



UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA

SEZIONE STRANIERI

ORDINANZA

L'Ufficio del Giudice di Pace di Roma, in persona del G.O.P. ha
pronunciato la seguente ordinanza, nel procedimento di convalida del trattenimento disposto dal
Questore di PERUGIA in data 15 OTTOBRE 2024 nei confronti del cittadino straniero
signor

TRA

QUESTURA DI ROMA rappresentato e difeso dal f.d. MATERA MARIA

E

Rappresentato e difeso dall'avv. GIORGIA PICUTI DI FIDUCIA, IN SOSTITUZIONE DELL'AVV
GIULIA MERCATI DI FIDUCIA

I

FATTO.

Il Questore di PERUGIA, con decreto emesso ai sensi dell'art. 14, comma 1, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in G.U. serie gen. N. 191 del 18.8.1998, indicato nella presente ordinanza come T.U.I.), in data 15 ottobre 2024, notificato il 15 ottobre 2024, ore 11,45, disponeva il trattenimento nel C.P.R. (Centro di Permanenza per i Rimpatri) di Roma Ponte Galeria, del cittadino straniero in epigrafe indicato.

In data 16 ottobre 2024, ore 11.52 la Questura di Roma, ai sensi dell'art. 14 comma 1 bis , secondo capoverso del T.U.I. (Dlgs 286/1998- Testo Unico Immigrazione), nel rispetto del termine di 48 ore, chiedeva all'intestato ufficio di convalidare il decreto suddetto, con il quale veniva disposto il trattenimento amministrativo del cittadino straniero nel C.P.R. di Ponte Galeria.

L'udienza per l'esame della richiesta di convalida , è stata aperta oggi 17 ottobre 2024, ore 9,30, nel rispetto del termine di cui all'art. 14, comma 4 del T.U.I.

La sottoscritta giudicante, all'esito dell'udienza odierna ha ritenuto che sussistono tutti i presupposti di cui agli art. 13 e 14 d.lgs. 286/98, per accogliere la richiesta di convalida del decreto del Questore di PERUGIA.

La richiesta di convalida è pervenuta all'intestato Ufficio il 16 ottobre 2024, ore 11.52; il decreto del Questore di PERUGIA è stato emesso in data 15 OTTOBRE 2024, e notificato il 15 ottobre 2024 ore 11,45. L'odierna udienza del 17 ottobre 2024 è stata aperta alle ore 9,30, e celebrata senza soluzione di continuità, **con lettura dell'ordinanza alle ore 12,00 di oggi 17 ottobre 2024.**

Pertanto, sussistono i presupposti "temporali" imposti dall'art. 14 del T.U.I.

Ad avviso della giudicante, risulta legittimamente emesso il decreto del Questore di PERUGIA che ha disposto il trattenimento nel CPR di Ponte Galeria, per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti all'accompagnamento alla frontiera, atteso che – come emerso nel corso dell'udienza- egli è socialmente pericoloso, destinatario di plurime sentenze di condanna, anche per produzione e traffico di sostanze stupefacenti, non ha dimostrato di avere redditi da fonte lecita, e sussiste il rischio di fuga; inoltre, è necessario acquisire il nulla- osta al rimpatrio per i precedenti penali pendenti.

Il decreto di espulsione emesso dal Prefetto di Perugia in data 11 ottobre 2024 ai sensi dell'articolo 13 comma 2, lettera C del Dlgs 286/1998, non è manifestamente illegittimo. Il cittadino straniero, risulta condannato alla pena della reclusione per rapina, lesioni personali, produzione e traffico di sostanze stupefacenti, per evasione, e ha a suo carico ulteriori precedenti di polizia per rissa aggravata, e violazione del testo unico stupefacenti.

In considerazione dei precedenti penali e del titolo dell'espulsione (art. 13, comma 2, lettera C del Dlgs 286/1998) non risultava applicabile la misura alternativa meno afflittiva, ostandovi l'espresso disposto dell'art. 14, comma 1 bis del Dlgs 286/1998.

In atti risultano depositate le richieste di nulla-osta , alla Procura della Repubblica di Perugia.

Non vi è prova di cause di inespellibilità ai sensi dell'art. 19, del TUI, alla luce di quanto osservato, in presenza di reati ostativi, né vi è prova dell'esistenza di valido titolo di soggiorno. Il 4 ottobre 2023, il Questore di Perugia rigettava l'istanza di rinnovo del titolo di soggiorno; inoltre, non vi è prova dell'impugnazione di tale provvedimento

Risulta depositato anche il certificato rilasciato il 16.10.24 dal Distretto Sanitario di Spoleto-medico di guardia, che attesta l'idoneità alla vita in comunità ristretta.

Ad avviso della giudicante, all'esito dell'udienza odierna, risulta quindi provata la sussistenza di tutti i presupposti per la convalida del decreto del Questore in oggetto; tuttavia, dubitando della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del TUI., è stato sospeso il giudizio, e pronunciata la seguente ordinanza.

Il GO.P., all'esito dell'udienza odierna del 17 ottobre 2024 ha quindi dato lettura dell'ordinanza (stesa in calce al verbale di udienza) , con la quale - sollevata di ufficio la questione di costituzionalità - ha sospeso il giudizio R.G. 61324 ANNO 2024 avente ad oggetto la richiesta di convalida del



decreto del Questore di PERUGIA del 15.10.24 che dispone il trattenimento amministrativo nel C.P.R., del cittadino straniero in epigrafe indicato.

Il G.O.P. ha quindi depositato, contestualmente, la seguente ordinanza.

II

SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Nel corso dell'udienza di convalida svolta in data odierna, è emersa la legittimità del decreto del Questore che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero nel C.P.R. di Ponte Galeria, l'efficacia e la non manifesta infondatezza del titolo posto alla base del decreto questorile, come sopra esposto (punto n. I della presente ordinanza)

Non vi è prova che il decreto di espulsione sia stato impugnato, né vi è prova di alcun provvedimento giurisdizionale che ne abbia sospeso l'esecutività.

Non vi è alcuna prova di cause di inespellibilità, ai sensi dell'art. 19 del T.U.I..

Osserva inoltre il GOP che sussistono tutti i presupposti richiesti dall'articolo 14, comma 1 Dlgs 286/1998 per convalidare il descritto decreto del Questore, che dispone la misura del trattenimento nel CPR.

Invero, il cittadino straniero risulta destinatario del decreto di espulsione, emesso ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera C del Dlgs 286/1998; dalla sua condotta pregressa, si evince che è persona pericolosa per la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico.

Alla luce di quanto osservato, inoltre, non sussistono i presupposti per l'applicabilità della meno invasiva "misura alternativa" della consegna del passaporto o dell' "obbligo di firma" ex art 14 comma 1 bis, primo capoverso, del T.U.I., ostandovi i precedenti penali e il titolo dell'espulsione (art. 13, comma 2, lettera C del Dlgs 286/1998).

Non risultava infatti applicabile la misura alternativa, meno afflittiva, ostandovi l'espresso disposto dell'art. 14, comma 1 bis del Dlgs 286/1998.

Risulta inoltre rispettata la rigorosa tempistica imposta dall'art 14 comma 1 bis, secondo capoverso, del T.U.I. (48 ore+48), nonché dal comma 3 del medesimo articolo.

In conclusione, sussistono tutti i presupposti formali, sostanziali e temporali, previsti dall'art. 14 del TUI, per la convalida del decreto del **Questore di PERUGIA del 15.10.24**.

In primo luogo, La normativa in esame (art 14 comma 1 del T.U.I.), prevede specifici casi che legittimano l'autorità amministrativa a disporre la misura del trattenimento nel CPR, ben diversi da quelli che legittimano l'applicazione delle misure meno coercitive menzionate nel comma 1 bis, primo capoverso, dell'articolo menzionato.

Non vi sono margini per poter ritenere applicabile altre misure cautelari meno invasive (le cosiddette "misure alternative" previste dall'articolo 14 comma 1 bis, primo capoverso del T.U.I.), ostandovi l'espressa lettera della legge, come sopra evidenziato. *In claris non fit interpretatio.*



Correttamente, dunque, il Questore ha applicato la misura del trattenimento amministrativo nel CPR, sussistendone tutti i presupposti legislativamente previsti, dal che dovrebbe conseguire necessariamente l'accoglimento della richiesta di convalida, da parte dell'intestato Ufficio (si vedano anche le considerazioni svolte nel punto I della presente ordinanza).

