



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

SERVIZIO CIVILE E PENALE

Relazione su novità normativa.

Rel. n. 1

Roma, 2 gennaio 2025

Red.ri Martina Flamini e Aldo Natalini

OGGETTO: TRATTENIMENTO DEL CITTADINO STRANIERO –

Convalida – Ricorso per cassazione – Modifiche.

Questione oggetto della relazione

Modifica dell'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u.imm.) ad opera della legge 9 dicembre 2024, n. 187.

SOMMARIO:

- 1. La legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conv., con modif., del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, ed abrogazione, previa "confluenza", del d.l. 23 ottobre 2024, n. 158. In particolare, le modifiche apportate dall'art. 18-bis.**
- 2. Premessa metodologica: interpretazione letterale.**
- 3. I lavori parlamentari e la *ratio* unitaria delle modifiche procedurali in materia di protezione internazionale.**
- 4. La questione controversa.**
- 5. Modifiche in tema di competenza della Corte d'appello sui procedimenti di convalida (o proroga) del provvedimento di trattenimento del richiedente protezione internazionale: cenni.**
 - 5.1. L'individuazione della Corte d'appello competente in tema di M.A.E.: problemi interpretativi.**
 - 5.2. La mancata disciplina del rito applicabile.**

- 6. La modifica dell'art. 14, comma 6, t.u.imm. in tema di ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di convalida (e di proroga) dei trattenimenti: analisi.**
- 6.1. La ricorribilità per cassazione entro cinque giorni per i soli motivi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), cod. proc. pen.: impostazione del problema.**
- 6.1.1. L'art. 22, comma 5-bis, primo periodo, legge n. 69 del 2005: contenuto.**
- 6.1.2. Le ricadute della riduzione dei casi di ricorribilità per cassazione rispetto al pregresso regime: breve rassegna.**
- 6.2. Il richiamo all'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, legge n. 69 del 2005 in tema di M.A.E. "consensuale": implicazioni di disciplina.**
- 6.2.1. Le modalità (derogatorie) di presentazione del ricorso.**
- 6.2.2. Le tempistiche di decisione (contestuale) del ricorso.**
- 6.2.3. I mancati richiami: valenza esecutiva.**
- 6.3. La lettura d'insieme delle due previsioni. Provvisorie conclusioni.**
- 7. Un confronto sistematico: l'art. 24 del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109. Differenze e precisazioni in tema di riparto di giurisdizione.**
- 8. Cenni organizzativi in tema di competenza delle Corti d'appello.**
- 9. Possibili distonie applicative.**

1. La legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conv., con modif., del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, ed abrogazione, previa "confluenza", del d.l. 23 ottobre 2024, n. 158. In particolare, le modifiche apportate dall'art. 18-bis.

È stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 289 del 10 dicembre 2024 la **legge 9 dicembre 2024, n. 187, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145**, recante «*Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali*» (cd. "decreto flussi"¹, entrato in vigore l'11 ottobre 2024, d'ora in poi, *simpliciter*: "d.l. n. 145").

Nella stessa legge di conversione – vigente dal 10 dicembre scorso (salvo che per le disposizioni processuali del Capo IV, differite di trenta giorni) – è altresì "confluito" il **decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158**, recante «*Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*» (cd. "decreto Paesi sicuri", entrato in vigore 24 ottobre 2024²), contestualmente **abrogato** dall'art. 1, comma 2, della medesima legge n.

¹ In *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 239 dell'11 ottobre 2024.

² In *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 249 del 23 ottobre 2024. L'iter di conversione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 158 del 2024 - già presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 2024 e poi trasferito al Senato della Repubblica, alla cui Presidenza è stato comunicato il 28 ottobre 2024 (Atto Senato n. 1280) - si è arrestato in I Commissione, ove era incardinato in sede referente, in data 30 ottobre 2024, allorché il sottosegretario

187 con coeva **sanatoria** degli effetti *pro praeterito* prodotti («Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto legge n. 158 del 2024»)³.

La presente **Relazione su novità normativa** – nelle more della redazione di una di più ampio respiro concernente tutte le modifiche procedurali in tema di immigrazione e condizione dello straniero richiedente protezione internazionale, introdotte dalla legge n. 187 del 2024 – è circoscritta alle **modifiche** che l'art. **18-bis**, comma 1, lett. *b*), d.l. n. 145 del 2024, aggiunto dalla legge di conversione n. 187, ha operato all'**art. 14, comma 6, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286** (d'ora in poi, *breviter*: "t.u.imm."), la cui formulazione è divenuta la seguente:

«**6. Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. 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**»⁴.

I decreti di convalida (e di proroga) di cui al richiamato **comma 5** dello stesso art. 14 t.u.imm. hanno ad oggetto i provvedimenti di **trattenimento** "amministrativo" nei C.P.R. delle persone straniere adottati dal Questore «quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento» (art. 14, comma 1, t.u.imm.).

Giova subito evidenziare come lo stesso art. 14, comma 6, t.u.imm. è contestualmente **richiamato** – sempre ai fini della ricorribilità per cassazione – dal nuovo **comma 5-bis** dell'art. 6 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142⁵, aggiunto in sede di conversione dall'art. 18, comma 1, lett. *a*), n. 2, d.l. n. 145, il quale così stabilisce:

«**5-bis. Contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.**»

A loro volta, i provvedimenti di cui al richiamato **comma 5** del succitato art. 6 («Trattenimento») d.lgs. n. 142 del 2015, sono quelli di trattenimento «nei centri di cui all'articolo 14» t.u.imm. (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 142 cit.) adottati nei confronti delle

Siracusano ha comunicato che, "per motivi di economia procedurale, il Governo non insiste per la conversione del decreto legge in esame. Le relative disposizioni saranno trasfuse, attraverso un emendamento, nell'Atto Camera n. 2088 (disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 145 del 2024), il cui esame è già in corso presso l'altro ramo del Parlamento, risultando più opportuna una trattazione congiunta per affinità di materia": cfr. XIX Legislatura, Senato della Repubblica, I Commissione permanente, *Resoconto sommario n. 257 del 30 ottobre 2024*.

³ Sono confluite nel testo del decreto "flussi", come definitivamente convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187 del 2024, le disposizioni degli artt. 1 e 2 del decreto "Paesi sicuri", mediante l'introduzione, rispettivamente, dell'art. 12-bis e l'inserimento di modifiche all'art. 17. Quanto, in particolare, alla disciplina primaria di designazione dei Paesi di origine sicura recata dall'art. 1 d.l. n. 158 del 2024, essa è stata trasposta nell'art. 12-bis, recante «Modifiche all'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in materia di Paesi di origine sicuri», come aggiunto per via emendativa dalla legge di conversione.

⁴ In **neretto** le parti modificate.

⁵ Concernente «Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie ordinaria - n. 214 del 15 settembre 2015.

persone straniere **richiedenti protezione internazionale**.

Pertanto, per effetto di questo richiamo che funge da "raccordo" tra le diverse fattispecie di trattenimento allocate in due testi legislativi diversi (artt. 14 t.u.imm. e 6 d.lgs. n. 142 del 2015), le odierne modifiche operate in seno all'art. 14, comma 6, t.u.imm. oggetto della presente relazione investono – come meglio si preciserà (v. *postea* § 5) – tutte le ipotesi di ricorribilità per cassazione dei provvedimenti di trattenimento "amministrativo" delle persone straniere, a qualunque titolo.

