

ISSN 1971-9892

**La competenza sulla convalida del trattenimento  
del richiedente protezione internazionale.  
Brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione  
della Corte d'appello di Lecce in attesa della  
pronuncia della Corte costituzionale**

*fascicolo*  
2026/I

**CONSULTA ONLINE**

**FRANCESCA AVDULI**

5 gennaio 2026

**FRANCESCA AVDULI**

## **La competenza sulla convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale. Brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Lecce in attesa della pronuncia della Corte costituzionale**

**TITLE** *The competence for the validation of the detention of applicant for international protection. Short notes about the ordinance of referral of appeal Court of Lecce, waiting for the Constitutional Court's sentence*

**ABSTRACT** Il presente contributo si propone di analizzare le questioni di legittimità costituzionale su cui si fonda l'ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Lecce tesa a ottenere una declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni con cui il decreto flussi, come convertito, ha provveduto a spostare la competenza giurisdizionale per la convalida del trattenimento presso i CPR dei richiedenti protezione internazionale, dalle Sezioni specializzate in materia alle Corti d'appello

*This contribution analyses the grounds of unconstitutionality identified in the referral order of the Court of Appeal of Lecce, which seeks a declaration of unconstitutionality of the provisions of the decreto flussi that modified the jurisdictional competence for the validation of detention at CPRs of applicants for international protection, transferring it from the specialised sections to the Courts of Appeal*

**KEYWORDS** trattamento amministrativo; convalida del trattenimento; richiedenti protezione internazionale; CPR; decreto flussi; Paesi sicuri / procedura accelerata (UE); sezioni specializzate immigrazione

*administrative detention; validation of detention; applicants for international protection; CPR; migration decree; safe countries / accelerated procedure (EU); specialised immigration sections*

**AUTHOR** dottoranda di ricerca in Diritto pubblico - Sapienza Università di Roma



Contributo scientifico sottoposto a referaggio

**SOMMARIO** 1. Brevi considerazioni introduttive. – 2. Il giudizio *a quo* e l’ordinanza di rimessione della Corte d’appello di Lecce. – 3. Un *focus* sulle argomentazioni a sostegno della non manifesta infondatezza della questione – 3.1. Sulla violazione dell’art. 77, comma 2 della Costituzione. – 3.2. Sulla violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge. – 3.3. Sulla violazione del diritto di difesa. – 4. Il giudice naturale precostituito (non) per (decreto -) legge: spunti di riflessione. – 4.1. Il decreto-legge e il presupposto di fatto dei casi straordinari di necessità e urgenza. – 4.2. Il principio del giudice naturale precostituito per legge nella sua dimensione applicativa. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. Brevi considerazioni introduttive

Il decreto flussi costituisce uno dei più recenti interventi legislativi finalizzati alla regolazione del vasto fenomeno dell’immigrazione, contribuendo a implementare una normativa già notevolmente corposa, peraltro strutturalmente costituita prevalentemente da decreti – legge. Per ciò che qui rileva, il titolo IV del decreto flussi – rubricato “*Disposizioni processuali*” –, come emendato dalla legge di conversione n. 187 del 2024, provvede a introdurre talune novità di carattere processuale rispetto alla previgente disciplina, perseguendo quale prioritaria finalità quella di ridefinire alcune delle competenze giurisdizionali in materia di immigrazione. In particolare, si assiste ad uno spostamento della competenza per i procedimenti aventi a oggetto la convalida dei provvedimenti questorili disponenti il trattenimento (o la relativa proroga) dei richiedenti protezione internazionale, nonché delle misure di cui all’art. 14, comma 6 del d. lgs. n. 142 del 2015<sup>1</sup> – tutte dotate di natura amministrativa –, dalle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, istituite presso i Tribunali civili<sup>2</sup>, alle Corti d’appello, in una inusuale composizione monocratica, del distretto del Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.

Una specificazione è opportuna sin da subito. La ridefinizione dell’assetto processuale – sotto il profilo della competenza per materia – è dovuto principalmente alla legge di conversione n. 187 del 2024 che apporta significative modifiche all’originario testo del decreto-legge n. 145 del 2024. Quest’ultimo, infatti, provvedeva ad assegnare alle Corti d’appello la competenza sui reclami proposti avverso i provvedimenti in materia di protezione internazionale adottati dalle Sezioni specializzate, le quali conservavano pertanto la competenza nella materia in questione. Inoltre, divenendo la Corte d’appello giudice del reclamo, il

---

<sup>1</sup> Tale articolo fa rinvio, per l’enumerazione delle misure, all’art. 14, comma 1-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Testo Unico in materia di Immigrazione). Di seguito le misure previste: consegna del passaporto o altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove possa essere agevolmente rintracciato; obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente.

<sup>2</sup> Da adesso in poi Sezioni specializzate.



decreto-legge prescriveva, in capo ai Consiglieri, un obbligo di formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

L'assetto ora descritto ha conosciuto uno stravolgimento per effetto degli emendamenti approvati in sede di conversione. Come intuibile, il principale, è quello afferente all'identificazione del giudice competente a decidere sulla convalida del trattenimento (e della relativa eventuale proroga) dei richiedenti protezione internazionale: non più le Sezioni specializzate presso i Tribunali, bensì le Corti d'appello. Nonostante tale inedita assegnazione, la legge di conversione procede tuttavia a sopprimere l'originario obbligo di formazione nella materia della protezione internazionale. Parimenti soppresso è l'istituto del reclamo: avverso il provvedimento di convalida della Corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, comma 1 lettere *a*), *b*) e *c*) c.p.p., peraltro nel termine (esiguo) di cinque giorni.

Dunque, se per effetto del decreto-legge la Corte d'appello era giudice del reclamo per i provvedimenti in materia di immigrazione e protezione internazionale di competenza delle Sezioni specializzate in materia, con la legge di conversione diventa giudice competente a decidere – di regola in via incidentale – sulla convalida di taluni dei provvedimenti che concernono il settore dell'immigrazione. In tal modo, la Corte d'appello viene a configurarsi quale giudice competente a giudicare la legittimità, decidendo se convalidare o meno provvedimenti afferenti al diritto d'asilo che, nel merito, restano di competenza delle Sezioni specializzate.

