al richiamato art. 103, infatti, è volta all'emersione dei rapporti di lavoro di cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale e privi di un valido titolo di soggiorno, sicché essa, lungi dal prevedere l'ingresso irregolare quale fattore ostativo, ha quale finalità precisamente «quella di regolarizzare - in presenza di un rapporto di lavoro avente le condizioni minimali stabilite dalla stessa, e in assenza di pericoli per la sicurezza pubblica - tale condizione». Ne consegue che, mentre le altre ipotesi ostative previste dall'art. 103, comma 10, lettere a), c) e d), costituiscono «esercizio di una ragionevole discrezionalità legislativa orientata al bilanciamento fra esigenze ed interessi antagonisti, oltre che al rispetto degli accordi internazionali», quella di cui alla disposizione censurata non è ancorata «ad un elemento di reale disvalore» e, ancor di più, innesca «un evidente corto circuito fra presupposti della fattispecie e fattori impeditivi», in quanto impedisce a un soggetto entrato irregolarmente in un Paese aderente alla Convenzione di Schengen di ottenere in Italia la regolarizzazione della propria posizione, che è invece la finalità della normativa in questione. La segnalata irragionevolezza sarebbe analoga a quelle già censurate da questa Corte nelle sentenze n. 43 del 2024 e n. 88 del 2023.

1.2.1.- Il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo del principio d'eguaglianza. Essa, infatti, comporta che «può essere ammesso all'emersione il cittadino straniero entrato irregolarmente direttamente in Italia, ma non anche quello che vi sia arrivato transitando da altro Paese di area Schengen (senza peraltro che tale transito abbia disvelato profili di controindicazione diversi dalla formale assenza di un titolo): il che, all'evidenza, realizza un trattamento diseguale di situazioni sostanzialmente identiche».

1.2.2.- Il Consiglio di Stato, a supporto delle argomentazioni sin qui rappresentate, osserva, poi, che, ove si ritenesse che il mero ingresso irregolare in area Schengen (avvenga essa in Italia o in altro Stato) determini per gli Stati aderenti l'obbligo di non regolarizzare il cittadino straniero, allora la disposizione censurata sarebbe di per sé costituzionalmente illegittima per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché, consentendo la regolarizzazione di quanti entrati irregolarmente in Italia, sarebbe in violazione dell'obbligo pattizio. Così, tuttavia, non è, in quanto l'istituto della consultazione preliminare di cui all'art. 25 Conv. Schengen consente «un meccanismo di verifica delle ragioni effettive della segnalazione medesima»: gli obblighi pattizi, pertanto, non implicano «l'assoluto divieto di sanatoria di ogni ingresso irregolare, né l'insindacabilità di ogni segnalazione» sicché la «formulazione assolutista» del censurato art. 103, comma 10, lettera b), il cui tenore testuale invece non ammette interpretazioni nel senso della sindacabilità della segnalazione, non troverebbe «una ragione giustificativa».

Non a caso, «nella consapevolezza dell'importanza della normativa di emersione - improntata a finalità non soltanto umanitarie, ma anche di tutela del sistema economico del Paese», il legislatore, al medesimo art. 103, comma 10, «ha [...] perimetrato con [...] rigore e tassatività le cause che, a tutela di interessi antagonisti e superindividuali, ostano all'accoglimento delle istanze», quale è, ad esempio, la «minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato» (lettera d); la disposizione censurata, invece, guarderebbe al solo dato formale - la segnalazione - senza indicare «quale sostanziale elemento di criticità essa esprima». Il giudice *a quo* osserva, allora, che, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, sono proprio le altre cause ostative a consentire la verifica dell'esistenza di «possibili fattori antagonisti» che abbiano «rilevanza sostanziale».

Il giudice rimettente osserva che i paventati vizi di legittimità costituzionale potrebbero essere superati, oltre che con una decisione caducatoria, anche con una pronuncia additiva, «che renda compatibile con il parametro della ragionevolezza e con quello della proporzionalità la disciplina della portata ostativa delle segnalazioni, limitandola



ai soli casi in cui essa sia tale nel relativo regime»: ad esempio, richiedendo all'amministrazione di fare ricorso alle forme di coordinamento internazionale previste dal già citato art. 25 Conv. Schengen o dall'art. 9 del regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

1.3.- Il Consiglio di Stato ritiene, infine, che la disposizione censurata si ponga altresì in contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 31 gennaio 2006, causa C-503/03, Commissione delle Comunità europee, è stato infatti affermato che, «benché il principio di leale cooperazione che è alla base dell'acquis di Schengen implichi che lo Stato che consulta il sistema di informazione Schengen tenga debitamente in considerazione gli elementi forniti dallo Stato che ha effettuato la segnalazione, esso implica altresì che quest'ultimo debba tenere a disposizione del primo le informazioni complementari che gli consentano di valutare concretamente l'importanza della minaccia che la persona segnalata può rappresentare».

La necessaria offensività della ragione della limitazione troverebbe ora positivizzazione nel regolamento n. 2018/1861/UE (artt. 21, 24, 27, 28, 29 e 30), il quale pone «precisi oneri in tal senso sia a carico dello Stato che adotta la segnalazione, sia a carico degli Stati che debbano provvedere sulla persona segnalata».

La disposizione censurata, «onde superare la genericità ed assolutezza della previsione», potrebbe allora considerarsi «non irragionevole», ove venisse dichiarata costituzionalmente illegittima con una pronuncia additiva che consenta «un sindacato diffuso della conformità delle [segnalazioni] al paradigma normativo che le regola da parte del giudice chiamato a vagliare la legittimità dei provvedimenti dell'amministrazione nazionale adottati in ragione del rilievo impeditivo delle segnalazioni medesime».

1.4.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato afferma che, poiché il cittadino straniero appellante non risulta essere stato segnalato «per condotte ascrivibili a profili di pericolosità sociale, ma unicamente per l'ingresso illegale in territorio francese», l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale determinerebbe la fondatezza del ricorso, che altrimenti dovrebbe essere respinto.

### *Considerato in diritto*

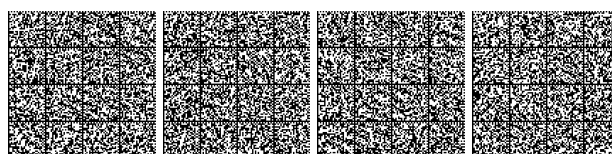
2.- Il Consiglio di Stato, terza sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 108 del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera *b*), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, «nella parte in cui prevede l'automatismo ostativo della segnalazione Schengen rispetto alla valutazione dell'istanza di emersione, precludendo all'amministrazione la verifica in concreto di pericolosità e comunque la sussistenza dei requisiti per l'accoglimento o meno della stessa».

La disposizione censurata, infatti, preclude l'ammissione alle procedure di emersione di rapporti di lavoro, previste dal medesimo art. 103, commi 1 e 2, ai cittadini stranieri «che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato». In tal modo, essa violerebbe l'art. 3 Cost., tanto sotto il profilo della ragionevolezza quanto sotto quello dell'eguaglianza, nonché gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., perché in contrasto con l'art. 25 Conv. Schengen e con gli artt. 21, 24, 27, 28, 29 e 30 del regolamento n. 2018/1861/UE.

3.- Preliminarmente, va rilevato che la circostanza che il giudice *a quo* lamenti il contrasto della disposizione censurata anche con il regolamento n. 2018/1861/UE non inficia l'ammissibilità delle questioni.

La lamentata violazione dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, infatti, rende indubbia la sussistenza del loro «tono costituzionale», che questa Corte oramai costantemente richiede per poter scrutinare disposizioni legislative che appaiano in contrasto tanto con la Costituzione, quanto con il diritto dell'Unione europea che potrebbe consentirne la non applicazione da parte dei giudici comuni (sentenze n. 1 del 2026, n. 147, n. 93, n. 31 e n. 7 del 2025, n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025).

Del resto, come è stato già sottolineato, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale non soltanto «offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea» (sentenza n. 15 del 2024), perché rimuove dall'ordinamento italiano le norme che con quel diritto si assumono in contrasto, ma inoltre, «proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 146 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto), di cui i singoli giudici e questa Corte sono egualmente garanti» (sentenza n. 181 del 2024).





4.- Le censure che prospettano la violazione dell'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza che dell'egualianza, sono fondate.

4.1.- La *ratio* ispiratrice dell'intero art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, è quella di consentire, nell'ambito di procedure volte all'emersione di rapporti di lavoro irregolari in specifici settori di attività, la regolarizzazione anche della posizione del cittadino straniero che è sì già presente sul territorio nazionale, ma senza avere titolo legale al soggiorno.

In questo contesto, coglie nel segno il Consiglio di Stato nel rilevare, innanzitutto, l'irragionevolezza dell'art. 103, comma 10, lettera b). Tale disposizione - nella parte in cui non ammette alle procedure di regolarizzazione, previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 103, i cittadini stranieri che risultino segnalati nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) per non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno - frustra, infatti, l'obiettivo della disciplina introdotta dal legislatore, che, come detto, è precisamente quello di regolarizzare la posizione dei cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ma privi di titolo legale al soggiorno. In altri termini, la norma censurata preclude a cittadini stranieri segnalati nel SIS per non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno di partecipare a procedure che intendono consentire, a cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale senza averne titolo, di regolarizzare la propria posizione: è dunque palese la contraddittorietà tra la *ratio* della complessiva disciplina e il censurato art. 103, comma 10, lettera b).

La medesima norma, come del pari rileva il giudice rimettente, si pone altresì in contrasto con il principio d'egualianza, in quanto determina un trattamento diverso per situazioni sostanzialmente identiche. Se, infatti, essa preclude l'accesso alle procedure di regolarizzazione di cittadini stranieri che, presenti sul territorio nazionale senza avere titolo legale al soggiorno, erano entrati o soggiornavano irregolarmente in altro Stato dell'area Schengen e per tale ragione siano stati segnalati nel SIS, consente invece l'accesso alle medesime procedure dei cittadini stranieri che, allo stesso modo presenti sul territorio nazionale senza avere titolo legale al soggiorno, siano entrati direttamente in Italia.

5.- Non consente di arrivare a conclusioni diverse la normativa sovranazionale che disciplina la cosiddetta segnalazione Schengen, la quale, secondo il maggioritario orientamento della giurisprudenza amministrativa, vincolerebbe sempre e comunque gli Stati non segnalanti, impedendo loro di rilasciare o prorogare un titolo di soggiorno. Tale interpretazione della normativa di riferimento non può, infatti, essere condivisa.

5.1.- L'Accordo di Schengen del 1985 - cui l'Italia ha aderito in occasione della Convenzione che nel 1990 ha applicato tale Accordo, successivamente ratificata con la legge n. 388 del 1993 - ha quale obiettivo l'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni in relazione alla circolazione di cittadini degli Stati membri delle (allora) Comunità europee.

Tra le misure previste dalla Convenzione per la realizzazione di tale scopo, vi è il Sistema d'informazione Schengen, che, attraverso le informazioni per il suo tramite trasmesse, mira a «preservare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, compresa la sicurezza dello Stato e di assicurare l'applicazione, nel territorio delle Parti contraenti delle disposizioni sulla circolazione delle persone stabilite nella presente Convenzione» (art. 93).

Il successivo art. 96 disciplina nello specifico i casi in cui uno straniero può essere segnalato ai fini della non ammissione nell'area Schengen, stabilendo che tale decisione può fondarsi «sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale» (paragrafo 2) o - ed è quanto più rileva in questa sede - «sul fatto che lo straniero è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, fondata sulla non osservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri» (paragrafo 3).

La segnalazione Schengen, proprio in ragione della funzione per la quale è stata istituita, è, secondo la medesima Convenzione, ostativa all'ingresso nel territorio degli Stati di area Schengen (art. 5, paragrafo 1, lettera d) e «[i]n linea di principio» (art. 15) ostativa al rilascio dei visti.

5.2.- Era già la medesima Convenzione a prevedere, tuttavia, un meccanismo funzionale a verificare che la segnalazione fosse, in concreto, in linea con gli scopi per cui l'art. 93 l'ha prevista, escludendo pertanto la sua vincolatività.

L'art. 25, paragrafo 1, della Convenzione, infatti, consentiva, previa consultazione tra gli Stati firmatari, di accordare, «per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali», un titolo di soggiorno a uno straniero segnalato ai fini della non ammissione; contestualmente, al successivo paragrafo 2, prevedeva che, in caso di rilascio del titolo di soggiorno, lo Stato che aveva effettuato la segnalazione procedesse al suo ritiro, salva la possibilità di iscrivere il cittadino straniero nel proprio elenco delle persone segnalate.



In questo quadro, la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva affermato, pertanto, che, «benché il principio di leale cooperazione che è alla base dell'acquis di Schengen implichi che lo Stato che consulta il SIS tenga debitamente in considerazione gli elementi forniti dallo Stato che ha effettuato la segnalazione», gli Stati contraenti sono tenuti a verificare, prima di opporre un rifiuto al rilascio del titolo di soggiorno, se la presenza dello straniero segnalato costituisca una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività (CGUE, sentenza Commissione delle Comunità europee, causa C-503/03).

5.3.- La recente evoluzione della disciplina sovranazionale va ancor più nella direzione di imporre una valutazione in concreto circa il rilievo della segnalazione Schengen in funzione del rilascio o della proroga di un titolo di soggiorno.

Il regolamento n. 2018/1861/UE, che ha significativamente inciso sulla disciplina del SIS, ha infatti previsto, innanzitutto, che «Prima di inserire una segnalazione e al momento di prolungare il periodo di validità di una segnalazione, lo Stato membro verifica se l'adeguatezza, la pertinenza e l'importanza del caso giustificano la segnalazione nel SIS» (art. 21, paragrafo 1).

Dopo avere affermato che un cittadino straniero, «alla luce di una valutazione individuale comprendente anche una valutazione delle circostanze personali [...] e delle conseguenze di un respingimento e di un rifiuto di soggiorno» (art. 24, paragrafo 1, lettera *a*), può essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica anche quando «ha eluso o tentato di eludere la normativa dell'Unione o nazionale che disciplina l'ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri» (art. 24, paragrafo 2, lettera *c*), il regolamento ridisciplina profondamente il meccanismo della consultazione preventiva, contestualmente sopprimendo il richiamato art. 25 Conv. Schengen (art. 64).

