



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO III

Anna Maratea - Silvia Piergiovanni

**L'(il)legittimità della detenzione amministrativa nei CPR
alla luce della sentenza n. 96 del 2025 della Corte costituzionale**

24 novembre 2025



Anna Maratea - Silvia Piergiovanni
L'(il)legittimità della detenzione amministrativa nei CPR
alla luce della sentenza n. 96 del 2025 della Corte costituzionale *

SOMMARIO: 1. La detenzione amministrativa nei CPR: profili evolutivi e lineamenti normativi – 2. I Centri di permanenza per i rimpatri come luoghi di privazione della libertà personale. Sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone ivi trattenute. – 3. Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 T.U.I. – 4. La decisione della Corte costituzionale e gli effetti sulle successive pronunce di merito. – 5. Osservazioni critiche in punto di tutela giurisdizionale dei diritti. – 6. Conclusioni.

ABSTRACT: This article examines Constitutional Court judgment no. 96 of 2025, which identified, but did not strike down, a legislative omission in the rules governing personal liberty restrictions in CPRs. It discusses whether the statutory referral to subordinate regulations can be considered "recettizio" under Article 13 of the Constitution and analyses the divergent responses of ordinary courts to this "ascertained but not declared" unconstitutionality. The study highlights the resulting gaps in judicial protection and the structural limits of Italy's centralized constitutional review model.

1. La detenzione amministrativa nei CPR: profili evolutivi e lineamenti normativi

La presente ricostruzione si propone di offrire un quadro analitico, seppur non esaustivo, delle principali tappe normative che hanno caratterizzato la disciplina della detenzione amministrativa nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), utili ad inquadrare il tema e orientare l'analisi critica che verrà condotta nei paragrafi successivi¹.

I CPR sono strutture destinate al trattenimento amministrativo di cittadini non comunitari privi di un regolare titolo di soggiorno, disciplinate dagli artt. 13 e 14 del decreto legislativo



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Anna Maratea è Dottoranda di ricerca in Filosofia del diritto presso l'Università "Roma Tre"; Silvia Piergiovanni è Dottoranda di ricerca in Diritto processuale penale presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

Sebbene l'intero lavoro sia frutto di una riflessione condivisa, i §§ 1, 2 e 4 devono attribuirsi alla Dottoressa Anna Maratea, mentre i §§ 3, 5 e 6 alla Dottoressa Silvia Piergiovanni.

¹ Per una disamina completa v. Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili, *Buchi neri. La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR). Primo rapporto/Gennaio 2020 – Luglio 2021*, in [Cild.eu](#); Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà alle persone migranti. Raccolta delle Raccomandazioni \(2016-2018\)](#); invece, per il periodo 1995 – 2015, v. C. LOPEZ CURZI, *Colpevoli di viaggio in Torna il Carcere*, [XVIII Rapporto Antigone](#).



25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)², finalizzate all'esecuzione coattiva dei provvedimenti di espulsione o respingimento qualora non sia possibile l'allontanamento immediato. Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015, tali strutture sono destinate, altresì, al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale³ che versino in una delle ipotesi previste dall'art. 6 del medesimo decreto⁴.

A livello europeo, la cornice normativa di riferimento è costituita dalla Direttiva 2008/115/UE (c.d. direttiva Rimpatri), la quale, all'art. 15, disciplina la possibilità di disporre il trattenimento dei cittadini di paesi terzi in condizione di irregolarità solo quando non possano essere applicate misure meno coercitive e per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del rimpatrio. La Direttiva individua, altresì, in via esemplificativa, le circostanze che legittimano l'adozione della misura del trattenimento⁵ e stabilisce che la durata del trattenimento non possa superare i sei mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi in caso di mancata collaborazione da parte dello straniero o ritardi nell'ottenimento della documentazione necessaria da parte delle autorità di paesi terzi.

² Come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

³ Art. 7, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015: «Il richiedente è trattenuto nei centri di cui all'articolo 6 con modalità che assicurano la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo le disposizioni di cui agli articoli 14 del testo unico e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni. È assicurata in ogni caso alle richiedenti una sistemazione separata, nonché il rispetto delle differenze di genere».

⁴ A titolo meramente esemplificativo, uno dei casi riguarda le ipotesi in cui sussista il rischio di fuga. Il rischio di fuga deve essere accertato con una valutazione caso per caso nelle ipotesi in cui il richiedente abbia fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni ed attestazioni false sulle proprie generalità al solo fine di evitare l'adozione e l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o non ha ottemperato ad uno dei provvedimenti di cui all'art. 13, commi 5, 5.2 e 13 o all'art. 14 d.lgs. n. 286 del 1998.

⁵ Art. 15, Direttiva 2008/115/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in G.U. UE 24 dicembre 2008: «Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:

a) sussiste un rischio di fuga o

b) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento.

Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio [...].».



A livello nazionale, invece, nel corso degli anni la disciplina è stata oggetto di ripetuti interventi legislativi che, pur intervenendo sulla denominazione di questi luoghi e ritoccandone alcuni aspetti procedurali – spesso in senso peggiorativo –, ne hanno tuttavia lasciato invariata la sostanza e «non valgono ad occultarne la sostanza punitiva in danno di persone che non hanno fatto nulla di male ma sono recluse senza neanche i diritti e le garanzie che presiedono alla reclusione carceraria»⁶.

L'istituzione di luoghi di privazione della libertà per gli “immigrati irregolari” risale alla legge n. 40 del 1998 (cd. Turco-Napolitano), che introdusse i Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA)⁷ e, successivamente, rinominati Centri di identificazione ed espulsione (CIE) dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92⁸.

Con il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (c.d. decreto Minniti-Orlando), convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 si è giunti all'attuale definizione di Centri di permanenza per i rimpatri (CPR)⁹.

Elevando a prassi ciò che dovrebbe costituire un'eccezione, i diversi interventi normativi succedutisi nel tempo hanno progressivamente trasformato lo strumento della detenzione

⁶ V. L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2024, 164.

⁷ Art 12, comma 1, l. n. 40 del 1998: «Quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con i ministri per la Solidarietà sociale e del Tesoro. [...]». I CPTA erano destinati al trattenimento dei migranti per un periodo massimo di trenta giorni, nei casi in cui il rimpatrio non fosse immediatamente eseguibile, imponendo alle persone trattenute un divieto assoluto di allontanamento. L'organizzazione e le modalità di amministrazione dei centri erano disciplinate dall'art. 21 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, regolamento attuativo della legge Turco-Napolitano, e successivamente precisate da due circolari del Ministero dell'Interno (1° marzo 2000 e 25 luglio 2002), che hanno rispettivamente consentito l'affidamento della gestione a enti esterni e introdotto una convenzione tipo volta a uniformare l'organizzazione e a definire le prestazioni minime che gli enti gestori sono tenuti a garantire.

⁸ Noto come “pacchetto sicurezza Maroni” (convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125).

⁹ Il cd. decreto Minniti-Orlando ha inciso, altresì, profondamente sul sistema di tutela dei richiedenti asilo. Il provvedimento, infatti, ha attribuito ai Tribunali specializzati in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE la competenza sulle relative controversie, prevedendo quale unico rimedio ulteriore il ricorso diretto alla Corte di cassazione, e ha introdotto procedure accelerate per l'esame delle domande, eseguibili anche nei centri di frontiera e nelle aree di transito. Contestualmente, è stato ampliato l'ambito dei casi in cui può disporsi il trattenimento del richiedente, includendo, oltre alle ipotesi di identificazione o di domande strumentali, anche quelle di rischio di fuga e di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Prima dell'intervento, l'art. 6 del d.lgs. 142 del 2015, attuativo della direttiva 2013/33/UE (cd. Direttiva accoglienza), limitava il trattenimento ai soli casi di verifica dell'identità o cittadinanza, o di domande presentate al fine di ostacolare l'esecuzione di un provvedimento di respingimento o espulsione.



amministrativa in «ordinaria segregazione»¹⁰, sia estendendone la durata temporale, sia comprimendo gli spazi di regolarizzazione dello straniero, con effetti significativi sull'aumento delle situazioni di soggiorno irregolare, consolidando un approccio «sostanzialmente orientato alla dimensione di sicurezza del fenomeno senza considerare che, nella maggior parte dei casi, si tratta di persone che non provengono da un percorso penale, ma che si trovano in una situazione di irregolarità amministrativa»¹¹.

Quanto al primo profilo, la durata massima di trattenimento all'interno dei CPR è stata prolungata dagli originari trenta giorni fino a giungere, da ultimo, a diciotto mesi con il decreto-legge n. 124 del 19 settembre 2023¹². L'estensione della durata massima del trattenimento solleva dubbi di coerenza rispetto alla natura e alla funzione originaria della misura. Prevista dall'art. 14, comma 1, T.U.I. e dalla normativa europea come rimedio eccezionale, adottabile solo quando l'espulsione non possa essere immediatamente eseguita e le misure meno coercitive risultino inadeguate, la detenzione amministrativa tende a perdere la propria connotazione transitoria, assumendo progressivamente i tratti di un istituto a carattere tendenzialmente affittivo più che strumentale all'allontanamento.

Come anticipato, negli ultimi due decenni, gli interventi normativi in materia di immigrazione hanno progressivamente ridotto gli spazi di regolarizzazione, consolidando un approccio prevalentemente securitario. Un primo esempio della progressiva riduzione degli spazi di regolarizzazione si rinviene nella legge 30 luglio 2002, n. 189 (Bossi-Fini)¹³, che ha subordinato il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno alla stipula di un contratto di lavoro, limitando fortemente la possibilità di regolarizzazione autonoma, ha introdotto requisiti più stringenti per il ricongiungimento familiare imponendo la disponibilità di un reddito minimo e di un alloggio idoneo, oltre al sistema delle quote annuali di ingresso (*decreto flussi*) da programmare in relazione ai fabbisogni del mercato del lavoro.

¹⁰ V. L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, cit., 164.

¹¹ V. Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà alle persone migranti. Raccolta delle Raccomandazioni (2016-2018)*, cit., 13.

¹² Dal 1998 a oggi, la disciplina ha conosciuto un progressivo allungamento dei termini (da 30 giorni a 18 mesi), con alcune fasi di riduzione: introdotto con una durata massima di 30 giorni dalla legge n. 40 del 1998 (c.d. Turco-Napolitano), è stato portato a 60 giorni con la legge n. 189 del 2002 (c.d. Bossi-Fini), fino a raggiungere i 18 mesi con il d.l. 92 del 2008 (c.d. pacchetto sicurezza Maroni), convertito in legge 125 del 2008, in attuazione della direttiva 2008/115/CE; successivamente, con il d.l. n. 146 del 2013, convertito in legge n. 10 del 2014, il limite è stato ridotto a 90 giorni, per poi essere nuovamente esteso a 180 giorni dal d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto Salvini), convertito in legge n. 132 del 2018, fino a giungere, da ultimo, all'attuale termine massimo di 18 mesi fissato dal d.l. n. 124 del 2023, convertito in legge n. 162 del 2023 ripristinando il limite massimo consentito dal diritto europeo (art. 15, direttiva 2008/115/CE).

¹³ La legge ha, altresì, previsto come obbligatorio il trattenimento dei richiedenti asilo nei Centri di identificazione (CDI) quando la domanda fosse presentata dopo l'intercettazione in frontiera o in situazione di soggiorno irregolare, e facoltativi negli altri casi in cui fosse necessario accertare l'identità del richiedente o gli elementi su cui si fonda la domanda di protezione internazionale.



Successivamente, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (c.d. pacchetto sicurezza Maroni), convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, ha ulteriormente irrigidito il sistema introducendo l'aggravante di clandestinità¹⁴, rafforzando gli strumenti di allontanamento e di rimpatrio attraverso l'ampliamento dei poteri del questore e del giudice di pace nella convalida delle misure¹⁵. Con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto Salvini), convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, si è compiuta una nuova e ulteriore svolta in senso restrittivo: è stato abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituito con permessi speciali di durata limitata e rigidamente tipizzati¹⁶ ed è stato riformato il sistema di accoglienza, con la trasformazione dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)¹⁷ in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati), riservandola ai soli titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, escludendone invece i richiedenti asilo. . Inoltre, il decreto ha ampliato le ipotesi di sospensione e revoca dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria in presenza di determinati reati¹⁸. Da ultimo, il decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (cd. decreto Cutro) è intervenuto sulla disciplina della protezione speciale, limitando nuovamente le

¹⁴ L'aggravante di clandestinità era così configurata: «l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale» prevedendo che la commissione di un reato da parte di uno straniero privo di titolo di soggiorno costituisse circostanza idonea a determinare un aumento di pena; successivamente la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità con la sentenza 8 luglio 2010, n. 249.

¹⁵ Il decreto Moroni è intervenuto, altresì, sulla durata massima del trattenimento portandola da sessanta a centottanta giorni.

¹⁶ Per cure mediche, calamità nel Paese di origine, atti di particolare valore civile (art. 1).

¹⁷ Sistema pubblico di "seconda accoglienza" è stato istituito dalla legge n. 189 del 2002 (Bossi-Fini) e successivamente inquadrato nella disciplina del d.lgs. n. 142 del 2015, era rivolto a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e offriva accoglienza integrata (alloggio, servizi, percorsi di integrazione): «Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale, gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo servizi quali informazione, accompagnamento, assistenza, orientamento e percorsi individuali di inserimento socioeconomico».

¹⁸ Tra gli altri, i reati di violenza sessuale, di produzione, detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, di rapina ed estorsione, furto, furto in appartamento, minaccia o violenza a pubblico ufficiale. Nel caso il richiedente abbia in corso un procedimento penale in corso per uno dei reati in oggetto, la domanda potrà inoltre sospesa; mentre, in caso di condanna definitiva, si potrebbe giungere al diniego dello *status* di rifugiato (art.7).



ipotesi che impediscono l'espulsione e, di conseguenza, le possibilità di accesso al permesso di soggiorno per protezione speciale¹⁹.

In continuità con tale tendenza restrittiva, l'ampliamento della lista europea dei Paesi considerati di origine "sicuri" ha ulteriormente ridotto le possibilità di accesso alla protezione internazionale²⁰, introducendo una "presunzione di infondatezza" delle domande dei cittadini provenienti da tali Paesi e favorendo procedure di diniego sempre più rapide e standardizzare, con conseguente incremento dei provvedimenti di espulsione, nonché delle ipotesi di trattenimento amministrativo nei CPR.