In sostanza, gli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 dell'emendato decreto flussi, concorrono ad assicurare l'adeguamento della normativa covigente alla nuova regola processuale, operando una sostanziale sostituzione dell'espressione "*Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*" con quella di "*Corte d'Appello*" nelle disposizioni legislative afferenti ai procedimenti di convalida sopraindicati.

Acquisendo una prospettiva più generale, al fine di meglio comprendere la *ratio* sottesa al decreto flussi e le novità che introduce, giova dare sommariamente conto del quadro normativo e istituzionale che si colloca sullo sfondo, quest'ultimo connotato dal teso rapporto tra potere esecutivo e potere giurisdizionale.

In particolare, dette tensioni hanno conosciuto un'acutizzazione per effetto della stipulazione del "*Protocollo tra Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*" – cd. Protocollo Italia-Albania (datato 6 novembre 2023) –, attraverso cui viene ascritta in capo all'Italia la legittimazione a processare sul territorio albanese le domande di asilo proposte da talune categorie di migranti, conservando così la propria giurisdizione<sup>3</sup>. La legge n. 12 del

---

<sup>3</sup> In particolare, l'art. 4 del Protocollo prevede la costruzione di apposite strutture presso il porto di Shengjin e presso la città di Gjander volte ad accogliere i migranti.

2024 prevede espressamente che ai migranti ivi trattenuti si applichi la procedura accelerata per la concessione della protezione internazionale, cd. procedura Paesi Sicuri, la quale è connotata da una speditezza procedimentale rispetto alla procedura ordinaria. La circostanza della provenienza del migrante da un paese qualificato come sicuro si atteggia, invero, sia a presupposto per l'accesso alla procedura accelerata, sia a elemento che giustifica la celerità del procedimento, connotato – *latu sensu* – da una presunzione di infondatezza dell'istanza, proprio a fronte della sicurezza garantita al migrante dal proprio paese d'origine<sup>4</sup>.

Posta la definizione di paese sicuro contenuta nella direttiva Procedure 2013/32/UE, secondo cui è sicuro il paese in cui «*non vi sono generalmente e costantemente persecuzioni, né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale*», nel nostro ordinamento una prima lista di Paesi sicuri è stata introdotta con il decreto ministeriale cd. Paesi Sicuri (del 07 maggio 2024), in attuazione dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 25 del 2008. L'elencazione ha, successivamente, trovato disciplina in una fonte di rango primario attraverso l'adozione del non convertito d.l. n. 158 del 2024, salvo poi "confluire" l'elenco dei Paesi sicuri nella legge di conversione del decreto flussi (legge n. 187 del 2024)<sup>5</sup>.

Ciò che ne consegue sul piano pratico, è che ove il soggetto provenga da un Paese sicuro può accedere alla procedura accelerata per il riconoscimento della protezione internazionale, potendo al contempo essere sottoposto al trattenimento presso un CPR – in Italia o in Albania – la cui convalida era prima di competenza delle Sezioni specializzate e ora delle Corti d'appello.

Per ciò che qui rileva, occorre dar conto dei dubbi manifestati da taluni giudici competenti per le procedure *de quibus*, in ordine alla possibilità di sindacare il giudizio sulla sicurezza dei paesi effettuato dalla normativa nazionale, con conseguente riforma in sede giurisdizionale di tale giudizio, qualora il paese – anche a fronte di eventi e situazioni sopravvenute – non sia (più o affatto) definibile sicuro, alla stregua della definizione contenuta nella direttiva sopra indicata<sup>6</sup>. A fronte di ciò, taluni Tribunali hanno risolto il dubbio attraverso il ricorso alla disapplicazione del diritto nazionale eventualmente in contrasto con il diritto dell'unione

<sup>4</sup> C. SICCARDI, *Le procedure Paesi Sicuri e il Protocollo Italia – Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 1/2025.

<sup>5</sup> Sul punto, è stato da molti evidenziato il ricorso alla distorsiva prassi della confluenza di disposizioni contenute ab origine in decreti – legge non convertiti, in successivi decreti – legge, foriera del cd. fenomeno dei decreti matrioska o minotauro. *Ex plurimis*, l'anomalia procedimentale è stata evidenziata dal Prof. Marco Ruotolo in sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, il quale ha peraltro sottolineato come tale prassi finisca per favorire il cd. monocameralismo alternato (v.lo in questa [Rivista, Sulla "confluenza" dei contenuti di un decreto-legge nella legge di conversione di altro decreto-legge](#), negli [Studi 2024/III](#), 1294 ss.).

<sup>6</sup> La questione di era posta, in particolare, per il paese della Tunisia. Sul punto, taluni hanno osservato che il catalogo dei paesi sicuri fosse stata redatta non tanto sulla base di un giudizio oggettivo di pericolosità, quanto invece alla luce di un parametro di carattere politico, qualificando come sicuri i paesi di maggior flussi migratorio verso l'Italia, ancorchè questi non qualificabili come sicuri; si veda P. BONETTI, *Il forum - Il protocollo Italia-Albania e il decreto legge "paesi sicuri"*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3/2024.



europea, procedendo così – nel pieno rispetto del principio del primato del diritto dell’Unione europea – a non applicare la normativa nazionale stante la relativa difformità rispetto al prevalente diritto unionale. In disparte ogni valutazione sull’adeguatezza dello strumento della disapplicazione in luogo della questione di legittimità costituzionale<sup>7</sup>, basti qua evidenziare che la questione è stata definita dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea che, adita attraverso molteplici rinvii pregiudiziali, ha riconosciuto il potere del giudice competente a sindacare la qualificazione del paese quale sicuro<sup>8</sup>.