La disposizione in disamina, in quanto inserita tra le **disposizioni processuali** contenute nel **Capo IV** (artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 18-*ter*), ai sensi della norma (definita) transitoria – *recte*: di differimento dell'efficacia – di cui all'art. 19 dello stesso decreto⁶, si applicherà **decorsi trenta giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione n. 187 del 2024: quindi a far data dal **10 gennaio 2025**.

In disparte ogni questione circa il ricorso alla prassi (invalsa soprattutto nella fase emergenziale pandemica da Covid-19⁷) della "**confluenza**" di più decreti-legge nella medesima sede di conversione sotto forma di un emendamento col quale si dispone la formale **abrogazione** del decreto confluito⁸ e la coeva **sanatoria** degli effetti *pro praeterito* verificatisi⁹ – fenomeno conosciuto anche con le differenti denominazioni di «decreti Minotauro»¹⁰, «decreti a perdere»¹¹ o «decreti Matrioska»¹² e censurato dalla dottrina

⁶ L'art. 19 è stato così modificato nel corso dell'esame del d.d.l. di conversione alla Camera. Nella sua originaria versione entrata in vigore nel testo d'urgenza del d.l. n. 145 del 2024, recava l'espresso riferimento ai ricorsi presentati a norma dell'art. 3, comma 3-*bis*, e dell'art. 35 d.lgs. n. 25 del 2008, che dettavano norme in materia di impugnabilità dei decreti riguardanti il riconoscimento della protezione internazionale e la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale. A seguito del rinvio in Commissione deliberato nella seduta del 25 novembre 2024, è stato espunto dall'art. 19 il riferimento ai summenzionati ricorsi e ne è stato infine esteso il campo di applicazione al complesso delle disposizioni processuali contenute nell'intero Capo IV.

⁷ Come rilevato nel *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione* – Quarto turno di presidenza (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021), Pres. On. Ceccanti, 15 febbraio 2022, in XVIII Legislatura, Camera dei deputati, 15 febbraio 2022, consultabile al seguente link: <<https://www.camera.it/temiap/2022/02/17/OCD177-5367.pdf>>.

⁸ Definisce la "confluenza" la conclusione di un "procedimento" che registra la coesistenza di più decreti-legge, adottati in successione fra loro, in quanto tappe di un processo unitario che mira a disciplinare lo stesso ambito materiale e che si dipana "per approssimazioni progressive", al fine di riflettere l'andamento dell'accordo politico raggiunto in seno al Consiglio dei ministri, C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. BARTOLUCCI-L. Di MAJO (a cura di), *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, 45; in tema v., da ultimo, P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Associazione italiana costituzionalisti – Osservatorio costituzionale*, 2024, n. 5, 5 ss.; L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, *ivi*, 2022, n. 5, 41 ss.

⁹ In breve, si salva e di fatto si converte: così L. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale"*, 13, secondo il quale "ad essere aggirato non è soltanto il presupposto della mancata conversione ma addirittura la basilare inconciliabilità fra convertire e sanare gli effetti che la previsione costituzionalmente in radice postula". Tuttavia, almeno a seguire la posizione della dottrina prevalente e della stessa Corte costituzionale, la circostanza che la sanatoria avvenga per opera della legge di conversione di altro decreto-legge sarebbe, di per sé, meno problematica, sul presupposto della non necessità di una legge *ad hoc* per regolare i decreti-legge non convertiti, come si ricaverebbe dall'ormai risalente, ma mai posta in discussione, affermazione di Corte cost. n. 84 del 1996. Su tale base si è anche ammessa la possibilità che una legge di conversione converta (parzialmente) e allo stesso tempo sani gli effetti prodotti da quella parte del decreto-legge non convertito: cfr. P. CARNEVALE-A. CELOTTO, *La Corte e la regolazione dei «rapporti sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti»*. *Qualche considerazione sulla legge di cui all'art. 77, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione alla luce del suo trattamento nella giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale* (Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000), Torino, 2001, 373.

¹⁰ C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza*, cit., 45 s.

¹¹ Usano tali espressioni ad es. R. ZACCARIA-E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 2009, *passim*; cfr. anche P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale"*, cit., 8.

¹² Usa questa espressione, sebbene in modo non esclusivo, A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova Costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 3, § 3.2.2.

costituzionalistica perché darebbe luogo ad un'ipotesi di "conversione apparente"¹³ (o "mascherata"¹⁴ o "fallita"¹⁵), come tale **illegittima** agli effetti dell'art. 77, ult. comma, Cost.¹⁶ o comunque problematica¹⁷, anche rispetto alla forma di governo in generale¹⁸ –, va subito chiarito che la specifica modifica legislativa che ci occupa non è la conseguenza, *in parte qua*, di alcuna "trasmigrazione contenutistica"¹⁹ né pone i correlati dubbi sulla valenza (solo *pro futuro* o retroattiva) della abrogazione del decreto "confluito" disposta dalla legge di conversione del decreto "recipiente"²⁰.

Invero, l'odierna interpolazione dell'art. 14, comma 6, t.u.imm. è stata introdotta **ex novo** per via emendativa nel disegno di legge di conversione del d.l. n. 145 in assenza di una corrispondente previsione di identico (o analogo) contenuto nell'"accorpato" d.l. n. 158 che fosse *medio tempore* già entrata in vigore. Trattandosi, dunque, di norma autenticamente "**nuova**" (ossia non "trasmigrata"), da questo punto di vista essa è "immune" - fatta salva la generale verifica del requisito dell'*omogeneità*²¹ - da ipotetici vizi procedurali attinenti al surrichiamato *iter* di conversione.

Piuttosto, la modifica legislativa in discorso genera una **questione interpretativa** di ben altra consistenza avente possibili ricadute *tabellari*: difatti, la nuova versione dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., nel (limitarsi a) richiamare l'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), cod. proc. pen. e subito dopo (rendere applicabile) l'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto

¹³ In termini, L. PACE, *La confluenza di più decreti-legge*, cit., 41 ss.

¹⁴ Sul punto v. per tutti, A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Milano, 2003, 324 ss.; L. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale"*, cit., 10.

¹⁵ L. CARNEVALE, *La sanatoria di un decreto-legge non decaduto, nè convertito, bensì contestualmente abrogato e riprodotto, al cospetto della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4785.

¹⁶ Per tutti, da ultimo, L. CARNEVALE, *ult. op. cit.*, 10 ss. e L. PACE, *ult. op. cit.*, 48 ss. ed ivi per richiami; per una tesi possibilista, G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'"accorpamento" tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 4465.

¹⁷ Anche la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 30 del 2024, richiamando sue precedenti pronunce (in particolare Corte cost. n. 22 del 2012, n. 58 del 2018 e n. 110 del 2023), ha definito, in un *obiter dictum*, siffatta tecnica normativa «tortuosa» e «frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge, che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, principi questi funzionali a garantire certezza nella concreta applicazione della legge. Da ultimo il Comitato per la legislazione del Senato, nella seduta del 19 novembre 2024, proprio in sede di esame del d.l. n. 158 del 2024, poi confluito nel d.l. n. 145 del 2024, nel raccomandare al Governo di "evitare la confluenza tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari", ha osservato che "la confluenza di un decreto-legge nel disegno di legge di conversione di un precedente decreto-legge solleva diversi profili problematici, in particolare la compressione dei tempi dell'esame parlamentare e il rischio di un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, che sono necessarie per garantire certezza nell'applicazione concreta della legge. Questa tecnica di produzione normativa costituisce un uso anomalo del procedimento di conversione del decreto-legge, che può essere giustificato - secondo le indicazioni espresse anche dal Presidente della Repubblica nella lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 luglio 2021 - solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare".

