

CORTE COSTITUZIONALE SENTENZA N. 96 del 2025





AVVIO DELLA PROCEDURA DI TRATTENIMENTO NEI CPR



SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO - QUESTIONE DI LEGGITIMITÀ COSTITUZIONALE:

ordinanze del 17 ottobre 2024, iscritte ai numeri 209, 210, 211 e 212 del registro ordinanze 2024

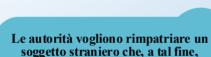
COMUNICATO DEL 3 LUGLIO 2025
CORTE

N.B.

DETERMINAZIONE DELLA DECISIONE:

COSTITUZIONALE

Camera di Consiglio del 09/06/2025; Decisione del 09/06/2025; Deposito del 03/07/2025; Pubblicazione in G. U. 09/07/2025.



PROCEDURA ORDINARIA

Artt. 13 e 14 D.lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione)

Il questore disporrà il trattenimento e la persona straniera verrà trasferita in un CPR in attesa del rimpatrio;

riceverà un ordine di espulsione;

Il questore inoltrerà la richiesta di convalida al Giudice che, entro 48 ore, verificherà la sua regolarità e, se la riscontrerà, la emetterà. DUBBIO INERENTE ALLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE

OGGETTO D'IMPUGNAZIONE:

Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286/1998 "Testo unico immigrazione"

ATTIVAZIONE DEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

N.B. Se il trattenimento viene convalidato, può protarsi fino a 90 giorni

COMUNICATO DEL 3 LUGLIO 2025



Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale

Comunicato del 3 luglio 2025

TRATTENIMENTO NEI CENTRI DI PERMANENZA PER RIMPATRI: LA DISCIPLINA VIGENTE NON RISPETTA LA RISERVA DI LEGGE IN MATERIA DI LIBERTÀ PERSONALE, MA SPETTA AL LEGISLATORE INTEGRARLA



《La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo numero 286 del 1998, sollevate in riferimento sia agli articoli 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia agli articoli 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, della Costituzione.》

ARGOMENTAZIONI DELL'AUTORITÀ REMITTENTE

L'autorità remittente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 comma 2 della legge 286/1998, in riferimento all'articolo 13 e 117 comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'articolo 5 paragrafo 1 della CEDU), presenta le seguenti ragioni:

non disciplina puntualmente i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri

non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti

non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei "modi" di restrizione della libertà dei cittadini stranieri in stato di detenzione amministrativa presso i CPR e la tutela dei loro diritti

non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria



Rinvia la loro disciplina ad una fonte subordinata, violando la riserva assoluta di legge sancita all'articolo 13

ARGOMENTAZIONI DELL'AUTORITÀ REMITTENTE

La questione di legittimità è sollevata anche in riferimento agli articoli 2, 3, 10 secondo comma, 24, 25 primo comma, 32 e 111 primo comma della Costituzione, l'articolo viola:

Articolo 2: i diritti inviolabili dell'uomo

Articolo 3: il principio di eguaglianza;

Articolo 10 comma 2: la condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità a norme e trattati internazionali

Articolo 24 il diritto alla difesa

Articolo 25 comma 1: diritto di essere giudicato dal giudice naturale precostituito dalla legge