L'art. 27, che è quello che maggiormente viene in rilievo in questa sede, prevede infatti che:

«Qualora uno Stato membro esamini la possibilità di rilasciare o di prorogare un permesso di soggiorno o un visto per soggiorno di lunga durata ad un cittadino di paese terzo oggetto di una segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno inserita da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano, tramite lo scambio di informazioni supplementari, in conformità delle disposizioni seguenti:

*a*) lo Stato membro di rilascio consulta lo Stato membro segnalante prima di rilasciare o prorogare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata;

*b*) lo Stato membro segnalante risponde alla richiesta di consultazione entro dieci giorni di calendario;

*c*) l'assenza di risposta entro il termine di cui alla lettera *b*) implica che lo Stato membro segnalante non si oppone al rilascio o alla proroga del permesso di soggiorno o del visto per soggiorno di lunga durata;

*d*) al momento di adottare la decisione pertinente, lo Stato membro di rilascio tiene conto dei motivi alla base della decisione dello Stato membro segnalante e prende in considerazione, in conformità della legislazione nazionale, ogni eventuale minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica che la presenza del cittadino di paese terzo in questione può porre nel territorio degli Stati membri;

*e*) lo Stato membro di rilascio comunica la sua decisione allo Stato membro segnalante; e

*f*) se lo Stato membro di rilascio comunica allo Stato membro segnalante la sua intenzione o la sua decisione di rilasciare o prorogare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, lo Stato membro segnalante cancella la segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno.

La decisione finale di rilasciare a un cittadino di paese terzo il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata spetta allo Stato membro di rilascio».

Ne risulta che la segnalazione Schengen non soltanto non preclude agli Stati non segnalanti di rilasciare o prorogare un titolo di soggiorno, ma, tutt'al contrario, impone loro una valutazione individuale della posizione del cittadino straniero, al quale potrà essere rilasciato o prorogato il titolo di soggiorno, nonostante la segnalazione, ogni qualvolta non lo si ritenga, in concreto, una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica.

6.- Alla luce di tutte le considerazioni svolte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 103, comma 10, lettera *b*), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui non ammette alle procedure di regolarizzazione, previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 103, i cittadini stranieri che risultino segnalati nel Sistema d'informazione Schengen per il solo fatto di non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno.

Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui non ammette alle procedure di regolarizzazione, previste dai commi 1 e 2 del medesimo art. 103, i cittadini stranieri che risultino segnalati nel Sistema d'informazione Schengen per il solo fatto di non avere osservato le regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 gennaio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_260006

N. 7

*Sentenza 1° dicembre 2025 - 23 gennaio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Prescrizione - Cause di sospensione - Rapporto di coniugio - Estensione ai conviventi di fatto - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione dei diritti inviolabili dei singoli all'interno delle formazioni sociali - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Codice civile, art. 2941, numero 1).
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), del codice civile e dell'art. 1, comma 18, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra Elisabetta Santi e Marco Giallombardo con ordinanza dell'8 maggio 2025, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di Elisabetta Santi fuori termine;

udita nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 maggio 2025, iscritta al n. 117 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), del codice civile, e «(occorrendo)» dell'art. 1, comma 18, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), «nella parte in cui non prevedono che la prescrizione dei diritti sia sospesa anche fra conviventi stabili e legati, fra loro, da vincolo di affettività familiare», per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e agli artt. 9 e 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.- Il rimettente premette di dover decidere una controversia civile in cui l'attrice, Elisabetta Santi, conveniva in giudizio l'ex convivente di fatto, Marco Giallombardo, al fine di ottenere la restituzione di vari beni ed effetti personali, nonché di plurime somme di denaro per un totale di euro 91.063,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

In particolare, il Tribunale di Firenze riferisce che l'attrice aveva prestato al compagno la somma di euro 63.713,00, che questi aveva impiegato per eseguire opere di miglioria su un immobile di sua esclusiva proprietà. Il 16 marzo 2006, il convenuto riconosceva tale debito, dichiarando di aver ricevuto detta somma a titolo di prestito e di impegnarsi alla sua restituzione, oltre indicizzazione. La scrittura privata escludeva espressamente che il trasferimento di denaro fosse stato effettuato in adempimento di un'obbligazione naturale ex art. 2034 cod. civ.

Secondo quanto espone il giudice *a quo*, la coppia, dopo aver condiviso oltre un decennio di vita comune, nel 2015 era entrata in crisi e, in data 3 novembre 2016, il convenuto ha posto fine alla convivenza. A partire da quel momento, l'attrice ha cominciato a richiedere la restituzione di quanto prestato e, dato il persistere dell'inadempimento, ha inviato al convenuto plurime raccomandate - il 30 giugno 2017, il 12 luglio 2018 e il 15 novembre 2018 - con le quali ha fatto valere la sua pretesa creditoria. L'ulteriore inerzia del debitore ha indotto la ex convivente a adire il Tribunale.

Il rimettente riporta, infine, che il convenuto, costituitosi in giudizio, ha ammesso di aver ricevuto dalla parte attrice la somma di euro 63.713,00, ha confermato di aver riconosciuto, in data 16 marzo 2006, l'esistenza del debito, derivante da un contratto di mutuo, e nondimeno ha fatto valere l'intervenuta prescrizione del diritto di credito.

3.- A fronte di tale eccezione, il Tribunale di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ., nella parte in cui non sospende il decorso del termine di prescrizione fra i conviventi di fatto.

3.1.- Quanto alla rilevanza delle censure, il rimettente evidenzia come l'erogazione della somma da parte dell'attrice a favore del convenuto sia da ricondurre allo schema del contratto di mutuo. In particolare, la natura titolata della ricognizione di debito e l'impegno del convenuto a restituire la somma di denaro, per di più indicizzando il quantum oggetto dell'obbligo restitutorio, renderebbero impossibile una diversa qualificazione.

Il giudice *a quo* constata, inoltre, che dal titolo, dall'atto di ricognizione e dalle allegazioni delle parti non sia dato ricavare un termine per l'adempimento dell'obbligazione restitutoria. Tuttavia, precisa che, anche applicando l'art. 1817 cod. civ., che consente al mutuante di chiedere al giudice la fissazione del termine per l'adempimento, ciò non inciderebbe sul *dies a quo* della prescrizione, che decorre dal momento della conclusione del contratto, ovvero dal successivo atto interruttivo.

In definitiva, secondo il Tribunale di Firenze, il credito restitutorio andrebbe dichiarato estinto per effetto della prescrizione eccepita dal debitore convenuto, una volta trascorsi dieci anni dall'atto di riconoscimento del debito. Quanto agli ulteriori atti astrattamente interruttivi, posti in essere dalla creditrice, tra il 2017 e il 2020, essi risulterebbero tardivi, in quanto successivi allo spirare del termine di prescrizione in data 16 marzo 2016.





L'applicazione dell'attuale disciplina legale comporterebbe, dunque, secondo il giudice *a quo*, l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto e, conseguentemente, il rigetto delle domande restitutorie formulate dalla parte attrice.

Di contro, se la disciplina dettata dall'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. fosse estesa - in virtù dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale - al caso di specie, il decorso della prescrizione risulterebbe sospeso da quando il credito è sorto, in costanza di convivenza, sino al 3 novembre del 2016, quando il rapporto è cessato. Questo renderebbe tempestivi gli atti interruttivi della prescrizione posti in essere dalla parte attrice dopo la fine della convivenza.

3.2.- Il Tribunale di Firenze aggiunge che non sarebbe utilmente esperibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, stante il suo tenore letterale che impedirebbe di ritenere ricompreso nella nozione di coniuge il convivente di fatto.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente si confronta, anzitutto, con la sentenza n. 2 del 1998, con la quale questa Corte ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ., sollevate nella parte in cui esclude la sospensione della prescrizione in costanza di stabile convivenza. Secondo il giudice *a quo*, «il mutamento del contesto sociale e valoriale», nonché l'evoluzione dell'ordinamento giuridico farebbero emergere ulteriori e più pregnanti elementi che il Tribunale ritiene debbano essere sottoposti all'odierno vaglio del giudizio di legittimità costituzionale.

4.1.- Ad avviso del rimettente, «[l']accostarsi alla questione dello standard di tutela costituzionale della famiglia impone sempre all'interprete di confrontarsi con concetti di chiara matrice sociale e sociologica, quali il costume sociale, la cultura e la coscienza sociale (concetti ampiamente evocati dalla giurisprudenza costituzionale; cfr. Corte cost. sentt. n. 1 del 2022, n. 221 del 2019 e n. 174 del 2016)». Da questo confronto emergerebbe un ridimensionamento delle differenze intercorrenti fra coniugi e conviventi stabili. L'istituto matrimoniale, oggetto di primaria tutela nell'art. 29 Cost., non rappresenterebbe più l'unico strumento tramite cui i consociati possono dare rilievo giuridico a un'unione familiare e neppure l'unico modo per costituire una famiglia dotata del carattere della stabilità.

Parallelamente, la giurisprudenza civile e penale, di merito e di legittimità, avrebbe avviato un'opera di rivisitazione ermeneutica di plurimi istituti, finalizzata a superare, tramite interpretazioni estensive o applicazioni analogiche (ove consentite), irragionevoli disparità di trattamento tra coniugi e conviventi di fatto, incompatibili con la Carta costituzionale.

Il Tribunale di Firenze richiama, a riguardo, in primo luogo, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 29 gennaio-22 maggio 2008, n. 20647), che ha equiparato i conviventi more uxorio ai membri della famiglia fondata sul matrimonio ai fini dell'applicabilità dell'art. 572 del codice penale (prima della modifica del testo in senso estensivo da parte dell'art. 4 della legge 1° ottobre 2012, n. 172, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno»).

In secondo luogo, il giudice *a quo* cita la giurisprudenza delle Sezioni unite penali che ha applicato analogicamente agli stabili conviventi la causa di non punibilità che l'art. 384 cod. pen. riserva ai «prossim[i] congiunt[i]», pur in presenza di una norma definitoria, sancita dall'art. 307, quarto comma, cod. pen., che esclude detti conviventi dal concetto di prossimo congiunto (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 novembre 2020-17 marzo 2021, n. 10381).

Infine, il Tribunale di Firenze richiama il diritto vivente sia in tema di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che vede computare, tra i redditi dei familiari, quello del convivente (Corte di cassazione, sezione quarta civile, ordinanza 26 ottobre 2005, n. 109), sia in materia di risarcimento alle vittime secondarie da lesione del rapporto parentale, cui si ascrive anche il convivente di fatto.

4.2.- Il rimettente aggiunge che l'attitudine della nozione di famiglia a ricomprendere anche quella di fatto si trarrebbe altresì da fonti sovranazionali, a partire dall'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale (vengono, in proposito, citate le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio; 26 maggio 1994, Keegan contro Irlanda; 5 gennaio 2010, Jaremowicz contro Polonia; 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti contro Italia; 24 giugno 2010, Schalk e Kopf contro Austria; 21 luglio 2015, Oliari ed altri contro Italia).

Analoga conclusione si dovrebbe poi desumere dallo stesso art. 9 CDFUE, che riconosce separatamente il diritto di fondare una famiglia e quello di sposarsi, così svincolando la nozione eurolunitaria di famiglia dall'istituto matrimoniale.

4.3.- In sostanza, a parere del Tribunale di Firenze, tutte le forme di convivenza stabile, connotate da significativi rapporti affettivi e dalla condivisione di un progetto di vita comune, godrebbero di pari dignità, salva la più puntuale e specifica regolamentazione del matrimonio, sia come atto sia come rapporto.



Il giudice *a quo* ne desume l'irragionevole disparità di trattamento tra coniugi e conviventi di fatto, relativamente alla sospensione della prescrizione, posto che le medesime ragioni sostanziali che inducono a ritenere inesigibile il compimento di atti interruttivi del termine si rinvencono con riferimento ad ambedue le relazioni affettive.

Di conseguenza, la differente disciplina applicabile ai coniugi e ai conviventi di fatto, sebbene giustificata da una risalente giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 2 del 1998) in ragione della ritenuta maggiore stabilità assicurata dal vincolo matrimoniale, non apparirebbe più attuale, stante il mutato contesto normativo.

In primo luogo, «la stabilità del rapporto, con il venire meno dell'indissolubilità del matrimonio, non costitui[rebbe] più una caratteristica assoluta e inderogabile [di questo] ed anzi spesso caratterizz[erebbe] maggiormente [le] unioni non fondate sul matrimonio» (è citata Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 30 aprile-4 agosto 2015, n. 34147).

In secondo luogo, il connotato della stabilità non sarebbe estraneo ad altri moduli familiari e, comunque, non potrebbe costituire di per sé un argomento dirimente per negare un'equiparazione fra coniugi e conviventi di fatto in tema di sospensione della prescrizione. A tal fine, il ricorrente rileva che, diversamente dalla giurisprudenza di legittimità più risalente (è citata Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 19 giugno 1971, n. 1883), quella più recente non applica la citata causa di sospensione della prescrizione all'ipotesi dei coniugi legalmente separati, poiché considera il profilo sostanziale del rapporto e non quello formale correlato allo status coniugale (sono citate Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 14 dicembre 2018, n. 32524, che richiama Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 4 aprile 2014, n. 7981; sentenza 20 agosto 2014, n. 18078; sezione sesta civile, ordinanza 5 maggio 2016, n. 8987).

4.4.- Dunque, ad avviso del Tribunale di Firenze, stante il profondo mutamento sociale e normativo che ha coinvolto il fenomeno della famiglia, non sussisterebbero più le ragioni che avevano giustificato la sospensione della prescrizione con riguardo ai soli rapporti coniugali. La *ratio* della norma sarebbe quella di «dare rilievo alla sostanziale inesigibilità di comportamenti interruttivi della prescrizione che si renderebbero necessari al fine di tutelare la pienezza dei diritti che un coniuge vanta nei confronti dell'altro; l'interruzione del termine, infatti, salva l'ipotesi del riconoscimento del debito, si avrebbe solo con atti aventi carattere contenzioso (art. 2943 c.c.) che, come tali, risultano certamente in conflitto con il normale svolgersi delle relazioni di convivenza familiare».

In definitiva, la *ratio* della disciplina censurata non sarebbe correlata al dato formale del vincolo matrimoniale, quanto piuttosto al profilo sostanziale del rapporto affettivo-familiare che lega il titolare del diritto di credito al soggetto obbligato. Il giudice, pertanto, ravvisa un'omogeneità tra le fattispecie poste a raffronto e la riferibilità anche alla convivenza di fatto della *ratio* legis propria della norma censurata. L'esclusione degli stabili conviventi dall'ambito applicativo della norma denunciata apparirebbe, pertanto, priva di una ragionevole giustificazione e lesiva del principio di eguaglianza.