Ciò brevemente ricostruito, considerato che la contestazione mossa dai giudici competenti nei confronti della normativa nazionale (espressiva di una scelta politica), si è estrinsecata nella mancata convalida di taluni trattenimenti (anche disposti nei confronti di migranti trattenuti in Albania), non sembra infondata la tesi che individua la *ratio* della modifica sulla competenza operata dal decreto flussi nella reazione dell’esecutivo alle tensioni verificatesi con le Sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale.

## 2. Il giudizio *a quo* e l’ordinanza di rimessione della Corte d’appello di Lecce

La Corte d’appello di Lecce è chiamata a decidere in ordine alla convalida del provvedimento di proroga del trattenimento presso il Centro di Permanenza per il Rimpatrio di Restinco, adottato nei confronti di un soggetto straniero già ivi trattenuto ai sensi dell’art. 14, comma 2 del decreto legislativo n. 289 del 1998 (Testo Unico in materia di Immigrazione), poiché destinatario di una misura espulsiva in attesa di esecuzione. Stante tale originaria condizione, il soggetto interessato avanzava istanza di protezione internazionale che veniva, tuttavia, rigettata per ravvisata pretestuosità della stessa. Disposto nuovamente il trattenimento presso il CPR con atto questorile, debitamente convalidato dal medesimo giudice rimettente, il destinatario proponeva ricorso avverso tale decisione, sicché il Questore – asserendo la sussistenza dei presupposti – disponeva la proroga del trattenimento, la cui convalida è ora di spettanza del giudice rimettente per effetto della novella normativa impugnata.

In sede di decisione sulla convalida del provvedimento disponente il trattenimento, la Corte d’appello di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024 convertito con modificazioni dalla legge n. 187 del 2024, poiché ritenuti in contrasto con l’art. 77, comma 2 Cost., nonché con gli artt. 3, 24, 25, 102

---

<sup>7</sup> Sostiene l’adeguatezza della questione di legittimità costituzionale C. SICCARDI, *Le procedure Paesi sicuri e il Protocollo Italia e Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, [cit.](#), *passim*.

<sup>8</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, sent. del 4 ottobre 2024, in [C-406/22](#), CV c. *Repubblica Ceca*; sulla nozione di “Paese Sicuro” si veda anche Id., 1° agosto 2025, in cause riunite [C-758/24](#) e [C-759/24](#), LC, CP c. *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma – Sezione procedure alla frontiera II*.

Cost. e artt. 11 e 117 Cost.<sup>9</sup>. Preliminarmente, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva di non essersi ancora pronunciato sull'istanza di convalida poiché nutre dubbi di legittimità costituzionale circa le norme che regolano i presupposti e le condizioni del potere di convalida del trattenimento, così come modificati dall'assetto normativo oggetto di impugnazione. In particolare, le disposizioni su cui graverebbe il vizio di incostituzionalità sono quelle che assegnano alla medesima Corte d'appello la competenza funzionale a decidere sulla convalida della proroga del trattenimento cui è soggetto lo straniero irregolare.

Successivamente, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* dà conto, *in primis*, della inadeguatezza della fonte del decreto-legge ad apportare modifiche legislative che risultano in concreto tutt'altro che urgenti, sicché risulta leso l'art. 77, comma 2 della Costituzione, stante la totale carenza del presupposto di fatto dallo stesso preteso. *In secundis*, la scelta di modificare la competenza funzionale per la convalida (o la relativa proroga) dei trattenimenti presso i CPR del richiedente protezione internazionale, oltre a non costituire strategia per fronteggiare alcun caso straordinario di necessità e urgenza, appare nel merito lesiva del principio del giudice naturale precostituito per legge espressamente sancito dall'art. 25, comma 2 Cost, risultando la medesima scelta sprovvista di qualsiasi giustificazione o esigenza costituzionale. Infine, le modifiche apportate in ordine alle modalità e ai termini di impugnazione del provvedimento di convalida appaiono altresì lesive del diritto di difesa accolto dall'art. 24 della Costituzione.

Inoltre, per ciò che concerne l'interpretazione costituzionalmente conforme, dal tenore complessivo dell'ordinanza sembra potersi evincere un'assoluta carenza di vie interpretative costituzionalmente consentite volte a validare la normativa impugnata. Anzi, a ben guardare, sembra emergere il convincimento del giudice *a quo* che fosse la precedente normativa a garantire la rispondenza al dettato costituzionale, tuttavia ora sostituita dalle impugnite disposizioni che appaiono non solo prive di espliciti fondamenti costituzionali, ma invero con essi contrastanti.

### **3. Un focus sulle argomentazioni a sostegno della non manifesta infondatezza della questione**

#### **3.1 Sulla violazione dell'art. 77, comma 2 della Costituzione**

In via preliminare, l'ordinanza sostiene la violazione dell'art. 77, comma 2 Cost, ravvisando la carenza del presupposto di fatto costituzionalmente preteso per il legittimo ricorso alla

---

<sup>9</sup> In totale si registrano cinque questioni di legittimità sollevate dalla medesima Corte d'appello, con ordinanze di medesimo contenuto.



fonte del decreto-legge, vale a dire quello della sussistenza di "*casi straordinari di necessità e urgenza*".

Nella specie, viene anzitutto osservato che la flessibilità che contrassegna l'espressione utilizzata dal Costituente – dotata invero di un "*largo margine di elasticità*"<sup>10</sup> – non è preclusiva del doveroso accertamento in concreto sulla positiva sussistenza di una straordinaria e imprevista situazione fattuale capace di giustificare l'accesso a una fonte eccezionale quale è quella del decreto-legge, con la conseguenza che l'eventuale manifesta carenza lo esporrebbe al vizio di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, comma 2 Cost.

Sul punto, non sfugge al giudice *a quo* che un positivo giudizio di conformità alla regola costituzionale pretende che la formale enunciazione delle ragioni di necessità e urgenza cui occorre far fronte, trovi un fattuale riscontro nella realtà fenomenica.