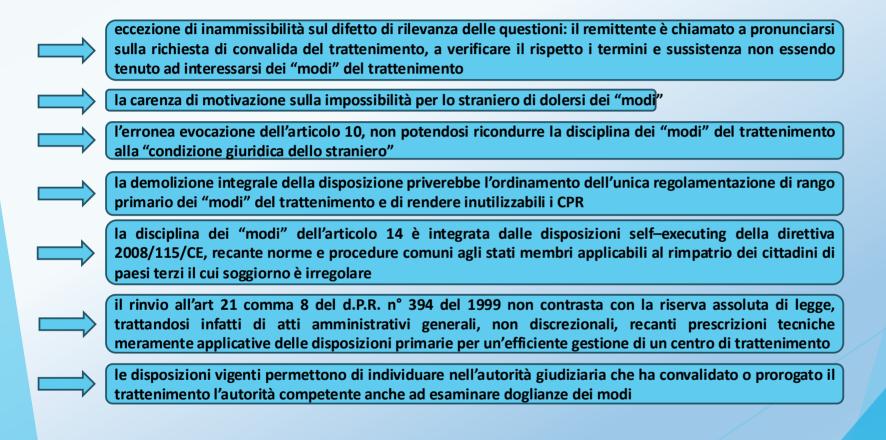
Articolo 32: il diritto alla salute

Articolo 111: il giusto processo

nella parte in cui omette di disciplinare i modi del trattenimento amministrativo omette l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali modi, rinviando integralmente alla fonte subordinata (articolo 21 comma 8 d.P.R. 394/1999)

ARGOMENTAZIONI DELL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

L'Avvocatura generale dello Stato contesta la censura sollevata dall'autorità remittente, domandando che la richiesta sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata. Le eccezioni che vengono sollevate sono le seguenti:



ARGOMENTAZIONI AMICIS CURIAE

Hanno presentato opinioni scritte gli amicis curiae, argomentando in senso adesivo alle censure del giudice *a quo*. Le loro opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale.

Associazione Antigone Onlus

Accademia di diritto e migrazioni (ADiM)

Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale della regione Lazio e la Garante dei diritti delle persone private della libertà personale di Roma Capitale

La società italiana di medicina delle migrazioni (SIMM)

Associazione Arci APS

Coalizione italiana libertà e diritti civili (CILD)

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS

PUNTO 7, 8, 9

Il trattenimento dello straniero nei CPR, secondo la normativa interna, "costituisce una delle misure prescelte dal Legislatore, in attuazione delle direttive europee", che consente all'autorità competente, "nei casi tassativamente previsti dall'art.14, comma 1 del d.lgs. n.286 del1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale".

Sotto il profilo *convenzionale* viene richiamato il principio della Corte di Strasburgo che ha dichiarato "inammissibile il ricorso in relazione all'art. 5, paragrafi 1, 2 e 4, CEDU, per mancato esaurimento dei rimedi interni in quanto il ricorrente non aveva sollevato in sede nazionale la questione della privazione della libertà, non avendo avviato un'azione risarcitoria o cautelare, in questo modo precludendo ai giudici nazionali l'opportunità di vagliare l'interpretazione e l'applicazione delle norme rilevanti, sia sotto il profilo delle garanzie convenzionali sia, ove pertinenti, per i profili attratti dalla disciplina dell'Unione europea". (Sent. CEDU 29/04/2025, c. Mansouri c. Italia ricorso n. 63386/2016)

PUNTO 7, 8, 9

In riferimento alla **normativa unionale** rileva il punto di vista della Corte di Giustizia dell'UE che chiarisce la nozione di "trattenimento" di un cittadino di un paese terzo fornita dalla direttiva 2008/115/CE: a seguito del soggiorno irregolare comportante l'avvio della procedura di rimpatrio... "implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà".

Inoltre, la Corte di giustizia evidenzia la gravità dell'ingerenza nel diritto alla libertà (art.6 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) come "una misura di trattenimento e deve essere regolata solo nel rispetto delle norme generali e astratte che ne fissano le condizioni e modalità" (Sent. 8 novembre 2020 C-704/20 e C-39/21).

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato più volte che il trattenimento dello straniero presso CPR comporta "un assoggettamento fisico all'altrui potere" e in quanto incide sulla libertà personale, "non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art.13 Cost", riconducibili alle "altre restrizioni della libertà personale".

PUNTO 10, 10.1, 10.2

Seguendo i principi pronunciati dalla Corte appare palese la necessità che una fonte primaria, e non quella subordinata, disciplini organicamente una misura di sicurezza limitativa della libertà personale rispondente a "ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari".

Si ravvisa un "vulnus… con riferimento alla riserva assoluta di legge… La fonte primaria deve prevedere non solo i casi, ma almeno nel loro nucleo essenziale, i modi con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto".