5.- In via subordinata, il giudice *a quo* lamenta la lesione anche degli artt. 2 e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 9 e 33 CDFUE.

L'art. 2 Cost., nel garantire le formazioni sociali familiari e i diritti dei singoli all'interno delle stesse, imporrebbe al legislatore di rispettare, in pari tempo, l'armonia familiare e le situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i componenti.

La mancata sospensione della prescrizione fra conviventi farebbe gravare sul partner creditore l'onere di compiere atti interruttivi della prescrizione che potrebbero incrinare i rapporti familiari, in spregio all'art. 2 Cost.

Ad avviso del Tribunale di Firenze, se è vero che la *ratio* dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. è quella di valorizzare le «posizioni individuali dei membri della famiglia rispetto alla conservazione dell'unità familiare» (è citata Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 14 dicembre 2018, n. 32524) e se è vero altresì che l'istanza di conservazione della comunità familiare avrebbe consistenza costituzionale a prescindere dal vincolo coniugale (artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nonché agli artt. 9 e 33 CDFUE), risulterebbe irragionevole l'omessa previsione in tali casi di un istituto idoneo a salvaguardare quei medesimi valori in presenza di una convivenza di fatto. Anche in questo tipo di rapporti dovrebbe potersi presumere - secondo l'*id quod plerumque accidit* - che atti volti a compulsare l'adempimento del convivente-debitore siano idonei a compromettere la stabilità, la serenità e l'unità del nucleo familiare.

6.- Il rimettente precisa, inoltre, che l'inizio e la cessazione della convivenza familiare sono connotati da elementi che, pur privi di formalismo (salvo il caso delle convivenze registrate), hanno comunque una rilevanza oggettiva. In particolare, il giudice *a quo* rileva che il formalismo non è affatto una precondizione per applicare le cause di sospensione della prescrizione, tant'è che lo stesso legislatore ha previsto talune cause che non richiedono un atto formale idoneo ad attestare ex ante il decorrere del periodo di sospensione (richiama in proposito le ipotesi di cui al numero 7 e al numero 8 dell'art. 2941, primo comma, cod. civ.).



Il Tribunale di Firenze sottolinea, inoltre, che la disciplina legale contempla pacificamente atti interruttivi che richiedono la prova del verificarsi di presupposti di fatto, con l'effetto addirittura di azzerare il termine di prescrizione. Pertanto, «se gli atti che [...] comportano l'inizio di un nuovo periodo di prescrizione possono essere [...] privi di carattere formale idoneo ad assicurare certezza ex ante nel calcolo del termine prescrizionale, a fortiori ciò dovrebbe poter valere per l'istituto della sospensione della prescrizione, atteso che questa comporta un mero congelamento del termine».

L'estensione della disciplina dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. ai conviventi di fatto richiederebbe, dunque, null'altro che un accertamento giudiziale sull'inizio e sulla cessazione della stabile convivenza.

7.- Il 31 ottobre 2025 si è costituita, fuori termine, Elisabetta Santi.

### *Considerato in diritto*

8.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 117 del 2025), il Tribunale di Firenze, sezione terza civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. e «(occorrendo)» dell'art. 1, comma 18, della legge n. 76 del 2016, «nella parte in cui non prevedono che la prescrizione dei diritti sia sospesa anche fra conviventi stabili e legati, fra loro, da vincolo di affettività familiare», per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 9 e 33 CDFUE.

9.- Il giudice *a quo* ravvisa un'irragionevole disparità di trattamento tra coniugi e conviventi di fatto relativamente alla sospensione della prescrizione, posto che le medesime ragioni sostanziali che inducono a ritenere inesigibile il compimento di atti interruttivi del termine fra coniugi si rinvergono, tal quali, fra conviventi stabili.

In via subordinata, il rimettente ritiene lesi anche gli artt. 2 e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca, posto che la mancata sospensione della prescrizione fra conviventi di fatto farebbe gravare sul partner creditore l'onere di compiere atti interruttivi della prescrizione idonei a compromettere la stabilità, la serenità e l'unità del nucleo familiare.

Infine, il giudice *a quo* reputa violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 9 e 33 CDFUE.

10.- In rito, va dichiarata inammissibile quest'ultima censura per contraddittorietà e per carenza di motivazione.

Con riguardo all'art. 8 CEDU, lo stesso rimettente riconosce che la norma non può essere evocata quale autentico parametro interposto, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione del margine di apprezzamento che la giurisprudenza della Corte EDU riconosce agli Stati membri nella disciplina delle formazioni familiari. Cionondimeno, il giudice *a quo* non si limita a menzionare tale previsione quale supporto ermeneutico per sostenere il riconoscimento giuridico acquisito dalla famiglia di fatto, bensì la richiama quale autonoma norma interposta rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto poi agli artt. 9 e 33 CDFUE, il riferimento risulta del tutto fugace e privo di motivazione, difettando la dimostrazione che le disposizioni censurate ricadano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, condizione - quest'ultima - alla quale è subordinata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, «la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale» (sentenze n. 137 del 2025 e n. 85 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 69, n. 31 e n. 7 del 2025).

11.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., quest'ultimo sotto il duplice profilo della disparità di trattamento e dell'irragionevolezza intrinseca, sono fondate.

12.- In via preliminare, occorre rammentare che il censurato art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ., nella parte in cui limita la sospensione della prescrizione al rapporto «tra i coniugi», senza considerare anche il rapporto fra conviventi stabili, è stato oggetto già in passato di censure analoghe a quelle fatte valere nell'odierno giudizio; censure che la sentenza n. 2 del 1998 ha dichiarato non fondate, avvalendosi di due argomentazioni.

Da un lato, questa Corte ha ritenuto la disciplina applicabile al coniuge non idonea a svolgere la funzione di *tertium comparationis* rispetto al convivente di fatto, in ragione sia della stabilità e certezza che deriverebbero dal solo matrimonio, sia della reciprocità e corrispettività dei diritti e doveri che discenderebbero unicamente dal vincolo coniugale.

Da un altro lato, la convivenza di fatto è stata ritenuta incompatibile con i presupposti richiesti dalla sospensione della prescrizione, identificati in «precisi elementi formali e temporali». Secondo la sentenza n. 2 del 1998, «la stessa natura della prescrizione - istituto finalizzato a conferire stabilità a rapporti patrimoniali - impone per il decorso dei termini l'adozione di parametri di riferimento certi ed incontestabili», suscettibili di essere ravvisati soltanto nell'esistenza e nel venir meno «di un vincolo giuridico quale il matrimonio».





13.- A distanza di oltre un quarto di secolo da quella pronuncia, l'evoluzione dapprima giurisprudenziale e poi normativa consente di ravvisare i presupposti che rendono possibile - secondo la giurisprudenza di questa Corte - la rimeditazione del proprio precedente orientamento (in proposito, sentenze n. 24 del 2025 e n. 203 del 2024).

In particolare, si è progressivamente consolidato il riconoscimento della convivenza di fatto quale formazione familiare tutelata dall'art. 2 Cost., nel contesto della quale l'affectio e la solidarietà tra i componenti meritano la più ampia protezione (*infra*, punto 14). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito, nel tempo, il senso e i limiti entro cui la disciplina applicabile al coniuge può essere assunta quale *tertium comparationis* rispetto al convivente di fatto (*infra*, punti 15, 16 e 16.1.). Infine, anche alla luce di sviluppi normativi e giurisprudenziali, si è palesata la compatibilità tra la sospensione del termine di prescrizione e i caratteri propri della convivenza di fatto (*infra*, punto 16.2.).

14.- Quanto al primo profilo, giova anzitutto esaminare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

14.1.- Ancor prima della pronuncia n. 2 del 1998, questa Corte, con la sentenza n. 237 del 1986, aveva già affermato che «un consolidato rapporto, ancorché di fatto, non appare [...] costituzionalmente irrilevante quando si abbia riguardo al rilievo offerto al riconoscimento delle formazioni sociali e alle conseguenti intrinseche manifestazioni solidaristiche (art. 2 Cost.). Tanto più [in] presenza di prole».

Simile orientamento si è nel tempo consolidato e affinato.

La sentenza n. 404 del 1988 - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, primo comma, della legge 27 luglio del 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), nella parte in cui non prevedeva tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente more uxorio - ha ribadito che anche l'unione di fatto, in quanto formazione sociale tutelata dall'art. 2 Cost., merita protezione quando è caratterizzata da stabilità e da vincoli di solidarietà. Di seguito, la sentenza n. 8 del 1996, ripresa testualmente dalla pronuncia n. 140 del 2009, ha sottolineato che la convivenza di fatto non si deve «configurare [...] come forma minore del rapporto coniugale, riprovata o appena tollerata», dovendosi, viceversa, riconoscere a «entrambe la loro propria specifica dignità».

Da lì in poi, questa Corte ha iniziato ad avvalersi del lemma “famiglia” con riferimento alla stabile convivenza di fatto (sentenza n. 140 del 2009), evidenziando come essa generi «una relazione affettiva, tipica del “rapporto familiare” nell'ambito della platea dei valori solidaristici postulati dalle “aggregazioni” cui fa riferimento l'art. 2 Cost.» (sentenza n. 213 del 2016). Su tale presupposto, la pronuncia appena richiamata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera a), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), nella parte in cui non includeva il convivente tra i soggetti legittimati a fruire del permesso mensile retribuito per l'assistenza della persona disabile.

Nel medesimo solco si è collocata la sentenza n. 10 del 2024, che, a tutela dell'affettività in carcere, ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevedeva che la persona detenuta potesse essere ammessa a svolgere colloqui, senza il controllo a vista del personale di custodia, non solo con il coniuge o con la parte dell'unione civile, ma anche con la persona stabilmente convivente.

Ancora, questa Corte, dopo aver constatato che le convivenze di fatto oramai «sopravanzano, in numero, le famiglie fondate sul matrimonio», ha rilevato, con la sentenza n. 148 del 2024, l'affermarsi di «una concezione pluralistica della famiglia, dapprima nella società e quindi nella giurisprudenza, grazie anche all'impulso dato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia)», ribadendo la «piena dignità» della «famiglia composta da conviventi di fatto».

Su tali presupposti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 230-bis, terzo comma, e 230-ter cod. civ., nella parte in cui tali disposizioni non ricomprendevano tra i familiari anche il «convivente di fatto» e non qualificavano come impresa familiare quella a cui collabora quest'ultimo.

Infine, con la sentenza n. 197 del 2025, la Corte ha esteso al convivente di fatto il congedo straordinario finalizzato all'assistenza del familiare con disabilità grave previsto dall'art. 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente alla modifica normativa introdotta con l'art. 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio».



14.2.- Parallelamente all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, anche quella di legittimità ha dato il più ampio riconoscimento alla famiglia di fatto, ribadendo il suo inquadramento costituzionale nell'alveo dell'art. 2 Cost.

A tutela del convivente è stata ammessa la legittimazione iure proprio per i danni patrimoniali e non patrimoniali conseguenti alle lesioni gravissime o al decesso del partner (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 13 aprile 2018, n. 9178; sentenze 21 marzo 2013, n. 7128 e 28 marzo 1994, n. 2988) o del figlio unilaterale del convivente, che viva nel contesto della famiglia di fatto (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 21 aprile 2016, n. 8037). Al convivente stabile è stata, inoltre, riconosciuta una detenzione qualificata rispetto alla casa adibita a comune abitazione (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 27 aprile 2017, n. 10377; sezione prima civile, sentenza 11 settembre 2015, n. 17971; sezione seconda civile, sentenze 2 gennaio 2014, n. 7 e 21 marzo 2013, n. 7214).

In caso poi di scioglimento del legame, i giudici comuni hanno elaborato strumenti di tutela del convivente di fatto, facendo ricorso a rimedi generali del diritto delle obbligazioni che vanno dalla irripetibilità di prestazioni esecutive di obbligazioni naturali ex art. 2034 cod. civ. (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 2 gennaio 2025, n. 28 e sentenza 13 giugno 2023, n. 16864) al sorgere di crediti da arricchimento senza giusta causa ex art. 2041 cod. civ. (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 7 giugno 2018, n. 14732 e sentenza 15 maggio 2009, n. 11330).

Inoltre, dopo l'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, le Sezioni unite civili hanno affermato che l'«instaurazione di una nuova convivenza stabile [...] dà diritto a pretendere, finché permanga la convivenza, [...] contribuzioni economiche che non rilevano più per l'ordinamento solo quali adempimento di una obbligazione naturale, ma costituiscono [...] anche l'adempimento di un reciproco e garantito dovere di assistenza morale e materiale [...], benché non privo di precarietà nel suo divenire, in quanto legato al perdurare della situazione di fatto» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 5 novembre 2021, n. 32198).

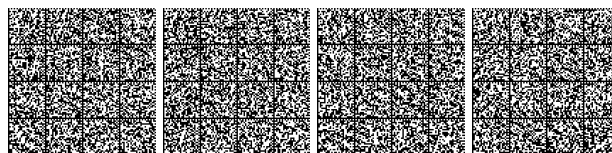
Si collega ai richiamati orientamenti anche la tendenza - in caso di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile - a computare l'eventuale periodo di convivenza prematrimoniale o antecedente all'unione civile, ai fini della determinazione dell'assegno di divorzio o di quello posto a favore della parte di una unione civile (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 27 dicembre 2023, n. 35969 e 18 dicembre 2023, n. 35385).

A queste e ad altre forme di riconoscimento della rilevanza giuridica della convivenza di fatto, in campo civilistico, si affiancano poi diversi interventi della giurisprudenza penale. Fra le varie pronunce, è doveroso segnalare, in particolare, l'applicazione analogica della causa di non punibilità di cui all'art. 384, primo comma, cod. pen., riferita a chi abbia commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore un prossimo congiunto (Cass., sez. un. pen., sentenza n. 10381 del 2021). Benché quest'ultima nozione fosse riferita dal legislatore solo a «gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nipoti» (art. 307, quarto comma, cod. pen.), i giudici di legittimità l'hanno applicata anche al convivente di fatto. Nello specifico, hanno ritenuto che, essendo la scusante finalizzata a evitare l'alternativa «tra l'adempimento di un dovere sanzionato penalmente e la protezione dei propri affetti, risulta del tutto "incoerente" negare che non ricorra la medesima condizione soggettiva, sia che si tratti di persone coniugate, sia che si tratti di persone conviventi. In entrambi i casi il conflitto interiore è identico. In entrambi i casi l'art. 384 cit. considera inesigibile la condotta oggetto della norma penale violata, per mancanza della "colpevolezza" dell'agente».