Da ciò consegue *l'evidente rilevanza della questione di costituzionalità* dell'articolo 14, comma 2 del T.U.I., norma che deve trovare applicazione nel caso in esame, posto che la convalida del decreto Questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporterebbe la permanenza coatta dello straniero nel CPR (centro di Permanenza per i Rimpatri) almeno *per tre mesi* (v. art. 14 comma 5 del T.U.I.- Dlgs 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall'art 13 Cost., secondo modalità a tutt'oggi non disciplinate da una normativa di rango primario, in violazione della riserva di legge prevista dalla citata norma della Costituzione italiana.

Il giudizio di convalida del trattenimento presso il C.P.R.- centro di permanenza rimpatri di Ponte Galeria, non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità qui prospettato, atteso che – come appena evidenziato- all'accoglimento della richiesta di convalida, consegue necessariamente la restrizione della libertà personale del cittadino straniero, diritto proclamato inviolabile dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre evidenziare nuovamente che, al momento del deposito della presente ordinanza, non risulta ancora scaduto il termine di complessive 96 ore (48+48), imposto dall'art. 14 commi 3-4 del T.U.I., come sopra evidenziato; né potrebbe escludere la “rilevanza” della presente questione, il successivo inevitabile decorso di tale brevissimo termine, previsto dalla legge a pena di inefficacia del trattenimento.

Ed invero, come chiarito dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 22/2022; 127/2021; 84/2021), *in base al principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, quest'ultimo non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione; la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo a quo deve pertanto essere vagliata ex ante , con riferimento al momento della prospettazione delle questioni stesse.*

In conclusione, la questione prospettata è indubbiamente "rilevante", ai fini del presente giudizio.

III

VALUTAZIONE DELLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITA'

• LA “DETENZIONE AMMINISTRATIVA” NEI C.P.R. (CENTRI DI PERMANENZA per i RIMPATRI)

La fattispecie in esame riguarda l'applicazione del “trattenimento amministrativo” nel Centro di Permanenza per i Rimpatri (C.P.R.), del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, contemplato dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (T.U.I., Testo Unico Immigrazione).

Trattasi di detenzione “amministrativa” finalizzata al rimpatrio della persona straniera irregolarmente presente nel territorio nazionale, detenzione all'interno dei C.P.R. (Centri di Permanenza per i Rimpatri), contemplati dall'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, così



denominati dalla legge 46/2017 (decreto legge 13/17, convertito con modificazioni nella legge 46/17), in sostituzione dei precedenti “C.I.E.” di cui alla legge 189/2002.

I C.P.R. (Centri di Permanenza per rimpatri), pur menzionati nell’art. 14 del Dlgs 286/1998, sono disciplinati da fonti subordinate, di seguito indicate:

- a) dagli artt. 20 e 21 del Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, *“Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’art. 1 comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”* (al quale rinvia, per quanto qui rileva, l’art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998);
- b) Dal D.M. 12700 / 2014, *Regolamento per l’organizzazione e la gestione dei centri*, approvato con decreto del Ministro dell’Interno n. 12700 del 20 ottobre 2014;
- c) Dal D.M. del Ministero dell’Interno 19.5.2022, cd *“Direttiva Lamorgese”*.

Secondo quanto riconosciuto dalla Corte di Giustizia, Grande Sezione, 8 novembre 2022, nelle cause C-704/20 e C-39/21 (nonchè, *in nuce*, dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 105/2001) il “trattenimento” in questione, è istituito di diritto amministrativo, correlato alla commissione di un illecito da parte del migrante (ingresso o permanenza nel territorio dello Stato) e finalizzato al suo *controllo fisico*.

Il trattenimento, poiché viene eseguito in centri finalizzati al rimpatrio, è *una misura che comporta la privazione della libertà personale, al di fuori della materia penale*, ritenuta compatibile con gli artt. 13 Cost. e 5 CEDU, a condizione che la procedura sia regolare.

Nel caso in esame, in applicazione di tale normativa, il Questore di Roma, con comunicazione ai sensi dell’ art 14 comma 3 del T.U.I., ha trasmesso all’intestato Ufficio del Giudice di Pace di Roma, nel termine previsto di quarantotto ore, copia degli atti e la richiesta di convalida del trattenimento nel C.P.R. di Roma- Ponte Galeria, disposto con il decreto del Questore ai sensi dell’art. 14 comma 1, del T.U.I.

L’intestato Ufficio ha quindi fissato l’udienza odierna per il giudizio di convalida, ai sensi dell’art. 14 comma 4 , del T.U.I., , nel rispetto del termine di quarantotto ore prescritto nello stesso comma.

Come sopra rilevato, sussistono tutti i presupposti specificamente previsti dall’art. 14 comma 1 del TUI (*che disciplina i “casi” del trattenimento* , in conformità con l’ art 13 Cost.), per accogliere la richiesta del Questore di Roma, di convalida del decreto questorile che ha disposto il trattenimento del cittadino straniero presso il CPR di Roma- Ponte Galeria.

Questa Giudicante, tuttavia, *dubita della legittimità costituzionale dell’art. 14 comma 2 del T.U.I. (genericamente dedicato ai “modi” del trattenimento amministrativo)*, posto che la convalida del decreto Questorile che dispone il trattenimento amministrativo, comporta la permanenza coatta dello straniero nel C.P.R. (centro di permanenza per i rimpatri) per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi (v. art. 14 comma 5 del T.U.I.- Dlgs 286/1998), in stato di restrizione della libertà personale, tutelata dall’art 13 Cost., secondo modalità e procedimenti a tutt’oggi non puntualmente disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall’ art. 13, comma 2, della Costituzione italiana, della riserva rinforzata di legge di cui all’art. 10, comma 2 Cost., e in violazione altresì del principio di eguaglianza (art. 3, Cost., in relazione agli artt. 2, Cost., 13, Cost., 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111 comma 1, Cost.), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall’Ordinamento Penitenziario (l. 354/1975), per la quale il controllo sulla legalità delle modalità di trattenimento è



garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art 102, comma 2, Cost.).

III.1 • ANALISI DELLA NORMATIVA IN OGGETTO.

Vengono qui in rilievo, principalmente: come parametri di riferimento, l'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, e l'art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost.; l'art 14, comma 2 del T.U.I. (D.lgs 286/1998), di cui si dubita della conformità al dettato costituzionale.

III.1.1 • L'ART. 13 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 238/1996), ha affermato che la libertà personale è un diritto rientrante tra i valori supremi, quale indefettibile nucleo essenziale dell'individuo; è un diritto fondamentale dell'uomo in quanto tale.

L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 13, Cost. è la "libertà personale" di ogni individuo, proclamata "inviolabile".

Per "libertà personale", si intende la libertà di ogni individuo di disporre liberamente del proprio corpo, diritto di *habeas corpus*, e la connessa libertà di autodeterminazione (libertà morale).

Al riguardo infatti, la norma tutela esplicitamente la persona "*comunque sottoposta a restrizioni di libertà*", da ogni forma di "*violenza fisica e morale*" (si legga il dato testuale- letterale dell' art. 13, comma 4, Cost.)

Le stesse espressioni letterali utilizzate dal costituente, per la loro ampiezza e categoricità, rendono evidente che la norma intende tutelare l'essere umano in quanto tale, da qualsiasi forma di restrizione della sua libertà personale.

Ci si riferisce alle espressioni utilizzate nel comma 2 dell'art. 13, Cost., di seguito riportate:

"Non è ammessa forma alcuna di.." ; "né qualsiasi altra restrizione.."

Il costituente adotta al riguardo una formula ampia ed aperta, con l'intento evidente di fornire tutela piena ed incondizionata contro tutte le forme, (comunque denominate), di restrizione della libertà personale, quali la "detenzione", l' "ispezione o perquisizione personale".

A tal fine, con norma di chiusura, espressamente include, nell' oggetto della tutela costituzionale, "qualsiasi altra restrizione della libertà personale".

Si tratta, come è evidente, di un ampio catalogo aperto, che include ogni forma, comunque denominata, di limitazione della libertà personale dell'individuo, trattandosi di diritto assoluto ed inviolabile.

Concludendo sul punto, la restrizione della libertà personale in cui si concreta il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (Centri per i Rimpatri), disposto ai sensi dell' art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, rientra a pieno titolo nella copertura dell'art. 13 della Costituzione italiana, quanto meno, nelle "altre restrizioni della libertà personale", menzionate nel comma 2 dell'art. 13, Cost.



Passando all'esame dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 13, Cost., esso va senza dubbio inteso come *l'essere umano in quanto tale*, a prescindere – per quanto qui rileva - anche dal requisito della cittadinanza, o della “regolare presenza” nel territorio nazionale.