Tuttavia, la disposizione censurata, anche se inidonea e imprecisa nel definire i diritti, "garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione del suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza..., rivolgere reclami al Garante nazionale, regionale o locale delle persone private della libertà personale".

PUNTO 10.2

Il richiamo nell'art. 14, comma 2, TUI all'art. 21, comma 8, d.P.R. 31/08/1999 n. 394, "non soddisfa la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost". Da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale.

PUNTO 11

Ricade sul legislatore, <u>l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta</u> che detti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera <u>che il trattenimento degli</u> stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della <u>dignità della persona senza discriminazioni</u> (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

PUNTO 13

Accertato che la mancata disciplina dei "modi" del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei trattenuti nei CPR, rileva però che in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del neminem laedere, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., come peraltro affermato dall'Avvocatura generale dello Stato.

"All'adozione con fonte primaria delle <u>modalità</u> del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente".

PUNTO 14

Di conseguenza, nonostante la Corte accerti il profilo di incostituzionalità, dichiara che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, e agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., devono essere dichiarate INAMMISSIBILI.

PARAMETRI COSTITUZIONALI UTILIZZATI

Art. 13, secondo comma: Riserva di legge **assoluta.**

Art. 117, primo comma in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU: Diritto alla libertà e alla sicurezza: "... Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi... e nei modi previsti dalla legge" - Obblighi internazionali.

Art. 10, secondo comma: "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali". - Riserva rafforzata di legge.

Art. 3: principio di eguaglianza per garantire pari dignità.

Art. 2: garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, "sia come singolo, sia nelle formazioni sociali..."

Art. 24: diritto di agire in giudizio e diritto alla difesa.

Art. 25, primo comma: diritto ad avere un giudice naturale precostituito per legge.

Art. 32: diritto alla salute.

Art. 111, primo comma: giusto processo.

DISPOSITIVO

- Le questioni sollevate in riferimento agli articoli 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione sono state, tuttavia, dichiarate **inammissibili**, avendo la Corte evidenziato che **non è** ad essa **consentito porre rimedio al riscontrato difetto**, ricadendo sul legislatore il dovere ineludibile di introdurre una normativa compiuta, la quale assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona trattenuta.
- A sua volta, la questione riferita agli articoli 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, della Costituzione è stata dichiarata inammissibile per incompleta ricostruzione del quadro normativo, riguardo all'operatività, a tutela dei diritti della persona trattenuta, oltre che dello strumento risarcitorio generale di cui all'art. 2043 c.c., altresì del rimedio di cui all'art. 700 c.p.c. Il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata dall'art. 700 c.p.c. ben può, infatti, giustificarsi contro le violazioni o le limitazioni dei diritti fondamentali, subite da chi sia trattenuto presso un CPR, non oggetto di puntuale disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione.



il sindacato "sull'uso del potere discrezionale del Parlamento è **esplicitamente escluso** del controllo della Corte dall'art. 28 della legge n. 87/1953"



Più precisamente: decisione di inammissibilità con "incostituzionalità accertata ma non dichiarata" (R. Pinardi, 1993, 80) Anche detta d'inammissibilità "per eccesso di fondatezza" (V. Onida, 1993, 36)

https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0430_bonomi.pdf

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

- ➤ SENTENZA 127/2022 → CRITERI INTERPRETATIVI (QUANTITATIVO/QUALITATIVO)
- ➤ SENTENZA 212/2023 → <<association > < <association | Comparison | Co
- ➤ SENTENZA 105/2001 → PILASTRO INTERPRETATIVO DELLA NATURA GIURIDICA DEL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI, FORGIANDO NOZIONE DI <<ASSOGGETTAMENTO ALL'ALTRUI POTERE>>, FACENDO QUINDI RIENTRARE IL TRATTENIMENTO NELLA SFERA DELLA LIBERTÀ PERSONALE (ART. 13 COST.)
- ➤ SENTENZA 22/2022 → RISERVA DI LEGGE (REMS)
- CGUE C-704/20 E C-39/21 (2022) → SUSSISTENZA CONDIZIONI DI LEGGE PER LA DETENZIONE