14.3.- Infine, come già constatato da questa Corte (sentenza n. 148 del 2024), non può tacersi il rilievo ermeneutico - in raccordo con l'art. 2 Cost. - sia dell'art. 8 CEDU, al quale la Corte EDU ha ricondotto anche le relazioni «che costituiscono "famiglia" in senso sociale, alla condizione che sussista l'effettività di stretti e comprovati legami affettivi» (sempre la citata sentenza n. 148 del 2024), sia dell'art. 9 CDFUE, che contempla il «diritto di costituire una famiglia» a latere «del diritto di sposarsi».

14.4.- Passando dall'evoluzione giurisprudenziale a quella normativa, deve prendersi atto che la fonte legislativa - dopo aver abbandonato il richiamo alla nozione di concubinato, risalente al codice penale del 1930 (art. 560, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 147 del 1969) - ha, nel tempo, riconosciuto quale formazione familiare la convivenza di fatto.

In particolare, il legislatore è intervenuto dapprima con discipline settoriali, ispirate all'esigenza di: i) attribuire diritti a favore dei conviventi di fatto (art. 3, comma 2, della legge 1° aprile 1999, n. 91, recante «Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti»; art. 4, comma 2, della legge 20 ottobre 1990, n. 302, recante «Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata»; l'art. 2, comma 1, lettera n), d.lgs. n. 105 del 2022); ii) dare riconoscimento e rilievo alla stabile convivenza affettiva (art. 199 del codice di procedura penale; art. 6, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Diritto del minore a una famiglia», come modificato dall'art. 6 della legge 28 marzo 2001, n. 149, recante «Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile»; art. 3



della legge 9 gennaio 2004, n. 6, recante «Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 417, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizioni e di inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali»; art. 5 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante «Norme in materia di procreazione medicalmente assistita»); *iii*) proteggere il minore nel contesto delle convivenze di fatto (artt. 330 e 333 cod. civ., come integrati dall'art. 37, commi 1 e 2, della legge n. 149 del 2001).

Di seguito, con la legge n. 76 del 2016, il legislatore ha introdotto una disciplina che ambisce a un approccio di tipo sistematico (art. 1, commi da 36 a 65), nel contesto di un intervento che, in generale, si è fatto interprete di una «concezione pluralistica della famiglia» (sentenza n. 148 del 2024), evocando, all'art. 1, comma 1, le formazioni sociali «ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

Collocandosi nel solco tracciato dall'evoluzione giurisprudenziale, oltre che dottrinale, il legislatore ha identificato la nozione di conviventi di fatto, riferendola a «due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale», oltre che «non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile» (art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016).

Inoltre, a fini meramente probatori, ha stabilito che l'accertamento della stabile convivenza possa fare riferimento alla dichiarazione anagrafica di cui agli artt. 4 e 13, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente).

Infine, il legislatore ha approntato un complesso di tutele a favore dei componenti della famiglia di fatto, spesso recependole dagli stessi sviluppi giurisprudenziali, e ha valorizzato, in conformità alla natura propria di tale istituto, il possibile ricorso all'autonomia privata, regolando i contratti di convivenza.

15.- Evocati i principali tasselli dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, che hanno attribuito piena dignità alla formazione familiare in esame e hanno reso ulteriormente chiari e definiti i suoi tratti identificativi, occorre precisare l'impostazione accolta da questa Corte nell'estendere al convivente di fatto norme previste a favore del coniuge.

La giurisprudenza costituzionale, da un lato, ha escluso una generale equivalenza fra la disciplina concernente il vincolo matrimoniale e quella relativa alla convivenza di fatto, ove solo si consideri che quest'ultimo legame tende a sottrarsi al complesso degli effetti che scaturiscono dal matrimonio (sentenze n. 148 e n. 66 del 2024, n. 170 del 2014 e n. 138 del 2010).

Da un altro lato, tuttavia, nel raffronto tra convivenza di fatto e rapporto coniugale, ha ammesso la «“comparabilità delle discipline riguardanti aspetti particolari dell'una e dell'altro che possano presentare analogie ai fini del controllo di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione” (sentenza n. 8 del 1996; ordinanza n. 121 del 2004)» (sentenza n. 140 del 2009).

In sostanza, con riferimento a specifiche norme - tanto più se estranee alla peculiare disciplina giusfamiliare - è ben possibile «“riscontrare [tra i due istituti] caratteristiche tanto comuni da rendere necessaria una identità di disciplina, che questa Corte può garantire attraverso il controllo di ragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost.” (sentenza n. 140 del 2009)» (sentenza n. 148 del 2024).

16.- Tanto premesso, occorre rilevare che la norma censurata, da un lato, attiene alla disciplina generale della «[t]utela dei diritti» e concerne l'istituto della prescrizione, che la stessa giurisprudenza di questa Corte associa alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. (sentenza n. 86 del 2025). Da un altro lato, e soprattutto, essa evidenzia una *ratio* suscettibile di operare nei medesimi termini con riferimento ai coniugi e ai conviventi di fatto.

16.1.- Nel disporre che «[l]a prescrizione rimane sospesa [...] tra i coniugi», l'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. intende preservare l'affetto e l'unità familiare.

Tramite l'istituto della sospensione, l'ordinamento riconosce che, in presenza di uno stabile legame affettivo di coppia, non è esigibile l'esercizio di atti interruttivi della prescrizione, che preludono a un possibile contenzioso e sono percepiti come lesivi della fiducia reciproca.

Simile finalità si incentra, dunque, sulla tutela del vincolo affettivo di coppia che la Costituzione protegge sia che esso origini da un atto, qual è il matrimonio, come previsto dall'art. 29 Cost., sia che scaturisca dalla stabilità del rapporto di convivenza, dando luogo a una formazione sociale familiare, che rinviene il proprio fondamento nell'art. 2 Cost.

Pertanto, non diversamente da quanto è dato constatare rispetto al coniuge, non si può esigere dal convivente di fatto, che vanti un credito nei confronti dell'altro, l'onere di esercitare la pretesa, e, più in generale, di far valere il diritto soggetto a prescrizione, compromettendo la stabilità, l'armonia e l'unità del rapporto affettivo.

Il convivente di fatto, così come il coniuge, non può essere posto dinanzi all'alternativa tra il sacrificio del legame affettivo e di fiducia reciproca che fa da collante al nucleo familiare e la compressione della possibilità di far valere il proprio diritto. Senza atti interruttivi della prescrizione, infatti, il diritto tanto più è destinato al sacrificio quanto più lungo e duraturo si rivela il vincolo affettivo.





Una tale alternativa, oltre a differenziare in modo irragionevole il convivente di fatto rispetto al coniuge, è destinata a incidere negativamente su interessi riconducibili all'art. 2 Cost.

16.2.- A ciò si aggiunga che non può condividersi l'idea che i caratteri propri dell'istituto della sospensione della prescrizione sarebbero tali da giustificare il diverso trattamento del coniuge rispetto al convivente di fatto.

Si deve, infatti, rimeditare la tesi secondo cui la sospensione della prescrizione debba radicarsi su presupposti costituiti da «precisi elementi formali e temporali che si ravvisano nel coniugio e non nella libera convivenza» (sentenza n. 2 del 1998).

16.2.1.- Anzitutto, occorre segnalare che, proprio nell'interpretazione dell'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ., la giurisprudenza di legittimità ha progressivamente abbandonato una lettura della causa di sospensione formalisticamente riferita allo status di coniuge, privilegiando, viceversa, una lettura incentrata sulla tutela della dimensione sostanziale del rapporto. A partire da una sentenza del 2014 (Cass. n. 7981 del 2014), si è affermato, infatti, l'orientamento secondo cui, con la separazione legale tra i coniugi, cessa l'applicabilità della sospensione della prescrizione, pur non essendo ancora sciolto il vincolo matrimoniale. Tale principio è stato confermato anche da un recente intervento (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 16 febbraio 2025, n. 3979), che ha ribadito come la sospensione operi solo fintantoché persista l'affectio, che è la sola *ratio* idonea a giustificare l'applicazione della norma censurata.

Si conferma, dunque, che il dato rilevante ai fini della sospensione della prescrizione non è l'esistenza del vincolo matrimoniale, bensì la sussistenza di un legame affettivo di coppia e di una comunione di vita, ben presenti anche nella convivenza di fatto, che rendono moralmente inesigibili gli atti interruttivi della prescrizione.

16.2.2.- L'approccio non formale adottato dalla giurisprudenza nell'identificare i presupposti cui soggiace la sospensione della prescrizione trova, del resto, conferma in varie previsioni legali, nelle quali il periodo della sospensione o il momento dell'interruzione sono correlati a eventi il cui accertamento si effettua di necessità a posteriori. Basti, al riguardo, evocare: *i*) l'art. 2941, primo comma, numero 8), cod. civ., che sospende la prescrizione fintantoché non viene scoperto il dolo del debitore nell'occultare l'esistenza del debito, situazione la cui sussistenza e durata possono essere accertate solo ex post in sede giudiziale, richiedendo la prova di un elemento soggettivo; *ii*) l'art. 2942, primo comma, numero 1), cod. civ., che sospende la prescrizione contro i minori non emancipati e gli interdetti non solo nei casi in cui non abbiano un rappresentante legale, ma anche qualora questi si trovi in conflitto di interessi con il minore o l'interdetto, circostanza la cui esistenza e durata devono essere provate necessariamente a posteriori (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 6 dicembre 2024, n. 31310; sezione seconda civile, sentenza 19 luglio 2012, n. 12490; sezione prima civile, sentenza 1° febbraio, 2007, n. 2211); *iii*) infine, l'art. 2944 cod. civ., che indica come causa di interruzione della prescrizione il riconoscimento del diritto «da parte di colui contro il quale il diritto stesso può essere fatto valere», senza prevedere che a tal fine si debbano rispettare specifiche forme.

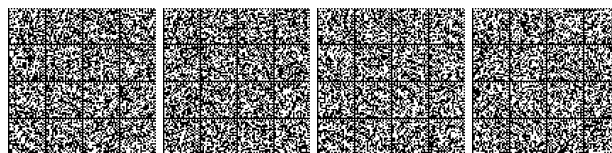
Del resto, l'istituto della prescrizione mira a garantire la certezza del diritto tra le parti di un rapporto e non nei confronti dei terzi, tant'è che essa non è rilevabile d'ufficio (art. 2938 cod. civ.), deve essere eccepita e può essere oggetto di rinuncia una volta maturata (art. 2939 cod. civ.).

Non vi è, pertanto, alcuna esigenza sistematica che imponga la sussistenza di presupposti formali, certi a priori, onde delimitare il periodo di sospensione della prescrizione, il che conferma che non basta invocare la mancanza di simili requisiti, nel rapporto di convivenza di fatto, per giustificare la sua diversità di trattamento rispetto alla relazione fra coniugi.

16.2.3.- Ai fini dell'applicabilità della sospensione della prescrizione basta, infatti, poter verificare con certezza, anche solo a posteriori, il periodo durante il quale l'istituto opera.

Ebbene, sia il legislatore sia la giurisprudenza costituzionale e di legittimità danno per presupposta la possibilità di provare la sussistenza della convivenza di fatto relativamente a un arco temporale di riferimento. E questo si desume anche da previsioni e da ricostruzioni ermeneutiche antecedenti alla stessa legge n. 76 del 2016, che ha offerto uno strumento agevolato di prova della convivenza di fatto tramite la registrazione anagrafica.

La legge n. 149 del 2001, che ha riformato la disciplina dell'adozione, prevede la possibilità di sommare al periodo di convivenza post-coniugale il periodo di convivenza pre-coniugale, onde consentire di accedere all'istituto dell'adoptione plena (*supra*, punto 14.3.). Analogamente, la giurisprudenza di legittimità ritiene che, in caso di scioglimento del matrimonio o dell'unione civile, si debba sommare il periodo della convivenza di fatto antecedente al matrimonio o all'unione civile a quello successivo a tali atti, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'assegno di divorzio o dell'assegno che spetta al partner dell'unione civile (*supra*, punto 14.2.). Infine, questa stessa Corte ha stabilito che, per tutto il periodo della convivenza, spettano i permessi mensili di assistenza, nonché il congedo straordinario al convivente di fatto di una persona con grave disabilità (sentenze n. 213 del 2016 e n. 197 del 2025); analogamente, sempre con riferimento al periodo della convivenza, ha ritenuto riferibili al partner di una unione di fatto le stesse tutele di cui gode il coniuge nell'ambito dell'impresa familiare (sentenza n. 148 del 2024 e *supra*, punto 14.1.).





Proprio in quest'ultima sentenza si è evidenziata la funzione probatoria della registrazione anagrafica della convivenza di fatto e, pertanto, si è escluso che tale registrazione possa costituire una condicio sine qua non ai fini dell'applicazione della relativa disciplina (nello stesso senso sentenza n. 197 del 2025). Non diversamente, nel contesto in esame, deve riaffermarsi che l'introduzione, con l'art. 1, comma 37, della legge n. 76 del 2016, della possibilità di registrare la convivenza di fatto offre uno strumento probatorio agevolato, ma non impedisce di attestare in altro modo - con ogni mezzo di prova - la sua esistenza e la sua durata.

17.- Posto, dunque, che non trova conferma l'idea di una presunta incompatibilità fra l'istituto della sospensione della prescrizione e i caratteri propri della convivenza di fatto, deve ribadirsi l'irragionevole disparità di trattamento che l'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. determina fra il coniuge e il convivente di fatto, unitamente alla lesione di interessi tutelati dall'art. 2 Cost.

Come già evidenziato (punto 16.1.), sia che il vincolo affettivo scaturisca dal matrimonio sia che origini da una convivenza stabile, non è esigibile una condotta interruttiva della prescrizione capace di inficiare quello stesso legame sul quale si radica l'unità familiare. In ambo i casi non è dato imporre un onere che si traduce nell'alternativa fra il sacrificio del rapporto affettivo, da un lato, e il rischio di compromettere la tutela del proprio diritto, dall'altro lato; un bivio che, nell'una e nell'altra direzione, conduce a un contrasto con l'art. 2 Cost.

Simile alternativa palesa, dunque, non solo una irragionevole disparità di trattamento fra coniuge e convivente di fatto e una lesione dell'art. 2 Cost., ma anche una irragionevolezza intrinseca.