Si segnala, altresì, l'accordo tra Italia e Albania del 6 novembre 2023²¹, ratificato con la l. n. 142 del 2024, volto alla creazione di centri di trattenimento per migranti in territorio albanese, «al solo fine di effettuare le procedure di frontiera o di rimpatrio previste dalla normativa italiana ed europea e per il tempo strettamente necessario alle stesse»²². L'accordo consente alle autorità italiane di trasferire le persone migranti non vulnerabili, provenienti da Paesi di origine ritenuti "sicuri" e intercettate in acque internazionali e procedere all'esame delle domande di protezione internazionale mediante procedure semplificate e accelerate²³. Come evidenziato dalla rete per i diritti dei migranti Tavolo Asilo e Immigrazione, l'accordo presenterebbe, infatti, profili di forte criticità, poiché il trasferimento di persone già trattenute in Italia verso centri collocati all'estero configura una forzatura delle normative europee e costituzionali, con potenziali lesioni del diritto d'asilo, di difesa, dell'unità familiare e della libertà personale. Le prime applicazioni hanno, inoltre,

¹⁹ Infatti, l'art. 32, comma 3, del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, attribuisce alla Commissione territoriale la facoltà di trasmettere gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale per protezione speciale, qualora, escluso il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, risultino integrati i divieti di respingimento di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del Testo unico sull'immigrazione. Tale previsione, attuativa del principio di non-refoulement, vieta l'allontanamento dello straniero verso Paesi in cui possa subire persecuzioni o trattamenti inumani o degradanti, includendo anche i casi in cui sussistano obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

Il cd. decreto Cutro ha abrogato i commi 1.1, terzo e quarto periodo, dell'art. 19 T.U.I., escludendo il rilascio del permesso per protezione speciale fondato unicamente sulla salvaguardia della vita privata e familiare, precedentemente introdotto con il d.l. n. 130 del 2020, conv. in l. n. 173 del 2020, cd. decreto Lamorgese del 2020.

²⁰ Cfr. Consiglio UE, Decisione (UE) 2025/764 del 5 aprile 2025.

²¹ Cfr. il Protocollo tra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria.

²² Cfr. l'art. 4 del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania.

²³ L'intesa prevede l'allestimento di due strutture (rispettivamente collocate a Shëngjine a Gjadër): la prima destinata alle procedure di identificazione, registrazione, screening sanitario e fotosegnalamento dei migranti soccorsi in mare da navi italiane, la seconda dedicata al trattenimento dei soggetti in attesa di rimpatrio o della definizione della domanda di protezione internazionale. La giurisdizione applicabile resta quella italiana, mentre l'Albania si impegna a fornire l'area e la gestione della sicurezza esterna ai centri.



evidenziato ulteriori criticità, tra cui carenze nell'assistenza legale, scarsa trasparenza nelle procedure di trasferimento che non garantiscono il rispetto della dignità umana²⁴.

A completamento del quadro, si evidenzia che la costante produzione normativa in chiave emergenziale, priva di una visione organica, ha determinato un sistema regolativo frammentato e confuso, che ostacola il controllo sulla conformità delle prassi detentive ai parametri costituzionali ed europei, compromettendo le garanzie di legalità e certezza del diritto poste a tutela della libertà personale.

2. I Centri di permanenza per i rimpatri come luoghi di privazione della libertà personale. Sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone ivi trattenute

I Centri di Permanenza per il Rimpatrio sono, indiscutibilmente, luoghi di privazione della libertà personale.

Lo ha affermato chiaramente la Corte costituzionale nella [sentenza 105 del 2001](#)²⁵: «se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle “altre restrizioni della libertà personale”, di cui pure si fa menzione nell’articolo 13 della Costituzione», in quanto si determina «quella mortificazione della dignità dell’uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all’altrui potere e che è indice sicuro dell’attinenza della misura alla sfera della libertà personale»²⁶.

Lo ha riconosciuto anche la Corte europea dei diritti umani, sin dalla prima apparizione di tali luoghi di trattenimento, pur con denominazioni diverse nei vari Paesi²⁷, ritenendo che

²⁴ V. la Terza missione in Albania del Tavolo Asilo e Immigrazione e del Gruppo di Contatto Parlamentare (in [Asgi](#), 28 gennaio 2025). Da ultimo, nello stesso senso, si veda la [Relazione](#) alle autorità competenti sulla visita al Centro di permanenza per i rimpatri e alla sezione penitenziaria di Gjadër in Albania dei Garanti delle persone sottoposte a privazione della libertà della regione Lazio e del Comune di Roma, pubblicata il 4 novembre 2025 e riferita alla visita effettuata il 29 e 30 luglio 2025.

²⁵ Il riferimento della sentenza è ai Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) introdotti dall’art. 12 della legge n. 40 del 1998: «Quando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all’acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l’indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino»; gli stessi sono poi stati denominati Centri di identificazione ed espulsione (CIE) dal d.l. n. 92 del 2008 e, successivamente, nel 2017 Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) dal d.l. n. 13 del 2017. Le mutevoli denominazioni di questi luoghi – e della durata di permanenza massima all’interno degli stessi – non hanno, tuttavia, modificato i connotati dei Centri, rimanendone immutata la configurazione giuridica.

²⁶ Cfr. Corte cost., [sent. 22 marzo 2001, n. 105](#), p. 4 del *Considerato in diritto*.

²⁷ La prima sentenza della Corte europea per i diritti umani che ha riconosciuto tale connotazione è del 25 giugno 1996 nel [caso Amuur c. Francia](#), ric. 19776/92, la Corte ha stabilito la violazione dell’articolo 5, par. 1, lett f) della Convenzione proprio qualificando il luogo dove il ricorrente era stato trattenuto come «luogo di



tale forma di detenzione rientri tra le ipotesi di privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5, par. 1, lett. f) della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)²⁸.

Il carattere coercitivo della detenzione amministrativa risulta manifesto anche dalla lettura della legislazione interna in materia di immigrazione; infatti, secondo quanto prescritto dall'art. 14, comma 7, T.U.I., «il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento»²⁹.

È bene rimarcare che la detenzione penale – per l'esecuzione di una condanna definitiva o di una misura cautelare personale – differisce dalla detenzione amministrativa in termini di finalità, essendo quest'ultima del tutto estranea a scopi punitivi o riabilitativi e derivando, piuttosto, dall'impossibilità di «eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento [...]»³⁰.

Nonostante la diversa natura giuridica, entrambe le forme di detenzione producono un analogo effetto restrittivo della libertà personale, generando una condizione di vulnerabilità rispetto alla tutela dei diritti fondamentali. A tale omogeneità di fatto non corrisponde, tuttavia, un trattamento giuridico uniforme, poiché la disciplina del trattenimento risulta priva di criteri di valutazione delle condizioni detentive e di adeguati strumenti di controllo giurisdizionale.

A differenza della detenzione penale, non esiste una normativa di rango primario che definisca compiutamente il “dover essere” delle modalità di esecuzione della detenzione amministrativa, con la diretta conseguenza che il suo “essere” si sostanzia in condizioni, per certi versi, deteriori rispetto alla detenzione penale, soprattutto in termini di tutela e garanzie dei diritti fondamentali, primo fra tutti, il diritto alla salute.

All'interno della scarsa disciplina di rango primario di settore, quanto ai “modi” concernenti il trattenimento, è presente soltanto un laconico riferimento alla necessità di trattenere la persona – «lo straniero» – nei Centri di permanenza per il rimpatrio «con modalità tali da assicurare [...] il pieno rispetto della sua dignità», assicurando, altresì,

privazione della libertà personale». Solo dopo tale pronunciamento il Comitato europeo per la privazione della tortura (CPT) ha potuto visitare nei Paesi parte della Convenzione luoghi di trattenimento amministrativo di persone migranti irregolarmente presenti nel territorio e trattenuti in vista del loro forzato rimpatrio.

²⁸ La Corte è tornata più volte su tale concetto e in anni recenti anche in giudizi che hanno riguardato l'Italia: Corte EDU, Gr. Cam., sent. 15 dicembre 2016, [Khlaifia e altri c. Italia](#), ric. n. 16483/12, §§ 64-73; Corte EDU, sez. II, sent. 1° dicembre 2009, [Hokic e Hrustic c. Italia](#), ric. n. 3449/05, §§ 5, 17-35, 22. «Nel giudizio della Corte rilevano la natura, il contenuto, gli effetti e le modalità della restrizione della persona in uno spazio limitato e contro la sua volontà, nonché il suo isolamento l'impossibilità di allontanarsi e la sorveglianza esercitata»: così, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2023, 208.

²⁹ Art. 14, comma 7, d. lgs. n. 286 del 1998.

³⁰ Art. 14, comma 1, d. lgs. n. 286 del 1998.



adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi e le informazioni relative al suo *status*, oltreché la libertà di corrispondenza con l'esterno (art. 14, comma 2, T.U.I.). La concreta applicazione di quelle che paiono essere delle vuote enunciazioni di principio si è rivelata – se non inesistente – quantomeno deludente, viste le ripetute denunce ad opera degli enti del terzo settore³¹ e degli organi di garanzia, qual è il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale: «l'esiguo e labile quadro normativo non offre sufficienti tutele e garanzie per assicurare il pieno (articolo 14, comma 2, T.U.I.) e assoluto rispetto della dignità della persona e rischia di lasciare ampi spazi di discrezionalità ai pubblici poteri e ai soggetti responsabili della loro gestione»³².

In materia penitenziaria, la titolarità dei diritti inviolabili in capo alle persone *in vinculis* rappresenta una consapevolezza ormai acquisita (sebbene non scontata). Infatti, «l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generale assoggettamento all'organizzazione (penitenziaria) è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti» (Corte cost. sent. n. 26 del 1999).

Prima di tutto, il riferimento è al «principio supremo della libertà-dignità»³³ che discende dagli articoli 2 e 3 della Costituzione – i quali rappresentano «espressione dei valori metagiuridici legati ai doveri di solidarietà e al rispetto della dignità» – e che «pervadendo l'intera Costituzione repubblicana, impone la sua garanzia in riferimento a tutte le azioni in cui la personalità umana si manifesta [...]. Gli artt. 2 e 3, in altri termini, pur non rivolgendosi direttamente all'esecuzione penale si configurano come “ancore normative” dei diritti inviolabili riconosciuti all'individuo in quanto tale, a prescindere da ogni connotazione

³¹ Cfr. Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili, *Buchi neri. La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR). Primo rapporto/Gennaio 2020 – Luglio 2021*, [cit.](#)

³² Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri \(CPR\) 2019-2020](#), 9 marzo 2021, 4 e 5. La condivisa condizione di privazione di libertà, come ribadito a più riprese anche dal Comitato di Prevenzione per la Tortura (CPT), comporta, senza eccezioni, che debbano essere pienamente garantiti e rispettati i diritti fondamentali: *Ex multis*, CPT/Inf(2017)3. Il CPT nel 2017 ha raccolto tutte le considerazioni relative ai principi che dovrebbero guidare la privazione della libertà dei migranti nei Centri variamente denominati nei diversi Paesi del Consiglio d'Europa in un documento tematico tradotto in varie lingue e dove si riportano le raccomandazioni formulate dopo le visite ai centri. Tale documento integra con più recenti osservazioni quello formulato nel 2010 assemblando le parti tematiche dei suoi rapporti annuali, denominato *CPT Standards*. Si tratta di un documento *in progress* che viene integrato dopo ogni visita. La visita più recente ai CPR italiani è stata condotta dal 2 al 12 aprile 2024: *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024*, [CPT/Inf\(2024\)34 del 13 dicembre 2024](#).

³³ Cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 107.



soggettiva o [...] da valutazioni in ordine alle condotte poste in essere»³⁴. Sempre nella sentenza del 1999 della Corte costituzionale si afferma che «la dignità della persona [...] anche in questo caso – anzi: soprattutto in questo caso, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà [...] – è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale» ([sent. n. 26 del 1999](#))³⁵.

L'espresso riconoscimento della tutela della dignità e dei diritti fondamentali, lungi dall'equivalere a «“principi” non svolti e “regole” non poste»³⁶, corrisponde ad un preciso dovere propulsivo della Repubblica – e dei pubblici poteri – affinché vengano rimossi «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) e, quindi, affinché venga assicurata una garanzia effettiva dei diritti fondamentali.

Anche in ipotesi di legittime restrizioni delle facoltà di movimento, resta fermo che «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (così, Corte cost. [sent. n. 349 del 1993](#))³⁷.

Nella normativa di rango primario sull'esecuzione penale, i suddetti principi sono stati opportunamente esplicitati con la Riforma dell'ordinamento penitenziario occorsa nel 2018³⁸. Inoltre, seppur al termine di un (non ancora concluso) lungo cammino, sono stati introdotti due rimedi giurisdizionali esperibili dinanzi al Magistrato di Sorveglianza contro violazioni gravi ed attuali dei propri diritti (artt. 35-*bis* e 35-*ter*, ord. pen.), che contribuiscono a rendere effettiva – almeno in astratto – la garanzia dell'effettività dei diritti.

Volgendo lo sguardo oltre i confini nazionali, la Corte europea dei diritti umani ha ricondotto la tutela della dignità umana nell'alveo dell'articolo 3 della Convenzione, il quale, come noto, sancisce il divieto di tortura e delle pene e trattamenti inumani e degradanti, «un valore di

³⁴ S. TALINI, *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 28 e 29.

³⁵ Corte cost., [sent. n. 26 del 1999](#).

³⁶ L'espressione è contenuta in M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in [Rivista AIC](#), 3/2016, 38.

³⁷ Esiste un «limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona»: così, di recente, nella [sent. 10 del 2024](#), sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti durante il periodo di detenzione.

³⁸ Articolo così sostituito dall' art. 11, comma 1, lett. a), d.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123: «il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. [...] Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno. Negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà» (art. 1, commi 1, 3 e 4).



civiltà strettamente legato al rispetto della dignità umana»³⁹ che rappresenta un valore fondamentale delle società democratiche.

Se tali sono i principi che sorreggono l'esecuzione di misure cautelari o pene, non si può dubitare che, *a fortiori*, le medesime garanzie debbano applicarsi nell'ambito della detenzione amministrativa.

3. Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 T.U.I.

Proprio il quadro delineato ha fatto da sfondo alla pronuncia che si annota, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, T.U.I., sollevate dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, § 1, CEDU, nonché relativamente agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost.

Le quattro ordinanze di rimessione⁴⁰, quasi perfettamente coincidenti in punto di contenuto, sono state adottate nell'ambito di altrettanti procedimenti di convalida del trattenimento, avviati nei confronti di persone ristrette all'interno del CPR di Ponte Galeria. Il giudice di pace di Roma, sebbene ricorressero tutti i presupposti di natura formale, sostanziale e temporale, cui l'art. 14 T.U.I. subordina la convalida del decreto di trattenimento, ha ritenuto di non poter comunque portare a compimento il relativo procedimento, senza avere prima risolto i dubbi di legittimità costituzionale suscitati dalla disposizione.

In primo luogo, il rimettente ha rilevato un contrasto della normativa che disciplina il trattenimento all'interno dei CPR con la riserva di legge, che l'art. 13, comma 2, Cost. pone a presidio dell'inviolabilità della libertà personale. Pur trattandosi di una restrizione della libertà personale applicata al di fuori dell'ambito penale, il trattenimento all'interno dei CPR rientra, infatti, a pieno titolo nell'ambito di operatività della disposizione costituzionale, quantomeno *sub specie* delle «altre restrizioni della libertà personale», menzionate nel secondo comma. Inoltre, dal punto di vista soggettivo, non può dubitarsi dell'inclusione dei soggetti migranti, quand'anche irregolarmente presenti sul territorio nazionale, tra i destinatari di tale garanzia, dovendo ricondursi l'inviolabilità della libertà personale ai diritti spettanti alla persona umana in quanto tale.