Invero, la “libertà personale”, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13 della Costituzione, rientra nel nucleo dei *diritti inviolabili dell'uomo* in quanto tale, riconosciuti e garantiti dalla Repubblica Italiana nell'art. 2 della Costituzione (si veda al riguardo, tra le altre, Corte Costituzionale, sentenza n. 238/1996), dalle fonti internazionali e dell'U.E. (es. art. 3 Dichiarazione Universale dei diritti umani del 10.12.1948, UDHR; art. 5 CEDU, etc.).

Pertanto, indiscutibilmente, anche il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica Italiana, gode della tutela apprestata dall'art. 13, Cost., in favore di tutti gli esseri umani.

In ordine alla disciplina dettata dall'art. 13, Cost., e alle “garanzie” predisposte dal costituente a tutela dell'inviolabile diritto alla libertà personale, si osserva quanto segue.

L'art. 13, Cost.:

- a) Proclama solennemente che la libertà personale è “inviolabile” (art. 13, comma 1 Cost.);
- b) Conseguentemente, vieta in generale, e categoricamente, qualsiasi forma di detenzione, ispezione o perquisizione personale, o “restrizione della libertà personale” (art. 13 Cost., comma 2);
- c) Prevede una *riserva (assoluta) di legge* per i “casi” di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, da considerarsi “eccezionali”, alla luce del divieto sancito in via generale, con annessa “riserva di giurisdizione”;
- d) Prevede una *riserva (assoluta) di legge* per i “modi” di restrizione (comunque denominata), della libertà personale, con annessa “riserva di giurisdizione”;
- e) Per tali eccezionali “casi” e “modi” legislativamente previsti, l'art. 13, Cost. impone una specifica procedura a garanzia, sancendo che la restrizione della libertà personale debba essere *previamente* disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria (*riserva di giurisdizione*): art. 13 Cost., comma 2, in relazione al comma 3;
- f) L'art. 13, comma 3, Cost., contempla poi la possibilità che il provvedimento di restrizione della libertà personale venga adottato in prima battuta dall'autorità amministrativa, prevedendo una serie di stringenti garanzie, e la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un brevissimo termine, a pena di perdita di efficacia. Per i casi eccezionali di necessità ed urgenza, *indicati tassativamente dalla legge*, può quindi essere riconosciuto il potere dell'autorità amministrativa di pubblica sicurezza, di adottare provvedimenti “provvisori” che incidono sulla libertà personale. In tal caso, l'autorità amministrativa ha l'obbligo di comunicare all'autorità giudiziaria entro 48 ore detto provvedimento provvisorio, a pena di perdita di efficacia dello stesso, e nel termine di ulteriori 48 ore, se non convalidato dall'autorità giudiziaria, si intenderà revocato, e privo di ogni effetto (art. 13, comma 3, Cost.).

In sintesi, l'art. 13 Cost., a garanzia dell'inviolabile diritto alla libertà personale, prevede:

- una riserva assoluta di legge su casi e modi di “restrizione”, eccezionalmente consentita, della libertà personale;
- una riserva di giurisdizione;



- una procedura *ad hoc*, con stringenti brevi termini per la convalida, nel caso in cui il controllo giurisdizionale avvenga “*ex post*”, a pena di perdita di efficacia del provvedimento che limita la libertà personale.

In ordine alla riserva di legge prevista dall’art. 13, comma 2 Cost., la stessa è pacificamente riconosciuta come “*riserva di legge assoluta*” (v., tra le altre: Corte Cost., n. 22/2022; Corte Cost. 177/1980; Corte Cost. 238/1996), come si desume:

- Dall’espressione letterale utilizzata (“nei soli casi e modi previsti dalla legge”), che non sembra lasciare alcun significativo spazio di intervento, al cd “Potere Esecutivo”, (autorità di Governo o amministrativa), nel determinare il contenuto della normativa in questione;
- Dalla natura stessa del diritto tutelato, la libertà personale, espressamente proclamato inviolabile dall’art. 13 Cost., e rientrante nel catalogo dei diritti fondamentali di cui all’art. 2 della Costituzione italiana.

L’assolutezza e l’invulnerabilità del diritto fondamentale alla libertà personale, trovano testuale riscontro nelle garanzie apprestate dal costituente, che si premura di imporre la riserva assoluta di legge, estesa alla disciplina di “casi e modi”, e la connessa e coerente riserva di giurisdizione.

Lo scopo perseguito dal costituente, è di ridurre al minimo i poteri dell’autorità di pubblica sicurezza, e di circoscrivere la discrezionalità dell’autorità giudiziaria, sia con riguardo ai “casi”, che ai “modi” dell’eccezionale restrizione della libertà fisica della persona.

Il diritto alla libertà personale, solennemente proclamato inviolabile, garantito dalla riserva assoluta di legge (fonte primaria statale, v. Corte Cost. sentenza n. 22/2022), deve infatti - metaforicamente- avere dinanzi a sé unicamente il potere legislativo, attribuito al Parlamento italiano, massima espressione del sistema democratico.

Pertanto, non può residuare, in ragione della proclamata inviolabilità, alcun significativo spazio, demandato alla discrezionalità di poteri diversi da quello Legislativo.

E’ dunque soltanto la “legge” che può e deve individuare specificamente i “casi” (le ipotesi), e i “modi” (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali, di controllo di legalità da parte dell’autorità giudiziaria), per le restrizioni della libertà personale, che integrano - ai sensi dell’art. 13, comma 2 Cost.- “eccezioni” alla proclamata “invulnerabilità” di tale fondamentale diritto.

La riserva di legge sancita dall’articolo 13 comma 2 della Costituzione è “assoluta”, la disciplina è riservata alla legge del Parlamento italiano, con esclusione di altre fonti.

Come è noto, e ribadito da autorevole dottrina, *nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l’esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione* .

Che si tratti di riserva assoluta di legge (art. 13, Cost.), e che sussista la necessità che la legge preveda e disciplini compiutamente i «modi», oltre che i «casi», della misura che incide sulla libertà personale, risulta confermato anche dalla recente **sentenza n. 22/2022 della Corte Costituzionale, in un caso analogo (la privazione di libertà nelle “REMS”)**.

La privazione della libertà nelle “REMS”, è senza dubbio un caso analogo al trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell’art. 14 del Dlgs 286/1992, trattandosi sempre della restrizione della libertà personale, identico bene supremo, egualmente tutelato e garantito, in entrambi i casi, dall’art. 13 della Costituzione.



Invero, con riferimento all'analogia questione relativa alla Misura di sicurezza del Ricovero provvisorio presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), *sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il Magistrato di Sorveglianza*, nella sentenza citata (n. 22/2022 della Corte Costituzionale), si ribadisce *la necessità di applicare all'intera disciplina il principio della riserva di legge*.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2022, relativa al citato caso ritenuto analogo:

- si conferma l'inderogabilità della riserva assoluta di legge, estesa ai «modi», oltre che ai «casi», di restrizione della libertà personale;
- si chiarisce che la riserva assoluta di legge statale, deve intendersi estesa, alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., alla previsione non solo dei «casi», ma anche, almeno nel loro nucleo essenziale, dei «modi» con cui la misura di sicurezza (nel nostro caso, il trattenimento amministrativo nel C.P.R., ai sensi dell'art. 14 del Dlgs 286/1998), può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto;
- si afferma “la necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che *il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge*”.

Si riportano testualmente alcuni passi della motivazione di tale sentenza (Corte Cost. 22/2022), sul punto:

- *“allorché la misura (nel caso in esame, il trattenimento nel C.P.R.) sia configurata dalla legge come "coattiva" - potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana -, si applicano le garanzie dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona; di qui la necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», di applicazione della misura restrittiva della libertà personale, e che il trattamento al quale la persona è sottoposta sia descritto e disciplinato dalla legge”.*
- (...) *“l'attuale disciplina di assegnazione alle REMS contrasta con la riserva assoluta di legge in materia di misure di sicurezza e di trattamenti sanitari obbligatori, in quanto i «modi» di esecuzione della misura restano pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali”.*
- *“ la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (..)”.*

III 1.2 • L'ART. 14 DEL DECRETO LEGISLATIVO 286/1998 (TESTO UNICO IMMIGRAZIONE- T.U.I.).

Come è noto, il Testo Unico Immigrazione (Decreto legislativo n. 286/1998), è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1 della legge 6 marzo 1998, n. 40.



L'art. 14 del Dlgs 286/1998, riproduce quindi, pedissequamente, l'art. 12, della legge 6 marzo 1998, n. 40.