Quest'ultima, in particolare, è tanto più evidente, ove si consideri che, mentre in fase di scioglimento del legame di convivenza, la giurisprudenza fa sorgere crediti da ingiustificato arricchimento a favore del convivente che abbia contribuito alla formazione del patrimonio comune (*supra*, punto 14.2.), all'opposto, la norma censurata tende a far perdere la titolarità di crediti, che possono derivare dal contributo finanziario prestato all'altro convivente per sostenere beni o attività di cui quest'ultimo sia esclusivo titolare.

18.- Alla luce delle considerazioni svolte, l'art. 2941, primo comma, numero 1), cod. civ. va dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra i conviventi di fatto.

L'utilizzo di quest'ultimo sintagma è tale da ricomprendere - alla luce della definizione di cui all'art. 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016 - tanto il convivente di una coppia eterosessuale, quanto quello di una coppia dello stesso sesso. Questo esclude la necessità di intervenire - come ipoteticamente prospettato dal rimettente - sull'art. 1, comma 18, della citata legge n. 76 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 1), del codice civile, nella parte in cui non prevede che la prescrizione rimane sospesa tra i conviventi di fatto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



## N. 8

Ordinanza 12 - 26 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento del Comune di Napoli nei giudizi, in via incidentale, aventi a oggetto disposizione statale che consente a società aggiudicataria di apposita procedura di affidamento, partecipata da altre società precedentemente iscritte nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, di prescindere dall'iscrizione a tale albo, nonché dai requisiti finanziari, tecnici, di onorabilità e professionalità previsti dalla normativa di riferimento - Sussistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti dedotti nei giudizi a quibus - Ammissibilità degli interventi.**

- Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, art. 3, comma 14-*septies*.
- Costituzione, artt. 3, 25, 41, 76, 77, 97, 101, 102, 111 e 117, commi primo e secondo, lettera *e*); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 102.

## 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

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-*septies*, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15, promossi dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, in composizione monocratica, sezioni 29 e 1, con ordinanze del 18 giugno 2025 e del 13 giugno 2025, iscritte, rispettivamente, ai numeri 191 e 192 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Municipia spa e di F. L., nonché gli atti di intervento del Comune di Napoli;  
viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sulla ammissibilità degli interventi, depositate dal Comune di Napoli;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;  
deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.

Rilevato che la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, in composizione monocratica, sezione 29, con ordinanza del 18 giugno 2025, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2025, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 77, 101, 102, 111 e 117, commi primo, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 14-*septies*, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 (Disposizioni urgenti in materia di termini normativi), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2025, n. 15;



che, nel corso di un diverso giudizio, davanti ad altro giudice monocratico, la sezione 1 della stessa Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, con ordinanza del 13 giugno 2025, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del suddetto art. 3, comma 14-*septies*, in riferimento agli artt. 3, 25, 41, quest'ultimo in relazione all'art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché degli artt. 76, 97, 111, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, e 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che in entrambi i giudizi, con un identico atto depositato il 16 ottobre 2025, è intervenuto il Comune di Napoli, chiedendo altresì, con separate istanze depositate nella stessa data, la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che i ricorrenti nei giudizi principali contestano la validità di atti di accertamento di tributi del Comune di Napoli in quanto emessi da un soggetto, Napoli obiettivo valore srl, non iscritto nell'albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali);

che il Comune di Napoli, all'esito di una procedura di gara svolta secondo il procedimento della finanza di progetto, ha affidato la gestione delle proprie entrate tributarie ed extratributarie a Municipia spa, la quale ha poi costituito Napoli obiettivo valore srl, quale «società di progetto» ai sensi dell'art. 184 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e della specifica previsione del disciplinare di gara;

che, ad avviso dei giudici rimettenti, la definizione del giudizio richiederebbe necessariamente l'applicazione del censurato art. 3, comma 14-*septies*, disposizione che, dettando disposizioni di interpretazione autentica del richiamato art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, contrasterebbe sotto plurimi profili con i parametri evocati;

che, a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, il Comune di Napoli fa valere l'effetto conseguente all'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, consistente nella perdita di gettito definitiva e irrecuperabile, considerato il periodo d'imposta al quale si riferiscono i tributi in contestazione nei giudizi principali;

che, pertanto, l'ente sarebbe titolare di un interesse qualificato, concreto e attuale, alla conservazione di specifiche pretese tributarie, la cui esistenza dipenderebbe in modo diretto e immediato dalla permanenza in vita della disposizione censurata.

Considerato che i giudizi sull'ammissibilità degli interventi del Comune di Napoli possono essere riuniti, essendo gli argomenti dell'interveniente identici in entrambi i giudizi di legittimità costituzionale iscritti ai numeri 191 e 192 reg. ord. del 2025, aventi a oggetto, d'altro canto, la stessa disposizione;

che il Comune di Napoli non è parte dei giudizi principali;

che, in base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», dovendo intendere per tale rapporto «quello oggetto del giudizio *a quo*» (da ultimo, ordinanza n. 60 del 2025);

che gli interventi in esame sono ammissibili;

che l'interveniente è l'ente locale titolare delle entrate tributarie, affidate in gestione mediante concessione a un soggetto privato, accertate con gli atti di cui si controverte nei giudizi principali (per una fattispecie analoga, sentenza n. 156 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto);

che, pertanto, esso è interessato all'applicazione della disposizione censurata in tali giudizi, attinente ai requisiti di cui devono essere in possesso i soggetti abilitati ad effettuare le attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni;

che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata priverebbe di base legale gli atti oggetto dei giudizi a quibus, senza che residui per l'ente locale la possibilità di adottarne di nuovi per gli stessi periodi di imposta, stante il tempo decorso;

che, quindi, l'interveniente ha un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato ai rapporti dedotti nei giudizi, che lo legittima a intervenire, poiché «un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale produrrebbe un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva» dello stesso (sentenza n. 98 del 2019 e ordinanza n. 85 del 2025; nello stesso senso, sentenza n. 159 del 2019, punto 2 del Considerato in diritto, e ordinanza n. 111 del 2020).

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



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,**1) dichiara ammissibili gli interventi spiegati dal Comune di Napoli;**2) autorizza l'interveniente a prendere visione e trarre copia degli atti processuali dei presenti giudizi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2026.

F.to:

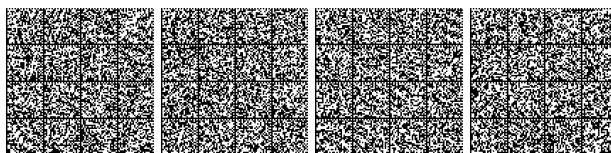
Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_260008





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 dicembre 2025*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

- Volontariato – Terzo settore – Norme della Provincia autonoma di Bolzano – Modifica alla legge provinciale n. 7 del 2025 (Istituzione dell’Elenco provinciale degli enti che svolgono attività di interesse generale e disposizioni in materia di Terzo settore) – Effetti della cancellazione di un ente dal Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore (RUNTS) e disciplina della devoluzione dell’incremento patrimoniale nel caso di domanda di permanenza nell’elenco provinciale – Sospensione, fino all’entrata in vigore di una norma statale di coordinamento tra la disciplina statale e provinciale, dell’efficacia dell’art. 7, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2025, recante la previsione che, in caso di cancellazione dal Registro unico nazionale, l’ente può presentare domanda di permanenza nell’elenco provinciale e che, in caso di accoglimento, l’ente è esonerato dalla devoluzione dell’incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui è stato iscritto nel Registro unico nazionale – Previsione che la norma statale di coordinamento sia volta a prevedere che, in caso di cancellazione dell’ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell’elenco provinciale, l’obbligo di devoluzione dell’incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore è differito al momento della cancellazione dell’ente dall’elenco provinciale.**
- Legge della Provincia di Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2025-2027 e altre disposizioni), art. 4, comma 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 14 ottobre 2025, n. 12, recante «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2025-2027 e altre disposizioni», pubblicata nel Supplemento n. 3 al *Bollettino Ufficiale* della Regione autonoma Trentino-Alto Adige – Südtirol del 16 ottobre 2025, n. 42;

In virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 11 dicembre 2025.

*Premessa*

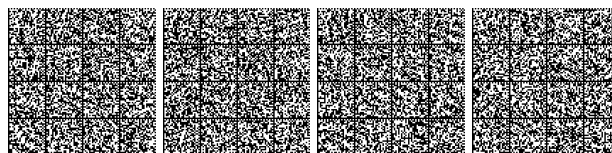
L’art. 4, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano del 14 ottobre 2025, n. 12, rubricata «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2025-2027 e altre disposizioni», così dispone:

«2. Dopo il comma 4 dell’art. 7 della legge provinciale 8 luglio 2025, n. 7, è inserito il seguente comma: “4-bis. L’efficacia del comma 4 è sospesa fino all’entrata in vigore di una norma statale di coordinamento tra la disciplina statale e provinciale, volta a prevedere che, in caso di cancellazione dell’ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell’elenco provinciale, l’obbligo di devoluzione dell’incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore è differito al momento della sua cancellazione dall’elenco provinciale”».

A sua volta, il richiamato art. 7, comma 4, della legge della Provincia di Bolzano 8 luglio 2025, n. 7 (di seguito al quale è inserito il comma 4-bis ad opera della legge oggetto del presente ricorso), dispone come segue:

«In caso di cancellazione dal Registro unico nazionale, l’ente può presentare domanda di permanenza nell’elenco provinciale. Qualora l’ufficio provinciale competente in materia di volontariato, verificata la sussistenza dei requisiti previsti per l’iscrizione nell’elenco provinciale di cui agli articoli 3, 4 e 5, accolga la domanda, l’ente non deve devolvere l’incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui è stato iscritto nel Registro unico nazionale. In caso di rigetto della domanda, la cancellazione dell’ente dall’elenco provinciale ha effetto retroattivo dalla cancellazione dal Registro unico nazionale e comporta l’obbligo di devolvere l’incremento patrimoniale».

L’art. 4, comma 2, della legge provinciale 14 ottobre 2025, n. 12, presenta profili di illegittimità costituzionale: il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, e a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, sulla base dei seguenti motivi.



1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e degli articoli 9 e 50 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, quali norme statali interposte.*

1.1 La disposizione oggetto di censura intende dunque sospendere l'efficacia dell'art. 7, comma 4, della precedente legge provinciale n. 7 del 2025, sino all'adozione della pertinente disciplina nazionale di coordinamento.

Va osservato, al riguardo, che già tale ultima disposizione (ovvero l'art. 7, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2025, di seguito al quale l'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2025 ha inserito il comma 4-bis, oggetto specifico del presente ricorso), nel prevedere che «in caso di cancellazione dal Registro unico nazionale, l'ente» possa «presentare domanda di permanenza nell'elenco provinciale» e, in caso di accoglimento della domanda, l'ente stesso sia esonerato dall'obbligo di «devolvere l'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui è stato iscritto nel Registro unico nazionale» [obbligo avente invece efficacia retroattiva «dalla cancellazione» dal Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore (di seguito, RUNTS) in caso di rigetto della domanda], appare in contrasto con la disciplina nazionale di riferimento in tema di cancellazione degli enti del Terzo settore dal predetto RUNTS, e di obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale, secondo quanto previsto dagli articoli 9 e 50 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 177.

Per immediatezza di consultazione, si riporta di seguito il testo integrale degli articoli 9 e 50 del decreto legislativo n. 117 del 2017:

«Art. 9 (*Devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento*). — 1. In caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo è devoluto, previo parere positivo dell'Ufficio di cui all'art. 45, comma 1, e salva diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri enti del Terzo settore secondo le disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente o, in mancanza, alla Fondazione Italia Sociale. Il parere è reso entro trenta giorni dalla data di ricezione della richiesta che l'ente interessato è tenuto a inoltrare al predetto Ufficio con raccomandata a/r o secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, decorsi i quali il parere si intende reso positivamente. Gli atti di devoluzione del patrimonio residuo compiuti in assenza o in difformità dal parere sono nulli».

«Art. 50 (*Cancellazione e migrazione in altra sezione*). — 1. La cancellazione di un ente dal Registro unico nazionale avviene a seguito di istanza motivata da parte dell'ente del Terzo settore iscritto o di accertamento d'ufficio, anche a seguito di provvedimenti della competente autorità giudiziaria ovvero tributaria, divenuti definitivi, dello scioglimento, cessazione, estinzione dell'ente ovvero della carenza dei requisiti necessari per la permanenza nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

2. L'ente cancellato dal Registro unico nazionale per mancanza dei requisiti che vuole continuare a operare ai sensi del codice civile deve preventivamente devolvere il proprio patrimonio ai sensi dell'art. 9, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro unico nazionale.

3. Se vengono meno i requisiti per l'iscrizione dell'ente del Terzo settore in una sezione del Registro ma permangono quelli per l'iscrizione in altra sezione del Registro stesso, l'ente può formulare la relativa richiesta di migrazione che deve essere approvata con le modalità e nei termini previsti per l'iscrizione nel Registro unico nazionale.

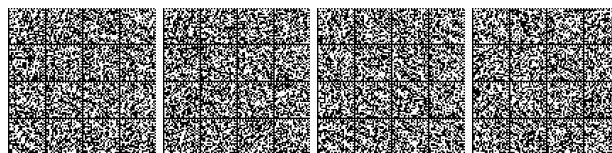
4. Avverso il provvedimento di cancellazione dal Registro, è ammesso ricorso avanti al Tribunale amministrativo competente per territorio».

1.2 Per quanto in particolare ora rileva, invero, l'art. 50, comma 2, del decreto legislativo appena citato prevede che «l'ente cancellato dal Registro unico nazionale per mancanza dei requisiti che vuole continuare a operare ai sensi del codice civile deve previamente devolvere il proprio patrimonio ai sensi dell'art. 9, limitatamente all'incremento patrimoniale negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro unico nazionale».

Detta devoluzione, ai sensi del richiamato art. 9, deve essere effettuata, «previo parere positivo dell'ufficio di cui all'art. 45, comma 1(1), e salvo diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri enti del Terzo settore secondo le disposizioni statutarie o dell'organo competente o, in mancanza, alla Fondazione Italia Sociale».

Il complesso dispositivo appena riportato ha la evidente finalità di evitare che le risorse patrimoniali accumulate in virtù della fruizione dei regimi fiscali agevolativi — applicati ai predetti enti e subordinati ai requisiti di meritevolezza previsti dalla normativa statale — a seguito della cancellazione dell'ente dal Registro, vengano distolte dalle finalità di ordine generale per il perseguimento delle quali sono orientati i citati regimi fiscali.