Nel caso di specie, viene tuttavia ravvisata la carenza in concreto di tale riscontro, poiché il decreto flussi si limiterebbe a una tautologica indicazione delle ragioni di necessità e urgenza, laddove nel preambolo si legge testualmente "*Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e ai contrasto del lavoro sommerso, Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori*", senza che ciò trovi tuttavia un conforto né argomentativo, né teleologico nel testo del decreto-legge.

Parimenti, il presupposto di fatto apparirebbe carente anche ove indagato in riferimento agli emendamenti approvati in sede di conversione, tanto che alcuna motivazione – esplicita o implicita – sarebbe ricavabile dai lavori parlamentari afferenti al disegno di legge di conversione (A.C. 2888)<sup>11</sup>.

A parere del giudice *a quo*, pertanto, non risulta accertata alcuna situazione straordinaria e imprevista capace di giustificare l'urgenza di modificare la competenza giurisdizionale in materia di immigrazione, nonostante quanto diversamente annunciato dal preambolo del decreto-legge. Trattasi, quindi, di contestazione riferibile sia all'originario testo governativo, sia al definitivo testo dell'approvata legge di conversione, poiché – a ben guardare – ciò che rileva ai fini della doglianza *de qua* è la scelta di incidere sulla materia processuale attraverso modifiche tutt'altro che urgenti.

A parere dell'ordinanza di rimessione, infine, la carenza del presupposto legittimante come sopra descritto, sarebbe provata anche dalla previsione di cui all'art. 19 del decreto

---

<sup>10</sup> Il giudice *a quo* ricorre all'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 5 del 2018](#), richiamata nel testo dell'ordinanza di rimessione.

<sup>11</sup> Nella specie, il giudice *a quo* dà conto che dal bollettino dei lavori parlamentari – peraltro redatto in forma sintetica e non stenografica – non sia possibile ricavare le motivazioni effettive poste a fondamento dell'emendamento teso all'assegnazione della competenza in materia alla Corte d'appello, limitandosi diversamente la proponente a qualificare la modifica come necessaria.

flussi – integralmente conservata dalla legge di conversione –, la quale prescrive che le disposizioni del capo IV diverranno efficaci decorsi 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione n. 187 del 2024, così smentendo la sussistenza di qualsivoglia oggettiva urgenza da contrastare.

### 3.2 Sulla violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge

Sul piano sostanziale, il giudice *a quo* reputa le disposizioni impugnate lesive del principio del giudice naturale precostituito per legge, espressamente sancito dall'art. 25, comma 1 Cost. In particolare, detto principio subirebbe un *vulnus* per effetto di uno spostamento di competenza giurisdizionale che non solo non appare sostenuto da giustificazioni costituzionali, ma si porrebbe in totale contrasto con il principio in causa.

Dopo aver ricordato che tale principio pretende che l'organo giurisdizionale competente a giudicare sia conosciuto e conoscibile antecedentemente all'instaurazione del giudizio, in forza di una espressa previsione di legge, il giudice *a quo* specifica che il precetto della precostituzione legislativa del giudice naturale se per un verso non osta in astratto allo spostamento della competenza per materia da un organo giurisdizionale all'altro, per altro verso reclama l'osservanza di talune condizioni che ne consentano la rispondenza al paradigma costituzionale.

In altre parole, appare necessario che la nuova disciplina appaia anch'essa rispondente al principio del giudice naturale. Nello specifico, servendosi delle parole della Corte costituzionale ricorda che «*Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice "naturale"»<sup>12</sup>.*

A ciò si deve aggiungere, inoltre, la necessità che sussistano esigenze costituzionali – in ordine alle quali la legge deve dare conto in modo chiaro e preciso – capaci di giustificare la modifica sulla competenza. Tra tali esigenze, la Consulta vi ha fatto rientrare, a titolo esemplificativo, oltre a quella correlata alla garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice, anche quella afferente alla stabilità del giudicato e al corretto accertamento dei fatti nell'ipotesi di connessione tra procedimenti.

Nel caso di specie, osserva l'ordinanza, nessuna esigenza di tal tipo risulta menzionata né nel decreto-legge n. 145 del 2024 né nella legge di conversione n. 187 del 2024.

---

<sup>12</sup> Corte cost., [sent. n. 56 del 1967](#).



Pertanto, stante le già esposte difficoltà a indagare in ordine alla *ratio* ispiratrice della disciplina in esame, il giudice *a quo* tentando di risalirvi presuntivamente, arriva a ipotizzare che dietro la scelta di assegnare alle Corti d'Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti disponenti il trattenimento del richiedente protezione internazionale, si celi un'asserita affinità – intesa dal legislatore – tra tali provvedimenti e quelli di convalida del mandato d'arresto europeo (MAE), anch'essi di spettanza del giudice di secondo grado. Detta ricostruzione presuntiva del giudice *a quo*, sembra fondarsi principalmente su due elementi.

Il primo è quello della natura del rimedio proponibile avverso il provvedimento di convalida, vale a dire, ora, quello del ricorso per cassazione per i motivi enucleati dall'art. 606, comma 1 lett. *a*), *b*) e *c*) del codice di procedura penale, il quale sostituisce il rimedio civilistico (art. 360 c.p.c.) previsto dalla previgente disciplina. Il secondo, afferisce al dato strettamente letterale, dal momento che l'impugnato art. 18-*bis* del decreto flussi, come emendato, subito dopo aver esplicitato i motivi per i quali è ammesso il ricorso per cassazione avverso la convalida, stabilisce che «*Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69*», rinviando quindi *aperta verbis* alle disposizioni in materia di impugnazione della convalida del provvedimento esecutivo del MAE.

Posto che, quindi, la normativa previgente, assegnando la competenza a decidere alle Sezioni specializzate presso i Tribunali civili, consentiva l'impugnazione dei rispettivi provvedimenti per i motivi previsti dal Codice di procedura civile, allora – nella prospettiva del giudice *a quo* – si deve desumere che, fondando il decreto flussi il ricorso sulle disposizioni del codice di procedura penale e operando un rinvio alla convalida del MAE, allora la competenza sia da intendersi assegnata alle sezioni penali.