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

- ➤ CORTE EDU KHLAIFIA C. ITALIA (2016) → CLEAR AND ACCESIBLE LEGAL BASIS (CSPA), NECESSITÀ DI DISCIPLINA PRIMARIA E DI STRUMENTI EFFETTIVI DI TUTELA
- DIRETTIVA UE 2008/115/CE + DIRETTIVA UE 2024/1346 → DETENZIONE=ULTIMA RATIO; GARANZIE PROCEDURALI
- CASS. PEN., I, 22.4.2025, N. 15757 → ORDINANZA DI CONVALIDA = TITOLO GIURIDICO DELLA PERMANENZA NEI CPR

PERCHÉ È IMPORTANTE QUESTA SENTENZA?

LA CORTE RIBADISCE CHE IL TRATTENIMENTO NEI CPR IMPLICA UN <ASSOGGETTAMENTO FISICO ALL'ALTRUI POTERE>>, E RIENTRA QUINDI NELLA SFERA DI TUTELA DELL'ART. 13 COST.; ATTENZIONE, QUESTO NON È UN VEZZO TEORICO, QUALIFICARLO COME RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE IMPONE L'APPLICAZIONE DELLA RISERVA DI LEGGE!

LA SVOLTA PIÙ PRATICA DELLA SENTENZA È IL RICONOSCIMENTO CHE L'ATTUALE DISCIPLINA (ART. 14, COMMA 2, D.LGS. 286/1998 E RINVII A NORME SECONDARIE) È INIDONEA A DEFINIRE CON SUFFICIENTE PRECISIONI I MODI DEL TRATTAMENTO (CONDIZIONI, MODALITÀ DI CONTROLLO, ECC.), LA CORTE QUALIFICA QUESTA INSUFFICIENZA COME UN VULNUS CHE VA COLMATO DAL LEGISLATORE (GOVERNO MELONI E MAGGIORANZA GIÀ DICHIARATI PRONTI A INTERVENIRE)

PROFILI DI CRITICITÀ

Incostituzionalità accertata, ma non dichiarata =

situazione ibrida

Incertezza applicativa Tensione tra principio Costituzionale e quadro normativo

PROFILI DI CRITICITÀ

Alcuni tribunali potrebbero interpretare la motivazione come base per liberazioni immediate; altri potrebbero ritenere indispensabile l'intervento legislativo prima di cambiare prassi



territoriali

Tempi variabili di tutela

PROFILI DI CRITICITÀ

La Corte richiama la tutela cautelare e l'azione risarcitoria...

Ma sono davvero utili?

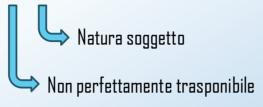
Tutela cautelare = strumento d'urgenza, richiede capacità e risorse

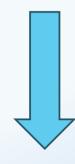
Azione risarcitoria = tardiva, non ripara la perdita immediata di libertà

Sin troppo facile ricordare, a contrario, il ricorrere nella giurisprudenza costituzionale di moniti dai toni assai più incisivi, se non di sentenze contenenti l'assegnazione di un termine al legislatore entro cui intervenire, pena, allo scadere, l'immediata dichiarazione d'incostituzionalità della normativa viziata.>>