L'art. 14, comma 2, Dlgs 286/1998, nel testo attualmente vigente, contiene le modifiche apportate dall'art. 3, comma 4 del D.L. 21 ottobre 2020, n. 130 (convertito in legge 173/2020).

L'art. 14, comma 1 T.U.I., rappresenta una delle eccezionali ipotesi contemplate dall'art. 13, comma 2, Cost., essendo attribuito all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), il potere del tutto eccezionale di adottare il provvedimento provvisorio che integra la restrizione della libertà personale, segnatamente il decreto che dispone *“che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri”* (..).

La norma è conforme all'art. 13, commi 2 e 3, Cost., indicando l'autorità giudiziaria competente al controllo (*ex post*) della sussistenza dei “casi” (il giudice di pace, v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e disciplinando specificamente “i casi” che legittimano il trattenimento (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), elencando al riguardo:

- 1) le ipotesi ex art 13 comma 4 bis del T.U.I., che concretano il “rischio di fuga” normativamente previsto (*mancato possesso di passaporto o altro documento equipollente in corso di validità; mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dell'art 13 commi 5 e 13 TUI, nonché dell'art. 14; avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2 - le cd “misure alternative”*);
- 2) *la necessità di prestare soccorso allo straniero, o*
- 3) *di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero*
- 4) *acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo.*

Ulteriore delimitazione dell'eccezionale potere conferito dalla fonte primaria all'autorità amministrativa, si rinviene nell'art. 14, comma 1.1 del T.U.I., che, sempre in adempimento alla riserva di legge assoluta, elenca specificamente le categorie di soggetti (pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cittadini di Paesi terzi con i quali sono vigenti accordi di cooperazione), per i quali il “trattenimento” deve essere disposto con priorità, ed indica i precisi parametri normativi per l'accertamento incidentale di tali presupposti.

Ancora, la normativa in oggetto (art. 14, commi 3-4 del T.U.I., in combinato disposto con l'art. 14, comma 1), è conforme all'art. 13, comma 3 Cost., imponendo all'autorità di pubblica sicurezza (Questore), di trasmettere copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente per la convalida, senza ritardo e comunque entro 48 ore dall'adozione del provvedimento; la convalida, ai sensi del comma 4, dovrà avvenire nel termine perentorio delle successive 48 ore, a pena di perdita di efficacia del provvedimento del Questore che ha disposto il trattenimento ai sensi dell'art. 14, comma 1 del T.U.I.

Ai sensi dell'art. 14 comma 5 del T.U.I., la convalida comporta la permanenza nel centro (CPR) per un periodo di complessivi tre mesi, (che peraltro è suscettibile di proroghe di ulteriori tre mesi in tre mesi, per una durata massima di diciotto mesi, limite massimo ammesso dalla Direttiva 2008/115/CE).



Come sopra evidenziato, dalla *lettera* dell'art. 14 del Dlgs 286/1998, emerge che la permanenza del cittadino straniero nel CPR (Centro di Permanenza per i Rimpatri), *integra una "restrizione della libertà personale", tutelata dall'art. 13 della Costituzione italiana (v. in tal senso anche Corte Cost., sentenza n. 105/2001)*

Il trattenimento nel Centro di Permanenza per i Rimpatri (che attualmente può avere una durata massima di 18 mesi), integra una limitazione della libera disponibilità del corpo della persona, dunque *è misura che incide sulla libertà fisica dell'individuo.*

L' avvenuta "restrizione della libertà personale" del cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio dello Stato, oggetto della tutela apprestata dall'art. 13, Cost., è confermata dalla natura del trattenimento amministrativo, cristallizzata:

- nell'art. 14 comma 7 del TUI, ove si prevede espressamente: a) *il potere dell'autorità amministrativa (Questore), di adottare "efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro", e di eseguire coattivamente tali misure avvalendosi della forza pubblica* (per impedire l'allontanamento del cittadino straniero dal Centro di Permanenza per i Rimpatri); b) inoltre all'autorità amministrativa è attribuito *il potere di provvedere, "nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento"*.

- nel dato testuale-letterale dell'art. 14 comma 4 del T.U.I., ove si prevede che, per regola, l'interessato *sia "condotto"* nel luogo in cui il giudice tiene l'udienza, (ferma la libertà di non comparire davanti al giudice per rendere dichiarazioni, art. 14 comma 4, ultima parte).

-nella disciplina contenuta nell'articolo 14 commi 3 e 4 del T.U.I., sopra descritta, che ricalca pedissequamente il dettato costituzionale (art. 13, comma 3, Cost.), nell'imporre la rigorosa tempistica, con scansione temporale rigidamente predeterminata dal legislatore, per la convalida "ex post" da parte dell'autorità giudiziaria, da eseguirsi nel termine massimo di 96 ore (48 ore +48 ore), oltre alla previsione delle fondamentali garanzie processuali analoghe al processo penale, in conformità con il diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. (difesa di ufficio, e patrocinio a spese dello Stato, che in questo caso è riconosciuto *ex lege* : v. art. 14, comma 4 del T.U.I.) .

In conclusione, dal dato testuale - letterale emerge che il trattenimento amministrativo contemplato nell'articolo 14 comma 1 del T.U.I., nei Centri di Permanenza per i Rimpatri, integra l'ipotesi di "*altre restrizioni della libertà personale*" dell'individuo, menzionate nell'articolo 13, comma 2 della Costituzione italiana (v. Corte Cost., sentenza n. 105/2001), che al riguardo impone una riserva di giurisdizione ("*atto motivato dell'autorità giudiziaria*", su "casi e modi"), e una riserva assoluta di legge ("*nei soli casi e modi previsti dalla legge*"), in ragione dell'inviolabilità del diritto fondamentale tutelato da tale norma.

Si tratta indubbiamente di una *riserva "assoluta" di legge*, unica garanzia di tutela piena, effettiva, coerente con l'inviolabilità del diritto (assoluto) , alla libertà personale (v. Corte Cost. n. 177-1980; Corte Cost., n. 238-1996; Corte Cost. n. 22-2022).



IV

• PRIMA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'.

SULLA VIOLAZIONE, AD OPERA DELL'ART. 14, COMMA 2 DEL DLGS 286/1998- T.U.I. DELLA "RISERVA ASSOLUTA DI LEGGE" IMPOSTA DALL'ART. 13, COMMA 2 COST., IN MATERIA DI LIBERTÀ PERSONALE ("MODI" DI RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE).

Si premette che, ad avviso del giudice *a quo*, la "riserva di legge" risulta rispettata (dall'art. 14 del T.U.I.), soltanto riguardo ai "casi", richiamati dall'art. 13, comma 2, Cost..

Al riguardo, infatti, l'art. 14 comma 1 del T.U.I., elenca specificamente e puntualmente le ipotesi che legittimano il Questore a disporre il trattenimento amministrativo nei C.P.R. (si vedano le considerazioni sopra svolte).

Risultano dunque specificamente indicati i "casi" della eccezionale restrizione della libertà personale (v. art. 14, comma 1 del T.U.I.), individuato il giudice competente al controllo giurisdizionale della sussistenza di tali "casi" (v. art. 14, comma 3 del T.U.I.), e prevista la rigorosa scansione temporale per la convalida, in sede giudiziaria, del trattenimento previamente disposto dall'autorità amministrativa (v. art. 14, commi 3-4, del T.U.I.).

Si dubita, invece, della conformità dell'articolo 14 comma 2 del T.U.I., all'art. 13, comma 2, Cost., che sancisce la riserva assoluta di legge anche riguardo ai "modi" della restrizione della libertà personale, consentita soltanto in via "eccezionale".

Si rammenta che il *secondo comma dell'art. 14 del Dlgs 286/1998*, riproduceva pedissequamente l'art. 12, comma 2 della legge n. 40/1998, testo poi modificato dall'art. 3 comma 4, D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. In legge 173/2020.

Riguardo ai "modi" della restrizione della libertà personale, l'art. 14, comma 2, cit., qui sostanzialmente tace, salvo il riferimento generico (e in definitiva "superfluo"), a principi di carattere generale, la cui applicazione è pacificamente riconosciuta nel nostro ordinamento giuridico; vi è poi un espresso rinvio ad una fonte subordinata.

Aggiungasi che, in ogni caso, il rinvio generico alla fonte secondaria (D.P.R. 394/1999), non potrebbe comunque valere per l'individuazione del giudice competente al controllo dei "modi" del trattenimento amministrativo, riservata alla legge, dall'art. 25, comma 1, Cost. (come anche il processo dinanzi allo stesso giudice: v. art. 111, comma 1, Cost.).