¹⁸ A commento di Corte cost. n. 146 del 2024, v. in dottrina R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (Osservazioni a margine di Corte cost. 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2024.

¹⁹ P. CARNEVALE, *La sanatoria*, cit., 4780.

²⁰ È questo uno dei profili maggiormente problematici che, a livello di fonti del diritto, pone la prassi della "confluenza": i costituzionalisti si chiedono, infatti, se l'abrogazione del decreto confluito possa considerarsi alla stregua della mancata conversione ex art. 77 Cost. o se, piuttosto, non ci si trovi al cospetto di una abrogazione solo *pro futuro*. Per tutti, v. L. PACE, *op. ult. cit.*, pagg. 47 ss. e P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale"*, cit., 8 ss. Nel senso che deve ritenersi preclusa la capacità abrogativa al decreto-legge, potendo, in ragione della sua provvisorietà, solo sospendere la legislazione vigente, cfr. F. MEDUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, 467.

²¹ Su cui v., nella dottrina costituzionalistica: M. FRANCAVIGLIA, *L'apparente univocità della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 2673, il quale richiama il titolo di D. NOCILLA, *L'andirivieni concettuale della Corte*, ivi, 2014, 2900; P. CARNEVALE, *La legge di conversione "ospitale"*, cit., 19 ss.; ID., *Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"*, in *Federalismi.it*, Focus «fonti del diritto», 2014, n. 1, 9.

periodo, legge 22 aprile 2005, n. 69, non precisa quale debba essere il giudice di legittimità – se *civile* o *penale* – chiamato a decidere dei ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di **convalida** (o di proroga) del provvedimento col quale il Questore dispone il **trattenimento** (o misure alternative) del richiedente protezione internazionale o della persona straniera in condizione di irregolarità.

Trattasi di questione riguardante la **competenza “interna” della Corte di cassazione** relativa a quegli stessi procedimenti di convalida (o di proroga) dei trattenimenti che, in prime cure, sono stati contestualmente attribuiti – in luogo delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali [*civili*] – alle **Corti d’appello** «di cui all’articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69», chiamate a deciderli in prime cure in (*inedita*) composizione **monocratica** in forza della coeva modifica apportata dall’art. 16 d.l. n. 145, come convertito (v. *postea* § 5).

2. Premessa metodologica: interpretazione letterale.

Ponendosi una questione interpretativa su una novella legislativa appena entrata in vigore – su cui, giocoforza, non si registra ancora nessuna analisi dottrinale né risulta essersi espresso, sul punto, il C.S.M. in sede di **parere** sul d.l. n. 145 del 2024 e sul d.l. n. 158 del 2024, approvato con delibera consiliare del 4 dicembre 2024²² – pare utile premettere i criteri interpretativi cui questo Ufficio intende conformarsi nel rispondere al quesito posto dalla Prima Presidenza.

È costante enunciazione della giurisprudenza costituzionale e delle Sezioni Unite di questa Corte, sia civili che penali, il principio dell’inderogabile necessità di rispettare il **dato letterale** del testo di legge «che costituisce un limite insuperabile anche quando si proceda ad un’interpretazione estensiva e che non può essere in alcun modo valicato mediante il richiamo ai lavori preparatori o alla relazione illustrativa» (da ultimo **Sez. U pen., n. 42124 del 26/06/2023, dep. 2024, Nafi Hassan, Rv. 287095-01, non mass. sul punto, § 6**, che richiama **Sez. U pen., n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, L., non mass. sul punto, § 8 e § 8.4**).

Questa conclusione è imposta, a livello di Carta fondamentale, dall’art. 101, secondo comma, Cost., il quale, attraverso la previsione che «*[i] giudici sono soggetti soltanto alla legge*», individua ad un tempo, in quest’ultima, il fondamento ma anche il limite del potere del giudice, stabilendo un principio di «fedeltà del giudice al tenore letterale della disposizione normativa quale canone fondamentale di interpretazione cui si deve attenere» (**Sez. U pen., n. 32938 del 19/01/2023, L., non mass. sul punto**).

Come chiarito dal giudice delle leggi “a fronte dell’univoco dato normativo, non si può

²² Si tratta del parere espresso, ai sensi dell’art. 10, comma 2, legge 24 marzo 1958, n. 195, dal C.S.M. approvato con delibera consiliare del 4 dicembre 2024 (pratica 41/PP/2024): cfr. C.S.M., *Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, recante: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, in <www.cosmag.it>.

esplorare l'interpretazione adeguatrice" (Corte cos. n. 181 del 2024). Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, "l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il giudice rimettente sostenga, come nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione" (sentenza n. 5 del 2024; sentenza n. 104 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020 e n. 232 del 2013).

Le stesse Sezioni Unite penali hanno reiteratamente affermato che:

- «non basta rilevare un inconveniente o una incongruenza o un effetto anomalo d'una legge per trarne un'interpretazione non consentita dalla lettera della legge stessa, anzitutto, e dai principi del sistema», poiché quello letterale «non è un criterio interpretativo ma il limite d'ogni altro metodo ermeneutico» (**Sez. U pen., n. 11 del 19/95/1999, Tucci, Rv. 213494-01; Sez. U, n. 42124 del 27/06/2023, dep. 2024, cit., § 5.3**);

- «nessuna norma può essere presa in considerazione isolatamente, ma va valutata come componente di un "insieme", tendenzialmente unitario, e le cui "parti" siano reciprocamente coerenti» (Sez. U pen., n. 22474 del 31/03/2016, Passarelli, Rv. 266803-01);

- il criterio dell'interpretazione logica e sistematica «non può servire ad andare oltre quello letterale, quando la disposizione idonea a decidere è chiara e precisa» (Sez. U pen., n. 38810 del 13/06/2022, Banadin, Rv. 283369-01; Sez. U pen., n. 40986 del 19/07/2018, P., Rv. 273934-01, tutte riprese, da ultimo, da Sez. U pen., n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, cit., § 8.2);

- il criterio dell'intenzione del legislatore che, ai sensi dell'art. 12 disp. prel. cod. civ., rappresenta uno dei molteplici criteri per l'interpretazione di una disposizione di legge costituisce, pertanto, un canone sussidiario e recessivo rispetto al criterio dell'interpretazione letterale, e va intesa «in senso "oggettivo", dunque espressivo del significato immanente nella stessa legge, e non anche in senso "soggettivo", vale a dire come volontà del legislatore dal punto di vista storico-psicologico» (Sez. U pen., n. 19357 del 29/02/2024, Mazzarella, non mass. sul punto).

A conclusioni analoghe sono pervenute le Sezioni Unite civili, pure ferme nell'evidenziare che ogni disposizione di legge non si sottrae al primato del criterio letterale, che, per il suo carattere di oggettività e per il suo naturale obiettivo di ricerca del senso normativo maggiormente riconoscibile e palese, rappresenta il criterio cardine nella interpretazione della legge e concorre alla definizione in termini di certezza, determinatezza e tassatività della fattispecie di volta in volta in questione (**Sez. U civ., n. 23051 del 25/07/2022, Rv. 665453-01**). Nel caso in cui l'interpretazione letterale sia sufficiente ad individuare, in modo chiaro ed univoco, il significato e la portata precettiva di una norma di legge o regolamentare, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario della *mens legis*, il quale acquista un ruolo paritetico e comprimario rispetto al criterio letterale soltanto nel caso in cui, nonostante l'impiego del criterio letterale e del criterio teleologico singolarmente considerati, la lettera della norma rimanga ambigua, mentre «può assumere rilievo prevalente nell'ipotesi, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia

incompatibile con il sistema normativo, non essendo, invece, consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica della norma stessa» (**Sez. U civ, n. 8091 del 23/04/2020, non mass. sul punto**).