(1) Per immediata consultazione, si riporta di seguito il testo dell'art. 45 del decreto legislativo n. 117 del 2017: «Art. 45 (Del Registro unico nazionale del Terzo settore). — 1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Registro unico nazionale del Terzo settore, operativamente gestito su base territoriale e con modalità informatiche in collaborazione con ciascuna Regione e Provincia autonoma, che, a tal fine, individua, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la struttura competente. Presso le Regioni, la struttura di cui al periodo precedente è indicata come "Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore". Presso le Province autonome la stessa assume la denominazione di "Ufficio provinciale del Registro unico nazionale del Terzo settore". Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua nell'ambito della dotazione organica dirigenziale non generale disponibile a legislazione vigente la propria struttura competente di seguito indicata come "Ufficio statale del Registro unico nazionale del Terzo settore". 2. Il registro è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica».



La devoluzione dell'incremento patrimoniale maturato durante la permanenza nel RUNTS, come si è visto, è infatti prevista, per espressa disposizione degli articoli 9 e 50 del decreto legislativo luglio 2017, n. 117 (recante il «Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»), al momento della cancellazione dal già menzionato Registro.

La norma statale, quindi, stabilisce una diretta correlazione, anche temporale, tra incremento patrimoniale e permanenza nel RUNTS.

L'iscrizione nel RUNTS, nonché le attività svolte dagli organi competenti per la verifica della sussistenza dei requisiti che legittimano la permanenza nello stesso Registro, garantiscono dunque il rispetto delle finalità di interesse generale per le quali il Codice del Terzo settore (CTS) prevede la concessione, agli enti ivi iscritti, di benefici anche di carattere fiscale.

In forza della norma adottata, a seguito della fuoriuscita dal RUNTS, gli enti con sede nelle province autonome sarebbero chiamati a devolvere l'incremento patrimoniale derivante da vantaggi economici e agevolazioni tributarie previsti dalle disposizioni nazionali solo al momento dello scioglimento o della effettiva fuoriuscita anche dall'elenco provinciale, così determinando, tra l'altro, anche una disparità con gli ETS esterni ai territori sopra menzionati.

1.3 Al fine di armonizzare con la legislazione statale la norma di cui all'art. 7, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2025, la Provincia di Bolzano ha introdotto, attraverso il denunciato art. 4, comma 2, della legge 14 ottobre 2025, n. 12 (recante «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano 2025-2027 e altre disposizioni»), la previsione della temporanea sospensione dell'efficacia dell'art. 7, comma 4, della richiamata legge n. 7 del 2025.

Detta sospensione è disposta, come si è visto, «fino all'entrata in vigore di una norma statale di coordinamento tra la disciplina statale e provinciale, volta a prevedere che, in caso di cancellazione dell'ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell'elenco provinciale, l'obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore è differito al momento della sua cancellazione dall'elenco provinciale».

La norma appena riportata, dunque, nel prevedere la temporanea sospensione dell'efficacia della disposizione, in materia di incremento patrimoniale maturato dagli enti del Terzo settore, sino all'adozione della pertinente disciplina statale di coordinamento, ha, tuttavia, esteso illegittimamente la propria previsione all'ambito di competenza statale, laddove indica che essa (la disciplina statale di coordinamento, appunto) dovrà prevedere che «in caso di cancellazione dell'ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell'elenco provinciale, l'obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore» sia «differito al momento della sua cancellazione dall'elenco provinciale».

Di qui la denunciata illegittimità costituzionale della disposizione in rassegna.

Ai fini della salvaguardia della competenza statale in materia di regolamentazione del Terzo settore, riconducibile alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, in materia di «ordinamento civile», infatti, la disposizione di cui al comma 4-*bis* dell'art. 7 della legge provinciale 8 luglio 2025, n. 7, come introdotto dall'art. 4 della legge provinciale n. 12 del 2025, avrebbe dovuto limitarsi a prevedere la mera sospensione dell'efficacia del disposto del comma 4, in tema di devoluzione patrimoniale, fino all'entrata in vigore della normativa statale di coordinamento, attualmente *in itinere*, omettendo anticipazioni sui contenuti della futura disciplina statale: ciò nel rispetto del principio di ripartizione della competenza legislativa e del rispetto di gerarchia tra le fonti.

1.4 Va al riguardo evidenziato che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'«ordinamento civile». L'«ordinamento civile», com'è noto, comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltretutto di assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003)» (così, tra le altre, Corte costituzionale n. 185/2018; nello stesso senso, si veda anche Corte costituzionale n. 131/2020).

La disciplina del Terzo settore è dunque pacificamente ricondotta alla materia afferente l'ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, che risulta perciò violata dall'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2025.



2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12, per violazione dell'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, di «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».*

Il denunziato art. 4, comma 2, della legge provinciale di Bolzano n. 12 del 2025, presenta poi un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, con riferimento a quanto previsto dall'art. 107(2) del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, di «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».

In base a tale ultima disposizione (comma 2), «per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano», deve essere sentita la «speciale commissione» istituita «in seno» alla «commissione paritetica» di cui al comma 1 dello stesso art. 107.

Si tratta di una commissione, e di una «speciale» sottocommissione, rispettivamente costituite con rappresentanti dello Stato, della Regione e delle due province autonome, la prima, e dello Stato e della Provincia autonoma di Bolzano, la seconda.

Più in particolare, la commissione speciale istituita in seno alla prima — con specifica competenza, come accennato, «per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano» — è «composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della provincia».

La finalità della disposizione è chiaramente quella di individuare un luogo nel quale le eventuali diversità di posizioni tra lo Stato e, per quel che ora interessa, la Provincia autonoma di Bolzano, possano trovare una preventiva composizione, prima dell'adozione delle relative disposizioni normative.

Ebbene, tale *iter* procedurale non risulta rispettato nel caso di specie, così determinandosi un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2025, che, in materia riservata alla esclusiva competenza dello Stato, illegittimamente prefigura, come esposto *sub* 1), il contenuto di una futura disciplina statale, oltre tutto senza nemmeno il preventivo parere della speciale commissione all'uopo istituita dall'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972.

In conclusione, alla luce delle sopra indicate considerazioni, l'art. 4, comma 2, della legge provinciale di Bolzano del 14 ottobre 2025, n. 12, integra un'ipotesi di conflitto di competenza ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per contrasto:

con l'art. 117, comma 2, lettera l), nella parte in cui, al comma 2, dopo aver previsto che l'efficacia del comma 4 della legge provinciale Bolzano n. 7 del 2025 è sospesa fino all'entrata in vigore di una norma statale di coordinamento tra la disciplina statale e provinciale, dispone che la norma statale sia «volta a prevedere che, in caso di cancellazione dell'ente dal Registro unico nazionale e di permanenza nell'elenco provinciale, l'obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale a favore di altri enti del Terzo settore è differito al momento della sua cancellazione dall'elenco provinciale»;

con l'art. 107 del Testo unificato delle leggi sullo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972), in quanto la norma provinciale, anziché attendere l'entrata in vigore di una norma statale di coordinamento, anticipa il contenuto di quest'ultima, finendo con il sostituirsi anche alle determinazioni della commissione paritetica per l'adozione delle norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano.

#### PER TUTTO QUANTO SOPRA DEDOTTO E CONSIDERATO

*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato, ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare — in accoglimento delle suesposte censure — la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.*

(2) Per immediata consultazione, si riporta di seguito il testo dell'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972: «Art. 107. Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino. In seno alla commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino; uno di quelli in rappresentanza della provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano. La maggioranza dei consiglieri provinciali del gruppo linguistico tedesco o italiano può rinunciare alla designazione di un proprio rappresentante in favore di un appartenente al gruppo linguistico ladino».





Si deposita la seguente documentazione:

- 1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri adottata il giorno 11 dicembre 2025, con allegata relazione;
- 2) copia della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 ottobre 2025, n. 12.

Roma, 15 dicembre 2025

Avvocati dello Stato: CASELLI – LA GRECA

25C00322

N. 1

*Ordinanza del 1° agosto 2025 della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia sul ricorso proposto da A.F. Petroli S.p.a. contro Agenzia delle entrate – Direzione regionale Veneto*

- Tributi – Energia – Prevista istituzione, per contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori, per l'anno 2023, di un contributo di solidarietà temporaneo a carico delle imprese operanti nel settore energetico – Previsione che il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 deriva dalle attività indicate nel comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 – Quantificazione della base imponibile – Applicazione di un'aliquota pari al 50 per cento sull'ammontare della quota del reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società relativo al periodo di imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023, che eccede per almeno il 10 per cento la media dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'imposta sul reddito delle società conseguiti nei quattro periodi di imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022 – Previsione che nel caso in cui la media dei redditi complessivi sia negativa si assume un valore pari a zero – Versamento – Disciplina – Non deducibilità del contributo ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive – Applicazione, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo di solidarietà, nonché del contenzioso, delle disposizioni in materia di imposte sui redditi.**
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), art. 1, commi da 115 a 119.

LA CORTE DI GIUSTIZIA TRIBUTARIA

DI PRIMO GRADO DI VENEZIA

SEZIONE 2

Riunita in udienza il 19 giugno 2025 alle ore 9,30 con la seguente composizione collegiale:

Almansi Marino, Presidente;

Borghi Raffaele, relatore;

Zatta Rosanna, giudice,

in data 19 giugno 2025 ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 832/2024 depositato il 4 dicembre 2024;

Proposto da A.F. Petroli S.p.a. — 03645040282, difeso da Maria Cassano — CSSMRA70D52L049W e Loris Tosi — TSOLRS57A29L736O, rappresentato da Andrea Legnaro — LGNNDR63A05L270T ed elettivamente domiciliato presso: [loris.tosi@venezia.pecavvocati.it](mailto:loris.tosi@venezia.pecavvocati.it)

Contro Agenzia delle entrate — Direzione regionale Veneto, elettivamente domiciliato presso: [dr.veneto.gtpec@pece.agenziaentrate.it](mailto:dr.veneto.gtpec@pece.agenziaentrate.it)

Avente ad oggetto l'impugnazione di:

silenzio diniego.

A seguito di discussione in pubblica udienza



## ELEMENTI IN FATTO E DIRITTO

Con ricorso notificato all'Agenzia delle entrate — Direzione regionale del Veneto in data 26 novembre 2024 la società A.F. Petroli S.p.a. proponeva impugnazione avverso il silenzio rifiuto formatosi a seguito dell'omessa risposta da parte dell'Ufficio all'istanza di rimborso, notificata in data 8 gennaio 2024, in materia di contributo di solidarietà temporaneo per l'anno 2023.

La società versava a titolo provvisorio, mediante modello F 24, il contributo di solidarietà pari all'importo di 2.444.717 euro; tuttavia successivamente trasmetteva apposita istanza di rimborso alla Direzione regionale del Veneto dell'Agenzia delle entrate — che non riscontrava l'istanza — evidenziando dei profili di incompatibilità di tali disposizioni sia con i principi comunitari sia con il dettato costituzionale.

Precisa in ricorso la società istante di essere una società che opera nel settore dei prodotti petroliferi e che il contributo in questione trae origine dall'omologo contributo di solidarietà temporaneo previsto dal regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022 «relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia» introdotto in Italia dall'art. 1, commi 115-119, della legge n. 197/2022 (legge di bilancio 2023) che individua i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota d'imposta:

a) quanto ai soggetti passivi, sono tenuti al pagamento del contributo di solidarietà coloro che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, i soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale; che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi; importano a titolo definitivo per la successiva rivendita: energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

È stato espressamente previsto che il contributo di solidarietà è dovuto solo se almeno il 75% dei ricavi del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 derivi da una delle attività sopra indicate.

Rilevava, a questo proposito, che l'alveo dei soggetti passivi del contributo di solidarietà domestico è significativamente più ampio rispetto a quello del regolamento UE.

Quest'ultimo, infatti, include nel proprio perimetro soggettivo solo le imprese che svolgono «attività economiche nel settore dell'estrazione, della raffinazione del petrolio o della fabbricazione di prodotti di cokeria di cui al regolamento (CE) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio»; di contro, l'ambito soggettivo di applicazione del contributo di solidarietà domestico ricomprende le imprese «energetiche» largamente intese, operanti in tutte le fasi della filiera (dall'estrazione, alla produzione e vendita) e in relazione a tutti i prodotti energetici (gas, energia elettrica e prodotti petroliferi). Parimenti, il contributo europeo, a differenza di quello italiano, non grava affatto sul settore elettrico, per il quale il regolamento prevede un diverso istituto, del c.d. «tetto sui ricavi di mercato» (articoli 6 e seguenti del regolamento), destinato a colpire i produttori (ma non i rivenditori) di energia elettrica. Con riferimento alla base imponibile e all'aliquota del contributo di solidarietà, l'art. 1, comma 116, della legge di bilancio 2013 prevede che esso è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022. Nel caso in cui la media dei redditi complessivi dei quattro periodi d'imposta sia negativa si assume un valore pari a zero.

Anche sotto questo profilo, il contributo di solidarietà introdotto dal legislatore italiano differisce da quello unionale. Infatti, il parametro del 10% previsto a livello nazionale è dimezzato rispetto all'incremento minimo previsto dal legislatore europeo (pari a 20%). Ciò, evidentemente, da un lato amplia il numero dei soggetti tenuti al versamento del nuovo contributo di solidarietà e, dall'altro ne dilata le loro basi imponibili. Anche l'aliquota del nostro contributo di solidarietà, pari al 50% risulta essere significativamente maggiore dell'aliquota del 33% prevista dal regolamento UE.

Sempre al comma 116, al secondo periodo è previsto che l'ammontare del contributo di solidarietà non può eccedere il 25% del patrimonio netto esistente alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2022. La legge di bilancio 2023 prevede espressamente che il contributo di solidarietà è indeducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

La società ricorrente depositava nel corso del giudizio l'ordinanza del TAR del Lazio n. 773/2024 nelle quali il TAR Lazio ha:

a) prospettato la contrarietà del contributo di solidarietà all'art. 117 della Costituzione con riguardo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nello specifico, del regolamento UE 1854/2022. I giudici hanno, in dettaglio, rilevato come — contrariamente al contributo di solidarietà temporaneo europeo previsto dal citato regolamento UE,



specificamente destinato a colpire il settore estrattivo e della raffinazione — il contributo di solidarietà di cui all'art. 1, commi 115 e seguenti, della citata legge n. 197/2022 indicato come «equivalente» assoggetta ad imposizione operatori appartenenti a settori diversi da quelli indicati dallo stesso regolamento;

b) evidenziato molteplici profili d'incostituzionalità dello stesso con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione. In estrema sintesi, ad avviso del TAR, la norma istitutiva del contributo si pone in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e capacità contributiva, nella misura in cui, da un lato, assoggetta a contribuzione straordinaria componenti reddituali di per sé non riconducibili ad «extraprofitti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e, dall'altro non considera ai fini dell'individuazione della propria base imponibile la «ri-espansione» dei consumi a seguito della pandemia da COVID-19.