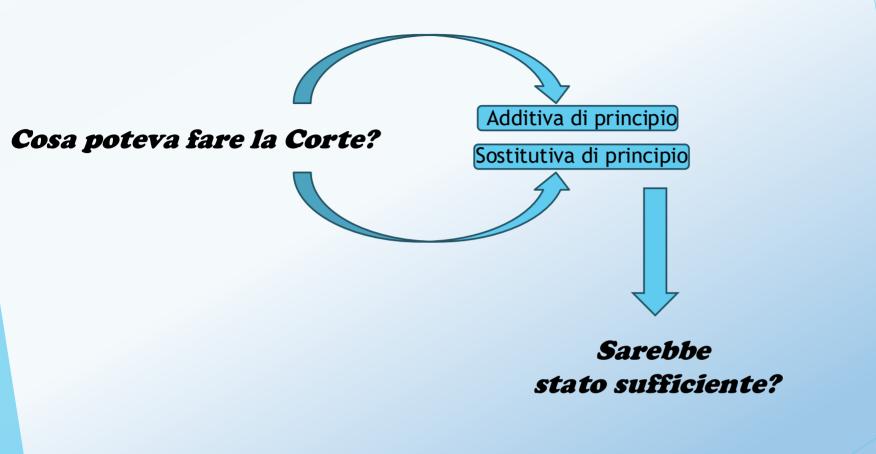
L'autore usa la metafora delle Sliding Doors per esplorare scenari alternativi: immagina «quali avrebbero potuto essere i lineari svolgimenti dell'accoglimento delle questioni portate alla Consulta».

Disciplina ordinamento penitenziario ==>esclusa





<< Tl risultato, infatti è che oggi, per decisione della Porte costituzionale, la situazione che meno giustifica la privazione della libertà (l'essere stranieri irregolari) è tutelata meno incisivamente della situazione che più giustifica la privazione della libertà (l'aver commesso un reato). >>



<>Di cristallina chiarezza ai miei occhi appare, dunque, la conclusione del giudice della sezione specializzata della Corte d'appello di Cagliari, Sez. distaccata di Sassari (S.C. G. 290/2025 del 4 luglio 2025): "in assenza di quella determinazione dei 'modi' della detenzione, non 'ancora' disciplinati dal legislatore con fonte primaria, non può che riespandersi il diritto alla libertà personale, il cui vulnus è chiaramente espresso dalla Consulta, perché qualunque 'modo' non disciplinato da norma primaria non riveste il crisma della legalità costituzionale ed è legalmente inidoneo a comprimerla">>>.

(Antonio Ruggeri, Professore Emerito di Diritto Costituzionale)

L'autore qui, riporta e respinge l'obiezione (dalla relazione dell'Ufficio Massimario) secondo cui la soluzione pratica dei giudici come quello di Cagliari «sterilizzerebbe» la differenza di effetti tra decisioni d'inammissibilità e decisioni di accoglimento.

Non esistono, per l'autore, effetti "neutri": o la tutela sostanziale del diritto alla libertà è ripristinata o si accetta che la norma incostituzionale continui a operare.

Dunque cosa avrebbe dovuto fare la Corte?

<< La Corte, rilevata la violazione della riserva di legge, avrebbe dovuto non solo accertare, ma anche dichiarare l'incostituzionalità della normativa sui CR, lasciando al legislatore la possibilità di riscriverla ex novo. >>

Come dovranno comportarsi i giudici?

< ...non rimarrebbe allora, come suggerito da Andrea Natale, che l'ipotesi di sollevare nuovamente questione d'incostituzionalità, sospendendo il giudizio con consequente liberazione dello straniero irregolare dal Opr.>>

« La dico nel modo più lineare possibile: i giudici comuni, chiamati a convalidare un provvedimento di trattenimento...potranno sospendere il giudizio e sollevare questione di legittimità costituzionale: è ben difficile, infatti, che i giudici possano ritenere infondato un dubbio di legittimità costituzionale che la Ponsulta ha già accertato essere fondato...>>

< La riproposizione della questione di legittimità costituzionale, infatti, rimetterà immediatamente in moto il sistema di controllo della legalità costituzionale. On tal modo la Porte potrà intervenire diversamente per colmare l'eventuale inadempienza del legislatore.>>

(Andrea Natale, Giudice del Tribunale di Torino)

Ca pronuncia in esame ha prodotto ricadute complesse anche nella giurisprudenza ordinaria, determinando effetti non sempre desiderabili e talvolta distorsivi, come dimostra la decisione della Corte d'Appello di Cagliari.

