NOMOS
Le attualità nel diritto
Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

Sentenza n. 96 del 2025

Presidente: Giovanni Amoroso - Giudice relatore e redattore: Stefano Petitti
decisione del 9 giugno 2025, deposito del 3 luglio 2025
comunicato stampa del 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale
atti di promovimento: ordinanze nn. 209, 210, 211 e 212 del 2024

parole chiave:
CENTRI DI PERMANENZA PER IL RIMPATRIO – LIBERTÀ PERSONALE – RISERVA DI LEGGE

disposizione impugnata:
- Art. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

disposizioni parametro:
- artt. 2, 3, 10, secondo comma, 13, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;
- art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo

dispositivo:
inammissibilità

Nelle sue ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, il Giudice di Pace di Roma riferisce di dover procedere alla **convalida di trattenimenti di persone straniere presso un CPR su disposizione del questore**, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, legittimamente emessi. Rileva, quindi, che le convalide cui deve procedere comportano la permanenza nel centro per i rimpatri per un periodo di tre mesi, prorogabile fino a diciotto mesi (art. 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998), in **stato di restrizione della inviolabile libertà personale**.
Secondo il giudice *a quo*, il trattenimento nel CPR, ai sensi della normativa poc'anzi indicata, determina uno stato di restrizione della libertà personale secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in **violazione della riserva assoluta di legge** prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost., della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, secondo comma, Cost., nonché del principio di eguaglianza (art. 3 Cost., unitamente agli artt. 2, 13, 24, 25, primo comma, e 111, primo comma, Cost.), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario e sottoposta al controllo di legalità della magistratura di sorveglianza. Inoltre, la legge ometterebbe di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà

ISSN 2279-7238

personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge, con ripercussioni sul diritto di difesa e sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa e sul principio di eguaglianza, ove la situazione degli stranieri trattenuti sia comparata con quella dei detenuti, cui si applica la disciplina dell'ordinamento penitenziario.
Dopo aver respinto le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al difetto di rilevanza, i giudici costituzionali analizzano il merito della questione innanzitutto procedendo ad una lunga ricostruzione del contesto normativo nazionale e sovranazionale. All'esito, anche recuperando la sua stessa pregressa giurisprudenza (in particolare, le sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001), il Collegio afferma che **la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere»**, tanto che **tale condizione «è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale»**. Ciò implica la **necessità che una fonte primaria disciplini organicamente la misura coercitiva**, vista la ineludibile esigenza di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari.
Al contrario, nel caso di specie, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente (1) adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, (2) la necessaria informazione relativa al suo *status*, (3) l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, (4) la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno e, infine, (5) la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, questa è "evidentemente" una **normativa del tutto inidonea** a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo in cui sono private della libertà personale. Tanto più che una parte significativa della normativa rinvia alla disciplina presente nel D.P.R. n. 394 del 1999, fonte non idonea ad integrare la riserva di legge prescritta dalla Carta.
Nonostante ciò, la Corte **dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale** *de qua*, in quanto «**gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare** al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi. Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio. Ricade, perciò, necessariamente sul **legislatore** – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile **dovere di introdurre una disciplina compiuta** che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione».
La questione risulta inammissibile anche con riguardo al profilo dell'assenza di strumenti specifici di tutela avverso comportamenti illegittimi dell'amministrazione nel periodo di trattenimento: ciò in quanto, scrive la Corte, può in questi casi trovare applicazione il rimedio residuale di cui all'art. 700 c.p.c.

Francesco Severa