Infine, il TAR ha anche ben messo in luce (come ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione) la parziale duplicazione d'imposta che l'applicazione del contributo determina nei confronti dei contribuenti altresì incisi dal precedente contributo «straordinario» di cui all'art. 37 del citato decreto-legge n. 21/2021. In quest'ottica, i giudici amministrativi hanno rilevato — in subordine ai profili di illegittimità *tout court* del contributo — l'illegittimità dell'art. 1, comma 118, della citata legge n. 197/2022 nella parte in cui esclude la deducibilità del contributo «straordinario» dal contributo di solidarietà ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Sulla base di queste premesse, la ricorrente ha chiesto che questa Corte, in subordine, rimetta la questione di pregiudizialità alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato TFUE nonché, in ulteriore subordine, ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del tributo in oggetto sotto il profilo della sua contrarietà agli articoli 3, 53, 117 della Costituzione, che rimetta gli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione, previa sospensione del giudizio in oggetto.

L'Agenzia delle entrate nelle proprie controdeduzioni si opponeva all'accoglimento del ricorso, evidenziando la discrezionalità e la legittimità del proprio operato, che era stato rispettoso di una norma legislativa vigente nel Paese, e pertanto sosteneva la piena compatibilità del contributo di solidarietà temporaneo 2023 con i principi eurounitari e con il regolamento UE 2022/1854, opponendosi altresì alla richiesta, formulata in via subordinata dalla ricorrente, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 115, 116 e 118, della legge n. 197/2022 per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

All'odierna udienza, la Corte riteneva la causa in decisione.

Preliminarmente, la Corte richiama l'ordinanza n. 21/2025 del 10 febbraio 2025 depositata il 20 febbraio 2025 della Corte costituzionale che, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197/2022 promossi dal Tribunale amministrativo del Lazio, ha disposto di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale: se gli articoli 1, 2 e 14 del regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia ostino all'adozione della misura nazionale equivalenti al contributo di solidarietà quale quella prevista dall'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197/2022 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023/2025) nella parte in cui la misura medesima viene imposta anche ai produttori e rivenditori di energia elettrica, nonché ai distributori, rivenditori di prodotti petroliferi, ai rivenditori di gas metano e gas naturale, e a coloro che importano energia elettrica, gas naturale, gas metano, o prodotti petroliferi, o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea, ove costoro abbiano percepito extra profitti congiunturali nell'anno 2022.

Ritiene altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale come sollevata dalla parte ricorrente, in adesione di quanto sostenuto dalla CGT di I grado di Messina, dalla CGT di II grado di Trieste che hanno già sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale.

Tutto ciò premesso intende sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, commi 115, 116 e 118, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione accogliendo la richiesta avanzata in via subordinata dalla ricorrente e di rimettere la questione di legittimità costituzionale della legge istitutiva del contributo in oggetto alla Corte costituzionale, per i seguenti motivi:

a) innanzi tutto è pacifica la giurisdizione di questa Corte poiché il contributo di solidarietà ha certamente natura tributaria;

b) la questione è rilevante ai fini del decidere non potendo la decisione prescindere dall'accertamento della legittimità della norma istitutiva del contributo di cui si discute;

c) le disposizioni citate appaiono, in primo luogo, in contrasto con i principi di uguaglianza, di proporzionalità e di ragionevolezza, di solidarietà contributiva, che del principio di uguaglianza costituisce una specificazione,



rappresentando il presupposto e, al contempo, il limite del potere impositivo dello Stato e del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche e comportando, di conseguenza, l'illegittimità di quelle norme che istituiscono un trattamento differenziato tra situazioni uguali ovvero un trattamento uguale per situazioni differenziate, laddove l'opzione normativa prescelta non sia sorretta da argomenti persuasivi.

Le disposizioni di cui ai commi 115 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 197/2022 presentano diverse criticità con riferimento all'individuazione della base imponibile, la definizione della quale risulta, per più versi, non congruente con la dichiarata finalità di tassare gli incrementi di utili dipendenti dall'aumento dei prezzi dell'energia. Come visto, il contributo è calcolato applicando un'aliquota del 50% alla quota del reddito complessivo IRES per il periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 10 gennaio 2023 che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi IRES conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 10 gennaio 2022.

La base di calcolo del contributo di solidarietà per il 2023, alla quale applicare l'aliquota del 50%, è il risultato di un confronto fra il reddito IRES conseguito dal soggetto passivo nel periodo d'imposta antecedente al 1° gennaio 2023 (quindi nel 2022), per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare e la media dei redditi complessivi IRES dei quattro periodi d'imposta precedenti. Il reddito rilevante ai fini IRES, tuttavia, include, nella base di calcolo, anche voci che nulla hanno a che vedere con gli «extraprofiti» derivanti dall'aumento dei prezzi dei prodotti energetici.

Sul punto è significativo il fatto che il legislatore, con riferimento al contributo di cui all'art. 37 del decreto-legge n. 21/2022, abbia introdotto, a mezzo dell'art. 1, comma 120, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, un comma 3-*bis* al citato art. 37, a norma del quale «Non concorrono alla determinazione dei totali delle operazioni attive e passive, di cui al comma 3, le operazioni di cessione e di acquisto di azioni, obbligazioni o altri titoli non rappresentativi di merci e quote sociali che intercorrono tra i soggetti di cui al comma 1».

Sempre con riferimento all'individuazione della base imponibile, la disciplina del contributo straordinario appare, poi, in contrasto: con il principio di capacità contributiva laddove essa ricomprende nella base imponibile per la determinazione del contributo straordinario tutte le operazioni imponibili IRES, anche quelle estranee al settore energetico, nel caso in cui l'impresa — come per la A.F. Petroli S.p.a. — svolga operazioni estranee al settore energetico che hanno avuto una rilevante incidenza sul valore della produzione complessivo e, conseguentemente, sui ricavi dell'anno 2022; nonché col principio di uguaglianza fra contribuenti che, a parità di valore della produzione, abbiano tuttavia una diversa composizione del valore degli attivi ottenuti sia dalle attività che rientrano fra quelle richiamate nelle disposizioni di cui all'art. 1, commi 115, 116 e 118, della legge n. 197 del 2022, sia anche da attività del tutto diverse ed estranee.

Altro profilo di contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione della normativa in esame deve poi ravvisarsi con riferimento al fatto che il contributo straordinario introdotto dalla legge n. 197/2022 colpisce una manifestazione di capacità contributiva in parte già sottoposta a tassazione.

La legge n. 197 del 2022, infatti, impone il pagamento del contributo con riferimento a redditi riferiti a un periodo — l'anno di imposta precedente al 1° gennaio 2023 — nel corso del quale i ricavi conseguiti risultano, sia pure solo in parte, già presi in considerazione per la determinazione del contributo straordinario per l'anno 2022, di cui all'art. 37 del decreto legislativo n. 21 del 2022.

Quest'ultima norma, infatti, ha previsto che «la base imponibile del contributo solidaristico straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021».

In sostanza, i redditi conseguiti nei mesi di gennaio, febbraio, marzo ed aprile del 2022, già considerati quale presupposto d'imposta a fini della determinazione dell'importo del contributo straordinario per il 2022, rientrano, altresì, nella base imponibile per il calcolo del contributo del 2023.

Appare, di conseguenza, evidente come, con riferimento al periodo 10 gennaio 2022 — 30 aprile 2022, gli utili di un medesimo soggetto, sia pure determinati sulla base di un criterio di calcolo parzialmente diverso, sono assoggettati ad entrambi i contributi con illegittima duplicazione d'imposta, che risulta evidente alla luce della sostanziale sovrapposibilità degli scopi perseguiti dai due prelievi (individuate, rispettivamente, dall'art. 37 del decreto-legge n. 21/2022 nel «contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico» e dall'art. 1, comma 115, della legge n. 197/2002, «nel contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese e i consumatori».

La evidenziata duplicazione, del resto, non trova correttivi in meccanismi di deducibilità del contributo introdotto dall'art. 37 del decreto-legge n. 21/2022 da quello introdotto dal comma 115 dell'art. 1 della legge n. 197/2022, così comportando la sottoposizione degli operatori economici incisi dalle due misure, anche in ragione delle aliquote previste per entrambi i tributi, a un prelievo fiscale significativamente alto, del tutto irragionevole e non rispettoso del principio di proporzionalità.





*P.Q.M.*

*La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Venezia, Sezione 2, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale, illustrata in motivazione, relativa all'art. 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio, con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla segreteria tutti gli adempimenti di competenza e, in particolare, la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Venezia, il 19 giugno 2025

*Il Presidente:* ALMANSI

*Il relatore:* BORGHI

26C00008

N. 2

*Ordinanza del 23 dicembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro M. K.*

**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, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (condotta di vita e precedenti penali e di polizia da cui è possibile desumere la pericolosità sociale, in pendenza dei termini per ricorrere 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 23 dicembre 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 proroga del trattenimento nei confronti di K.M., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Cosenza in data ... .

Tale richiesta è stata formulata atteso che il predetto straniero ha ricevuto, in data ..., il diniego della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale di Lecce e, allo stato, è ancora nei termini per presentare ricorso avverso tale decisione.

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 K.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, 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., 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 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 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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

#### 2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6, comma 5-bis, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, 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 c.p.p. e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5 comma 2, della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se 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 civili. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cassazione 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 (Cassazione 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, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p. (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere 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 pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli 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 n. 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007). L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli 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: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, Bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e seguenti e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale. Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. È stata prevista, poi, l'impugnazione del provvedimento con ricorso per cassazione, esperibile nel ristretto termine di cinque giorni, per i motivi di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) c.p.p. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza e la nuova modalità di impugnazione del provvedimento. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, *dossier* e altro). A dimostrazione della confusione regnante, non può che sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche





l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

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

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

### 3.2. Rispetto agli 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 iudicanda* 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).».

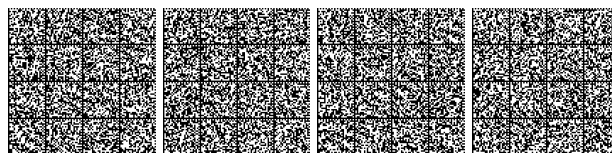
Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

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.

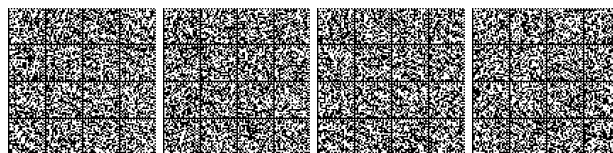
Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti 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 EDU 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.



Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1, lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un Paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di Paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia, che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei



Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello, per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello, senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

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

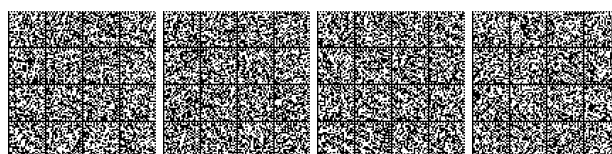
Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili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

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

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

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

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





competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione 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 c.p.p. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al 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 c.p.c. (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*) c.p.p.

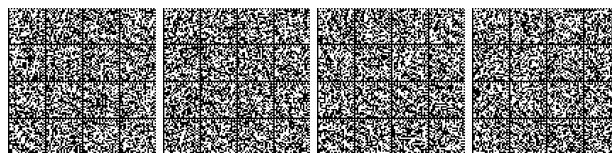
È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, CEDU impongono di istituire un secondo livello di giurisdizione per esaminare la legittimità del trattenimento. Laddove, però, il diritto nazionale preveda un giudizio di impugnazione, questo deve soddisfare i medesimi requisiti di cui all'art. 5, § 4, CEDU (*cf.* Corte EDU, 17 aprile 2014, Gayratbek Saliyev c. Russia, punti 76-79).

In forza dell'art. 9 della direttiva 2013/33/UE e dell'art. 26 della direttiva 2013/32/UE, letti in combinato disposto con gli 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.

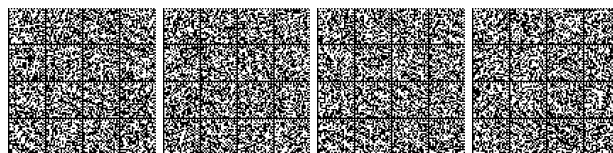


Come già osservato dalla Corte costituzionale (vedi sempre sentenza n. 39 del 2025) «non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti — oltre che il coinvolgimento 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 trattamento del richiedente asilo è impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all’art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p. Come rilevato nella relazione del Massimario della cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall’art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all’ipotesi dell’eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b)* dell’art. 606 c.p.p. si riferisce all’inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell’applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l’erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l’erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l’erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un’erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l’aspetto del vizio di motivazione (Cassazione 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 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 c.p.p. e, al contempo, all’ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all’inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera *c)*, dell’art. 606 c.p.p. che riguarda l’inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

L’art. 606, lettera *c)* c.p.p. allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell’art. 606, lettera *c)* c.p.p. (in combinato disposto con l’art. 111, comma 7, della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cassazione 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 [...]» (Cassazione, n. 2967 del 2025; in senso conforme Corte di cassazione, Sezione Prima Penale, ordinanza 7 marzo 2025, n. 9556, depositata in pari data)).