L'art. 14 comma 2 del TUI- Dlgs 286/1998 (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lett. a), D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173.), si limita infatti a disporre che : *"lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati standard igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21 comma 8, del DPR 31 agosto 1999 n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2 comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno"*.



A tale quadro, ben poco aggiunge l' art. 14 comma 2 bis, prevedendo che: *“lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale”*.

Le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2 bis del Dlgs 286/1998), non soddisfano i requisiti di precisione, implicitamente imposti dalla riserva assoluta di legge; risulta poi totalmente omessa l'individuazione dell' autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei “modi” di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, comma 1, Cost.), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, *nelle materie riservate in via assoluta alla legge, resta escluso l'esercizio del potere regolamentare, salvo che si tratti di regolamenti di stretta esecuzione*.

Tale disciplina, va confrontata con quella dettata nel caso analogo di limitazione della libertà personale, dall' Ordinamento Penitenziario (legge 354/1975), che regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione in sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall' art. 13, comma 2 Cost. (v. Corte Cost., n. 26/1999), e con gli artt. 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost. (l' O.P., per il caso analogo, contempla anche ruolo e poteri della magistratura di sorveglianza: v. artt. 68 e seguenti della legge 354/1975).

Al contrario, per la detenzione amministrativa, l' unica fonte primaria (art. 14 del Testo Unico Immigrazione, Dlgs 286/1998), non prevede né i “modi”, né i procedimenti a garanzia dei diritti del trattenuto, né individua l' autorità giudiziaria competente al controllo dei “modi” di privazione della libertà personale, per tutto l' arco temporale in cui si protrae il trattenimento all' interno del C.P.R..

La tutela del cittadino straniero che si trovi in stato di “restrizione della libertà personale” all' interno dei C.P.R., e per tutta la durata della detenzione amministrativa, è sostanzialmente affidata – nella situazione attuale - alla fonte secondaria (art. 21, D.P.R. n. 394/1999, intitolato “modalità del trattenimento”, richiamato dall' art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998), e alle altre fonti gerarchicamente subordinate, sopra richiamate.

In conclusione, l' art. 14, comma 2 del T.U.I., viola la riserva assoluta di legge imposta dall' art. 13, comma 2 della Costituzione, rinviando pressochè integralmente a fonti subordinate, per la disciplina dei “modi” di privazione della libertà personale, *omettendo inoltre di individuare l' autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei “modi”, e di disciplinare ruolo e poteri di tale giudice*.

Nei “modi” in questione, rientrano necessariamente le modalità del trattenimento, le procedure, le garanzie giurisdizionali a tutela dei diritti dei trattenuti, analiticamente disciplinati nel caso analogo della detenzione “penale”, dall' Ordinamento Penitenziario (legge 354/1975).

Tanto premesso (e anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale, n. 22/2022 sulle REMS, resa in caso ritenuto analogo al presente), il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto dell' art. 14, comma 2 del T.U.I., con l' art. 13, comma 2, Cost., atteso che:

-La detenzione amministrativa è prevista dall' articolo 14 commi 1-2 Dlgs 286/1998 (T.U.I. - testo unico immigrazione), unica fonte di rango primario che la disciplina.

- L' art. 14 comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, non ha contenuto precettivo, limitato ad indicazioni generiche e di principio, e affida pressochè esclusivamente alla fonte subordinata (art. 21



comma 8 DPR 31.8.1999 n. 394), i “modi” di esecuzione del “trattenimento amministrativo” nei C.P.R., in contrasto con la riserva assoluta di legge imposta dall’art 13, comma 2 della Costituzione.

-Nell’art. 14 in questione, risulta infatti omesso l’elenco dei diritti dei soggetti “trattenuti”, ed omessa la previsione dell’annessa disciplina; non si menzionano, né si descrivono, le modalità del trattenimento, le garanzie procedurali e giurisdizionali, a tutela di tali diritti;

-Nell’art. 14 in questione, non risulta individuata alcuna autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei “modi” del trattenimento amministrativo (come ad es. la magistratura di sorveglianza, indicata nella legge sull’Ordinamento penitenziario, legge n. 354/1975, nel caso ritenuto analogo, esaminato da Corte Cost., n. 22/2022);

-Non risultano quindi disciplinati né ruolo, né i poteri dell’autorità giudiziaria competente, rispetto al controllo dei “modi” del trattenimento dei cittadini stranieri “irregolari”, in stato di detenzione amministrativa.

-Il rinvio operato dall’art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall’art. 13, comma 2, Cost.

La riserva assoluta di legge imposta dall'articolo 13 comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l’esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell'autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2 Cost. e 13 Cost. (libertà personale).

Il termine di comparazione è certamente costituito – per le fattispecie analoghe di restrizione della libertà personale- dalla normativa contenuta nell’ O.P., ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 - fonte primaria), con analitica disciplina delle modalità della detenzione negli istituti penitenziari, e norme riguardanti anche ruolo e compiti della Magistratura di sorveglianza.

Pertanto, non è sufficiente, per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione “estensiva”, che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge (art. 14, comma secondo del Dlgs 286/1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace *rispetto al trattamento* degli stranieri “trattenuti” nei C.P.R., in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. artt. 25, comma 1 Cost., e 111, comma 1, Cost.).

Ed infatti, l’art. 14 del Dlgs 286/1998, si limita ad individuare nel giudice di pace il giudice competente al controllo dei “casi” di trattenimento amministrativo, mentre, in relazione ai “modi” del trattenimento amministrativo, la fonte primaria tace del tutto.

Aggiungasi che l’art. 10, comma 2, Cost. prevede anche una riserva “rinforzata” di legge, imponendo che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

In conclusione, la questione di legittimità dell’art. 14, comma 2 del T.U.I., per contrasto con la riserva assoluta di legge sui “modi” di restrizione della libertà personale, imposta dall’art. 13, comma 2, Cost., non è manifestamente infondata, ad avviso del giudice *a quo*.



V

SECONDA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA':

• **SULLA VIOLAZIONE, AD OPERA DELL'ART. 14, COMMA 2 DEL DLGS 286/1998- T.U.I. DEL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA (ART. 3, COST.), CON RIFERIMENTO AL DIRITTO ALLA LIBERTÀ PERSONALE PROCLAMATO INVIOLABILE DAGLI ARTT. 2 COST. E 13 COST., AL DIRITTO DI DIFESA DINANZI AD UN GIUDICE TERZO ED IMPARZIALE, PRECOSTITUITO PER LEGGE (ART. 24, COST.; 25, COMMA 1, COST.; 111, COMMA, 1, COST.), E AL DIRITTO ALLA SALUTE (ART. 32, COST.).**

INGIUSTIFICATA DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, CON LA SITUAZIONE, SOSTANZIALMENTE IDENTICA, DELLA DETENZIONE IN SEDE PENALE, ANALITICAMENTE DISCIPLINATA DALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO (L. 354/1975), PER LA QUALE IL CONTROLLO SULLA LEGALITA' DELLE MODALITA' DELLA RESTRIZIONE, È GARANTITA DALLA MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA, ORGANO SPECIALIZZATO NELLA MATERIA (ART 102, COMMA 2, COST.).

Il giudice *a quo* dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 2 del T.U.I., per violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3, Cost., *nella parte in cui, omettendo di disciplinare i "modi" del trattenimento amministrativo nei C.P.R., ed omettendo di prevedere la competenza, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria deputata alla tutela dei diritti dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, attua una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento, con la situazione, sostanzialmente identica, dei soggetti in stato di detenzione "penale" nelle strutture carcerarie, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento Penitenziario (l. 354/1975).*

Non si può dubitare del fatto che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3, della Costituzione italiana, valga anche per lo straniero, rispetto al cittadino italiano, nella sfera dei diritti inviolabili, tra cui la libertà personale (v. combinato disposto degli artt. 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione; v. sentenze della Corte Cost., n. 120/1967; 21/1968; n. 54 del 1979; 231/2001; 432/2005).