³⁹ Cfr. Corte EDU, Gr. Cam., sent. 28 settembre 2015, [CorBouyid c. Belgio](#), ric. n. 23308/09, § 81.

⁴⁰ Ci si riferisce a Ufficio del Giudice di Pace di Roma, ordinanze nn. [209](#), [210](#), [211](#), [212](#), del 17 ottobre 2024, in *Gazz. Uff.* 20 novembre 2024, 1ª Serie speciale, n. 47, 29 ss.; cfr. S. ANASTASIA, G. SANTORO, *Alla Corte Costituzionale la questione di legittimità sui CPR*, in [Asqi](#), 7 febbraio 2025.



Proprio per tali ragioni si rende imprescindibile verificare che, anche in relazione alla privazione della libertà personale, patita dai destinatari del trattenimento amministrativo, siano rispettate la riserva assoluta di legge - che l'art. 13, comma 2, Cost. riferisce non solo ai "casi" di restrizione, ma anche ai "modi" - nonché la correlata riserva di giurisdizione.

Riemerge con evidenza l'eco dei moniti espressi solo qualche anno fa dalla Corte costituzionale in merito alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (R.E.M.S.)⁴¹, per le quali, come già accennato, il rispetto della riserva assoluta di legge in tema di restrizioni della libertà personale è stato subordinato proprio alla previsione legislativa tanto dei "casi", quanto dei "modi" della limitazione.

Con specifico riferimento alla predeterminazione dei "casi" in cui è ammessa la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, il giudice rimettente ha valutato l'art. 14 T.U.I. conforme al dettato costituzionale. È, infatti, garantita l'individuazione legale delle condizioni oggettive e soggettive dalle quali dipende il legittimo ricorso alla detenzione amministrativa. Inoltre, è rispettato il termine costituzionale di 96 ore entro il quale deve intervenire la convalida giudiziale di qualsiasi provvedimento restrittivo, applicato eccezionalmente dall'autorità di pubblica sicurezza, per fronteggiare casi di necessità ed urgenza. Invero, dal momento dell'adozione del decreto che dispone il provvisorio trattenimento del soggetto presso il Centro di permanenza per i rimpatri, di competenza del Questore, decorrono le 48 ore fissate per la trasmissione di copia degli atti al giudice di pace territorialmente competente per la convalida, cui è attribuito un ulteriore termine inderogabile di 48 ore per l'adozione delle relative determinazioni.

Diversamente, non può in alcun modo ritenersi rispettata la riserva assoluta di legge in ordine alle modalità del trattenimento⁴². In proposito, l'art. 14, comma 2, T.U.I. prevede

⁴¹ Corte cost., [sent. n. 22 del 2022](#), p. 5.3.1 del *Considerato in diritto*: «per quanto l'art. 25, terzo comma, Cost. espressamente richiama soltanto che la legge preveda i «casi» in cui può essere applicata una misura di sicurezza, una lettura di tale norma alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost. non può non condurre alla conclusione che la legge deve altresì prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. [...] Quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come «obbligatorio» – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso –, ma anche come «coattivo» – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana –, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle 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 ([sent. n. 238 del 1996](#)). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i «modi», oltre che i «casi», in cui un simile trattamento – che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d'altronde sia «determinato», e dunque descritto e disciplinato dalla legge – può essere eseguito contro la volontà del paziente».

⁴² Profilo di illegittimità che era già stato rilevato con riferimento ai C.i.e., tra gli altri, da C. F. FERRAJOLI, *Un rifugio senza libertà. Il trattenimento del richiedente asilo nei centri di identificazione*, in *Pol. dir.*, 2/2007, 185 ss.; A. DI MARTINO, *La disciplina dei "C.I.E." è incostituzionale*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 11 maggio



genericamente che il Centro in cui è eseguito il trattenimento debba garantire adeguati *standard* igienico-sanitari e abitativi e che vengano in ogni caso assicurate al singolo la necessaria informazione rispetto al suo *status*, l'assistenza ed il pieno rispetto della dignità «secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394». Al di là del riferimento del tutto generico a canoni che dovrebbero rappresentare caratteri impliciti di qualsiasi forma di privazione della libertà personale costituzionalmente legittima⁴³, desta particolare perplessità il richiamo al d.P.R. n. 394 del 1999, trattandosi di normativa di rango secondario, difficilmente conciliabile con la natura assoluta della riserva di legge contenuta nell'art. 13, comma 2, Cost. Oltre a trattarsi di una disposizione regolamentare, l'art. 21, comma 8, d.P.R. 394 del 1999 presenta ulteriori criticità nella parte in cui demanda al prefetto, sentito il questore, l'adozione delle «disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite». Insomma, in spregio al dettato costituzionale, la predeterminazione dei «modi» del trattenimento viene affidata, da una fonte regolamentare, ad un organo, il prefetto, che esercita il potere amministrativo dello Stato.

Come se non bastasse, l'art. 14 T.U.I. mostra evidenti lacune anche in punto di rispetto della riserva di giurisdizione, giacché il comma 2-*bis* prevede, quale unica forma di doglianza, la possibilità di presentare reclami o istanze ai Garanti delle persone private della libertà personale. Sul punto, osserva il rimettente che: «le norme appena menzionate (art. 14, commi 2 e 2-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 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

2012; D. PERUGIA, *Centri di identificazione e di espulsione: quali diritti per gli immigrati clandestini?*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 16 maggio 2013; A. PUGIOTTO, *La galera amministrativa degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 580 ss.; nonché, rispetto ai CPR, da A. MASSARO, *Salute e sicurezza nei luoghi di detenzione: coordinate di un binomio complesso*, in A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, RomaTre-Press, 2017, 42 ss.; Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) 2019 - 2020*, [cit.](#), 5; G. SANTORO, *L'assenza di una legge sui modi del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri e di un giudice in caso di violazione dei diritti fondamentali dei trattenuti*, in *Crit. dir.*, 1/2024, 89 ss.; A. CIERVO, G. SANTORO, *CPR e Costituzione: manca una legge sui modi del trattenimento*, in [Quest. giust.](#), 1° ottobre 2024; A. DELLA BELLA, *Paesi sicuri e oltre: problemi dell'esternalizzazione della detenzione amministrativa (e penale?)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2025, 252.

⁴³ In questo senso, cfr. altresì L. MASERA, *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei «modi» del trattenimento nei CPR*, in [Questione Giustizia](#), 10 maggio 2022.



(art. 25, comma 1, della Costituzione), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa, sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa»⁴⁴.

Come rilevato dal giudice *a quo*, funge da fondamentale termine di comparazione la normativa contenuta nell'ordinamento penitenziario, ove, a fronte di analoghe ipotesi di privazione della libertà personale, trovano disciplina non solo le modalità cui deve conformarsi la restrizione all'interno degli istituti penitenziari, ma anche il ruolo ed i compiti della Magistratura di sorveglianza, incaricata di vigilare sulla loro effettiva applicazione. Viene, così, sollevata una prima questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, T.U.I. per contrasto con la riserva assoluta di legge sui "modi" di restrizione della libertà personale, prevista dall'art. 13, comma 2, Cost.

In secondo luogo, viene invocato, quale criterio cui parametrare la valutazione di legittimità della disposizione *de qua*, anche l'art. 3 Cost., ritenendo che l'omessa disciplina dei modi del trattenimento e la mancata individuazione dell'autorità giudiziaria, competente ad assicurarne il rispetto, provochino un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alla situazione «sostanzialmente identica»⁴⁵ della detenzione in sede penale. Invero, come si legge testualmente nell'ordinanza di rimessione, «le evidenziate (macroscopiche) omissioni di disciplina di rango primario, concretate dall'art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 286 del 1998, e l'espresso rinvio, pressoché integrale ed incondizionato, alla fonte subordinata, oltre a contrastare con la riserva assoluta di legge (art. 13, comma 2, della Costituzione), integrano altresì, contemporaneamente – ad avviso della rimettente – la diretta violazione del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione, con riferimento ai diritti inviolabili alla libertà personale (tutelato dagli articoli 2 della Costituzione e 13 della Costituzione), al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, precostituito per legge (art. 24 della Costituzione; 25, comma 1, della Costituzione; 111, comma 1, della Costituzione), e al diritto alla salute (art. 32 della Costituzione)»⁴⁶.

Più nel dettaglio, la ravvisata violazione del principio di ragionevolezza consiste nell'avere tracciato una netta linea di demarcazione tra la detenzione amministrativa e quella penale, senza che ciò fosse finalizzato a tutelare un valore di rango costituzionale almeno pari a quello riconosciuto all'inviolabilità della libertà personale. Infatti, l'introduzione di discipline differenziate per fattispecie analoghe può trovare giustificazione solo qualora consenta di proteggere un bene giuridico almeno pariordinato a quello che, nel bilanciamento, subisce la compressione.

Né le rilevate carenze possono essere superate, secondo il giudice *a quo*, in via strettamente interpretativa. Invero, quanto al rispetto della riserva assoluta di legge, si pone

⁴⁴ Cfr. Ufficio del Giudice di Pace di Roma, [ord. n. 209 del 2024](#), cit., 36.

⁴⁵ Ivi, 38.

⁴⁶ Ivi, 39.



in evidenza che «il rinvio pressoché incondizionato alla fonte secondaria è testuale, espresso ed inequivocabile»⁴⁷, ostando a qualsiasi rilettura costituzionalmente orientata dell'art. 14, secondo comma, T.U.I.

Quanto alla riserva di giurisdizione, si osserva, invece, che qualora si attribuisse al giudice di pace, già competente a vigilare sui “casi”, anche la cognizione sulle modalità del trattenimento, si finirebbe per forzare i limiti del dato letterale, andando ben oltre l'ambito di operatività, proprio dell'interpretazione estensiva. «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 decreto legislativo n. 286 del 1998), non disciplina né il ruolo né i poteri del giudice di pace rispetto al trattamento degli stranieri “trattenuti” nei CPR, in stato di detenzione amministrativa; inoltre, ostano a tale soluzione anche le ulteriori norme della Costituzione, che prevedono la riserva di legge (v. articoli 25, comma 1 della Costituzione, e 111, comma 1, della Costituzione)»⁴⁸.

Carenza che risulta ancor più censurabile se si considera che l'art. 10, comma 2, Cost. pone una riserva di legge “rinforzata”, nella parte in cui prevede che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge, in conformità alle norme ed ai trattati internazionali. La mancata previsione legislativa delle modalità in cui deve svolgersi il trattenimento amministrativo, così come delle garanzie sostanziali e procedurali per la tutela dei diritti dei soggetti trattenuti, determina in tal modo plurimi profili di inconciliabilità con i limiti costituzionali alla privazione della libertà personale.

Il giudice rimettente esclude, altresì, che la rilevata carenza possa essere colmata valorizzando in via interpretativa l'istituto del «riesame giudiziario», disciplinato dall'art. 15 della direttiva 2008/115/UE (cd. direttiva rimpatri). Infatti, imponendo agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi il diritto «ad un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento», anche la disposizione sovranazionale orienta la verifica giudiziale al solo profilo della sussistenza dei requisiti cui è subordinato il trattenimento, trascurando tutto quanto attiene alle condizioni in cui lo stesso è materialmente eseguito.

Stanti la mancanza di una disciplina *ad hoc* e l'impossibilità di un'integrazione ermeneutica, attraverso il ricorso all'interpretazione estensiva conforme a Costituzione, è stato demandato al Giudice delle leggi il compito di colmare un vuoto normativo, che rischia di generare quotidiane violazioni dei diritti fondamentali, insuscettibili di tutela giurisdizionale.

Gli esiti ottenuti si sono rivelati, però, profondamente diversi da quelli auspicati.

⁴⁷ Ivi, 41.

⁴⁸ Ivi, 37.



4. La decisione della Corte costituzionale e gli effetti sulle successive pronunce di merito

Con [la sentenza n. 96 del 9 giugno 2025](#) la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Giudice di pace di Roma – sez. stranieri sull'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (T.U.I.) con le quattro ordinanze sopracitate.

Come si è avuto modo di trattare più diffusamente nel paragrafo precedente, le censure sono state sollevate in relazione agli articoli 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo collegato anche all'articolo 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti umani), nonché agli articoli 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, della Costituzione. In particolare, ad avviso del giudice *a quo*, la norma sarebbe carente di una definizione delle modalità di esecuzione del trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), omettendo di individuare in modo dettagliato i diritti e le forme di tutela giurisdizionale per le persone trattenute e rinviando quasi completamente alla normativa secondaria⁴⁹ la relativa disciplina, senza adeguate garanzie primarie.

Nel suo *iter* argomentativo, la Corte ribadisce che il trattenimento amministrativo costituisce una forma di privazione della libertà personale e, in quanto tale, è soggetto alle garanzie previste dall'art. 13, comma 2, Cost., senza che esse possano essere limitate in ragione del bilanciamento con altri interessi coinvolti: «gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»⁵⁰.

Richiamando la [sentenza n. 22 del 2022](#) in materia di misure di sicurezza⁵¹, la Corte specifica che, per garantire pienamente la tutela dei diritti fondamentali dei destinatari, è indispensabile che sia una fonte di rango primario a disciplinare in modo organico ogni misura che incida sulla libertà personale. Tale normativa deve prevedere non solo i «casi» in cui la misura è applicabile, ma anche – almeno nei suoi elementi essenziali – le modalità con

⁴⁹ Il riferimento è, nello specifico, art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999.

⁵⁰ Corte cost., [sent. n. 96 del 2025](#), p. 9 del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Richiamo che, secondo Gian Paolo Dolso, «appare forse discutibile» in quanto, «nel caso del 2022, una dichiarazione di incostituzionalità avrebbe avuto effetti certamente pregiudizievoli di interessi di sicura rilevanza costituzionale»; invece, «nel caso che ci occupa, le conseguenze dell'accoglimento della questione sarebbero state che gli stranieri [...] non avrebbero subito una restrizione della propria libertà con modalità di cui la Corte stessa certifica a chiare lettere l'incostituzionalità[...]», così, G.P. DOLSO, [La corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri](#), in questa [Rivista, Studi, 2025/III](#), 1350-1351.



cui essa limita la libertà individuale⁵². Requisiti che, secondo la Corte, non risultano rispettati dalla disposizione oggetto di censura, la quale si dimostra «del tutto inadatta a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale»⁵³. La norma si limita, infatti, a garantire *standard* igienico-sanitari e abitativi, il diritto all'informazione sul proprio *status*, il rispetto della dignità, l'assistenza e la libertà di comunicazione, anche telefonica, con l'esterno.

Nemmeno è idoneo a soddisfare la riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione il rinvio operato dall'art. 14, comma 2, del T.U.I. all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 trattandosi di norma di natura regolamentare.