Se così fosse – prosegue – si deve rilevare la totale infondatezza dell'assimilazione, poiché i due procedimenti non sono contrassegnati dalla stessa natura giuridica. Il trattenimento del richiedente protezione internazionale è connesso a una situazione giuridica attiva, identificata del diritto d'asilo; diversamente, il trattenimento del soggetto sottoposta a MAE presuppone la commissione di un reato e, quindi, una situazione giuridica soggettiva passiva. Ne consegue, dunque, l'irragionevole assimilazione operata dal legislatore che si fa foriera di un'irragionevole assegnazione della materia della protezione internazionale al settore penale.

### 3.3 Sulla violazione del diritto di difesa

Infine, il giudice *a quo* osserva che la legge di conversione n. 187 del 2024, ascrivendo in capo al richiedente protezione internazionale trattenuto presso un CPR la legittimazione a proporre – avverso il provvedimento di convalida – ricorso per cassazione ai sensi dell'art.

606, comma 1 lett. a), b) e c) c.p.p., causerebbe un'irragionevole compressione del diritto di difesa, anche sulla base di un raffronto con la disciplina di cui all'art. 360 c.p.c.

Invero, dopo aver osservato, sul piano generale, che «*ai sensi dell'art. 360 c.p.c. il provvedimento di convalida era censurabile in cassazione sulla base di una più ampia sfera di motivi*», il giudice a quo ravvisa che, stante la natura amministrativistica del procedimento, tra i tre motivi ora ricorribili per cassazione, è concretamente spendibile nel caso di specie esclusivamente quello fondato sull'eccesso o straripamento di potere (art. 606, comma 1 lett. a).

Per converso, le lettere b) e c) del citato articolo, riferendosi rispettivamente all'erronea applicazione della legge penale e alla violazione delle norme processuali penali, non sono in concreto idonee a fondare il motivo del ricorso, poiché – a rigore – nessuna legge penale o processuale penale viene in rilievo ai fini della convalida del provvedimento disponente il trattenimento del richiedente protezione internazionale. In tal modo, quindi, si viene a restringere notevolmente il perimetro del diritto di difesa, che arriva a subire un'ingiustificata compressione anche per effetto del termine che il decreto flussi prevede per la proposizione del ricorso, vale a dire quello di 5 giorni, reputato non idoneo a garantire l'effettività del diritto in causa.

Giova segnalare come la Corte costituzionale abbia recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione dello stesso decreto flussi che prevedeva che il giudizio della Corte di cassazione sui motivi di ricorso e sulle richieste del Procuratore generale avvenisse in camera di consiglio, senza la partecipazione dei difensori. La Consulta ha ravvisato la lesione del diritto inviolabile di difesa, nonché del principio del giusto processo (art. 111 Cost.), stante la ingiustificata compressione del principio del contraddittorio<sup>13</sup>. In particolare, la Corte ha osservato che la «*normativa in scrutinio sconfina nella manifesta irragionevolezza, in quanto, come evidenziato dalla Corte rimettente, introduce un modello processuale strutturalmente inidoneo ad assicurare il confronto dialettico tra le parti*»<sup>14</sup>.

#### **4. Il giudice naturale precostituito (non) per (decreto -) legge: spunti di riflessione**

Di seguito, alcuni spunti riflessivi afferenti alla fisionomia del presupposto di fatto preteso per il legittimo ricorso al decreto-legge e alla portata del principio del giudice naturale precostituito per legge, con particolare riguardo alle relative conseguenze applicative.

##### **4.1 Il decreto-legge e il presupposto di fatto dei casi straordinari di necessità e urgenza**

<sup>13</sup> Per un commento, M.R. DONNARUMMA, *Il principio del contraddittorio quale garanzia fondamentale del giusto processo*, in [Giurisprudenza Penale](#), 4/2025.

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2025, punto 4.3 considerato in diritto.



Come noto, la dicitura “*casi straordinari di necessità e urgenza*” ha costituito per lungo tempo il *punctum dolens* dell’istituto della decretazione d’urgenza, posto che la scelta dei Costituenti – come anche ricordato dal giudice *a quo* – è ricaduta (inevitabilmente) sull’utilizzo di un concetto giuridico indeterminato che, sebbene maggiormente idoneo a raccogliere in astratto le eterogenee circostanze che abbisognano di essere urgentemente fronteggiate<sup>15</sup>, ha sollevato presto dubbi in ordine alla sua reale fisionomia concettuale.

Atteso che non è questa la sede per una ricognizione completa e articolata del vasto dibattito che ha impegnato la dottrina nel tentativo definitorio del predetto presupposto, si ritiene qui sufficiente osservare che, alla luce degli sforzi esegetici concernenti le nozioni di straordinarietà, necessità e urgenza, può dirsi integrato il presupposto di cui all’art. 77, comma 2 Cost. in presenza di quelle eccezionali situazioni imprevedibili – perciò sottratte dall’ambito di operatività della legislazione ordinaria – che a fronte di una necessità assoluta reclamano un intervento istantaneo, al fine di evitare la verifica di danni irreversibili<sup>16</sup>. Tuttavia, non è sufficiente una lata e generica esigenza a provvedere<sup>17</sup>; diversamente, come osservato da autorevole dottrina, analogamente a quanto richiesto per la legittima applicazione degli art. 672 e 700 cpc, deve sussistere «*un’esigenza di provvedere senza indugio, appena si determina la situazione di necessità, per il pericolo imminente e concreto danno che deriverebbe dall’eventuale ritardo*»<sup>18</sup>.