La denunciata disparità di trattamento, è così sintetizzata:

• **Per gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, che si trovino in stato di "detenzione amministrativa", all'interno dei C.P.R. (Centri per i Rimpatri), la disciplina di rango "primario", è dettata esclusivamente dall'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, che:**

- in violazione della riserva assoluta di legge imposta dall'articolo 13 comma 2, Cost., non disciplina i "modi" della privazione della libertà personale all'interno dei C.P.R. limitandosi ad enunciare principi generali il cui richiamo è superfluo, e rinvia pressochè integralmente, per la disciplina, alla fonte secondaria (art. 21 comma 8 D.P.R. 31.8.1999, n. 394);
- omette del tutto di individuare l'autorità giudiziaria competente alla tutela dei diritti del cittadino straniero trattenuto nei C.P.R., omissione per la quale *a fortiori* non può valere il



suddetto rinvio alla fonte subordinata, per l'esistenza di plurime norme della Costituzione, che impongono la riserva di legge (art. 25, comma 1, Cost.; art. 111, comma 1, Cost.; art. 13, comma 2, Cost.);

In particolare ed in sintesi, l'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, *omette di prevedere e disciplinare*:

- i "modi" del trattenimento, ossia omette del tutto di descrivere e disciplinare il trattamento al quale la persona è sottoposta, omette di elencare i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei C.P.R., le procedure a garanzia, gli strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione; omette di indicare le garanzie del trattenuto, i suoi diritti durante il periodo di detenzione amministrativa;
- non individua gli standard minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), dei soggetti trattenuti nei C.P.R., in relazione ai quali, il parametro di legittimità è senza dubbio costituito dalla normativa contenuta nell'Ordinamento Penitenziario (legge 354/1975), e dalla CEDU, che il legislatore italiano è tenuto a rispettare (art. 117, comma 1, Cost.);
- omette di indicare le modalità di tutela dei suoi diritti fondamentali (incluso il diritto alla salute), all'interno dei C.P.R., e durante tutto il periodo del trattenimento; i procedimenti di audizione e decisione riguardanti il trattenuto, i rimedi giurisdizionali avverso le violazioni di tali diritti, potenzialmente perpetrate all'interno dei C.P.R.;
- omette di individuare l'autorità giudiziaria (specializzata), competente alla tutela dei diritti del soggetto in stato di detenzione amministrativa nei C.P.R., e competente rispetto alla gestione e al trattamento di tali soggetti; omette quindi anche di disciplinare ruolo, compiti e poteri dell'autorità giudiziaria in questione.

Come è evidente, sussiste *un vero e proprio vuoto normativo (fonte primaria)*, realizzato dall'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, in forza del quale, i "modi" del trattenimento all'interno dei C.P.R., l'esercizio e la tutela dei diritti degli stranieri trattenuti nei CPR, sono demandati alla discrezionalità di Prefettura, Questura, ed enti privati gestori dei C.P.R., senza la garanzia di un effettivo controllo giurisdizionale del trattamento: risulta infatti omessa anche la previsione di un controllo giurisdizionale analogo a quello esercitato dalla magistratura di sorveglianza, prevista dall'Ordinamento penitenziario (v. artt. 68 e seguenti, legge n. 354/1975).

• **Al contrario, la situazione dei soggetti detenuti all'interno delle strutture carcerarie, è puntualmente disciplinata dall'Ordinamento Penitenziario (fonte primaria, legge n. 354/1975)**, che in sintesi prevede e disciplina i diritti dei detenuti, le garanzie sul trattamento penitenziario, i rimedi giurisdizionali, e prevede la competenza della magistratura di sorveglianza ("specializzata"), deputata al controllo sulla legalità delle modalità della restrizione della libertà personale, alla tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti.

Quindi, per i detenuti all'interno degli istituti carcerari in sede penale, la fonte primaria (Ordinamento penitenziario), in conformità con gli artt. 13, comma 2 Cost., e 24 Cost., disciplina analiticamente i "modi" della detenzione, e al riguardo individua ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza (v., ad es. artt. 11, comma 4, 13, 14 ter, 35, 35 bis, 35 ter, 68 e seguenti, della legge 354/1975).



• Sussiste quindi una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, tra situazioni sostanzialmente eguali (trattenuti nei C.P.R., a titolo di “detenzione amministrativa”, ai sensi dell’art. 14, comma 1 del Dlgs 286/1998; detenuti negli istituti penitenziari ex art. 59, legge 354/1975, a titolo di “detenzione penale”), in violazione dell’art. 3, Cost., con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli artt 2 Cost. e 13 Cost., al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111 comma 1, Cost.), e al diritto alla salute (art. 32, Cost.).

Come chiarito da risalente ed autorevole dottrina, il principio di eguaglianza costituisce presupposto essenziale dei diritti fondamentali dell’uomo, tutelati dall’art. 2, Cost., tra cui la libertà personale, proclamata inviolabile dall' art. 13, Cost.

Le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall’art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, e l’espresso rinvio, pressochè integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, Cost.), integrano altresì, contemporaneamente – ad avviso della rimettente- la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell’art. 3, Cost., con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale, (tutelato dagli artt. 2 Cost. e 13 Cost.), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111 comma 1, Cost.), e al diritto alla salute (art. 32, Cost.).

Tali fondamentali diritti, risultano inevitabilmente compromessi, dall’assenza di una disciplina di rango primario, circa i “modi” del trattenimento nei C.P.R., e dalla mancata previsione dell’autorità giurisdizionale (“specializzata”), deputata al controllo del rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti.

• L’evidenziata diversità di trattamento, risulta ingiustificata ed irragionevole, riguardando fattispecie sostanzialmente analoghe.

Si osserva, infatti, che entrambe le due categorie di soggetti, sono in *stato di restrizione della libertà personale, bene giuridico leso, costituzionalmente protetto (art. 13, Cost.), che è identico*, sia per i trattenuti all’interno dei C.P.R. (detenzione amministrativa, art. 14, comma 1 del T.U.I.), sia per i detenuti negli istituti penitenziari (detenzione in sede penale, disciplinata dall’Ordinamento penitenziario).

Entrambe le categorie di soggetti (in stato di detenzione amministrativa e di detenzione “penale”), subiscono la restrizione del medesimo diritto proclamato inviolabile, la libertà personale e fisica (tutelata dagli artt. 2 Cost. e 13 Cost.), con inevitabili ripercussioni sul diritto di salute (art. 32 Cost.), e sul diritto di difesa garantito dall’art. 24, Cost. (parimenti inviolabile).

Del resto, la limitazione della libertà fisica all’interno dei C.P.R., al pari di quella che avviene all’interno delle strutture carcerarie gestite dallo Stato, si protrae per un significativo arco temporale (attualmente, massimo 18 mesi), nel corso del quale possono naturalmente verificarsi gli episodi più disparati, che inevitabilmente coinvolgono molteplici diritti fondamentali dell’uomo (salute, libertà fisica e morale, diritto di difesa).

La situazione in cui si trovano le due categorie di soggetti, è quindi sostanzialmente identica, concretandosi nella restrizione della libertà personale, che rientra nell’alveo di applicazione dell’art. 13, comma 2 Cost.



L'art. 13, comma 2, Cost. impone, in entrambi i casi (sostanzialmente identici), l'esistenza di una dettagliata disciplina di rango primario, di competenza del Parlamento della Repubblica (massima espressione del sistema democratico), a tutela dei diritti fondamentali necessariamente coinvolti, durante lo stato di restrizione della libertà personale, a tal fine restando indifferente la natura, "amministrativa" o "penale", del titolo del trattenimento.

Alla identità di situazioni, e del diritto sostanziale costituzionalmente tutelato (libertà personale), nella detenzione "penale" ed "amministrativa", corrispondono tuttavia, irragionevolmente, discipline diverse, sia per la fonte da cui promanano (primaria e secondaria), sia per la evidenziata carenza assoluta di disciplina e di tutela, anche giurisdizionale, per la "detenzione amministrativa".

Come rilevato, sussiste una significativa lacuna normativa circa la tutela dei diritti dei trattenuti all'interno dei C.P.R., che è sostanzialmente demandata, dall'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, alle fonti subordinate, alla discrezionalità del "potere esecutivo", nonché delle Prefetture, Questure, ed enti gestori dei C.P.R., oltretutto senza la possibilità di un tempestivo ed effettivo controllo giurisdizionale.

L'aver omesso di dettare una puntuale disciplina di rango primario, determina l'ingiustificato ed irragionevole trattamento deteriore dei soggetti in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei C.P.R., rispetto ai soggetti in stato di detenzione "penale" all'interno delle strutture carcerarie, e la violazione, da parte dell'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, di una pluralità di norme della Costituzione italiana.

Emblematico, al riguardo, il recente caso, oggetto di censura della **Corte Europea dei Diritti Umani, la quale, con decisione n. 17499 del 3 luglio 2024,** ha accolto una istanza ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte, di emissione di provvedimento cautelare in via di urgenza, a tutela del diritto di salute di una cittadina straniera trattenuta all'interno del C.P.R., con violazione degli standard imposti dall'art. 3 CEDU (caso cagionato, in estrema sintesi, dalle evidenziate, macroscopiche lacune legislative, anche con riferimento alla mancanza di una autorità giudiziaria specificamente deputata alla tutela dei diritti dei trattenuti -tra cui il diritto alla salute- dotata di validi strumenti di tempestivo controllo).