Tale disposizione, peraltro, attribuisce al prefetto, previo parere del questore, il compito di adottare le misure necessarie alla gestione interna dei centri, ivi comprese le modalità di erogazione dei servizi essenziali (cura, assistenza, promozione sociale) e le regole relative alla convivenza e alle visite. Tali misure vengono adottate in attuazione del decreto istitutivo del centro e sulla base delle direttive impartite dal Ministero dell'interno, al fine di assicurare che le modalità di trattenimento siano coerenti con le finalità previste dall'art. 14, comma 2, T.U.I.

Ne consegue che i “modi” del trattenimento sono definiti esclusivamente tramite atti amministrativi, con un elevato grado di discrezionalità che espone a un rischio di frammentazione applicativa, in assenza di una disciplina uniforme a livello nazionale.

Come anticipato, sebbene la Corte condivida nel merito le censure sollevate dal giudice rimettente, essa perviene a una declaratoria di inammissibilità, coerentemente con il proprio consolidato orientamento. Una simile conclusione si fonda sulla constatazione che il giudizio di legittimità costituzionale non può supplire all'assenza di una disciplina primaria che regoli in modo sufficientemente chiaro e specifico i «modi» del trattenimento dello straniero all'interno dei CPR. La Corte sottolinea, infatti, che non esiste nell'ordinamento una normativa alternativa o estensibile idonea a colmare tale lacuna, né è possibile ricorrere a un'integrazione per analogia con altri regimi normativi.

In particolare, viene escluso che l'ordinamento penitenziario possa offrire un valido parametro di riferimento, considerata l'eterogeneità tra la detenzione penale e la detenzione amministrativa, essendo quest'ultima priva di finalità sanzionatorie: «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»⁵⁴.

⁵² Sul punto, si vedano, altresì, Corte cost., sentt. nn. [25 del 2023](#), [22 del 2022](#), [180 del 2018](#) e [238 del 1996](#).

⁵³ [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 10.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 11 del *Considerato in diritto*. Si veda, in tal senso, la recentissima decisione del Consiglio di Stato che, pur condividendo le conclusioni della Corte costituzionale circa l'impossibilità di



La Corte costituzionale conclude sul punto richiamando la responsabilità del legislatore, sul quale ricade «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, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni»⁵⁵.

Con riferimento al secondo gruppo di questioni sollevate – aventi ad oggetto l'omessa disciplina da parte dell'art. 14, comma 2, T.U.I. dei «modi» del trattenimento e l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente a esercitare un controllo effettivo sulla legalità di tali modalità – la Corte costituzionale giunge a una declaratoria di inammissibilità per l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento operata dal giudice rimettente. Secondo la Corte, infatti, il giudice *a quo* ha trascurato l'esistenza, nell'ordinamento, di strumenti giurisdizionali già disponibili per la tutela delle posizioni soggettive delle persone trattenute nei CPR, anche in assenza di una disciplina settoriale compiuta.

In particolare, la Corte richiama due rimedi potenzialmente azionabili in presenza di condotte lesive poste in essere dall'amministrazione: da un lato, il riferimento è alla tutela riparatoria e compensativa fondata sul principio *neminem laedere*, ai sensi dell'art. 2043 c.c.; dall'altro, il rimedio cautelare atipico ex art. 700 c.p.c., che assume rilevanza specifica nei casi in cui siano in gioco diritti fondamentali, potenzialmente esposti a pregiudizi irreparabili. La giurisprudenza ha ormai chiarito che l'art. 700 c.p.c. costituisce uno strumento di garanzia della "giurisdizione costituzionalmente necessaria" – cioè di quella tutela minima che l'ordinamento deve garantire in forza degli artt. 24 e 111 Cost. anche in assenza di una disciplina positiva specifica.

Nondimeno, la Corte riconosce esplicitamente i limiti di tali forme di tutela, sottolineando come il ricorso all'art. 700 c.p.c., per quanto astrattamente idoneo, non possa colmare l'assenza di una normativa di rango primario che disciplini in modo specifico e accessibile i diritti del trattenuto, il procedimento da attivare e l'autorità giurisdizionale competente. In altri termini, l'esistenza di un rimedio giurisdizionale residuale non vale a rendere superfluo l'intervento del legislatore, che resta l'unico soggetto competente alla costruzione di un sistema volto a garantire un'effettiva ed immediata protezione dei diritti fondamentali, comparabile a quello previsto in materia di detenzione penale; infatti, precisa che

estendere in via analogica la disciplina dell'ordinamento penitenziario ai CPR, ha chiarito che, in tema di tutela della salute, la disciplina penitenziaria può fungere da parametro orientativo, qualora risulti idonea a rafforzare le garanzie e ad innalzare gli standard di assistenza sanitaria e psicologica assicurati nei Centri. La decisione sottolinea, infatti, che, sebbene la cogenza delle regole penitenziarie sia stata esclusa per evitare di attribuire connotazioni sanzionatorie alla permanenza nei CPR, nulla impedisce l'adozione di soluzioni migliorative ispirate al sistema carcerario, purché ragionevoli e adattate alle peculiarità del trattenimento amministrativo: Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2025, n. 3857 reg. ric., p. 6.2.

⁵⁵ [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 11 del *Considerato in diritto*.



«all’adozione con fonte primaria delle modalità 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»⁵⁶.

In virtù del principio della separazione dei poteri dello Stato e del ruolo primario riconosciuto al parlamento nell’esercizio della funzione legislativa, non è raro che la Corte costituzionale, pur optando per una declaratoria di inammissibilità, accompagni tale decisione con un monito rivolto al legislatore, sollecitandone l’intervento per colmare la lacuna normativa e porre rimedio al *vulnus* costituzionale rilevato. L’utilizzo di tale tecnica decisoria – riconducibile alla cd. incostituzionalità accertata ma non dichiarata⁵⁷ – risponde all’esigenza di evitare la “demolizione” della normativa oggetto della decisione che, in assenza di una disciplina sostitutiva, determinerebbe un vuoto normativo potenzialmente idoneo a produrre effetti ancor più critici sotto il profilo della tutela. Al tempo stesso, essa consente di scongiurare «una pronuncia di tipo manipolativo che interferirebbe con la discrezionalità del legislatore»⁵⁸, soprattutto, laddove non sia possibile per la Corte addivenire ad un intervento a cd. “rime obbligate”⁵⁹.

⁵⁶ [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 13 del *Considerato in diritto*. È stato rilevato che la parte della motivazione dedicata all’illustrazione dei rimedi giurisdizionali generali – pur collocandosi dopo una pronuncia di inammissibilità – appare in larga misura superflua, degradando «a mero *obiter dictum*». Si tratta infatti di considerazioni che, pur riconoscendo l’inadeguatezza delle tutele esistenti, rischiano di ingenerare l’equivoco secondo cui l’art. 700 c.p.c. e l’art. 2043 c.c. sarebbero rimedi sufficienti a colmare la lacuna legislativa. In realtà, la stessa Corte ammette che tali strumenti, di natura residuale e non specificamente modellati sulle peculiarità della detenzione amministrativa, non garantiscono una protezione comparabile a quella assicurata ai detenuti dall’ordinamento penitenziario; così, G. P. DOLSO, in *La corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri*, [cit.](#), 1353. Sull’insufficienza e inefficacia dei rimedi processuali individuati dalla Corte, si veda, altresì, A. CIERVO, *La quarantanovesima ora. Sulla recente giurisprudenza costituzionale in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri*, in [Rivista AIC](#), 6/2025, 12.

⁵⁷ «Il principale carattere distintivo di tale tipo di pronuncia è rappresentato da una sorta di dualità tra la parte motivazionale, in cui il Giudice delle leggi riconosce chiaramente la sussistenza di profili di incostituzionalità della disciplina censurata, e la parte dispositiva, che non è di accoglimento (come sarebbe consequenziale alla luce dei profili di incostituzionalità ravvisati), ma di inammissibilità o di rigetto – quanto meno momentaneamente – delle questioni sollevate» (Corte di cassazione, [Relazione telematica](#) n. 65 del 17 luglio 2025, 11, nel prosieguo: *Relazione*).

⁵⁸ [Idem.](#)

⁵⁹ Tale espressione è stata creata da Vezio Crisafulli per spiegare che la Corte «può direttamente colmare la lacuna, quando la regola da inserire sia direttamente implicata dal testo costituzionale; come a dire che in tal caso la Corte agirebbe “sotto dettatura” della Costituzione, non essendovi propriamente una “discrezionalità” al riguardo. [...] A fronte di un tale sviluppo, [...] l’intuizione crisafulliana delle “rime obbligate”, inizialmente impiegata per “giustificare” la novità, ha finito per essere utilizzata come “argine” al dilagare della creatività della Corte. Una creatività che avrebbe dovuto sempre trovare preciso ancoraggio nella Costituzione, potendosi le manipolazioni sui testi legislativi tollerare nei limiti in cui rese indispensabili dall’esigenza di garantire una soluzione normativa conforme a Costituzione che fosse, per così dire, “a portata di mano”, realizzabile, cioè, con



Tuttavia, occorre rilevare come la tecnica monitoria utilizzata dalla Corte nei confronti del legislatore si sia dimostrata tendenzialmente fallimentare nei rapporti con il legislatore. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla vicenda relativa alla tutela dei figli nati all'interno di coppie *same sex*, mediante il ricorso, all'estero, a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) o di gestazione per altri (GPA). In tale ambito, la Corte costituzionale — con le sentenze n. [230 del 2020](#) e nn. [32](#) e [33](#) del 2021 — ha intrapreso un percorso di tutela “a intensità crescente”⁶⁰ nell'esercizio della propria funzione di stimolo nei confronti del Parlamento, sollecitando l'adozione di misure capaci di garantire, in modo effettivo e uniforme, i diritti dei minori. Tale percorso si è manifestato attraverso una progressiva intensificazione del contenuto e del tono dei moniti rivolti al legislatore. Se nella prima decisione⁶¹ la Corte ha mantenuto un approccio “interlocutorio” — ribadendo il primato della discrezionalità legislativa in un ambito eticamente sensibile come quello in oggetto —, nelle pronunce successive, il monito è diventato sempre più incisivo: «questa Corte non può esimersi dall'affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia»⁶². A fronte di tali moniti, tuttavia, il legislatore non solo ha omesso ogni intervento volto a colmare il vuoto normativo denunciato dalla Corte, ma ha aggravato il quadro di riferimento, estendendo la punibilità della GPA anche se praticata all'estero, trasformandola di fatto in un reato cd. universale. Una scelta che, lungi dal dare attuazione ai principi costituzionali richiamati dalla Corte, ha ulteriormente compromesso la possibilità di riconoscere e proteggere i legami familiari dei figli delle coppie omogenitoriali. Solo con la sentenza n. [68 del 2025](#), la Corte è infine intervenuta in modo diretto, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 40 del 2004 nella parte in cui non consente di riconoscere, sin dalla nascita, lo *status* di figlio anche alla madre intenzionale nelle coppie di donne che abbiano fatto ricorso, all'estero, alla PMA. Si tratta di una decisione che, rompendo con la tecnica del monito, ha finalmente affermato in via precettiva il diritto

un'integrazione dell'enunciato quasi immediatamente implicata dal parametro costituzionale evocato», così M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in [Rivista AIC](#), 2/2019, 649 e 650. Sull'impiego di tale espressione da parte del suo ideatore, v. V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, I, 1707 ss., nonché ID., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in AA. VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, 84.

⁶⁰ L'espressione è stata utilizzata in S. TALINI, *Corte costituzionale e legislatore nella protezione dei figli delle coppie same sex. Il progressivo affievolirsi del limite della discrezionalità*, in M. RUOTOLO (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Collana europea di diritto costituzionale, 2025, Editoriale scientifica, Napoli, 119-156; al medesimo testo si rinvia per un'analisi approfondita in tema di tutela dei figli nati all'interno di coppie *same sex*.

⁶¹ [Corte cost., sent. n. 230 del 2020](#).

⁶² [Corte cost. sent. n. 32 del 2021](#), p. 5.9 del *Considerato in Diritto*.



del minore alla piena tutela dei suoi legami affettivi e familiari, in nome dei principi sanciti dagli artt. 2, 3 e 30 della Costituzione.

In un simile contesto, l'unico sviluppo coerente con la fisiologia del controllo diffuso di costituzionalità appare quello di un nuovo intervento da parte dei giudici di merito, i quali, a fronte dell'eventuale protrarsi dell'inerzia legislativa, potrebbero nuovamente investire la Corte costituzionale. A quest'ultima spetterebbe, allora, il compito di intensificare progressivamente il proprio monito, sino a convertirlo — ove la perdurante inerzia legislativa lo rendesse necessario — in una definitiva declaratoria di incostituzionalità della norma *de qua*, volta a ristabilire la piena ed effettiva tutela dei diritti fondamentali alle persone trattenute.

Pur avendo avuto un destino comune alla tecnica sino ad ora analizzata, ci si potrebbe interrogare sulle ragioni che hanno indotto la Corte a non preferire il ricorso ad una ordinanza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa⁶³.

Tale modello decisorio si caratterizza per una struttura bifasica: la Corte, pur ritenendo la disposizione censurata incompatibile con i parametri costituzionali, non procede immediatamente alla declaratoria di illegittimità, ma rinvia la trattazione della causa a una data determinata, sollecitando, nel frattempo, l'intervento del legislatore. Tale tecnica comporta la sospensione del giudizio incidentale e la fissazione di una nuova udienza, entro un termine generalmente circoscritto (di norma un anno), nel corso della quale la Corte riesamina la questione alla luce di eventuali interventi legislativi sopravvenuti⁶⁴. Sotto il profilo temporale, il differimento vincola implicitamente l'intervento del legislatore con una scansione temporale definita.

La funzione di questo strumento non è meramente dilatoria: la Corte, infatti, “congela” il giudizio incidentale, evitando la definizione della controversia — e impedendo, *medio tempore*, che la norma impugnata trovi applicazione nel giudizio *a quo* — e rafforza l'efficacia dell'impulso ad un intervento del legislatore. In tal modo, la questione resta giuridicamente aperta, e la Corte conserva la piena disponibilità della propria funzione decisoria. Infatti, «le decisioni di inammissibilità con monito al legislatore, sebbene lascino intendere una futura dichiarazione di illegittimità nel caso in cui il monito in esse contenuto rimanga inascoltato,

⁶³ Il riferimento è alla tecnica decisoria utilizzata dalla Corte costituzionale sul c.d. caso “Cappato” formata dall'[ord. n. 207 del 2018](#) e seguita dalla [sent. n. 242 del 2019](#), sul delitto di diffamazione aggravata a mezzo stampa formata dall'[ord. n. 132 del 2020](#) e seguita dalla [sent. n. 150 del 2021](#) e sull'ergastolo ostativo formata dall'[ord. n. 97 del 2021](#) e seguita dalle ordd. nn. [122 del 2022](#) e [227 del 2022](#).

⁶⁴ Per una trattazione più approfondita sul tema delle ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa, si veda M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, cit. e S. ANGIUS, *Le ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa: per il consolidamento di un modello*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2/2023, 126.



sono caratterizzate da dispositivi di inammissibilità o di rigetto, idonei, quindi, a definire la questione»⁶⁵.