In coerenza con tale lettura che pretende la positiva risultanza di una necessità assoluta<sup>19</sup>, si ritiene pertanto che l’accertamento in concreto sull’esistenza del presupposto di fatto del caso straordinario di necessità e urgenza debba essere effettuato alla stregua di una valutazione che tenga conto della dimensione oggettiva del fatto, nel senso che la necessità

---

<sup>15</sup> In Assemblea Costituente venne avanzata la proposta di redigere un elenco tassativo di casi legittimanti il ricorso al decreto – legge al fine di limitare il più possibile il margine di iniziativa del Governo, tuttavia presto accantonata vista l’ontologica impossibilità di prevedere *ex ante* tutte le possibili situazioni di necessità e urgenza e di tipizzarle in una lista dettagliata. Sul punto, A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto – legge*, Torino, CEDAM, 1997, 392, evidenzia peraltro che «*elencazioni dettagliate avrebbero avuto comunque un valore descritto più che prescrittivo*».

<sup>16</sup> Se ne ricava che l’attributo della straordinarietà è da riferirsi alla situazione fattuale verificatasi, come osservato da G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, Jovene, 1967. Tuttavia, taluno in dottrina ha osservato come diversamente esso sia da considerarsi in riferimento al decreto – legge, in particolare L. PALADIN, *In tema di decreti – legge*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1958, 556, osserva che «*La prevista straordinarietà dei casi di emissione dei decreti-legge sta a dire soltanto che questi, per definizione, non costituiscono atti di ordinaria amministrazione (..)*».

<sup>17</sup> Rispetto a tale ipotesi sarebbe, infatti, corretto ricorrere all’uso di un procedimento legislativo cd. abbreviato, previsto dall’art. 72, comma 4 della Costituzione.

<sup>18</sup> G. VIESTI, *Il decreto-legge*, cit., 117.

<sup>19</sup> Di parere diverso è C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Vol. IX, 1962, Milano che, nell’elaborare la distinzione tra necessità assoluta e relativa, ha osservato che «*Con la conseguenza che in Italia, diversamente che in altri Paesi, non si contempla (nell’art. 77) solo l’eventualità di misure del Governo dirette alla salvezza dello Stato, alla tutela dell’ordine pubblico, alla conservazione di beni o di valori fondamentali riconosciuti e consacrati in Costituzione, e perciò provvedimenti presi in situazione di assoluta necessità ed urgenza, ma bensì quella di provvedimenti necessitati ed urgenti solo in relazione a fini proposti dal Governo*».

assoluta deve essere provata all'esito di un giudizio obiettivo. Ciò posto, è agevole comprendere come non sia sufficiente la mera esposizione di quelle ragioni d'urgenza giustificative del ricorso dal decreto-legge, dovendo invece queste risultare effettivamente esistenti.

Infine, appare pienamente condivisibile l'osservazione del giudice *a quo* in ordine alla contraddittorietà tra l'esigenza di fronteggiare un caso urgente e il differimento dell'efficacia delle disposizioni a tale fine adottate. La ragione della contestazione è di agevole comprensione: se è vero che l'evento imprevisto reclama un intervento "senza indugio", allora non è ipotizzabile dilazionare a un futuro prossimo l'efficacia temporale delle disposizioni tese a farvi fronte.

Specularmente, se una o più disposizioni possono attendere addirittura trenta giorni per esplicare la loro efficacia, verosimilmente le situazioni che sono chiamate a fronteggiare non possiedono i connotati dell'urgenza e della necessità.

#### 4.2 Il giudice naturale precostituito per legge nella sua dimensione applicativa

Con riguardo al principio del giudice naturale precostituito per legge giova ribadire che la precostituzione del giudice per legge risponde all'esigenza di un «*giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie*»<sup>20</sup>, sì da conferire ai cittadini il diritto alla «*previa e non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere*»<sup>21</sup>.

Alla luce di tale ricostruzione nozionistica operata dalla Corte costituzionale e tenuto conto della riserva di legge assoluta<sup>22</sup> prescritta dall'art. 25, comma 1, è agevole cogliere l'estesa portata del principio di legalità che postula, invero, la necessità che l'organo competente a giudicare sia conosciuto e conoscibile alla stregua di criteri identificativi che la legge – e solo la legge – ha predefinito anteriormente all'instaurazione della *res iudicanda*<sup>23</sup>. Muovendo dalla qualificazione della precostituzione del giudice quale antidoto contro l'arbitrarietà delle decisioni, se ne desume la configurabilità di un rapporto di funzionalità con l'imparzialità dello stesso, nel senso che un giudice individuato antecedentemente al sorgere della controversia – e quindi non a seguito e in virtù della stessa – è capace di garantire il principio dell'imparzialità dell'organo giudicante.

Si è detto nella ricostruzione delle argomentazioni del giudice *a quo*, che tale principio pretende di essere osservato anche ove il legislatore intenda approvare uno spostamento di competenza per materia da un organo giurisdizionale all'altro, dovendo in concreto sussistere esigenze costituzionalmente accolte.

<sup>20</sup> Corte cost., [sent. n. 29 del 1958](#).

<sup>21</sup> Corte cost., [sent. n. 68 del 1962](#).

<sup>22</sup> Corte cost., [sent. n. 88 del 1962](#).

<sup>23</sup> R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Giur. Cost.*, 1992, *passim*.



A ben guardare, nel caso di specie oltre ad apparire insussistenti ragioni giustificative di tal tipo, risulta altresì, *funditus*, irragionevole l'assimilazione ontologica sulla base della quale il legislatore sembra fondare la scelta modificativa, vale a dire quella tra provvedimento di convalida del trattenimento presso CPR del richiedente protezione internazionale e provvedimento di convalida del mandato d'arresto europeo.

Invero, in totale adesione alla prospettiva dell'ordinanza di rimessione, è evidente che la procedura di esecuzione del MAE, presupponendo la commissione di un reato, possiede natura penale; diversamente, la procedura di convalida di un provvedimento correlato alla materia della protezione internazionale, prescindendo dalla commissione di un reato, è da considerarsi di natura amministrativa<sup>24</sup>.