3. I lavori parlamentari e la *ratio* unitaria delle modifiche procedurali in materia di protezione internazionale.

Ciò premesso circa l'insopprimibilità del dato testuale, quanto al rilievo giurisprudenziale che ai lavori preparatori non debba riconoscersi un peso troppo determinante nel procedimento di interpretazione delle leggi, poiché essi, pur offrendo elementi per l'interpretazione di singole disposizioni, non possono sovrapporsi alla volontà della legge, quale risulta consacrata ed obiettivata nel testo della legge e quale si desume dal significato proprio delle parole usate, dalla sua *ratio* e dal suo coordinamento nel sistema nel quale va ad inserirsi (così già **Sez. U civ., n. 1455 del 21/05/1973, Rv. 364180-01**, richiamata da ultimo da **Sez. U pen., n. 42124 del 26/06/2023, dep. 2024, cit., § 5.4.1**), giova subito chiarire come la disposizione in commento non sembri dar luogo a un problema di interpretazione "storica" valicante il dato letterale (operazione ermeneutica che, come tale, sarebbe inammissibile: **Sez. U pen., n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, cit., § 8.3**), tanto più che - nella specie - non v'è neppure una Relazione illustrativa (o anche una semplice dichiarazione di voto) cui poter fare affidamento per comprendere le ragioni sottostanti la modifica legislativa dell'art. 14, comma 6, t.u.imm.

Pur nel silenzio dei lavori parlamentari sul punto, ricostruendo l'iter di conversione del d.l. n. 145 si può risalire alla **genesi** delle modifiche emendative in discorso e, quantomeno da esse, estrapolare una (plausibile) *voluntas legislatoris* confrontabile col dato *testuale*.

Invero, all'interno del **Capo VI (DISPOSIZIONI PROCESSUALI)** del d.l. n. 145, come convertito, l'**art. 18-bis** («**Modifiche agli articoli 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**») che qui direttamente rileva per la parte in cui, alla lett. b), ha modificato l'art. 14, comma 6, t.u.imm., fa parte del "pacchetto" di **nuove norme processuali** contestualmente introdotte in prima lettura alla Camera dei deputati (e poi rimaste sostanzialmente invariate nel testo di legge infine approvato), formate:

- dal precedente art. 17 («*Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*»), ove è (parzialmente) "confluito" l'art. 2, lett. b), d.l. n. 158 del 2024;
- dal precedente art. 18 («*Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142*»);
- dal successivo art. 18-ter («*Modifica all'articolo 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 14*»), norme procedurali che - questa è l'unica spiegazione data sul punto dalla Relatrice alla Camera - hanno funzione di **coordinamento** con la disposizione di cui all'**art. 16** («*Modifiche al procedimento di convalida di trattenimento del richiedente protezione internazionale*») che attribuisce, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione del Tribunale [civile], alla **Corte d'appello** la competenza *ratione materiae* per i procedimenti di **convalida** (o di proroga) dei provvedimenti di trattenimento disposti dal Questore nei confronti delle

persone straniere²³.

Quindi, l'unico dato traibile dai lavori parlamentari è la (esternata) funzione *servente* delle modifiche procedurali disposte con gli artt. 17, 18, **18-bis** e 18-ter del d.l. in esame, come convertito, rispetto alla norma (evidentemente ritenuta dai proponenti) *principale* dell'art. 16, sulla competenza alla Corti di appello (in luogo del Tribunale specializzato *civile*) in materia di convalida dei trattenimenti.

In effetti, compulsando i lavori preparatori del disegno di legge di conversione A.C. 2888²⁴, si rileva che, con l'unico **emendamento n. 16.4 (nuova formulazione)**²⁵ proposto in

²³ «Gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recano norme di coordinamento con la disposizione, di cui all'articolo 16 del decreto-legge, che attribuisce alla corte d'appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento o proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal questore»: in termini, S. KELANI, *Relatrice* (Relazione – A.C. 2088-1), *Testo dell'intervento di cui è stata autorizzata la pubblicazione in calce al resoconto stenografico*, in XIX Legislatura, Camera dei deputati, Atto Camera n. 2088, *Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 386 di lunedì 25 novembre 2024*.

²⁴ Cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, Atto Camera n. 2088, presentato l'11 ottobre 2024; in esito all'approvazione, con emendamenti, da parte della I Commissione permanente, in sede referente, v. Atto Camera 2088-A/R, col testo "a fronte". Cfr. altresì Senato della Repubblica-Camera dei deputati, Servizio studi, *Dossier n. 378/3*, 29 novembre 2024.

²⁵ Cfr. **proposta emendativa n. 16.4 (Nuova formulazione)**, pubblicata nel *Bollettino delle giunte e delle Commissioni del 20/11/2024 n. 407 riferite al C. 2088*, di conversione, con modifiche, del d.l. n. 145 del 2024, riferita all'art. 16:

«Sostituirlo con il seguente:

Art. 16.

(Modifica all'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46)

1. Al capo I del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, comma 1, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo»;

b) dopo l'articolo 5 è aggiunto il seguente:

«Art. 5-bis.

(Competenza della corte d'appello)

1. Per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter, comma 3, quarto periodo, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015 **è competente la corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida.**

2. Nei procedimenti di cui al comma 1, la corte d'appello giudica in composizione **monocratica**».

Conseguentemente,

all'articolo 17, comma 1, apportare le seguenti modificazioni:

a) alla lettera a), sopprimere il numero 1);

b) alla lettera b), numero 2):

al capoverso 2-bis, sostituire le parole: Nei casi di cui all'articolo 28-bis, commi 1, 2 e 2-bis con le seguenti: Nei casi di cui all'articolo 28-bis, commi 1 e 2, lettere a), d) ed e);

al capoverso 2-ter, sostituire le parole: Quando nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto legislativo n. 142 del 2015 con le seguenti: Nei casi di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis) e c), del presente decreto, anche se il ricorrente si trova in stato di trattenimento ovvero è sottoposto a misure alternative al trattenimento ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ;

c) alla lettera b), sopprimere il numero 3);

d) sopprimere la lettera c);

e) alla lettera d), numero 1), sostituire il capoverso 1 con il seguente:

1. Nei casi di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettere b), b-bis) e c), del presente decreto, anche se il ricorrente si trova in stato di trattenimento ovvero è sottoposto a misure alternative al trattenimento ai sensi dell'articolo 6-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, contro la decisione della Commissione territoriale è ammesso ricorso nel termine indicato dall'articolo 35-bis, comma 2-ter, del presente decreto. La proposizione del ricorso o dell'istanza di sospensione non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato. L'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato è proposta, a pena di inammissibilità, con il ricorso introduttivo.

f) alla lettera d), sopprimere il numero 2);

sostituire l'articolo 18 con i seguenti:

I Commissione, in sede referente, dalla Relatrice, è stato al contempo: interamente sostituito l'art. 16, modificato l'art. 17, integralmente sostituito l'art. 18, inseriti i nuovi artt. **18-bis** e **18-ter** al testo originario del d.l. n. 145. Questa proposta emendativa – si ripete: non illustrata dalla proponente neppure nei successivi passaggi parlamentari in Aula²⁶ e nell'altro ramo del Parlamento – è stata approvata dalla I Commissione di Montecitorio il 20 novembre 2024 e poi, senza più subire modifiche per la parte qui di interesse, dall'Assemblea della Camera che ha licenziato in prima lettura il testo del d.d.l. di conversione; testo, infine, definitivamente approvato dal Senato della Repubblica, dopo che il governo ha posto la questione di fiducia sull'intero provvedimento così come approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Dalla lettura del *Bollettino* della Commissioni parlamentari – redatto, come noto, in forma sintetica (e non stenografica) – non emergono dichiarazioni della Relatrice che rendano intellegibili le ragioni poste a fondamento del proprio emendamento n. 16.4; risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dell'opposizione, concentrate tutte sulle critiche

Art. 18.

(Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142)

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 6:

1) al comma 5:

1.1) il primo periodo è sostituito dai seguenti: «Il provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dalla sua adozione, alla **corte d'appello di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46**»;

1.2) all'ultimo periodo, le parole: «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla **corte d'appello competente**»;

2) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»;

3) al comma 8, le parole: «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «**della corte d'appello**»;

b) all'articolo 14, comma 6, ultimo periodo, le parole: «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «**la corte d'appello**».

Art. 18-bis.

(Modifiche agli articoli 10-ter e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

1. Al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10-ter, comma 3, quarto periodo, le parole: «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «**la corte d'appello**»;

b) all'articolo 14, comma 6:

1) al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, **entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale**»;

2) dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente: «**Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69**».

Art. 18-ter.

(Modifica all'articolo 4 della legge 21 febbraio 2024, n. 14)

1. All'articolo 4, comma 1, secondo periodo, della legge 21 febbraio 2024, n. 14, dopo le parole: «in via esclusiva,» sono inserite le seguenti: «**la corte d'appello**,».

Il Relatore».

²⁶ La relatrice, dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio, si è limitata a riferire all'Aula – per quel che qui rileva – che «il Capo quarto prevede tutta una serie di norme relative a disposizioni processuale»: XIX Legislatura, Camera dei deputati, A.C. 2088, *Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 386 di lunedì 25 novembre 2024*. Dal testo dell'intervento pubblicato per esteso in calce al suddetto resoconto stenografico risulta la seguente breve illustrazione: «*Gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recano norme di **coordinamento** con la disposizione, di cui all'articolo 16 del decreto-legge, che attribuisce alla **corte d'appello** la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento o proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal questore*»: in termini, S. KELANI, *Relatrice* (Relazione – A.C. 2088-1), *Testo dell'intervento di cui è stata autorizzata la pubblicazione in calce al resoconto stenografico, ibidem* (enfasi aggiunta).

all'attribuita competenza alla corte d'appello²⁷ (tema su cui v'è traccia di una spiegazione data pubblicamente da un autorevole esponente del governo ma al di fuori della sede parlamentare²⁸).

In ogni caso, pur in assenza di espresse dichiarazioni o relazioni illustrative della *ratio* ispiratrice la modifica dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., la sua genesi emendativa **comune** alle altre modifiche processuali del Capo IV, veicolate in un'unica **sedes materiae** (emendamento n. 16.4), per iniziativa della **stessa proponente**, per di più nella veste di **Relatrice** del d.d.l. di conversione (quindi - si dovrebbe supporre - nel contesto di una proposta emendativa se non organica, quantomeno meditata e coordinata), sembra dato univoco per poter estrarre - in via di primissima lettura - una *intentio legislatoris unitaria* confrontabile e validabile col (conforme) dato *testuale*, facente in più parti riferimento a

²⁷ Cfr. le dichiarazioni dei seguenti deputati: on. R. SCARPA, secondo cui l'emendamento della relatrice 16.4 rappresenta "un'aperta violazione dell'articolo 3 della Costituzione e frutto di una decisione arbitraria e irragionevole"; M.E. BOSCHI, secondo la quale "l'emendamento proposto evidenzia che il previsto trasferimento di competenza alle Corti di appello avrà un impatto assai negativo in tema di carichi di lavoro"; R. MAGI, per il quale l'emendamento 16.4 della relatrice "rappresenta, in realtà, un maxiemendamento a firma di Elon Musk" e costituisce "il cuore «nero» del provvedimento, dal momento che manifesta la reazione del Governo alle pronunce non gradite delle sezioni specializzate del tribunale di Roma"; F. ZARATTI, che con riferimento all'emendamento della relatrice 16.4, ricorda "come l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione abbia comportato ingenti spese prevedendo oltretutto specifici corsi di formazione per i magistrati; ritiene pertanto che il trasferimento di tali competenze alle corti di appello rappresenti evidentemente un dispendio di risorse pubbliche"; L. BOLDRINI, secondo la quale "oltre ad ingolfare gli uffici della corte d'appello e a condurli alla sostanziale paralisi, con l'emendamento 16.4 della relatrice si svilisce la professionalità delle sezioni specializzate in immigrazione dei tribunali di primo grado, che non sono certamente costituite da tutti magistrati accomunati dalle medesime convinzioni"; S. BONAFÈ, secondo la quale la *ratio* dell'intervento recato dall'emendamento 16.4 della relatrice risiede "nell'intento punitivo delle sezioni specializzate dei tribunali che hanno assunto decisioni sgradite al Governo" perché se la *ratio* fosse stata "quella di facilitare il lavoro della magistratura, allora l'obiettivo sarebbe ben lontano, dal momento che sottrae la competenza a sezioni che, anche con dispendio di risorse pubbliche, sono state formate ad hoc per assumere decisioni in una materia molto delicata, per oberare di lavoro ulteriore le corti d'appello [...], strutturalmente in carenza di organico [...]"; G. CUPERLO, per il quale con "l'emendamento 16.4 della relatrice di fatto si spogliano i giudici delle sezioni specializzate delle loro funzioni affidandole ai giudici di corte d'appello che non hanno avuto sinora nessuna competenza in tema di immigrazione e che dovrebbero essere formati nell'arco di un mese"; A. COLUCCI, secondo il quale il meccanismo di non sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato previsto dall'emendamento 16.4 altera "la natura stessa di garanzia che connota il procedimento cautelare e ne tradisca la funzione" e afferma che dai "numeri forniti dall'ufficio statistiche del C.S.M. [...] a seguito delle misure introdotte dal Governo si registrerà un incremento del quaranta per cento dei giudizi di secondo grado e del 30 per cento del numero di procedimenti, comportando un carico straordinario insostenibile, a fronte della strutturale carenza di organico", con conseguente segnalata "irrealizzabilità dell'obiettivo previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza di ridurre del 90 per cento le cause civili entro giugno 2026" e "sostanziale paralisi degli uffici della corte d'appello, con un colpo all'intera giurisdizione, a seguito dell'emendamento 16.4"; M. MAURI, che sull'emendamento in questione ha espresso la "decisa contrarietà del Partito Democratico su una scelta scellerata che viene fatta sulla pelle dei migranti e che rappresenta oltretutto un grave attacco a quella magistratura che il Governo giudica «politicizzata»; E. ALIFANO, che ha espresso "perplexità" con riguardo all'emendamento 16.4 della relatrice "che affida la competenza a decidere sulla convalida del provvedimento di trattenimento del questore alla sezione della Corte d'appello che opera in ambito penale e si occupa dell'esecuzione del mandato di arresto europeo" ed ha censurato "questo sbilanciamento verso l'assetto penale, trovando tra l'altro vergognosa l'equivalenza tra il migrante o l'imputato o condannato oggetto del citato mandato d'arresto"; I. CARMINA, che considera "fallimentare fin dall'origine l'intervento recato dall'emendamento 16.4 della relatrice". Cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, *Bollettino di mercoledì 20 novembre 2024*, 32 ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in *Allegato 2*.