Alla luce di tali caratteristiche, non può escludersi che l'impiego di questa tecnica avrebbe potuto rappresentare, anche nel caso in esame, una soluzione maggiormente funzionale al bilanciamento tra tutela effettiva dei diritti fondamentali e rispetto della discrezionalità legislativa. Il differimento a data fissa, accompagnato da una motivazione ampiamente sviluppata, avrebbe posto il legislatore di fronte a un'alternativa netta: intervenire con una riforma rispettosa dei vincoli costituzionali o, in mancanza, assistere ad una pronuncia manipolativa della Corte o, persino, "demolitoria". Infatti, pur in assenza di un obbligo giuridico in capo al legislatore, si può ritenere che un monito contenuto in un'ordinanza di questo tipo eserciti una forza persuasiva sensibilmente maggiore rispetto a quella prodotta da una declaratoria di inammissibilità con monito. La previsione di una data certa per la ripresa del giudizio costituzionale, con l'implicita "minaccia" di una futura pronuncia di incostituzionalità, avrebbe potuto produrre effetti più incisivi sull'agenda legislativa, spingendo il Parlamento ad attivarsi concretamente per colmare la lacuna, avendo la consapevolezza che, in caso di inerzia, il Giudice costituzionale ne dichiarerà l'incostituzionalità⁶⁶.

L'assenza di una cornice normativa transitoriamente applicabile nel caso in cui una futura e "obbligata" declaratoria di incostituzionalità della norma fosse divenuta necessaria per effetto dell'inerzia legislativa, potrebbe aver indotto la Corte a preferire, anche in questa occasione, la tecnica della declaratoria di inammissibilità con monito; la Corte ha verosimilmente escluso la possibilità di una costituzionalità "a termine", ritendendo che l'unico spazio residuo fosse quello di una sollecitazione al legislatore, pur nella consapevolezza della debole efficacia che tale stimolo può produrre in assenza di una reazione parlamentare.

La sostenibilità di questa impostazione dipende ora dalla disponibilità del legislatore a recepire il monito costituzionale e a intervenire con una riforma che assicuri una tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone trattenute. In difetto, il destino di questa

⁶⁵ Cfr. S. ANGIUS, *Le ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa: per il consolidamento di un modello*, cit., 131.

⁶⁶ Nello stesso senso, si veda, G.P. DOLSO, in *La corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., 1349: «non si spiegano di fatto i motivi per cui la soluzione dell'incostituzionalità "prospettata" [...] non avrebbe potuto essere adottata [...] ove è per *tabulas* previsto l'intervento del Giudice delle leggi nel caso in cui il monito venga ignorato» Inoltre, l'autore evidenzia come nella [sentenza in commento](#), «manca un monito in senso stretto, avendo forse la storia della giurisprudenza monitoria dimostrato ampiamente come si tratti di appelli spesso del tutto ignorati, e talvolta caduti nel vuoto, e ciò fin da tempi risalenti», cfr. ult. op. cit., 1348.



tutela sarà rimesso all’iniziativa dei giudici di merito⁶⁷, i quali potrebbero nuovamente sollecitare un vaglio della Corte, nella prospettiva che quest’ultima, a fronte di una persistente inerzia parlamentare, sia indotta ad adottare una pronuncia risolutiva che imponga al legislatore una scelta di fondo: ricondurre lo strumento del trattenimento entro un perimetro costituzionalmente compatibile, oppure prendere atto del dichiarato *vulnus* della disciplina del trattenimento e, di conseguenza, essere costretto a “rinunciare” all’utilizzo di questa forma di privazione di libertà come strumento di ordinaria gestione dei flussi migratori. La discrezionalità del legislatore, infatti, «non può ergersi a limite assoluto, invalicabile nel caso di inerzia; diversamente, vi sarebbe rimedio solo per le ipotesi di esercizio della funzione legislativa contrario alla Costituzione e non anche per le inattuazioni della Costituzione (che poi altro non sono che forme omissive di inosservanza della Costituzione), almeno laddove non sia possibile un’integrazione giurisprudenziale dell’enunciato che possa dirsi, in senso stretto, a “rime obbligate”»⁶⁸.

Una simile conclusione rappresenterebbe un chiaro segnale sul piano assiologico della gerarchia dei valori costituzionali, indicando che, nei casi in cui la compressione della libertà personale si accompagni all’assenza di garanzie di tutela dei diritti, il bilanciamento tra interessi pubblici e diritti fondamentali non può che risolversi a favore di questi ultimi, secondo una lettura della Costituzione che non ammette deroghe silenziose né sospensioni implicite della tutela degli stessi.

La tecnica delle ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa trae ispirazione dal modello tedesco⁶⁹, la cui peculiarità risiede nel fatto che, pur

⁶⁷ Parte della dottrina, è concorde nel ritenere che debba essere creata una sorta di “pressione dal basso” da parte dei giudici di merito, i quali rimandando la questione alla Corte, la “costringerebbe” a intervenire in modo più netto al fine di evitare una crisi sistemica. In questo senso si vedano F. PALLANTE, *L’incerta tutela della legalità costituzionale nel caso degli stranieri irregolari*, in [Questione Giustizia](#), 27 luglio 2025, il quale osserva come «non rimarrebbe allora [...], che l’ipotesi di sollevare nuovamente questione d’incostituzionalità, sospendendo il giudizio con conseguente liberazione dello straniero irregolare dal Cpr. Altre opzioni non sembrano praticabili». Nello stesso senso, cfr. A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, in [Questione Giustizia](#), 7 luglio 2025. Su tale soluzione, invece, è più scettico, G.P. DOLSO, *La Corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., 1349: «Si tratta di una materia molto densa di problemi, di varia natura, ad alto tasso di politicità: aver evitato la situazione critica dell’incostituzionalità non pare costituire un viatico certo per un intervento del legislatore. Né si può contare fino in fondo – *pro-futuro* – su riproposizioni frequenti della questione» posto che «al cospetto di un quadro normativo così palesemente carente dei presupposti costituzionali richiesti per le limitazioni della libertà personale, meravaglia l’episodicità delle rimessioni alla Corte nel corso degli ultimi anni [...]». In termini non dissimili, A. RUGGERI, *Ragionando attorno al “seguito” da dare a Corte cost. n. 96 del 2025 per le persone trattenute nei CPR*, in [Giustizia Insieme](#), 8 luglio 2025.

⁶⁸ M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, cit., 664.

⁶⁹ Il riferimento è alle decisioni di incompatibilità del Tribunale costituzionale tedesco: «Quando si parla di decisioni di incompatibilità, le cosiddette *Unvereinbarkeitserklärung*, si fa riferimento a quelle pronunce con cui



trattandosi di una tecnica non immediatamente ablativa, produce effetti vincolanti ben oltre il giudizio in cui essa viene adottata. Nella forma denominata “pura”⁷⁰ «questa prevede che nel periodo che intercorre tra la pronuncia del *BVerfG* e l’intervento legislativo, la norma considerata incostituzionale venga sottoposta ad un “blocco di applicazione”, il c.d. *anwendungssperre*, a seguito del quale si determina uno stato giuridico sospeso. Si tratta di un vincolo che impone la disapplicazione della legge incompatibile sia al giudice rimettente, che ai giudici che si trovano ad applicare la medesima disciplina, sia alle autorità amministrative»⁷¹. La norma “sospesa”, dunque, perde efficacia anche nei confronti di tutti gli altri giudizi pendenti nei quali venga in rilievo la normativa incompatibile alla Costituzione.

Nel contesto italiano, per contro, la possibilità di sospendere gli effetti della norma incostituzionale resta confinata esclusivamente al giudizio *a quo*. Gli altri giudici non possono in alcun modo disapplicare autonomamente la norma “incriminata”, nemmeno quando la Consulta ne abbia già evidenziato l’incompatibilità con la Costituzione⁷².

Tuttavia, ciò che si è verificato a seguito della [sentenza n. 96 del 2025](#) sulla legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2, del T.U.I. dimostra una significativa torsione di tale assetto.

Infatti, nonostante la Corte abbia optato per la tecnica della declaratoria di inammissibilità con monito gli effetti prodotti sembrano assimilarsi a quelli delle *unvereinbarkeitserklärungen*⁷³ del sistema tedesco. In particolare, pur senza incidere

il *BverfG*, in presenza di una norma non conforme a Costituzione, dichiara quest’ultima incompatibile con la Legge Fondamentale, senza, tuttavia, dichiararne la nullità, ottenendo, di conseguenza, che questa non venga eliminata dall’ordinamento. In questo modo si consente di rinviare nel tempo l’adozione della pronuncia di nullità, subordinando, inoltre, quest’ultima, alla mancanza di un intervento legislativo», così S. ANGIUS, *Le ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa: per il consolidamento di un modello*, cit., 126; sul punto anche, R. PINARDI, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 101 ss.

⁷⁰ Cfr. N. FIANO, *Il fattore “tempo” nella giustizia costituzionale*, Milano, 2022, 101.

⁷¹ S. ANGIUS, *Le ordinanze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata con rinvio a data fissa: per il consolidamento di un modello*, cit. 128.

⁷² Sul punto si veda, tuttavia, quanto affermato dalla Corte costituzionale nell’[ordinanza n. 207 del 2018](#) (caso Cappato), Considerato in diritto, p. 11, ove, pur non dichiarando immediatamente l’illegittimità costituzionale della norma incriminatrice, la Corte, al fine di evitare che essa trovasse applicazione durante il periodo di rinvio concesso al legislatore per intervenire, invitò i giudici a valutare «se, alla luce di quanto indicato nella presente pronuncia, analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l’applicazione della disposizione stessa in parte qua». In tal modo, pur senza riconoscere ai giudici la possibilità di disapplicare direttamente la norma, la Corte ha di fatto attenuato il rigore del modello di controllo accentrato proprio dell’ordinamento italiano, consentendo la sospensione dell’efficacia della disposizione oggetto di giudizio in attesa dell’intervento del legislatore o della futura decisione della stessa Corte.

⁷³ Cfr. *supra*, nota 71.



direttamente sulla validità formale della norma, la [sentenza n. 96 del 2025](#) ha contribuito a metterne in discussione l'applicazione concreta nei giudizi successivi.

Alcune Corti di appello (Cagliari – sede di Sassari⁷⁴, Roma⁷⁵ e Genova⁷⁶) «ne hanno ripreso le argomentazioni in occasione dell'adozione di provvedimenti di rigetto dell'istanza di convalida del provvedimento di trattenimento»⁷⁷. Sebbene le decisioni non fondino l'esito della decisione sulla pronuncia della Corte costituzionale⁷⁸, la stessa viene richiamata quale parametro interpretativo per orientare la valutazione della legittimità della misura nei singoli casi concreti.

Scrive nelle motivazioni la Corte d'appello di Cagliari: «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»⁷⁹. Analogamente, le

⁷⁴ Corte d'appello Cagliari, sez. distaccata di Sassari, del 5 luglio 2025, in [Questione Giustizia](#).

⁷⁵ Corte d'appello civile di Roma, sent. n. 4287 del 7 luglio 2025.

⁷⁶ Corte d'appello Genova dell'11 luglio 2025.

⁷⁷ Corte Suprema di Cassazione, *Relazione*, [cit.](#), 6.

⁷⁸ Nel dettaglio, la Corte d'appello di Sassari, con riferimento alla richiesta di proroga del trattenimento, ha evidenziato che la stessa risultava presentata oltre il termine massimo previsto dalla normativa, determinando così l'assenza di un valido titolo giuridico a fondamento della restrizione della libertà personale. La proroga è stata pertanto rigettata, qualificando il trattenimento come *sine titolo*, e quindi illegittimo. La Corte d'appello di Roma ha ritenuto inadeguato il certificato medico allegato, rilevando l'insufficienza della documentazione sanitaria a escludere con certezza una condizione di fragilità psichica del trattenuto. In mancanza di accertamenti specifici, ha ritenuto la misura non compatibile con il principio di tutela della persona e della sua integrità psicofisica, rigettando così la convalida. La Corte d'appello di Genova, infine, ha valorizzato il radicamento sociale e familiare del trattenuto, la sua stabile residenza sul territorio nazionale, l'attività lavorativa svolta e l'assenza di una pericolosità attuale, giungendo alla conclusione che la misura fosse sproporzionata rispetto alla situazione concreta, non rispondendo più a esigenze di effettiva prevenzione né risultando necessaria in termini costituzionalmente accettabili. Sul punto, più diffusamente Corte Suprema di Cassazione, *Relazione*, [cit.](#), 7 e 8.

⁷⁹ Corte d'appello Cagliari del 5 luglio 2025, *cit.*, p. 6 del *Considerato in Diritto*. Il ragionamento della Corte d'appello di Cagliari è condiviso, riprendendolo sotto un duplice profilo da A. RUGGERI, *Tornando a ragionare su Corte cost. n. 96 del 2025, in applicazione della tecnica narrativa di Sliding doors*, in [Giustizia Insieme](#), 21 luglio 2025.

In primo luogo, l'autore ragiona intorno all'eventualità in cui la Corte avesse optato per una per una sentenza (di accoglimento) manipolativa di principio. In estrema sintesi, la conclusione cui perviene è che «l'unico effetto utile che può discendere da una manipolativa di principio che abbia avuto ad oggetto una disposizione normativa in applicazione della quale una persona sia stata privata della libertà personale e versi in una condizione di sostanziale detenzione è la sua immediata scarcerazione»; infatti, in attesa che il legislatore intervenga a tradurre in una nuova legge il principio stabilito dalla Corte, i giudici, *medio tempore*, sono chiamati trasformare il principio in una regola concreta da applicare al caso concreto colmando provvisoriamente il vuoto lasciato dal legislatore e fino al suo intervento. Se la Corte costituzionale avesse



Corti di appello di Roma e di Genova evidenziano che tale pronuncia «se – in mancanza di una espressa declaratoria di incostituzionalità – lascia intatta e vigente la disciplina dettata in tema di trattenimento dello straniero, accerta in ogni caso una violazione di natura costituzionale che, ove ravvisata con ricadute pratiche e specifiche nell’ambito del singolo procedimento, deve trovare ad oggi un riscontro anche in sede di convalida del trattenimento, dovendosi evitare lesioni di diritti fondamentali che già si sia in grado di individuare come diretta conseguenza della assenza della disciplina legislativa ritenuta mancante»⁸⁰.

Ne emerge, dunque, una sorta di disallineamento funzionale tra Corte costituzionale e giudici di merito: i secondi, pur non formalmente legittimati alla disapplicazione, finiscono per neutralizzare nella prassi la norma censurata, sulla base del ragionamento sostanziale della Corte.

Secondo quanto rilevato dalla Corte di cassazione nella [Relazione](#) sulla “sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 2025”, «i provvedimenti delle Corti di appello sopra esaminati – per quanto emerge dal corredo motivazionale a supporto delle decisioni – sembrano, invece, far leva proprio sulla particolarità del caso in esame, rappresentato, appunto, dalla ritenuta assenza di una normativa primaria che disciplini la materia dei modi di trattenimento, che, quindi, lascerebbe spazio ad una sorta di “disapplicazione” della normativa»⁸¹.