Sul punto, sembra opportuna una precisazione definitoria in ordine alla nozione di soggetto richiedente protezione internazionale che, a norma del decreto legislativo 142 del 2015 è da identificarsi con «*lo straniero che ha presentato domanda di protezione internazionale su cui non è stata ancora adottata una decisione definitiva ovvero ha manifestato la volontà di chiedere tale protezione*»<sup>25</sup>. Più precisamente, è da considerarsi tale, sia il soggetto che al momento della presentazione dell'istanza versa in condizione di libertà – per il quale l'eventuale trattenimento sarà di carattere cd. primario –, sia il soggetto che (come nel caso del giudizio *a quo*) propone istanza versando già in condizione di detenzione amministrativa per una delle cause previste dagli artt. 13 e 14 t.u. Immigrazione, risultando in tal caso la forma del trattenimento cd. secondario<sup>26</sup>.

Ciò specificato, a ben guardare, la contestazione del giudice *a quo* appare pienamente condivisibile. I due provvedimenti oggetto di convalida, sebbene incidenti ambedue sulla libertà personale del soggetto, principiano da due situazioni giuridiche soggettive fisiologicamente diverse.

In particolare, nell'ipotesi di trattenimento di soggetto richiedente protezione internazionale, la situazione che si viene a configurare a monte è una posizione soggettiva attiva poiché connessa, attraverso un rapporto di genere a specie<sup>27</sup>, al diritto di asilo quale diritto

---

<sup>24</sup> Sul punto di veda G. BASCHERINI, *A proposito delle più recenti riforme in materia di trattenimento dello straniero nei centri di identificazione ed espulsione*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 12. Recentemente, l'autore ha altresì definito il diritto dell'immigrazione un "diritto amministrativizzato" in *Ancora una replica in tema di immigrazione*, in *Diariodidirittopubblico.it*, 2023.

<sup>25</sup> Decreto legislativo n. 142 del 2015, art. 1, comma 1, lett. a).

<sup>26</sup> La distinzione tra forma di trattenimento primario e secondario è proposta da E. MASETTI ZANNINI, O. CANALI, *Il trattenimento dei richiedenti asilo*, in F.A. Genovese, U.L. Scotti (a cura di), *Manuale dell'immigrazione*, Napoli, 2024.

<sup>27</sup> M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, 14 ss., sottolinea il carattere della irriducibilità del diritto di asilo costituzionale rispetto alle altre forme di protezione politico – umanitaria previste nel nostro ordinamento. In particolare, preme all'autore specificare che il diritto di asilo si sostanzia in una situazione giuridica soggettiva attiva che non deve essere confusa con le diverse forme di protezione umanitaria e internazionale previste dall'ordinamento; sebbene sia certamente configurabile un rapporto di genere e specie tra il primo e le seconda, l'autore rileva la necessità di evitare che il primo venga in concreto ridotto a una forma di protezione.

costituzionalmente garantito (art. 10, comma 3 Cost.)<sup>28</sup>, rispetto alla quale situazione il trattenimento viene disposto in attesa della valutazione – di natura amministrativa – in ordine ai presupposti per la concessione della protezione internazionale. Appare, quindi, chiara la differenza ontologica con la situazione presupposta alla convalida dell'arresto per esecuzione del MAE, venendosi questa a identificare con una sentenza penale di condanna, per effetto della commissione di un fatto illecito da parte del soggetto destinatario.

Quindi, sebbene la situazione a valle sia sostanzialmente la medesima – vale a dire la limitazione della libertà personale del soggetto –, quella a monte si appalesa di natura assolutamente differente, con la conseguenza che appare irragionevole, nonché divergente rispetto al principio del giudice naturale, assegnare al giudice penale, ancorchè di secondo grado, la competenza sulla convalida dei provvedimenti afferenti incidentalmente alla tutela del diritto d'asilo, da sempre pacificamente di competenza funzionale del giudice civile.

Quanto sinora affermato è vevole nella desunta ipotesi in cui si debba intendere che la competenza in materia sia assegnata alla sezione penale della Corte d'appello. Invero, la disciplina impugnata nulla specifica sul punto, tanto che – come osserva anche l'ordinanza – si è venuta a registrare una generalizzata confusione nella prassi processuale, poiché in talune Corti d'appello i procedimenti vengono incardinati dinanzi alle sezioni penali, in altre dinanzi alle sezioni civili.

Ora, alla luce della già indicata natura amministrativa dell'istanza di protezione internazionale, sembra quindi che una lettura costituzionalmente orientata al principio del giudice naturale preconstituito per legge conduca a dover riconoscere quantomeno la competenza delle sezioni civili delle Corti d'appello.

L'assunto pare essere confortato dalla stessa Corte costituzionale che, in riferimento alla misura di cui all'art. 14 t.u. Immigrazione (trattenimento del soggetto destinatario della misura di espulsione dal territorio dello Stato) ne ha riconosciuto il carattere amministrativo, poiché essa estranea alla commissione di un reato e «*suscettibile nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare*»<sup>29</sup>. Sembra, dunque, facilmente sostenibile – quantomeno sul parametro della ragionevolezza –, che se il trattenimento cd. secondario è di natura amministrativa, analogamente deve dirsi per il trattenimento cd. primario, stante la presentazione della domanda tesa all'ottenimento della protezione internazionale quale declinazione di quella "posizione soggettiva" costituzionalmente protetta da identificarsi con il diritto d'asilo, rispetto alla quale nessun profilo di antigiuridicità della condotta del richiedente viene il rilievo.

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento sulle difficoltà attuative del diritto d'asilo costituzionale si veda, *ex plurimis*, M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo. Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 2007; V. TELARO, *Il diritto d'asilo costituzionale: premesse storiche e premesse attuali nel rapporto d'integrazione multilivello tra le fonti*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 17/2022, 68 ss.

<sup>29</sup> Corte cost., [sent. n. 39 del 2025](#).



Analogamente a *ad abundantiam*, alle medesime conclusioni giunge il parere del Consiglio Superiore della Magistratura reso sul medesimo decreto flussi. In particolare, preme al CSM ribadire come il procedimento per la concessione della protezione internazionale ha natura amministrativa, infatti «*le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo*»<sup>30</sup>.