Il risultato è un messaggio fuorviante, secondo cui l'accertamento di incostituzionalità, pur senza dichiarazione, produrrebbe gli stessi effetti di una pronuncia di accoglimento...il metodo adottato appare problematico e potenzialmente destabilizzante per l'ordinamento, creando incertezza su come interpretare e applicare le pronunce della Porte costituzionale.

E'assenza di un'indicazione chiara sulle strade alternative percorribili, come la disapplicazione della normativa secondaria in conflitto con la legge primaria o con la Postituzione, ha contribuito alla confusione.



Questo scenario solleva preoccupazioni più ampie sulla coerenza del sistema giudiziario: se giudici di merito e giudici di pace adottassero approcci analoghi, si potrebbe generare un pericoloso precedente che altera la funzione delle pronunce della Porte costituzionale.

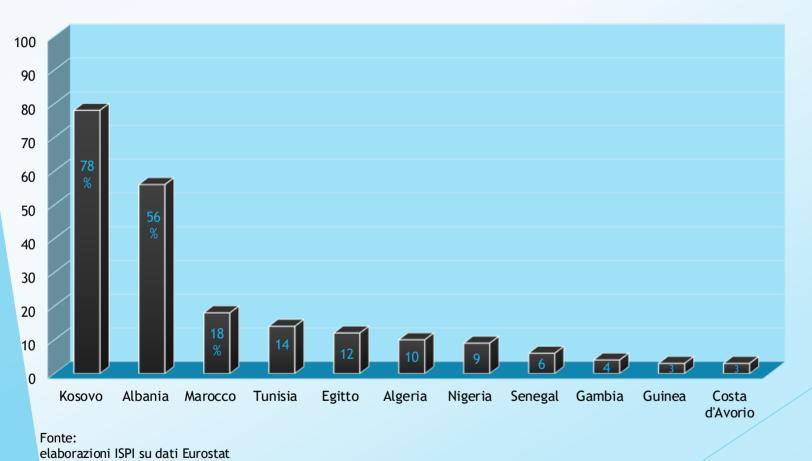
La complessità della materia, caratterizzata da numerosi interventi legislativi e da un alto grado di politicità, ha probabilmente indotto il giudice di merito a percorrere una strada "evasiva" rispetto al modello consolidato, con l'obiettivo comunque lodevole di tutelare la libertà personale. >>

(Gian Raolo Dolso)



Rimpatrio di migranti: chi collabora e chi no

Tasso di rimpatrio verso alcuni tra i primi Paesi per numero di migranti irregolari trovati in UE27 (media 2016-2020)



- I dati mostrano che l'efficacia del trattenimento dipende essenzialmente dalla cooperazione con i Paesi di origine.
- Nel 2022, su 6.383 trattenuti nei CPR, solo 3.154 sono stati effettivamente rimpatriati, per la maggior parte tunisini.
- Nel 2023, la percentuale di rimpatriati tramite charter di questa nazionalità è stata in media dell'82% (rispetto al 14% del 2016-2020) mentre altre nazionalità hanno avuto un'incidenza molto più bassa.
- Questo dimostra che l'allungamento dei tempi di trattenimento ha un effetto limitato se non accompagnato da accordi con i Paesi di origine.

(La detenzione amministrativa oltre l'immigrazione irregolare, tra riserva di legge e luoghi di frontiera; Francesca Biondi Dal Monte)





CONCLUSIONE

Quindi...cosa può fare il giudice chiamato a convalidare un trattenimento ex art. 14 TUI?

Continuare ad applicare la disciplina vigente

e rispettose dei diritti fondamentali.

Sollevare nuovamente la questione di legittimità

Disapplicazione indiretta

Sospensione cautelare

Vi è infine una quinta possibilità, non espressamente codificata, ma sempre più discussa in dottrina: l'adozione di una forma di resistenza interpretativa. Il giudice potrebbe infatti dar vita a un orientamento che, pur applicando formalmente la norma, ne svuoti il contenuto lesivo mediante un'interpretazione conforme a Costituzione, riducendo il trattenimento alle sole ipotesi e modalità chiaramente definite

GRAZIE