Infatti, il ragionamento dei giudici di merito prende le mosse dall’assunto che in assenza di una disciplina legislativa primaria, rimane validamente in vigore solo la normativa secondaria, la quale «potrebbe ben essere oggetto di disapplicazione da parte del giudice comune, il quale è chiamato a garantire il rispetto dei diritti fondamentali incisi da questa materia e potrebbe, anzi dovrebbe, procedere al rigetto della convalida del provvedimento di trattenimento»⁸², laddove non soddisfatti le garanzie richieste dall’art. 13 Cost.

Tale lettura è accolta, in particolare, dalla Corte d’appello di Sassari, che richiama con decisione il contenuto motivazionale della pronuncia della Corte, affermando che le

deciso con una sentenza manipolativa di principio l’unico effetto pratico possibile sarebbe stato scarcerare chi è detenuto in base alla norma incostituzionale. Ruggeri aggiunge, tuttavia, che «quest’effetto [...] può (e deve) aversi anche in conseguenza di una pronuncia d’inammissibilità che, nondimeno, al proprio interno racchiuda l’accertamento della incostituzionalità della disciplina positiva portata alla cognizione della Consulta», perché, anche quando la Corte non dichiara formalmente l’incostituzionalità, ma nella motivazione della sua sentenza accerta comunque che la norma è contraria alla Costituzione, per i giudici comuni quella norma non può più essere applicata. E se quella norma è la base di una detenzione, la persona va liberata. In questo senso, l’autore richiama la decisione della Corte d’appello di Cagliari, la quale aveva affermato che, poiché il legislatore non ha ancora definito con una legge i “modi” della detenzione nei CPR e la Corte costituzionale ha già evidenziato come tale lacuna rappresenti un grave *vulnus* dell’articolo 13 della Costituzione, deve riespandersi il diritto alla libertà personale.

⁸⁰ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, [Relazione](#), cit., 9.

⁸¹ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, [Relazione](#), cit., 16.

⁸² Cfr. Corte Suprema di Cassazione, [Relazione](#), cit., 17.



considerazioni in essa contenute non possano essere ignorate dal giudice chiamato a pronunciarsi sulla convalida o proroga del trattenimento. Alla luce della constatazione della Corte circa l'assenza di una disciplina primaria sui "modi" del trattenimento, il collegio giunge a ritenere che, in tale vuoto legislativo, il diritto alla libertà personale «si rispanda» immediatamente.

La conclusione è chiara: in mancanza di una legge che regoli il trattenimento nei suoi aspetti essenziali, ogni forma di privazione della libertà fondata su atti regolamentari o provvedimenti amministrativi risulta priva del necessario fondamento costituzionale. Una valutazione che pur non implicando la formale disapplicazione della norma censurata, ne afferma, nei fatti, l'inapplicabilità nei singoli casi concreti, per assenza dei requisiti sostanziali minimi a legittimare la compressione della libertà personale.

Ad avviso della Corte di cassazione, una simile impostazione rivela almeno due profili di criticità non trascurabili.

In primo luogo, si rischia di svuotare di significato la scelta operata dalla Corte costituzionale nel non procedere a una pronuncia di accoglimento, pur avendo accertato l'illegittimità della disciplina vigente. Dietro la decisione di ricorrere a una declaratoria di inammissibilità con monito, infatti, si cela una precisa valutazione istituzionale circa l'opportunità di rispettare la discrezionalità del legislatore, in assenza di soluzioni cd. "a rime obbligate" che possano consentire alla Corte un intervento sostitutivo compatibile con il principio di separazione dei poteri.

In secondo luogo, l'approccio adottato dalle Corti d'appello finisce, sebbene indirettamente, per introdurre una forma di "controllo diffuso di costituzionalità". Secondo la Cassazione, questo effetto discende dall'idea – che anima alcune delle pronunce analizzate – per cui, una volta riconosciuta dalla Corte costituzionale l'inadeguatezza della disciplina primaria esistente, e rilevata l'assenza di norme di rango primario sui "modi" del trattenimento, il giudice di merito potrebbe rifiutarsi di applicare le sole fonti secondarie che oggi regolano la materia⁸³. Una simile ricostruzione, però, finisce per attribuire agli stessi un potere di disapplicazione che contrasta con l'architettura "accentrata" del nostro sistema di giustizia costituzionale. Come sottolinea la stessa Corte di cassazione, «sino a che non sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione, essa vive nell'ordinamento e

⁸³ Invero, come spiegato più diffusamente nella nota n. 81 del presente contributo, la conclusione raggiunta dai giudici di merito risulta, secondo Ruggeri, pienamente coerente con il principio di legalità sancito dall'art. 13, comma 2, Cost., poiché l'utilizzo di fonti sublegislative per disciplinare i "modi" del trattenimento nei CPR viola la riserva assoluta di legge ivi prevista. La mancata osservanza di tale riserva determina un vizio di incompetenza assoluta: tali disposizioni non sono, dunque, semplicemente «incostituzionali», ma «anticostituzionali», con la conseguenza che i giudici comuni possono e devono disapplicarle, riconoscendo il diritto alla libertà personale della persona trattenuta: Cfr. A. RUGGERI, *Tornando a ragionare su Corte cost. n. 96 del 2025, in applicazione della tecnica narrativa di Sliding doors*, [cit.](#)



mantiene il suo effetto vincolante»⁸⁴. Conseguentemente, riconoscere ai giudici comuni la facoltà di rifiutarne l'applicazione equivale, in sostanza, a esautorare il monopolio della Corte costituzionale sul sindacato di legittimità delle leggi⁸⁵.

Pur nella consapevolezza che il rischio sia quello di «incrinare la coerenza del sistema di controllo di legittimità costituzionale delle leggi»⁸⁶, non può non riconoscersi che la sentenza della Corte abbia generato un effetto paradossale: «tutti i trattenimenti nei CPR che sono stati e che verranno convalidati saranno ontologicamente illegittimi», poiché «manca una norma primaria che regola le modalità del trattenimento»⁸⁷ nel rispetto delle garanzie costituzionali dell'habeas corpus e della riserva assoluta di legge. Tuttavia, in assenza di una dichiarazione di incostituzionalità, tali trattenimenti non possono essere giuridicamente considerati tali.

Trattandosi di una materia che incide sul nucleo dei diritti fondamentali, *ci deve essere pure un giudice a Berlino!*, un giudice che si faccia carico di porre rimedio a tale violazione. È in questa prospettiva che il collegio di Sassari afferma: «se è vero che solo il legislatore può – ma soprattutto deve – provvedere alla determinazione dei “modi” della detenzione amministrativa, stante la riserva assoluta di legge di cui all'art. 13 Cost., occorre chiedersi che cosa debba fare il giudice di merito a fronte dell'accertamento della sussistenza di un *vulnus* costituzionale [...] con il quale si afferma che manca una disciplina legale – in senso costituzionalmente inteso – che determini i modi con i quali quella detenzione amministrativa deve essere eseguita»⁸⁸.

Ne consegue che, pur in assenza di una formale dichiarazione di incostituzionalità, una disposizione che la stessa Corte riconosca come incompatibile con la Costituzione perde efficacia applicativa e non può essere ulteriormente utilizzata; di riflesso, qualora su di essa si fondi una misura restrittiva della libertà personale, questa deve cessare immediatamente.

⁸⁴ Cfr. Corte Suprema di Cassazione, [Relazione tematica](#), cit., 19.

⁸⁵ Nel solco di questa lettura, è stato osservato che i giudici di merito muovendosi lungo le coordinate disegnate dal sistema, avrebbe, invece, potuto verificare la conformità della normativa sub-legislativa rispetto a quella di rango primario» e costituzionale e, in caso di incompatibilità, «avrebbe potuto procedere a disapplicazione della normativa secondaria, mancando la quale si potrebbe delineare una sostanziale inoperatività della legge, nella misura in cui i modi di detenzione non sarebbero risultati disciplinati in fonti idonee allo scopo, cioè non rispettose della riserva di legge ex art. 13, ma non sarebbero per nulla disciplinate, con conseguenze più radicali in ordine alla funzionalità dello stesso meccanismo»: così, G.P. DOLSO, in *La corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., 1356. In senso contrario, si veda, invece, A. RUGGERI, *Tornando a ragionare su Corte cost. n. 96 del 2025, in applicazione della tecnica narrativa di Sliding doors*, cit.

⁸⁶ Cfr. G. P. DOLSO, in *La corte si pronuncia sulla detenzione amministrativa degli stranieri*, cit., 1346.

⁸⁷ V. A. CIERVO, in *La quarantanovesima ora. Sulla recente giurisprudenza costituzionale in materia di trattenimento amministrativo degli stranieri*, cit., 12.

⁸⁸ Corte d'appello Cagliari del 5 luglio 2025, cit., p. 6 del *Considerato in Diritto*.



Si è già detto che la Corte di cassazione ha obiettato che ragionare in questo modo equivale a «sterilizzare la diversità di effetti» tra decisioni di inammissibilità e di accoglimento, «delle due, però, l'una: o si mette in atto la soluzione dell'immediata scarcerazione [...] oppure si tiene fermo il vigore delle norme stesse»; nel secondo caso, però, «l'unico modo per impedire loro di spiegare effetti, perdurando la colpevole inerzia del legislatore, è quello di farne oggetto di sistematiche questioni di costituzionalità»⁸⁹.

Tuttavia, come autorevolmente osservato, «il *punctum crucis* della questione» risiede nell'utilizzo «di uno strumento di normazione in premessa improprio, irrispettoso della riserva assoluta di legge stabilita in Costituzione, *il quale* comporta [...] la radicale invalidità della disciplina in tal modo posta»⁹⁰. In effetti, disciplinare la libertà personale per il tramite di fonti secondarie determina un vizio di incompetenza assoluta, poiché l'autorità che le emana non ha il potere di incidere su un diritto fondamentale. Ne deriva la radicale inesistenza della disciplina: «ogni disciplina limitativa della libertà personale stabilita con fonte di grado sublegislativo e non dotata perciò di un solido aggancio in disposti di legge che vi facciano rinvio è da considerare *anticostituzionale*, più (o anzi) che *incostituzionale*, radicalmente viziata *tamquam non esset* appunto. Ed è appena il caso qui di rammentare che siffatto vizio radicale può essere da tutti acclarato, a partire ovviamente dai giudici»⁹¹.

Tanto emerge dal passaggio motivazionale della Corte di Appello di Sassari nel già citato passaggio in cui afferma che «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 [...] perché qualunque “modo” non disciplinato da norma primaria non riveste il crisma della legalità costituzionale ed è legalmente inidoneo a comprimerla»⁹².

In altre parole, la mancanza di una disciplina legislativa sui profili essenziali della materia, così come richiesto dall'articolo 13, comma 2, della Costituzione, non consente, allo stato, altra soluzione se non quella di restituire la libertà personale, in attesa che il legislatore intervenga con una normativa pienamente conforme alla Costituzione.

La [sentenza n. 96 del 2025](#) conferma, con tutta evidenza, la contraddizione strutturale che affligge il sistema delle garanzie in materia di trattenimento amministrativo: da un lato, l'affermazione solenne dell'inviolabilità della libertà personale; dall'altro, la rinuncia a trarne conseguenze precettive sul piano normativo, rinviando al legislatore la responsabilità di colmare una lacuna che da tempo mina la compatibilità costituzionale del trattenimento

⁸⁹ A. RUGGERI, *Tornando a ragionare su Corte cost. n. 96 del 2025, in applicazione della tecnica narrativa di Sliding doors*, [cit.](#)

⁹⁰ [Ibidem.](#)

⁹¹ Così, A. RUGGERI, *cit.*, riprendendo A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss.

⁹² Corte d'appello Cagliari del 5 luglio 2025, *cit.*, p. 6 del *Considerato in Diritto*.



amministrativo. La tecnica del monito, ancora una volta, si traduce in un simulacro di tutela, che proclama un *vulnus* senza rimuoverlo. In questo vuoto, non sorprende che i giudici di merito abbiano assunto un ruolo di supplenza, facendo “riespandere” la libertà personale laddove la legge tace. Si tratta, senz’altro, di un approccio che incrina l’architettura accentrata del sindacato di costituzionalità, ma che al tempo stesso rappresenta l’unico tentativo di evitare che l’inerzia del legislatore e l’autolimitazione della Corte producano l’effetto più paradossale: rendere priva di garanzie effettive una misura che incide sul diritto più inviolabile di tutti, la libertà personale.

5. Osservazioni critiche in punto di tutela giurisdizionale dei diritti

Oltre ai rilievi che attengono alla tecnica decisoria prescelta dalla Corte costituzionale, la [sentenza n. 96 del 2025](#) desta più di una perplessità in riferimento alle argomentazioni addotte per smentire l’insussistenza di adeguati strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti dei soggetti trattenuti.

Come si è già avuto modo di evidenziare, infatti, la Corte ha individuato, rispettivamente, nell’art. 700 c.p.c. e nell’art. 2043 c.c. i rimedi destinati ad assicurare, nell’ambito della detenzione amministrativa, quella tutela di carattere preventivo e compensativo garantita, nel contesto dell’esecuzione penale, dai reclami al magistrato di sorveglianza *ex artt. 35-bis e 35-ter ord. penit.*

Non è la prima volta che la possibilità di azionare l’art. 700 c.p.c. e l’art. 2043 c.c. viene invocata per dimostrare che, a dispetto delle apparenze, i soggetti destinatari del trattenimento amministrativo hanno a disposizione procedure azionabili per la tutela dei propri diritti.

Come ricordato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza che si annota, infatti, i due istituti erano già venuti in rilievo nell’ambito dell’affaire [Khlaifia c. Italia](#), quando il Governo italiano⁹³ li aveva indicati quali rimedi concretamente disponibili, nel corso della procedura di esecuzione della condanna pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo per violazione, tra gli altri, dell’art. 13 CEDU, in combinato disposto con l’art. 3 della Convenzione. In particolare, intervenendo nello specifico ambito del trattenimento presso i centri di soccorso e prima accoglienza (c.d. *hotspot*), la Grande Camera⁹⁴ aveva condannato

⁹³ Cfr. *Action Report*, 15 ottobre 2021, *Communication from Italy concerning the case of Khlaifia and others v. Italy*, 5 ss.

⁹⁴ Corte eur. dir. Uomo, Gr. Cam., sent. 15 dicembre 2016, [Khlaifia e altri c. Italia](#) (ric. n. 16483/12) Per un commento alla pronuncia cfr. A. GILIBERTO, *La pronuncia della Grande Camera della Corte EDU sui trattenimenti (e i conseguenti respingimenti) di Lampedusa del 2011*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 23 dicembre 2016; F. CANCELLARO, *Migranti, Italia condannata dalla CEDU per trattenimenti illegittimi*, in [Questione Giustizia](#), 11 gennaio 2017.



lo Stato italiano per violazione degli artt. 5, §§ 1, 2 e 4, nonché 13 CEDU, in combinato disposto con l'art. 3, censurando la mancanza di una base legale che giustificasse tale forma di privazione della libertà personale, nonché l'assenza di un ricorso effettivo volto ad instaurare un controllo giurisdizionale sul trattenimento e sulle condizioni della sua attuazione. Incaricato di vigilare sull'esecuzione della decisione ex art. 46 CEDU, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva ritenuto che la procedura d'urgenza ex art. 700 c.p.c. e il risarcimento del danno ingiusto di cui all'art. 2043 c.c. fossero in grado di garantire quegli *standard* di tutela processuale imposti dall'art. 13 CEDU ed aveva, perciò, dichiarato chiusa la procedura di supervisione sull'esecuzione⁹⁵.