²⁸ Si tratta del discorso del sottosegretario alla Presidenza del consiglio, A. MANTOVANO, al convegno di studi "Giustizia al Servizio del Paese - Il principio di legalità" organizzato dalla Corte dei conti presso l'Istituto di Scienze militari Aeronautiche di Firenze, il 22 novembre 2024: il sottosegretario, dopo aver affermato che il costituzionalismo multilivello "non giunge a consentire al giudice di attingere direttamente da alti principi per decidere quali applicare nel caso concreto, a prescindere dalla legge nazionale, che ha invece esattamente il compito di fissare quelle regole" ha fatto riferimento all'emendamento in questione, in quel momento in discussione alla Camera dei deputati ed ha rivolto all'auditorio questo interrogativo: "**Poiché il trattenimento del migrante costituisce una limitazione della sua libertà, vi chiedo: è più coerente col sistema che il provvedimento di convalida compete a una sezione civile di primo grado, ovvero che sia trattato da quel giudice di appello che da sempre convalida gli arresti a fine di estradizione, e che da quasi vent'anni convalida i mandati di arresto europeo?**". Fonte: Governo italiano - Presidenza del consiglio dei ministri, *Intervento del Sottosegretario Mantovano al convegno di studi "Giustizia al Servizio del Paese - Il principio di legalità"*, 22 Novembre 2024, disponibile alla pagina <<https://www.governo.it/it/articolo/il-principio-di-legalita-nell-et-del-costituzionalismo-multilivello-l-intervento-del>> (sito consultato il 20 dicembre 2024).

segmenti della disciplina in tema di **mandato di arresto europeo** (d'ora in poi, *breviter*: "M.A.E."), talché si può senz'altro sostenere che il Parlamento abbia inteso al contempo:

- con l'inedito **art. 5-bis** d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv., con modif., dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, devolvere integralmente alla **Corte di appello** «*di cui all'art. 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69*»²⁹ in luogo della Sezione specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali [*civili*] - la competenza funzionale a decidere, in *inedita* composizione monocratica, i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento questurile di trattenimento (o di sua proroga) del richiedente protezione internazionale a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, dell'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, t.u.imm., nonché per la convalida delle misure alternative adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 142 del 2014 (artt. 16 e 18-*bis*, comma 1, lett. a);
- col novellato art. 14, comma 6, t.u.imm., prevedere (e limitare) in sede di legittimità la **ricorribilità per cassazione** «*solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen.*», in luogo dell'art. 360 cod. proc. civ. e con osservanza, «*in quanto compatibili*», delle disposizioni «*dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69*» (**art. 18-bis, comma 1, lett. b**);
- con la modifica dell'art. 4 legge 21 febbraio 2024, n. 14, di ratifica ed esecuzione del "Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria", annoverare anche la **Corte d'appello** tra gli organi della giurisdizione italiana competenti per le procedure in materia di immigrazione e protezione internazionale nell'ambito del protocollo (art. 18-*ter*).

4. La questione controversa.

In questo quadro si pone il **dubbio interpretativo** che ci occupa, generato (non già dalla polisemia del dato testuale bensì) dalla **ambiguità** del silenzio legislativo, nella misura in cui l'**incompleta** formulazione tecnica della modifica apportata all'**art. 14, comma 6, t.u.imm.** - che non specifica la Sezione della S.C. chiamata a decidere - costringe l'interprete a dover risolvere il problema di individuare la competenza "interna" *civile* o *penale* della Corte di cassazione.

Segnatamente, l'aver (ri)disciplinato *tempus* e *quomodo* dell'impugnazione dei procedimenti di convalida (o proroga) dei trattenimenti innanzi al giudice di legittimità richiamando il codice di rito **penale** [ricorso per cassazione «*entro cinque giorni [...] solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale*»] in luogo di quello **civile** (art. 360 cod. proc. civ.) senza aver altresì indicato la *sedes* del giudice competente a decidere - quella *civile* o *penale* - potrebbe aver prefigurato **implicitamente** (ovvero avere dato **per presupposta**) una *inedita* competenza della Corte di cassazione **penale**; ciò, però, in una materia da sempre attribuita alla cognizione della

²⁹ Recante «*Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*».

Corte di cassazione **civile** (e, per essa, della **Prima Sezione civile**: v. da ultimo **tabelle di organizzazione triennio 2020-2022**, parte III – Settore civile, Cap. 2, Sezione 1, § 41 *Materie di competenza della sezione: **immigrazione e protezione internazionale***) perché attribuita, in primo grado, al Giudice di pace *civile* ed alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione dei Tribunali (*civili*) ovvero, prima della loro introduzione, alle Sezioni *civili* dei Tribunali ordinari.

Viceversa, proprio il silenzio della disposizione scrutinata potrebbe autorizzare un'opposta lettura esegetica – non del tutto implausibile – secondo la quale il (solo) "trapianto" in *subiecta* materia (pacificamente *civile*) dello speciale modulo (semplificato e accelerato) del ricorso per cassazione (*penale*) previsto in tema di **M.A.E.** per le ipotesi di consenso alla consegna dell'interessato (e, con esso, i correlati adempimenti e termini introduttivi e decisori molto "cadenzati" della procedura "consensuale"), non intaccherebbe la competenza "interna" della Corte di cassazione, che resterebbe autonoma nel determinare – *recte: confermare* – nel proprio progetto organizzativo l'attribuzione *tabellare* della Prima Sezione civile, trattandosi di mera questione relativa ai criteri di distribuzione degli affari.

5. Modifiche in tema di competenza della Corte d'appello sui procedimenti di convalida (o proroga) del provvedimento di trattenimento del richiedente protezione internazionale: cenni.

Prima di esaminare *funditus* le operate modifiche all'art. 14, comma 6, t.u.imm. – e ribadita la sua applicabilità anche a rispetto ai provvedimenti di trattenimento dei cittadini stranieri in posizione di irregolarità nel territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare (art. 10-*ter*, comma 3, t.u.imm.) – per un migliore inquadramento **sistematico** della questione interpretativa che investe, in grado di legittimità, la Corte di cassazione occorre accennare, data anche la comune genesi parlamentare, alla introdotta competenza delle **Corti d'appello** «di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida»³⁰ sui procedimenti di convalida (e proroga) dei provvedimenti **di trattenimento** finora affidati alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea dei Tribunali (*civili*).

In disparte le critiche tecniche che su tale innovazione – nella parte in cui opera una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al diritto di asilo (le Sezioni specializzate) e il giudice competente a giudicare la legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto (v. *postea* § 9) – sono state espresse dal C.S.M. in sede di parere sul d.l. n. 145³¹, per quel

³⁰ Art. 5-bis d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, conv., con modif., dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, come introdotto dall'art. 16 d.l. n. 145 del 2024, conv., con modif., dalla legge n. 187 del 2024.