Se ciò non bastasse, si porta all'attenzione un ulteriore argomento.

Ci si riferisce, cioè, a una recente statuizione della Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 t.u. Immigrazione, ha confutato la tesi del giudice *a quo* che prospettava l'applicabilità delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario (o.p.) anche alla fattispecie della detenzione amministrativa presso i CPR, stante la denunciata inadeguatezza e incompletezza della normativa per essi prevista.

Nella specie, la Consulta – pur ravvisando un *vulnus* alla riserva di legge assoluta<sup>31</sup> –, nega che le disposizioni dell'o.p. possano esplicare efficacia anche all'ipotesi della detenzione presso i CPR, poiché questa di natura strettamente amministrativa e, come tale, sprovvista di una finalità sanzionatoria. In altri termini, per usare le parole della Corte, «*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*»<sup>32</sup>. Alla luce di quanto sin qui esposto, sembra che – allo stato – non si possano ravvisare elementi normativi, sistematici e giurisprudenziali capaci di contestare la natura amministrativa della procedura di convalida del trattenimento presso i CPR del soggetto richiedente protezione internazionale. In conclusione, anche tenendo conto di ciò che sembra essere il *fil rouge* della stessa ordinanza di rimessione, si può affermare che la scelta processuale – sul piano della competenza – maggiormente rispondente al principio del giudice precostituito per legge, nonché al canone della ragionevolezza, è quella operata dalla previgente disciplina che assegnava la materia della protezione internazionale alle Sezioni specializzate proprio nella medesima materia. Poi, in via subordinata, anche a voler considerare lo spostamento della competenza in capo alla Corte d'appello, il suddetto principio impone di considerare che l'assegnazione debba intendersi in capo alle sezioni civili.

---

<sup>30</sup> Parere del CSM sul decreto flussi, p. 313.

<sup>31</sup> Nel caso di specie, il Giudice di Pace di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2 t.u. Immigrazione asserendo che la normativa violasse la riserva di legge assoluta nella parte in cui la legge non disciplina con sufficiente puntualità né le modalità di limitazione della libertà personale dello straniero trattenuto presso i CPR, né i diritti fondamentali a egli specificatamente facenti capo, né le forme di tutela giurisdizionale per essi previste. La Corte costituzionale, pur aderendo nel merito a tale contestazione, dichiara la questione inammissibile, sollecitando il legislatore – titolare della discrezionalità in materia – a intervenire per colmare la lacuna. Per un commento si veda A. NATALE, *I CPR e la Costituzione. Il rischio di un impasse. Il rischio di zone franche*, in [Questione Giustizia](#) del 7 luglio 2025.

<sup>32</sup> Corte cost., [sent. n. 96 del 2025](#).

## 5. Osservazioni conclusive

La parola spetta ora alla Corte costituzionale che è chiamata, ancora una volta, a giudicare in ordine alla legittimità del ricorso alla fonte del decreto-legge.

Nel caso di specie, sembra evidente che la decisione di modificare la competenza funzionale per la convalida della detenzione amministrativa dei richiedenti protezione internazionale, se da un lato non possa dirsi sostenuta evidentemente in concreto da ragioni di necessità assoluta, dall'altro sembra invece fondarsi su una necessità di carattere relativo<sup>33</sup>. Ci si riferisce, cioè, a quella tipologia di necessità rispetto alla quale l'assolutezza degrada in relatività, nel senso che la necessità viene a essere constatata alla luce di un preciso parametro valutativo, ovvero quello dell'opportunità politica. Sul punto, basti in questa segnalare come il fenomeno migratorio sia tema tipicamente politico, sul quale – come già in principio evidenziato – si sono appuntati recentemente episodi di scontro tra governo e magistratura.

Ciò detto, più in generale, è bene evidenziare come da diversi anni abbia preso forma la tendenza, sempre più consolidata, di decidere se una data circostanza fattuale sia meritevole di essere trattata con decreto-legge in base alle priorità perseguite dall'indirizzo politico del Governo in carica. Questa attitudine, oltre che ad essere sintomatica di una ridefinizione dei rapporti istituzionali<sup>34</sup>, va di pari passo con una relativizzazione nel giudizio volto a qualificare la necessità. Infatti, se questo si fa dipendere esclusivamente o prevalentemente dalla sensibilità e dalla prospettiva politica di ogni Governo, la conseguenza è quella della configurazione di una necessità che, a rigor di logica, è tutt'altro che assoluta, dal momento in cui la sua fisionomia è definita sulla base di valutazioni politiche, che sono costitutivamente relative agli obiettivi politici dell'esecutivo<sup>35</sup>.

Sembra potersi dire che tale prassi non si mostri rispondente al prisma costituzionale dell'art. 77, comma 2 Cost.

In conclusione, volgendo lo sguardo al merito, sembra difficilmente contestabile la doglianza del giudice *a quo* in ordine al *vulnus* subito dal principio del giudice naturale, la cui osservanza, stante quanto sopra indicato, poteva dirsi soddisfatta appieno dalla previgente disciplina, ora tuttavia sostituita con quella costitutiva la norma oggetto della questione di legittimità costituzionale che ci ha occupati.

<sup>33</sup> Si veda la nota n. 9.

<sup>34</sup> Ci si riferisce alla ridefinizione di fatto dei rapporti tra Parlamento e Governo e di come, questa, finisca per incidere sulla fisionomia della forma di governo parlamentare italiana, stante l'affermazione istituzionale del Governo sul Parlamento. Nell'analisi di tale fenomeno, risulta funzionale quella sulla produzione normativa, rispetto alla quale il decreto-legge afferma il proprio dominio. Si veda, *ex plurimis*, PALADIN L., *Atti legislativi del Governo e i rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 2/1996; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento. Evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 1 ss.

<sup>35</sup> Sul punto, *ex plurimis*, A. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazioni del quadro costituzionale*, Bari, Cacucci, 2022, *passim*.