Anche il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha richiamato i due rimedi civilistici nell'ambito del rapporto redatto all'esito delle visite, svolte ad aprile 2024, in quattro Centri destinati alla detenzione amministrativa, presenti sul territorio nazionale⁹⁶. Sebbene l'attività di monitoraggio condotta dal CPT abbia portato alla formulazione di rilievi e raccomandazioni molto puntuali con riferimento a molteplici aspetti della detenzione amministrativa, ciononostante, in tema di strumenti di tutela giurisdizionale, il CPT si è limitato a richiamare gli artt. 700 c.p.c. e 2043 c.c. – considerati «*avenues of complaint in the context of immigration detention*»⁹⁷, come se fossero dei rimedi *ad hoc* – auspicando che la possibilità di accedervi sia adeguatamente pubblicizzata fin dal momento di ingresso all'interno dei Centri. Decisamente un'occasione mancata per invitare il legislatore nazionale ad introdurre dei mezzi di tutela giurisdizionale, modellati sulle specificità del trattenimento nei CPR.

Da ultimo, anche la Corte di Strasburgo ha avuto modo di occuparsi dei rimedi *de quibus*, nel caso Mansouri contro Italia⁹⁸, ove proprio la disponibilità delle azioni ex art. 700 c.p.c. e 2043 c.c. ha determinato la dichiarazione di irricevibilità delle doglianze del ricorrente, ai sensi dell'art. 35, §1, CEDU, per mancato esaurimento dei ricorsi interni.

Ebbene, data l'opinione, diffusa anche a livello internazionale, circa l'adeguatezza di tali rimedi a fungere da baluardo contro le violazioni dei diritti dei soggetti trattenuti, occorre valutare con attenzione se i modelli procedurali in parola siano realmente in grado di assolvere il compito di garantire una tutela giurisdizionale effettiva.

⁹⁵ Comitato dei Ministri, Risoluzione CM/ResDH(2021)424, 2 dicembre 2021. Per alcuni rilievi critici, cfr. ASGI, A Buon Diritto Onlus, Cild, *C'era un giudice a Strasburgo*, in [Asgi](#), 28 gennaio 2022.

⁹⁶ Cfr. *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024*, cit. In particolare, la visita del CPT ha riguardato i CPR di Gradisca d'Isonzo, Milano (via Corelli), Palazzo San Gervasio (PZ) e Roma (Ponte Galeria).

⁹⁷ Ivi, 41.

⁹⁸ Corte eur. dir. Uomo, Gr. Cam., [Mansouri c. Italia](#), 29 aprile 2025 (ric. n. 63386/16).



Si tratta in entrambi i casi di strumenti di carattere generale, destinati a trovare applicazione ogniqualvolta manchino alternative *ad hoc*, e, dunque, del tutto indifferenti alle specifiche esigenze di chi subisce una restrizione della propria libertà personale.

Come noto, il provvedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c. risponde a criteri di atipicità e sussidiarietà ed è finalizzato a fronteggiare le situazioni in cui vi sia il fondato motivo di temere che, se si attendesse il tempo necessario ad ottenere una tutela in via ordinaria, il diritto potrebbe subire un pregiudizio irreparabile.

Dal canto suo, l'art. 2043 c.c. presidia l'area della risarcibilità del danno ingiusto, garantendo che chiunque lamenti di avere subito la lesione di una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela, e sia in grado di fornirne la prova, possa ottenere un'adeguata riparazione.

Rispetto alla tutela cautelare, si è osservato efficacemente che «dal momento che il ricorso ex art. 700 c.p.c. ha una natura strumentale rispetto a un futuro giudizio di merito, la possibilità di ricorrere a questo strumento risulta limitata solo a chi tra i trattenuti nel Cpr risulta essere un richiedente asilo: gli unici nei confronti dei quali la Sezione specializzata del Tribunale, dal 2018, ha competenza. Per tutti gli altri migranti trattenuti (i cd. migranti economici) la via per far valere la violazione di un proprio diritto inerente alle condizioni di trattenimento è tutt'altro che lineare. Se per le questioni inerenti i requisiti per la convalida o la proroga del trattenimento è competente il Giudice di Pace, nessun giudice, togato od onorario, ha la competenza per vagliare concrete modalità in cui avviene il trattenimento dei migranti economici (la netta maggioranza) nei CPR: non il Giudice di Pace, non il Tribunale, né tantomeno la Cassazione la cui competenza residuale sui provvedimenti *de libertate* è, ancora una volta, limitata a questioni formali attinenti ai presupposti stessi del trattenimento»⁹⁹.

Ed è la stessa pronuncia della Corte costituzionale a far emergere un ulteriore profilo di criticità¹⁰⁰, tutt'altro che secondario. La tutela cautelare azionabile attraverso l'art. 700 c.p.c., pur nella sua atipicità, presuppone, infatti, che il ricorrente specifichi il diritto di cui si invoca tutela in via anticipata, rispetto all'eventuale successivo giudizio di merito. Il che rischia di trasformarsi in un ostacolo invalicabile, a fronte della mancata previsione dei diritti spettanti a chi è trattenuto all'interno dei CPR. In altri termini, come ogni forma di tutela cautelare che si rispetti, anche l'art. 700 c.p.c. impone all'attore – nell'ambito che ci occupa, al soggetto trattenuto nel CPR – di specificare non solo le ragioni che inducono a ritenere sussistente il pericolo di subire un pregiudizio, ma, prima ancora, di assolvere l'onere di indicare il *fumus boni iuris*, per il quale è fondamentale la predeterminazione legislativa dei diritti azionabili. Nel caso dei CPR, invece, manca qualsiasi individuazione delle pretese giustiziabili, il che,

⁹⁹ Cfr. G. MENTASTI, *La libertà di corrispondenza nel CPR e la (mancata) regolamentazione delle condizioni di trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione*, in [Sistema Penale](#), 15 settembre 2021, § 5.2.

¹⁰⁰ Cfr. [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 13 del *Considerato in diritto*.



oltre ad aumentare l'incertezza, espone al rischio di lesione tutti quei diritti ontologicamente suscettibili di compressione per effetto della limitazione della libertà personale. Pertanto, stante l'evidente vuoto normativo che affligge attualmente la materia, solo un ripensamento dell'art. 700 c.p.c. in chiave costituzionalmente orientata potrebbe consentire all'istituto di esplicare una reale funzione di garanzia anche nell'ambito della detenzione amministrativa.

Quanto ai profili risarcitori¹⁰¹, pur essendo ormai pacifica la risarcibilità dei danni ingiusti provocati dalla Pubblica Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni¹⁰², non può non rilevarsi che l'art. 2043 c.c. subordina il diritto al risarcimento alla prova della natura dolosa o colposa della condotta lesiva¹⁰³, il cui onere grava sul danneggiato. Ne deriva un evidente aggravamento della posizione processuale in cui versa il soggetto ristretto, chiamato a dimostrare non solo che il trattenimento all'interno del CPR ha provocato la lesione di una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela, ma anche la sua riconducibilità ad un'azione amministrativa intenzionalmente o negligenzemente pregiudizievole. Niente a che vedere, dunque, con le agevolazioni, in punto di riparto dell'onere probatorio, di cui beneficia il detenuto all'interno di un istituto penitenziario, qualora intenda ottenere ristoro ai sensi dell'art. 35-ter ord. penit.

Emerge, in tal modo, la difficoltà di garantire il "diritto all'effettività dei diritti"¹⁰⁴ con il mero ricorso alla procedura di cui all'art. 700 c.p.c. ed al risarcimento ex art. 2043 c.c., con il conseguente rischio che l'obbligo di assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali

¹⁰¹ Domanda risarcitoria rispetto alla quale Cass., Sez. Un. civili, 4 dicembre 2012, n. 22788, ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario.

¹⁰² Cfr., per tutte, Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in *CED Cass.*, rv. 530553-01.

¹⁰³ Circa la necessità di provare anche la sussistenza del dolo o della colpa della P.A., non essendo sufficiente la mera illegittimità del provvedimento amministrativo, cfr., *inter alios*, Cass., Sez. L. ord. 22 novembre 2017, n. 27800, in *CED Cass.*, rv. 646504; Cass., Sez. L. ord. 26 gennaio 2022, n. 2340, ivi, rv. 663673; Cass., Sez. III, 8 luglio 2024, n. 18539, ivi, rv. 671799.

¹⁰⁴ Cfr. S. TALINI, *Il "diritto all'effettività dei diritti": quali forme di tutela per le persone private della libertà?*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 479 ss. In tema, cfr. altresì quanto affermato, in ambito penitenziario, da [Corte cost., n. 26 del 1999](#), p. 3.1 del *Considerato in diritto*. In particolare, secondo il Giudice delle leggi, «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere ([sent. n. 212 del 1997](#)). L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione ([sent. n. 98 del 1965](#)) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto ([sent. n. 18 del 1982](#)): un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione».



nell'esecuzione del trattenimento all'interno dei Centri si riduca ad una mera statuizione di principio.

Torna immediatamente alla memoria la condizione in cui versava l'esecuzione penale prima dell'introduzione dei già richiamati reclami giurisdizionali *ex artt. 35-bis e 35-ter* ord. penit. Come noto, infatti, l'istituzione della Magistratura di Sorveglianza, risalente al 1975, aveva consentito di assicurare la presenza di un giudice di prossimità, con funzioni di vigilanza sulle modalità di esecuzione della pena, imprescindibile per seguire il percorso di risocializzazione mediante verifiche periodiche ed il contatto diretto con la persona detenuta. Ciononostante, lo stesso legislatore del 1975 non aveva offerto alla persona reclusa strumenti idonei a rendere effettiva la tutela di eventuali situazioni giuridiche violate nel corso dell'esecuzione penale.

Decisivo è stato l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Torreggiani e altri c. Italia*¹⁰⁵, affinché l'ordinamento interno si dotasse di rimedi giurisdizionali, azionabili dai detenuti per denunciare i pregiudizi ai propri diritti.

Nel censurare la condizione di sovraffollamento, che affligge strutturalmente e da decenni gli istituti penitenziari nazionali, la Corte di Strasburgo aveva identificato nella disponibilità di rimedi preventivi e di natura compensativa la *condicio sine qua non* di una tutela effettiva del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. In tale prospettiva, la Corte aveva imposto alle autorità nazionali la creazione di un ricorso, o una combinazione di ricorsi, idonei a consentire la tempestiva cessazione delle condizioni detentive contrarie all'art. 3 CEDU, nonché a permettere un'adeguata riparazione delle violazioni patite.

Adempiendo agli obblighi derivanti dall'art. 46 CEDU, il legislatore nazionale ha, quindi, introdotto i reclami giurisdizionali, disciplinati dagli artt. 35-*bis* e 35-*ter* ord. pen. Due rimedi che, pur presentando ancora profili di ineffettività, consentono oggi al detenuto di sollecitare un intervento giurisdizionale contro pregiudizi gravi ed attuali dei propri diritti, nonché di ottenere un ristoro per le violazioni subite, ogniquale volta le stesse siano sussumibili nell'ambito dell'art. 3 CEDU, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo. Pur tenendo conto delle caratteristiche che distinguono la detenzione amministrativa dall'esecuzione penale, i reclami giurisdizionali disciplinati dall'ordinamento penitenziario potrebbero costituire un utile modello da cui partire per l'elaborazione di rimedi azionabili per denunciare le violazioni subite nel corso del trattenimento all'interno dei CPR. Tanto più se si considera che, nella realtà quotidiana, le due forme di privazione della libertà personale finiscono per assomigliarsi più di quanto si possa pensare¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Cfr. Corte eur. dir. Uomo, Gr. Cam., sent. 8 gennaio 2013, [Torreggiani e altri c. Italia](#) (ricc. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10)

¹⁰⁶ Come emerge chiaramente da *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024*, cit.; cfr. in partic. 16 ss.



Fino a quando permarrà la carenza denunciata, assumerà un'importanza centrale la possibilità di proporre istanze o reclami, orali o scritti, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale, contemplata dall'art. 14, comma 2-bis, T.U.I. Prima della sua introduzione, avvenuta solo di recente¹⁰⁷, l'ordinamento nazionale si presentava completamente sprovvisto di rimedi azionabili per esprimere doglianze sulle condizioni di trattenimento e denunciare eventuali violazioni dell'art. 3 CEDU, circostanza che, come anticipato, aveva condotto la Corte europea dei diritti umani a condannare l'Italia per violazione, tra l'altro, degli artt. 3 e 13 CEDU¹⁰⁸.

La Direttiva Lamorgese del 2022¹⁰⁹, conformandosi al dettato dell'art. 14, comma 2-bis, T.U.I., ha espressamente disciplinato nell'art. 10 il diritto di reclamo al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale, attribuendo all'ente gestore il compito di curarne la trasmissione, «con la tempestività consentita dalla modalità di presentazione del reclamo». È comunque previsto che, in caso di reclami in forma scritta, «la trasmissione avviene tempestivamente a cura dell'ente gestore, anche tramite posta elettronica nel caso di reclamo non presentato in busta chiusa».

Viene, così, affidato un ruolo determinante all'ente gestore nel garantire effettività a tale presidio di tutela. Non solo in quanto lo stesso è responsabile della trasmissione delle istanze e dei reclami eventualmente formulati, ma anche perché è incaricato dell'onere di informare adeguatamente i cittadini stranieri trattenuti sulla sussistenza di tale diritto, nonché di procurare tutto il materiale necessario per il suo esercizio¹¹⁰.

Ciononostante, il nuovo schema di capitolato di appalto per l'individuazione degli enti gestori¹¹¹, approvato nel 2024, non ha provveduto a stabilire le modalità di trasmissione degli eventuali reclami, né ha incluso espressamente il diritto di reclamo ai Garanti tra le informazioni che devono essere fornite ai cittadini stranieri, ospitati all'interno dei Centri¹¹².

È, dunque, ancora alto il rischio che il diritto di reclamo ai Garanti, pur rappresentando l'unico strumento attualmente disponibile per istituire un controllo sulle modalità di

¹⁰⁷ Cfr. art. 3, comma 4, d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, conv. con modif. nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

¹⁰⁸ Corte EDU, [Khlaifia e altri c. Italia](#), cit., §§270-271.

¹⁰⁹ Ministro dell'Interno, *Direttiva recante criteri per l'organizzazione dei Centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni*, 19 maggio 2022.

¹¹⁰ Tale profilo era stato già evidenziato da Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) 2019-2020*, cit., 5.

¹¹¹ Ministero dell'Interno, [Decreto di schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza](#) del 27 marzo 2024.