³¹ Si riporta di seguito per intero – per la parte di interesse – il parere del C.S.M. del 4 dicembre 2024 (in C.S.M., *Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158,*

recante: *Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, loc. cit.*), con riferimento alla questione della devoluzione alle Corti d'appello dei giudizi di convalida sui trattenimenti, affrontata – al momento dell'approvazione della relativa delibera – con riferimento alla proposta di emendamento n. 16.4 non ancora approvata:

«Tale previsione desta alcune perplessità. In primo luogo, non è chiaro quale sia il significato da attribuire all'individuazione del giudice competente mediante rinvio alla legge n. 69 del 2005, recante "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. Se la disposizione dovesse intendersi come finalizzata esclusivamente ad individuare il giudice *territorialmente competente*, il richiamo alla disciplina del mandato di arresto europeo potrebbe risultare superfluo, essendo sufficiente, ai suddetti fini, il riferimento alla sede del questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida. Sembra, dunque, che il richiamo all'art. 5, comma 2, legge 69 del 2005 – a mente del quale "*la competenza a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo appartiene, nell'ordine, alla corte d'appello nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria*" – debba essere interpretato quale attribuzione alla competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo alle Sezioni penali delle Corti d'appello: ad esse, infatti, è tipicamente attribuita, con i provvedimenti organizzativi di ciascun ufficio giudiziario di secondo grado la materia di cui alla legge suddetta.

Poiché, in altri termini, il legislatore ha individuato il giudice competente in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo in quello che dà esecuzione ai mandati di arresto europeo ...l'unico spazio per ritenere che la competenza sulle convalide dei trattenimenti possa essere attribuita alle Sezioni civili delle Corti d'appello è quello di affidare, con provvedimento organizzativo del singolo ufficio, a tali ultime Sezioni anche la materia del MAE e della procedura di consegna.

Se, dunque, in assenza di Sezioni specializzate di secondo grado, la previsione della legge di conversione sembra indicare, sia pure indirettamente, l'attribuzione di questa competenza al giudice penale, vanno formulate alcune considerazioni.

La circostanza che la decisione amministrativa, prima, e giurisdizionale, poi, attengano al tema della limitazione della libertà personale non appare sufficiente a superare il fatto che:

- 1) 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;
- 2) i provvedimenti di trattenimento disposti dal questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter del d.lgs. 142 del 2015, dall'art. 10-ter, comma 3, d.lgs. 286 del 1998, e dall'art. 14, comma 6, del d.lgs. 286 del 1998;
- 3) la decisione di trattenimento ha natura *incidentale* nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata (sino ad oggi) attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva;
- 4) la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto legislatore e C.S.M. a ritenere opportuna, *rectius*, necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo prefigurato dall'emendamento di recente approvazione inciderebbe, di contro, sul carattere unitario ed inscindibile delle questioni attinenti al diritto d'asilo e delle relative procedure, operando una sorte di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari.

L'emendamento in parola invero opera una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Frustra, poi, l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Si tratta di un significativo cambio di prospettiva, che appare difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non solleva criticità, che ha sin qui dimostrato di poter offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che determinerà la necessità di ripensare il funzionamento delle Sezioni (presumibilmente) penali delle Corti d'appello, imponendo anche urgenti adeguamenti tabellari. Ferme restando le irriducibili differenze tra i provvedimenti amministrativi di trattenimento dei richiedenti asilo e le misure privative della libertà personale disposte nell'ambito di procedure giurisdizionali che vedono coinvolte autorità giudiziarie penali degli Stati membri, desta perplessità l'attribuzione della competenza sulle convalide dei primi al giudice di secondo grado. Ed invero, pur a voler circoscrivere la portata organizzativa del principio della specializzazione in *subiecta materia*, sottraendo alle Sezioni specializzate il controllo sulle decisioni del questore di trattenimento o di proroga del trattenimento del richiedente asilo nelle more della definizione della domanda di protezione ed affidandolo al giudice penale, non è chiaro il motivo per cui tale controllo non possa eventualmente essere svolto dal Tribunale ordinario, anziché dalle Corti di appello. In conclusione, la proposta emendativa in commento: - da un lato, stravolge il contenuto normativo del decreto-legge oggetto di conversione in punto di disciplina dei ricorsi avverso le decisioni delle Commissioni Territoriali, nella misura in cui sopprime il reclamo in appello sul merito (appena reintrodotta), pur lasciando ferma la possibilità di reclamo avverso le decisioni sulle istanze di sospensiva: da questo punto di vista, la scelta della legge di conversione sembra, almeno in parte, scongiurare i rischi derivanti da un imprevedibile ma certamente sostanzioso afflusso di contenzioso in uffici giudiziari che non dispongono, allo stato, delle risorse umane e materiali necessarie per gestire la materia della protezione internazionale; - d'altro lato, incrina il consolidato assetto giurisdizionale in tema di convalida dei trattenimenti, sin qui imperniato – per evidenti ragioni di coerenza sistematica (attinenza del trattenimento disposto dal questore con la procedura di accertamento della fondatezza della richiesta di asilo) e di salvaguardia delle esigenze di specializzazione affermate dal Consiglio Superiore della Magistratura e dallo stesso legislatore – sull'attribuzione della relativa competenza alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione».

che qui rileva in punto di disciplina l'art. 16 ha modificato il d.l. n. 13 del 2017, conv., con modif., dalla legge n. 46 del 2017, inserendo un inedito **art. 5-bis** («**Competenza della corte d'appello**»), ai sensi del quale:

*«Per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter, comma 3, quarto periodo, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142 del 2015 è competente la **corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida**».*

Il comma 2 dell'art. 5-bis dispone che, nei predetti procedimenti, la Corte d'appello giudichi in *inedita* **composizione monocratica**: previsione estranea alle norme generali di ordinamento giudiziario ma che sembra trarre diretta ispirazione dalle attribuzioni **monocratiche** del Presidente della Corte d'appello (o magistrato della corte da lui delegato: v. art. 13 legge n. 69 del 2005) in tema di **convalida** dell'arresto eseguito dalla p.g. della persona ricercata inserita nel sistema di informazione Schenghen (S.I.S.) (per una correzione, in via interpretativa, di tali attribuzioni, cfr. Sez. 6 pen., n. 19318 del 06/05/2009, Istrate, Rv. 243538-01³², che ha escluso la competenza del presidente del collegio ad emettere l'ordinanza ai sensi del comma 4 dell'art. 14 legge n. 69 del 2005 di consegna della persona che ha espresso il suo consenso, ancorché il consenso sia stato raccolto da quest'ultimo nell'udienza di convalida dell'arresto).

Per effetto di questa novella, a far data dal 10 gennaio 2025, è divenuta la Corte d'appello l'organo giudiziario competente a decidere, in prime cure, su tutti i casi di **convalida** (e di **proroga**) del trattenimento "amministrativo" sia dei **richiedenti protezione internazionale** sia delle **persone straniere in condizioni di irregolarità**.

Al riguardo della prima categoria di soggetti trattenuti, non pare inutile precisare che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 142 del 2015: «*Ai fini del presente decreto s'intende per: a) **richiedente protezione internazionale o richiedente**: 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*». La norma definitoria individua il momento in cui la qualità di richiedente deve essere riconosciuta, facendo riferimento alla presentazione della domanda di protezione internazionale³³ ma

³² Commentata da G. COLAIACOVO, *Considerazioni in tema di competenza del Presidente della Corte d'appello e consenso alla consegna nel mandato di arresto europeo*, in *Cassazione penale*, 2010, 1032 ss.