Si tratta, come è evidente, di *situazioni identiche, trattate irragionevolmente in modo diverso* atteso che l'inviolabile diritto alla libertà personale, come i diritti alla salute, alla difesa, all'esistenza di un giudice naturale precostituito per legge, sono egualmente riconosciuti e garantiti ad entrambe le categorie di soggetti dagli artt. 2, Cost., 13 Cost., 32 Cost., e 24, Cost., 25, comma 1 Cost., indifferente restando la contingente ragione che abbia determinato la restrizione della libertà personale dell'individuo.

Ed invero, il dettato costituzionale (art. 13, Cost.), non contiene alcuna differenza di disciplina, a seconda della concreta motivazione (illecito penale o amministrativo), che abbia determinato lo stato di restrizione della libertà personale dell'individuo, nella detenzione "amministrativa", o "penale".

Ubi lex voluit, dixit, ubi noluit, tacuit.

Non a caso l'articolo 13 della Costituzione italiana, con formula di chiusura fa riferimento a "*qualsiasi altra restrizione della libertà personale*", con ciò rendendo evidente la volontà del costituente di apprestare identica tutela, ad ogni forma di restrizione della libertà personale dell'individuo, proclamata inviolabile, restando del tutto indifferente (ai fini dell'art. 13, Cost.), la motivazione che abbia determinato la restrizione in questione.



Si rammenta che, in ordine al *canone della ragionevolezza*, si ritiene in generale che la disparità di trattamento sia “giustificata”, se necessaria per il *perseguimento di “fini costituzionali”, ossia finalità rivolte alla realizzazione di valori costituzionalmente riconosciuti*.

Il giudice *a quo*, ritiene al riguardo che l’evidenziata e notevole *disparità di trattamento di cui si discute, sia ingiustificata ed irragionevole*, poiché non necessaria per il perseguimento di “fini costituzionali”.

La difesa dei confini nazionali dall’immigrazione “irregolare”, con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo “fine costituzionale”, non potrebbe che essere considerato “subalterno”, rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell’individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica “misura”.

E l’eguaglianza, come insegnato, costituisce presupposto essenziale dei diritti inviolabili dell’uomo, tra cui spicca la libertà personale.

Per tali motivi, *la necessità di contrastare l’“immigrazione irregolare”, non può essere considerata valido criterio di differenziazione*, per l’adozione di discipline diverse, ostandovi l’invulnerabilità, con efficacia *erga omnes*, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all’essere umano in quanto tale.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le evidenziate gravi omissioni, contenute nell’unica fonte primaria sui “modi” del trattenimento nei CPR, ossia l’articolo 14 comma 2 del T.U.I. (Testo Unico Immigrazione- Dlgs 286/1998), e le conseguenti rilevanti diversità di disciplina rispetto a quella dettata dall’Ordinamento Penitenziario (Legge 354/1975), per i detenuti negli istituti penitenziari, integrano violazione della riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, Cost.), con diretta ripercussione e violazione del principio di eguaglianza sancito nell’art. 3, Cost., per irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, con riferimento al caso analogo della detenzione nelle strutture carcerarie, disciplinata dall’Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), e in relazione ai diritti inviolabili tutelati negli artt. 13, Cost., 24, Cost., 25 comma 1, Cost., 32, Cost..

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, per violazione della riserva di legge imposta dall’art. 13, comma 2 Cost., e per violazione, altresì del principio di eguaglianza sancito dall’art. 3, Cost., in combinato disposto con l’art. 10, comma 2 Cost., in relazione agli artt. 2, Cost., 13 Cost., 32 Cost., 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost., in rapporto all’analogia fattispecie del trattamento dei detenuti all’interno degli istituti penitenziari in sede penale, disciplinati dall’Ordinamento Penitenziario.

VI

SULLA IMPOSSIBILITA' DI UNA INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA

La possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione del menzionato articolo 14, comma 2, Dlgs 286/1998, non risulta percorribile, in considerazione della natura stessa del dubbio in oggetto, che riguarda fondamentalmente la violazione della riserva di legge assoluta, prevista dall’art. 13, comma 2 Cost., alla quale consegue la violazione dell’art. 3 Cost., con riferimento agli artt. 2 Cost., 13, Cost., 32, Cost., 24, Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1 Cost., per le ragioni evidenziate.



Si dubita infatti della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, per la violazione della competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, per violazione della riserva assoluta di fonte primaria, imposta dall'art. 13, comma 2 Cost., nel senso sopra esposto.

Quanto al disposto dell'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, si osserva che – secondo il noto brocardo “*Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*”- le generiche indicazioni contenute dalla norma, non possono essere certamente colmate dall'interprete, trattandosi di eccezionale limitazione della libertà personale, costituzionalmente tutelata anche con riserva di legge.

Inoltre, il rinvio pressochè incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile (v. art. 14, comma 2 del T.U.I.).

In via sistematica, si osserva – tra l'altro- che l'art. 16 commi 6-7 del Dlgs 286/1998, per i casi di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, nei casi di avvenuta identificazione dello straniero, richiama la competenza della Magistratura di sorveglianza, e specifica che lo straniero resta nell'istituto penitenziario in stato di detenzione, sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio; nel caso in cui invece lo straniero detenuto (da scarcerare in tempi brevi) non sia stato ancora identificato, trova applicazione l'istituto del trattenimento amministrativo nel C.P.R. contemplato nell'art. 14, commi 1- 1.1- 2- 2 bis – 3-4-5 del Dlgs 286/1998, e dunque anche l'art. 14, comma 2, norma che, ad avviso del giudice *a quo*, contrasta con l'art. 13, comma 2 della Costituzione.

E' evidente che non è percorribile alcuna interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa, essendo comunque inibito all' interprete di colmare lacune che- nella previsione espressa del costituente- devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria (riserva assoluta di legge).

Riguardo all'individuazione del giudice competente, non è sufficiente (né percorribile), per superare il dubbio di legittimità costituzionale, l'interpretazione (estensiva) che individua nel giudice di pace tale autorità giudiziaria, posto che la legge non prevede specificamente questa competenza, non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al controllo sulla legalità delle modalità di trattamento degli stranieri, in stato di detenzione amministrativa, all'interno dei CPR, né disciplina gli strumenti di tutela giurisdizionale dei trattenuti nei confronti degli enti amministrativi che gestiscono i C.P.R. (sul punto si richiama, in motivazione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 22/2022).

Ad ogni modo, tale opzione interpretativa non è percorribile, anche alla luce delle ulteriori disposizioni costituzionali che impongono la riserva di legge, in ordine alla costituzione del giudice, alla sua competenza, e al procedimento giurisdizionale per la tutela dei diritti (art. 25, comma 1, Cost; art. 111, comma 1, Cost.).

Invero, la legge espressamente individua (art. 14 commi 3 e 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei “casi” di restrizione della libertà personale, rientranti nella cd “detenzione amministrativa” nei C.P.R., mentre l'art. 14, comma 2 del T.U.I., tace sui “modi”.

E' appena il caso di rilevare che non soccorre l'istituto del “riesame”, previsto dall'art. 15 della “direttiva rimpatri”, 2008/115/UE, istituto che va ricondotto alla competenza del giudice di Pace già individuata dall'art. 14, commi 3 e 4 del Dlgs 286/1998, trattandosi di modifica dell'ordinanza del giudice, che ha deciso in ordine alla sussistenza dei “casi” di limitazione della libertà personale, elencati nell'art. 14, comma 1 del TUI.



Infatti, il constatato “vuoto legislativo”, si colloca sul diverso piano evidenziato, concernendo la mancata previsione, nell’art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, di un giudice competente al controllo dei “modi” di restrizione della libertà personale, nel corso della “detenzione amministrativa”, per i quali, parimenti, l’art. 13, comma 2 della Costituzione, prevede una riserva di legge.

Anche per tale motivo, quindi, il vuoto legislativo non può affatto essere colmato applicando l’istituto del “riesame”, previsto dall’art. 15 della “direttiva rimpatri”, 2008/115/UE.

In conclusione, lo strumento interpretativo non può essere validamente utilizzato, per superare il dubbio di legittimità costituzionale.