¹¹² Profilo rispetto al quale il CPT, all'esito delle visite svolte ad aprile 2024, ha invece raccomandato «*that the effectiveness of the complaint mechanism to the Garante Nazionale be improved through better publicity and information on the possibilities for lodging complaints*», cfr. *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024*, cit., 41.



esecuzione del trattenimento amministrativo, si trasformi in concreto in un presidio di tutela inaccessibile per i singoli.

Inoltre, nonostante l'indiscussa funzione di garanzia, il diritto di presentare istanze o reclami ai Garanti non può comunque sopperire alla mancata previsione di rimedi giurisdizionali, suscettibili di condurre all'adozione di provvedimenti vincolanti, volti ad interrompere tempestivamente le violazioni di diritti in atto, ovvero a risarcirne i pregiudizi. Come rammentato dalla Corte costituzionale rispetto all'esecuzione penale, nella storica [sentenza n. 26 del 1999](#), «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98 del 1965) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sentenza n. 18 del 1982): un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione»¹¹³.

Restano, così, attuali le medesime criticità che, ancora nella sentenza Torreggiani¹¹⁴, avevano spinto la Corte di Strasburgo a sottolineare l'inadeguatezza del diritto di adire il magistrato di sorveglianza mediante reclamo generico ex art. 35 ord. penit., trattandosi di uno strumento che, sebbene rivolto all'autorità giudiziaria, risultava privo dei caratteri di giurisdizionalità¹¹⁵. In particolare, non può negarsi che la mancanza di un procedimento in cui esercitare il diritto di difesa ed instaurare un regolare contraddittorio, unitamente all'assenza di mezzi di impugnazione per sollecitare un controllo sul provvedimento eventualmente adottato, nonché all'impossibilità di adire l'Autorità giudiziaria, per ottenere l'ottemperanza delle decisioni rimaste inadempite, rischiano di pregiudicare l'efficacia del diritto di reclamo ai Garanti, al pari di quanto già verificatosi per il reclamo generico ex art. 35 ord. penit.

Come riconosciuto anche dal Giudice delle leggi¹¹⁶, si rende, quindi, sempre più urgente un intervento legislativo che, nel disciplinare con fonte primaria i modi del trattenimento, preveda altresì i rimedi giurisdizionali azionabili contro ogni violazione dei diritti riconosciuti ai cittadini stranieri, trattenuti all'interno dei Centri.

La mancanza di rimedi azionabili avverso le violazioni subite nel corso della detenzione non rappresenta l'unica criticità in tema di tutela giurisdizionale dei soggetti ristretti nei CPR.

¹¹³ [Corte cost., n. 26 del 1999](#), §3.1, cit.

¹¹⁴ Cfr. Corte EDU, [Torreggiani e altri c. Italia](#), cit., §97.

¹¹⁵ D'altronde, come evidenziato da G. GIOSTRA, *Il procedimento di sorveglianza nel sistema processuale penale. Dalle misure alternative alle sanzioni sostitutive*, Giuffrè, Milano, 1983, 55, «se, per il nostro sistema costituzionale, non vi è giurisdizione senza giudice, non basta che l'attività sia espletata da un giudice perché possa dirsi giurisdizionale».

¹¹⁶ Cfr. [Corte cost., n. 96 del 2025](#), p. 13 del *Considerato in diritto*.



Ci si riferisce, anzitutto, al diritto dell'interessato ad ottenere il riesame del provvedimento che dispone il trattenimento. Infatti, in ossequio alle disposizioni contenute nell'art. 15, §3, della Direttiva 2008/115/CE¹¹⁷, nonché nell'art. 9, §5, della Direttiva 2013/33/UE¹¹⁸, l'interessato ha diritto a fare riesaminare il provvedimento di trattenimento da un'autorità giurisdizionale ad intervalli ragionevoli e «qualora si verifichino circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento».

In assenza di una apposita disciplina normativa, il compito di dare concreta attuazione alle richiamate previsioni sovranazionali è ricaduto – come spesso avviene – sulla giurisprudenza di legittimità¹¹⁹, che ha identificato lo strumento più adatto a tal fine nel procedimento camerale di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c. Pertanto, allo stato, la sussistenza di profili suscettibili di incidere sulla legittimità del trattenimento amministrativo può essere fatta valere dal cittadino straniero e dal suo difensore in sede di udienza di convalida e proroga del trattenimento, ovvero, qualora si tratti di elementi sopravvenuti, proprio attraverso un'istanza di riesame ex art. 737 c.p.c.

Nell'ambito di applicazione della procedura *de qua* rientrano anche le questioni che attengono alla valutazione preliminare di idoneità all'ingresso nei Centri. Invero, dal momento che quest'ultima rappresenta una condizione di legittimità del trattenimento, al punto che la relativa attestazione deve essere inserita nel fascicolo sottoposto all'Autorità giudiziaria per la convalida o la proroga, eventuali violazioni delle modalità fissate per il suo svolgimento – tra cui, ad esempio, l'attribuzione della relativa competenza al personale sanitario della ASL – incidono sulla legittimità del trattenimento e sono, quindi, suscettibili di eccezione in sede di udienza di convalida e proroga, nonché di ricorso ex art. 737 c.p.c.

L'opzione giurisprudenziale per il procedimento di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c. non ha, tuttavia, azzerato i rischi in punto di effettività del diritto al riesame della legittimità del trattenimento.

La giurisprudenza di legittimità si è, infatti, trovata dinanzi alla necessità di enucleare in via interpretativa le garanzie che devono essere assicurate al soggetto trattenuto, che si avvalga del procedimento ex artt. 737 e ss. c.p.c. In tale prospettiva, la Suprema Corte¹²⁰ ha avuto occasione di evidenziare l'importanza dell'udienza di comparizione delle parti ai fini

¹¹⁷ Direttiva 2008/115/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in *Gazz. Uff. UE*, 24 dicembre 2008.

¹¹⁸ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in *Gazz. Uff. UE*, 29 giugno 2013.

¹¹⁹ Cfr., tra le altre, Cass., Sez. I, sent. 29 settembre 2017, n. 22932, in *CED Cass.*, rv. 645527-01; Cass., Sez. I, ord. 23 ottobre 2019, n. 27076, in *CED Cass.*, rv. 655768-01; Cass., Sez. I, ord. 14 settembre 2021, n. 24721, in *CED Cass.*, rv. 662478-01.

¹²⁰ Cass., Sez. I, sent. 11 dicembre 2020 (dep. 2021), n. 2459, in *Dir. e Giust.*, 4 febbraio 2021.



della corretta esplicazione del contraddittorio e del diritto di difesa, ammettendo la possibilità di escluderne la celebrazione solo qualora l'istruttoria già compiuta la renda superflua. Pertanto, nel caso in cui il giudice ritenga di poter procedere senza la previa comparizione delle parti, lo stesso è tenuto ad adottare un provvedimento opportunamente motivato, che espliciti le ragioni della ravvisata superfluità, nonché a concedere alle parti un termine per il deposito di memorie scritte, che consentano di recuperare il contraddittorio almeno in via cartolare.

La centralità del contraddittorio, quale fondamentale presidio per l'esercizio del diritto di difesa spettante al soggetto sottoposto a detenzione amministrativa, è stata recentemente ribadita anche dalla Corte costituzionale. In particolare, su sollecitazione della Corte di cassazione¹²¹, il Giudice delle leggi ha dichiarato¹²² costituzionalmente illegittima la scelta legislativa di applicare al giudizio di legittimità sui ricorsi, presentati avverso i decreti di convalida o proroga del trattenimento¹²³, il rito *ex art. 22*, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, legge n. 69 del 2005, avente ad oggetto il mandato d'arresto europeo eseguito con il consenso della persona di cui è richiesta la consegna. La procedura presa a modello si connota, infatti, per una forte riduzione degli spazi garantiti al contraddittorio, giacché, in deroga a quanto previsto dall'art. 127 c.p.p., non è prevista la partecipazione delle parti all'udienza camerale. Inoltre, la fissazione in sette giorni del termine entro il quale la Suprema Corte deve adottare le proprie determinazioni rende parimenti inapplicabile la procedura camerale non partecipata, di cui all'art. 611 c.p.p.

Il quarto periodo del citato comma 5-*bis* prevede che «la Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori». Semplificazione procedurale che, se nel sistema del M.A.E. può trovare giustificazione a fronte del consenso del soggetto interessato, finisce, invece, per comprimere ulteriormente l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei destinatari di un decreto di trattenimento all'interno dei CPR. Proprio per questo, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'applicazione della procedura *de qua* ai giudizi di legittimità, instaurati avverso i decreti di convalida e proroga del trattenimento, contrasti con gli artt. 3 e 24 Cost., comportando un'irragionevole compressione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio: «per un verso, è espressamente esclusa la partecipazione all'udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, che non possono chiedere di essere sentiti; per altro verso, non è contemplato il deposito di memorie, attraverso le quali ciascuna parte possa replicare alle deduzioni

¹²¹ Cfr. Cass., Sez. I, ord. 31 gennaio 2025, n. 381, in *G.U.*, 1ª Serie speciale, 12 febbraio 2025, n. 7.

¹²² [Corte cost., n. 39 del 2025](#).

¹²³ Ci si riferisce alle modifiche apportate all'art. 14, comma 6, T.U.I. ad opera dell'art. 18-*bis*, comma 1, lett. b), inserito nel d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, in sede di conversione in L. 9 dicembre 2024, n. 187.



avversarie. Né, infine, è riconosciuto al presidente di sezione il potere di assegnare, all'atto della fissazione dell'udienza camerale, un termine per il deposito di deduzioni scritte»¹²⁴.

L'attività ermeneutica delle Corti ha tentato in tal modo di supplire alle carenze legislative, integrando quelle garanzie di giurisdizionalità, ritenute imprescindibili ai fini di un'adeguata tutela dei diritti fondamentali.

L'ulteriore aspetto che rischia di incidere in modo significativo sull'effettività della tutela giurisdizionale, spettante ai cittadini stranieri ristretti all'interno dei CPR, riguarda lo specifico profilo del diritto alla salute ed è rappresentato dal diritto di accesso alla propria cartella sanitaria.

Già l'abrogato Regolamento unico dei CIE¹²⁵ aveva attribuito al medico responsabile del Centro l'onere di redigere una scheda sanitaria per ogni persona straniera trattenuta all'interno della struttura, destinata all'annotazione dell'esito delle visite effettuate, delle eventuali prescrizioni, nonché dei risultati ottenuti con le cure prestate. L'art. 3 del Regolamento unico dei CIE prevedeva, inoltre, che una copia della scheda sanitaria venisse rilasciata al singolo al momento dell'uscita dal Centro. Tuttavia, in assenza di indicazioni normative espresse, in molti Centri si era diffusa la prassi di negare il diritto di accesso alla cartella sanitaria durante la permanenza in struttura¹²⁶. Intervenendo sul punto, il Garante nazionale¹²⁷ aveva escluso che gli enti gestori avessero il potere di opporre un simile diniego, raccomandando che venisse assicurato il più ampio accesso alla cartella clinica anche durante il trattenimento nei CPR, quale strumento per assicurare il diritto di cura del singolo.

Al fine di superare le distorsioni registrate in via di prassi, l'art. 3, comma 6, della Direttiva Lamorgese del 2022 prevede oggi che «una copia della scheda sanitaria è rilasciata allo straniero su sua richiesta durante la permanenza nel Centro e in ogni caso al momento dell'uscita dal Centro».

Sebbene tale puntualizzazione abbia il pregio di confermare l'illegittimità di qualsiasi forma di diniego del diritto di accesso alla cartella sanitaria, permangono ancora alcune criticità. Neppure con la Direttiva del 2022 è stata, infatti, colta l'occasione per fissare criteri *standard* e linee guida da seguire nella compilazione della cartella clinica. Pertanto, sussiste ancora il pericolo che tale documentazione, benché accessibile, non sia adeguatamente compilata, con conseguenti pregiudizi non solo in punto di diritto alla salute, ma anche di esercizio del diritto di difesa.

¹²⁴ [Corte cost., sent. n. 39 del 2025](#), cit., p. 4.3 del *Considerato in diritto*.

¹²⁵ Ministro dell'Interno, Regolamento recante "Criteri per l'organizzazione e la gestione dei Centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni", 20 ottobre 2014.

¹²⁶ Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili, *Buchi neri. La detenzione senza reato nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR). Primo rapporto/Gennaio 2020 – Luglio 2021*, [cit.](#), 174 ss.

¹²⁷ Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) 2019-2020*, [cit.](#), 25.



Ancora una volta, dunque, il trattenimento amministrativo sconta l'assenza di rimedi giurisdizionali *ad hoc*, posti a presidio dei diritti dei soggetti ristretti ed azionabili dinanzi ad una Magistratura specializzata, incaricata della vigilanza sulle modalità di privazione della libertà personale¹²⁸.

Fin quando non saranno state colmate le lacune rilevate, la titolarità dei diritti fondamentali della persona finirà per rappresentare per gli individui trattenuti nei CPR una mera statuizione di principio.

Circostanza che, come è evidente, non può essere ulteriormente tollerata.

6. Conclusioni

La scelta di dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, T.U.I., benché trovi spiegazione alla luce delle precedenti decisioni della Corte, lascia aperti spazi di notevole incertezza sul piano dell'applicazione concreta.

La prassi ha, infatti, già posto i giudici di merito dinanzi alla difficoltà di conformarsi ad una decisione che, pur riconoscendo espressamente l'illegittimità della disposizione sopracitata, ne conserva integra l'efficacia e, dunque, la vincolatività. Nel frattempo, i soggetti ristretti nei CPR continuano ad essere esposti ad inaccettabili violazioni dei propri diritti, per giunta insuscettibili di una tutela giurisdizionale effettiva.

Non resta, dunque, che auspicare un tempestivo intervento del legislatore, in grado di ripristinare una volta per tutte gli *standard* di legalità imposti dalla natura assoluta della riserva di legge, che l'art. 13, comma 2, Cost. pone a presidio di qualsiasi forma di limitazione della libertà personale.

Qualora ciò dovesse mancare, è ragionevole attendersi la formulazione di nuove questioni di legittimità costituzionale¹²⁹, volte a far sì che il Giudice delle leggi eserciti con coraggio le funzioni di garante dei diritti e delle libertà fondamentali della persona umana, di ogni nazionalità.

¹²⁸ In tema cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Relazione al Parlamento 2019](#), 214: «a tale proposito il Garante nazionale ha già in diverse occasioni raccomandato che sia prevista una procedura di reclamo dinanzi a un'Autorità indipendente per gli ospiti dei Centri di trattenimento dei migranti irregolari – sia Cpr, sia *hotspot* o altri – così come avviene in altri luoghi di privazione della libertà. Auspica altresì che sia affidato ai Giudici di pace, competenti per la convalida del trattenimento, il compito di vigilare e sorvegliare sulle condizioni e sull'organizzazione dei Centri, al fine di assicurare che il trattenimento avvenga in conformità alle leggi e ai regolamenti, nel pieno rispetto dei diritti e della dignità delle persone».

¹²⁹ Come suggerito, nell'immediatezza della pubblicazione della pronuncia, da A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di una impasse. Il rischio di zone franche*, in [Questione Giustizia](#), 7 luglio 2025.