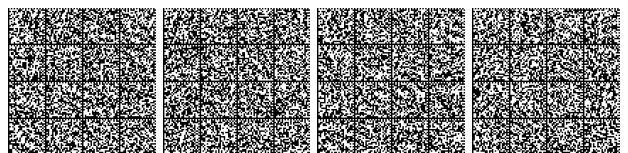
In buona sostanza, quello che emerge è la possibilità di censurare il provvedimento di convalida (o non convalida) e di proroga o meno del trattenimento esclusivamente per violazione di legge, che, con riferimento, in particolare, alla motivazione del provvedimento, si traduce nella doglianza circa l'assenza 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 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 (Cassazione 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 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 (Cassazione civ., Sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cassazione civ. Sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) c.p.p. — vedi 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, 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 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.*

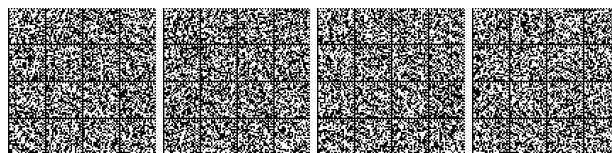
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.*

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

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 23 dicembre 2025

*Il Consigliere di turno: PETRELLI*





## N. 3

*Ordinanza del 23 dicembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro S. M.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (pericolo di fuga e persona rientrante in una delle categorie dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, in pendenza dei termini per ricorrere 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 23 dicembre 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 proroga del trattenimento nei confronti di M.S., nato in ... il ..., trattenimento disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Cosenza in data ...

Tale richiesta è stata formulata atteso che il predetto straniero ha ricevuto il diniego della protezione internazionale da parte della Commissione territoriale di Lecce e, allo stato, è ancora nei termini per presentare ricorso avverso tale decisione.

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 M.S., 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., 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 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 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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

#### 2.2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2025.

Giova evidenziare che, con sentenza n. 39 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lettera b), numero 2) del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, richiamato dall'art. 6,



comma 5-*bis*, decreto legislativo n. 142/2015, come introdotto dall'art. 18, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui, al terzo periodo, 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 c.p.p. e, quindi, in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza e la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

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

Come evidenziato dal CSM nel suo parere consultivo, reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se 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 (Cassazione 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 (Cassazione 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, lettere a), b) e c) c.p.p. (con conseguente applicazione dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005) risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere 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 pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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



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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606 lettere a), b) e c) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli 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.

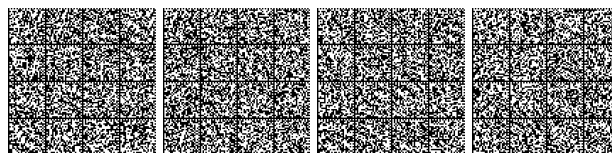
#### 3.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

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

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

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

### 3.2. Rispetto agli 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, lettere *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modifiche, dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

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

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera *f*), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU. Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di



trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale —, occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un Paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE. Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione. Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di Paesi terzi.

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

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

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

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



relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

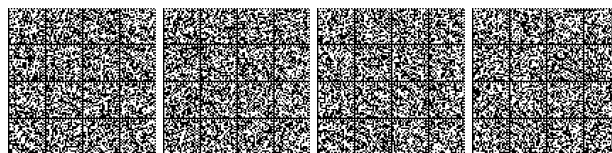
La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex* art. 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione 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 c.p.p. Per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025, per il giudizio di cassazione si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005.

Dunque, avverso l'emanando provvedimento da parte di questo Consigliere, alle parti, e, in particolare, al 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 c.p.c. (sessanta giorni, se il provvedimento è notificato: art. 325 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.





Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo 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, 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 (*cfr.* 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).

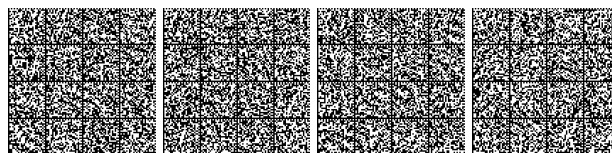
Sotto questo profilo, dunque, appare evidente come il minimo termine di giorni cinque dalla comunicazione del provvedimento (a fronte dei precedenti più lunghi termini) per presentare ricorso per cassazione avverso il decreto di convalida o non convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento 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, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p. Come rilevato nella relazione del Massimario della Cassazione n. 1 del 2 gennaio 2025 (vedi pag. 27), rispetto al passato, quando il provvedimento era impugnabile per tutti i motivi di ricorso previsti dall'art. 360 c.p.c., vi è stata una significativa contrazione dei casi di ricorribilità in cassazione.

Invero, tralasciando il primo motivo (che attiene all'ipotesi dell'eccesso o straripamento dei poteri), quello previsto dalla lettera *b)* dell'art. 606 c.p.p. si riferisce all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell'applicazione della legge penale. Il vizio in questione riguarda l'erronea interpretazione della legge penale sostanziale (ossia la sua inosservanza), ovvero l'erronea applicazione della stessa al caso concreto (e, dunque, l'erronea qualificazione giuridica del fatto o la sussunzione del caso concreto sotto fattispecie astratta), e va tenuto distinto dalla deduzione di un'erronea applicazione della legge in ragione di una carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta, denunciabile sotto l'aspetto del vizio di motivazione (Cassazione 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 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 c.p.p. e, al contempo, all'ordinanza applicativa di una misura cautelare personale. Invero, il vizio in esame attiene all'inosservanza della legge penale sostanziale, mentre è quello di cui alla lettera c) dell'art. 606 c.p.p. che riguarda l'inosservanza della legge processuale penale; peraltro, non si tiene conto che in materia di impugnazione vige il principio di tassatività, sicché è legittimo dubitare della possibilità di interpretazioni estensive o analogiche).

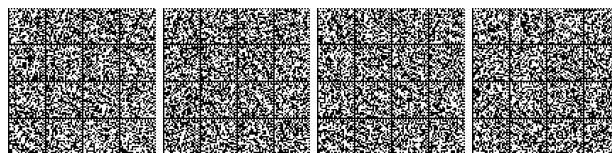
L'art. 606 lettera c) c.p.p. allude alla violazione delle norme processuali penali, tenuto conto del chiaro riferimento a vizi riguardanti atti o prove penali (nullità, inutilizzabilità, inammissibilità, decadenza). Ancora una volta, dunque, non sembra possibile denunciare con questo motivo di ricorso vizi che attengono al procedimento di convalida del trattenimento o della sua proroga, che, come detto, segue un rito civile. La Cassazione penale, in una prima pronuncia, ha ritenuto possibile denunciare ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p. (in combinato disposto con l'art. 111, comma 7, della Costituzione) la nullità del provvedimento di convalida per motivazione mancante o apparente (Cassazione 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 [...]”» (Cassazione, 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 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 (Cassazione 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 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 (Cassazione civ., Sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-



legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al «minimo costituzionale» del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella «mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico», nella «motivazione apparente», nel «contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili» e nella «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile», esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di «sufficienza» della motivazione (Cassazione civ. Sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053). Dunque, secondo la giurisprudenza, nel vizio denunciabile ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. vi rientrano anche vizi della motivazione (quali «il contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili», ovvero la «motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile») che nel processo penale sono denunciabili in Cassazione non ai sensi dell'art. 606, lettera c) c.p.p., ma ai sensi dell'art. 606, lettera e) c.p.p. — vedi 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, 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 c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69/2005 (come attualmente previsto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), e non come in precedenza semplicemente con ricorso per cassazione.

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

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

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio del 23 dicembre 2025

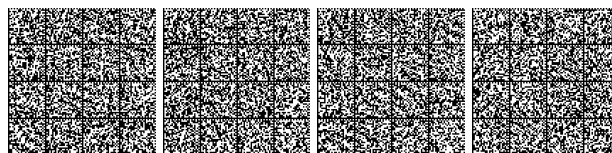
*Il Consigliere di turno: PETRELLI*

26C00010

N. 5

*Ordinanza del 29 dicembre 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso da Questura di Brindisi contro S. A.*

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-bis e 6-ter del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, commi 2 e 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 29 dicembre 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 A. S., 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 domanda per il riconoscimento della protezione internazionale, domanda ancora non definita.

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.*

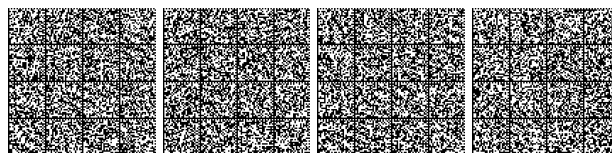
*2.1. Premessa*

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata di ufficio nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento di A. S., 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., 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* 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 inter-



nazionale. 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 - Serie generale - n. 289 del 10 dicembre 2024.

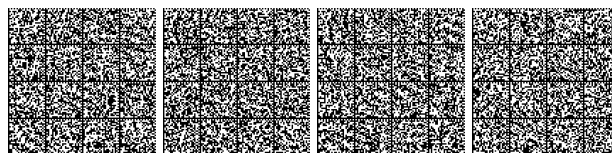
In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («Modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

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

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

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

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini



dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

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

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

#### 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 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 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.

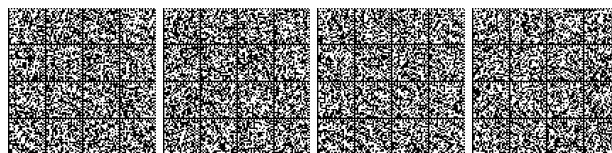
Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione 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, lettere *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 intelleggibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

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

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli 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 legi-





slativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il CSM a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

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

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

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

Non va taciuta, poi, l'irragionevole compressione dei diritti difensivi scaturita dalla modifica apportata al giudizio di impugnazione relativo al provvedimento di convalida, proponibile con ricorso per cassazione in tempi estremamente ridotti (cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento) e per motivi (quelli di cui all'art. 606, lettere *a*), *b*) e *c*) c.p.p.) nella sostanza non proponibili se non quello di violazione di legge (più che altro riconducibile all'art. 111, comma 7, della Costituzione).

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli 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 n. 137 del 2018 e n. 171 del 2007). Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte cost. 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, 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 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 giudizi e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).





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

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

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

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era 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 contro 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 contro Francia, dove si precisa che l’art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all’allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l’ambito di applicazione dell’art. 5, § 1 lettera f), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri contro Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell’uomo, 25 giugno 1996, Amuur contro 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 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.

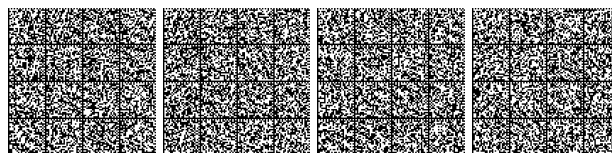
L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato 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.

Pertanto, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) del 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, 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 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 c.p.c.; sei mesi, se non è notificato: art. 327 c.p.c.) ad appena cinque giorni dalla comunicazione del provvedimento. Inoltre, si modificano e riducono sensibilmente anche i motivi di ricorso, che non sono più quelli previsti dall'art. 360 c.p.c., ma quelli di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p.

È evidente l'intenzione del legislatore di applicare, anche, e soprattutto, in fase di impugnazione, al procedimento riguardante la convalida del provvedimento questorile che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale lo schema procedimentale proprio del MAE, benché, come visto, si tratti di procedimenti aventi presupposti e scopi del tutto diversi, miranti a tutelare diritti fondamentali solo in minima parte coincidenti.

Come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2025, il legislatore, come è noto, dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nella materia processuale, quindi, il metro del giudizio di ragionevolezza deve essere particolarmente rispettoso della discrezionalità legislativa, in quanto la disciplina del processo è frutto di delicati bilanciamenti tra principi e interessi in naturale conflitto reciproco, sicché ogni intervento correttivo su una singola disposizione, volto ad assicurare una più ampia tutela a uno di tali principi o interessi, rischia di alterare gli equilibri complessivi del sistema. Ed è innegabile che la scelta legislativa di rimodulare forme e tempi del giudizio di legittimità sul trattenimento dello straniero risponda ad opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a compiere una ponderazione tra l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo cadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la Corte ha precisato che il superamento del limite al sindacato della discrezionalità del legislatore in materia processuale è senz'altro ravvisabile quando emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, quale «momento fondamentale del giudizio» e «cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”» (vedi anche sentenza n. 96 del 2024).

Orbene, la disciplina che è scaturita dalle modifiche apportate dal decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, premesso quanto rappresentato in precedenza circa la mancanza di qualsiasi motivazione a sostegno dell'intervento riformatore, attuato con decretazione di urgenza, comprime irragionevolmente ed eccessivamente il diritto di difesa, minando la concretezza del diritto ad un ricorso effettivo, che, anche sulla base del diritto europeo (convenzionale ed eurounitario), deve essere assicurato alle parti, e, in particolare, al richiedente protezione internazionale trattenuto.

Al riguardo, occorre rappresentare che né la direttiva 2013/33/UE, né l'art. 5, § 4, 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 contro 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 contro 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





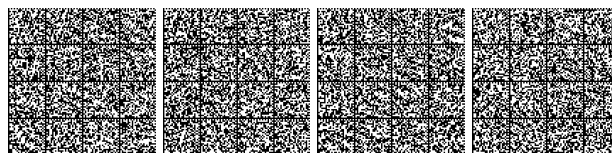
la “manifesta illegittimità” del provvedimento presupposto dal trattenimento, ossia l’espulsione o il respingimento (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 28 giugno 2023, n. 18404). Anche questa Corte ha confermato la possibilità che il giudizio di convalida assuma una simile 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)* 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 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 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, 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 esauritivo, anche mediante l'acquisizione officiosa degli elementi di prova documentale relativi a provvedimenti presupposti che, anche in via derivata, hanno inciso sulla legittimità del decreto di espulsione e, quindi, del decreto di trattenimento (Cass. civ., sez. I, 15 febbraio 2025, n. 3843).

Rispetto al passato, ciò costituisce un indubbio e, si ribadisce, irragionevole restringimento dei diritti difensivi, ove si consideri che in precedenza, ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi.

Soffermandoci soltanto sulla possibilità di censurare la motivazione del provvedimento, deve rilevarsi che, secondo la Cassazione, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., disposta dall'art. 54 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, 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) 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 esauritive 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 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 29 dicembre 2025.

*Il Consigliere di turno: PETRELLI*

26C00011

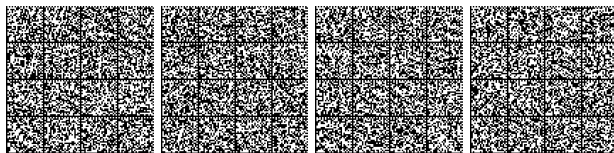
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-004) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

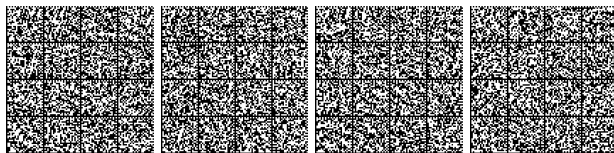
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**GAZZETTA UFFICIALE**  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

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

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

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





€ 7,00