Nell’analogo caso dei detenuti nelle strutture carcerarie (o istituti penitenziari), la fonte primaria (Ordinamento Penitenziario, legge 26.7.1975, n. 354), prevede sezioni specializzate di sorveglianza all’interno dei Tribunali, la magistratura di sorveglianza (v. artt. 68 e seguenti, O.P.), organo specializzato, dotato di validi strumenti di tempestiva tutela, che assicura la corretta gestione e la tutela dei diritti dei detenuti, in considerazione dei plurimi beni costituzionalmente protetti (libertà personale, diritto alla salute, diritto di difesa), coinvolti nello stato di restrizione della libertà fisica dell’individuo, protratto nel tempo, all’interno di strutture gestite dallo Stato.

In estrema sintesi, non vi è alcuno spazio per una interpretazione (estensiva) conforme alla Costituzione, atteso che il contrasto sussiste con la riserva di legge assoluta, sancita dall’art 13, comma 2, Cost., anche con riferimento ai “modi” di restrizione della libertà personale.

VII

CONCLUSIONI

Il dubbio di legittimità riguarda l’art 14 comma 2, del Dlgs 286/1998 (come sostituito dall’art. 3, comma 4, lett. a), D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173.) che, riguardo ai “modi” della detenzione amministrativa nei C.P.R. (Centro di Permanenza per i Rimpatri), si limita, quanto al contenuto precettivo, ad indicazioni generiche e di principio, rinviando ad una fonte subordinata per la regolamentazione (art. 21 comma 8 del DPR n. 394 del 31.8.1999, e Regolamento per l’organizzazione e la gestione dei centri approvato con DM del Ministro dell’Interno, n. 12700 del 20.10.2014).

L’art 14 comma 2 non ha contenuto precettivo, contiene indicazioni generali e di principio, che violano la riserva di legge prevista dall’art 13, comma 2 Cost sui “modi” di privazione della libertà personale.

Il rinvio operato dall’art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998, alle indicate fonti subordinate, si risolve in una tecnica per aggirare la riserva assoluta di legge prevista dall’art. 13, Cost.

La riserva assoluta di legge imposta dall’articolo 13 comma 2 della Costituzione, implica necessariamente l’esistenza di una fonte di rango primario, che contenga precetti specifici, sufficientemente precisi, in guisa tale da porre stringenti vincoli alla discrezionalità dell’autorità amministrativa, in coerenza con il diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2 Cost. e 13 Cost. (libertà personale).



In conclusione, l'art 14 comma 2 del T.U.I. (Testo Unico Immigrazione), contiene enunciazioni generali e di principio, non conformi allo standard di precisione imposto dalla riserva assoluta di legge sancita dall' art 13, comma 2 della Costituzione, in materia di privazione della libertà personale, essendo inidonee a porre un vincolo alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

Quanto al contenuto dello "standard minimo" di precisione, il raffronto non può che essere operato con riferimento alle norme tutte contenute nell'Ordinamento Penitenziario (l. 354/1975), dettate per il caso sostanzialmente analogo della detenzione "penale" negli istituti penitenziari, di cui agli artt. 59 e seguenti, O.P., oltre che alle fonti sovranazionali e alla CEDU, in considerazione del vincolo per il legislatore ordinario, sancito dall'art. 117, comma 1, Cost.

In definitiva, l'art. 14 comma 2 del T.U.I. si pone come una "norma in bianco", che rinvia pressochè incondizionatamente alla fonte subordinata, in violazione della riserva assoluta di legge sancita dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, anche con riferimento ai "modi" di restrizione della libertà personale.

Inoltre, come sopra evidenziato, l'art. 14 comma 2 del T.U.I. (Dlgs 286/1998), non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione al controllo di legalità delle "modalità" di privazione della libertà personale.

Invero, la legge espressamente individua (art. 14 commi 3- 4 del T.U.I.) unicamente la competenza del giudice di pace per il controllo giurisdizionale dei "casi" di restrizione della libertà personale rientranti nella cd "detenzione amministrativa" nei C.P.R., mentre tace sui "modi" di restrizione della libertà personale.

Al riguardo, come sopra rilevato, non risulta percorribile alcuna interpretazione "costituzionalmente conforme".

La irragionevole differenza di disciplina, con le analoghe fattispecie disciplinate dall'Ordinamento Penitenziario (detenzione "penale" nelle strutture penitenziarie ex art. 59, O.P.), appare dunque evidente.

Ed invero, anche nel caso delle "REMS" , ritenuto analogo al presente, La Corte Costituzionale (sentenza n. 22 anno 2022), in motivazione ribadiva testualmente che *"la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme sul territorio, il ruolo e i poteri della magistratura di sorveglianza rispetto al trattamento degli internati e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle relative amministrazioni (...)"*.

Come sopra evidenziato, l'art. 14, comma 2 del T.U.I., non indica l'autorità giudiziaria competente in relazione ai "modi" del trattenimento nei C.P.R., né indica ruolo e poteri del giudice in materia.

In definitiva, l'art. 14, comma 2 del T.U.I. (Dlgs 286/1998), si pone in contrasto con l'art. 13, comma 2 Cost. per violazione della riserva di legge, per violazione altresì del principio di eguaglianza e ragionevolezza, (art. 3 Cost.), in rapporto all'analogia fattispecie della detenzione all'interno delle strutture carcerarie (disciplinata dall'Ordinamento Penitenziario), nella parte in cui non prevede né disciplina i "modi" del trattenimento amministrativo, non prevede né disciplina ruolo e compiti dell'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei "modi" in questione, rinviando sostanzialmente "in bianco" alle fonti subordinate.

In conclusione, ad avviso del giudice *a quo*, le questioni poste non sono manifestamente infondate.



Questa Giudicante *dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 2 del T.U.I.- Dlgs 286/1998 (genericamente dedicato ai "modi" del trattenimento amministrativo)*, per violazione:

- 1) della riserva assoluta di legge prevista dall' art. 13, comma 2, della Costituzione italiana.
Invero, soltanto la "legge", fonte primaria, può e deve individuare i "modi" (modalità, procedure, garanzie giurisdizionali) di restrizione della libertà personale.
L'art. 14, comma 2 del Dlgs 286/1998 viola la riserva assoluta di legge, imposta anche per i "modi" di restrizione della libertà personale; viola quindi la competenza esclusiva del Parlamento della Repubblica, massima espressione del sistema democratico.
- 2) del principio di eguaglianza (art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost., con riferimento agli artt. 2, Cost., 13, Cost., 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111 comma 1, Cost.), per irragionevole disparità di trattamento con il caso analogo della detenzione in sede penale, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento Penitenziario (l. 354/1975), per la quale – tra l'altro- la tutela giurisdizionale dei detenuti è garantita dalla magistratura di sorveglianza, organo specializzato nella materia (art 102, comma 2, Cost.).

PQM

Il G.O.P.- Giudice di Pace di Roma, visti gli articoli 134 della Costituzione, 137 Cost., art. 1, legge cost. 9.2.1948, n. 1; 23 s.s. legge n. 87/1953,

Ritenute le questioni rilevanti e non manifestamente infondate:

- 1) Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, per **violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione, dell' art. 14 comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, T.U.I.)**, nella parte in cui non disciplina puntualmente i "modi" e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei C.P.R. (Centri di Permanenza per i Rimpatri); nella parte in cui rinvia, pressochè integralmente, ad una fonte subordinata (art. 21 comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394).
Il tutto, in contrasto con la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, comma 2 della Costituzione italiana, in materia di libertà personale, diritto assoluto ed inviolabile, e dall'art. 5, comma 1 della CEDU (Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4.11.1950), in rapporto all'art. 117, comma 1 Cost., nei sensi di cui in motivazione.
- 2) Solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale, **dell' art. 14 comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione del principio di eguaglianza sancito dall' art. 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost., con riferimento al diritto alla libertà personale proclamato inviolabile dagli artt. 2 Cost. e 13 Cost., al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge, contemplato dagli artt. 24, Cost.; 25, comma 1, Cost.; 111 comma 1, Cost., e al diritto alla salute -art. 32, Cost.), nella parte in cui omette di dettare la disciplina dei "modi" del trattenimento amministrativo, e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali "modi" di restrizione della libertà personale, rinviando**



pressochè integralmente alle fonti subordinate, omissioni che attuano una irragionevole disparità di trattamento, con la fattispecie analoga della detenzione in sede penale, negli istituti penitenziari, puntualmente disciplinata dall'Ordinamento penitenziario (legge 354/1975), che prevede anche ruolo e compiti della magistratura di sorveglianza.

- 3) Sospende il presente giudizio.
- 4) Dispone l'immediata trasmissione alla Corte Costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.
- 5) Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al cittadino straniero, al difensore e alla Questura di Roma, nonchè al Presidente del Consiglio dei Ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte Costituzionale.

Roma, 17 ottobre 2024

Il GOP- Giudice di Pace di Roma