³³ La Corte di Giustizia UE, nella sentenza del 25/6(2020, in causa C-36/20, PPU, VL, si è soffermata sull'ampia concezione della nozione di «*richiedente protezione internazionale*», precisando che: "dal tenore letterale della direttiva 2013/32 risulta chiaramente che quest'ultima collega, ripetutamente, la qualità di richiedente protezione internazionale al fatto di aver «presentato» una domanda. Infatti, l'art. 2, lett. c), di tale direttiva definisce il «richiedente» come il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia «presentato» una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva. L'art. 2, lett. b), di detta direttiva definisce la «domanda» come la domanda «rivolta» allo Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Lo stesso vale per l'art. 2, lett. b), della direttiva 2013/33, che definisce il «richiedente» come il cittadino di

anche, alla manifestazione della volontà di invocare una simile misura, sempre che la decisione definitiva non sia stata ancora assunta. La S.C. ha chiarito che lo statuto protettivo previsto dall'ordinamento in favore del richiedente protezione si radica già nel momento precedente a quello della formale presentazione della domanda di riconoscimento della invocata protezione internazionale innanzi alla Commissione territoriale e alla Sezione specializzata costituita nei tribunali distrettuali, e cioè nel momento dell'effettiva manifestazione di volontà del richiedente asilo di avanzare la domanda protettiva (Sez. 1 civ., n. 21910 del 9/10/2020, Rv. 658983-01). È stato altresì precisato che «l'acquisto della qualità di richiedente asilo non dipende quindi dalla abilità e competenza della persona, di formulare in maniera appropriata la richiesta, quanto dall'aver manifestato, anche senza riferirsi in maniera pertinente alle relative procedure, l'esigenza di protezione» (Sez. 1 civ., n. 32070 del 20/11/2023, Rv. 669600-02, non mass. sul punto). La determinazione del momento di assunzione della qualità del richiedente, pertanto, è essenziale per far rientrare quest'ultimo nell'ambito di applicazione delle direttive comunitarie 2013/32/UE e 2013/33/UE alle quali ha dato attuazione il d.lgs. n. 142 del 2015.

Tanto premesso, per effetto della novella legislativa in commento, la Corte d'appello «*di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69*» sarà competente su tutti i seguenti casi di convalida (e proroga) di trattenimento:

- a)** trattenimento cd. "**primario**"³⁴ delle persone straniere libere che presentino una domanda di protezione internazionale (art. 6 d.lgs. n. 142 del 2015);
- b)** trattenimento cd. "**secondario**" delle persone straniere che, già trattenute in un Centro di Permanente per i Rimpatri (C.P.R.), per effetto di un provvedimento di trattenimento adottato ai sensi degli artt. 13 e 14 t.u.imm., presentino una domanda di protezione internazionale;
- c)** trattenimento delle persone straniere provenienti da **Paese d'origine sicuro**³⁵ che abbiano presentato una domanda di protezione internazionale in frontiera o nelle zone di

un paese terzo o apolide che abbia «presentato» una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva, nonché per l'art. 2, lett. a), di tale direttiva, secondo cui la «domanda di protezione internazionale» corrisponde alla richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria».

³⁴ Parlano di trattenimento "primario" e "secondario", 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, 492 ss.

³⁵ La nozione di "Paese sicuro" è disciplinata dal legislatore europeo con la direttiva 2013/32/UE che, all'art. 37, statuisce che gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre una normativa che consenta di designare a livello nazionale Paesi di origine sicuri ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale. La definizione di tale nozione è contenuta nell'allegato I della direttiva procedure, in forza del quale «[u]n paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci 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». L'art. 36 specifica, poi, che «a norma della presente direttiva un paese terzo può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se: a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese, e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di beneficiario». A partire dal 2018, l'Italia, esercitando la facoltà di cui alla direttiva 2013/32, ha previsto la designazione di paesi di origine sicuri attraverso un decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia. A tal fine, l'art. 7-bis d.l. n. 113 del 2018, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 132 del 2018, ha inserito, nel d.lgs. n. 25 del 2008, l'art. 2-bis, rubricato «*Paesi di origine sicuri*», in vigore dal 4 dicembre 2018 al 23 ottobre 2024, il cui comma 1 stabiliva che con «*decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i*

frontiera, ove non abbiano consegnato il passaporto o altro documento equipollente in corso di validità e non abbiano prestato idonea garanzia finanziaria (art. 6-*bis* d.lgs. n. 142 del 2015 per le procedure di frontiera disciplinate dall'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008, introdotto dal d.l. n. 20 del 2023, conv. con modif. dalla legge n. 50 del 2023, su cui v. precedente **relazione** di questo Ufficio su novità normativa n. **84/2023**).

La coeva modifica, recata dall'art. 18-*ter* d.l. n. 145, come convertito, dell'art. 4 legge n. 14 del 2024 attribuisce alla Corte d'appello [di Roma, *NdA*] anche la competenza sulle predette procedure adottate in esecuzione del «*Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023*»;

d) trattenimento dei richiedenti sottoposti alla cd. **procedura Dublino**³⁶, in attesa di essere trasferiti (art. 6-*ter* d.lgs. n. 142 del 2015, che, per il caso in esame, richiede un «*notevole rischio di fuga*» e l'impossibilità di disporre le misure di cui all'art. 14, comma 1-*bis*);

e) trattenimento disposto nei confronti dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di **irregolarità** sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare (art. 10-*ter*, comma 3, t.u.imm.)³⁷.

La competenza della Corte d'appello, sempre in composizione monocratica, è altresì prevista per la convalida delle **misure alternative** al trattenimento (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 ed obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente)³⁸.

L'odierna novella legislativa, infine, con una norma di "**raccordo**" ha altresì previsto che «*[c]ontro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*». Quindi, la coeva modifica proprio dell'art. 14, comma 6, t.u.imm. – quale sarà appresso esaminata – rende da subito evidente come il ricorso per cassazione «*solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale*» sia d'ora in poi previsto quale rimedio impugnatorio degli **stessi provvedimenti adottati dalla Corte d'appello in**

Ministri dell'interno e della giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri». Dal 24 ottobre 2024 – data di entrata in vigore del d.l. n. 158 del 2024 e, in particolare, del suo art. 1 – il comma 1 del succitato art. 2-*bis* (che nel testo previgente rimandava ad un decreto ministeriale l'adozione dell'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2), è sostituito elencando il novero di Paesi di origine da ritenersi sicuri. Si tratta di: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. L'art. 1 d.l. n. 158 del 2024 è "confluito", in sede di conversione, nell'art. 12-*bis* d.l. n. 145.

³⁶ Disciplinata dal Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

³⁷ L'art. 10-*ter* t.u.imm. stabilisce che le autorità conducono presso gli *hotspot* «*lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare*» allo scopo di prestare soccorso e prima assistenza, effettuare le operazioni fotodattiloscopiche e segnaletiche e assicurare le informazioni in materia di asilo, ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e rimpatrio assistito.

³⁸ Previste dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u.imm., richiamato dall'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 142 del 2015.

prime cure per la convalida (o proroga) di **tutti i tipi di trattenimento** dei richiedenti protezione internazionale e delle persone straniere in condizioni di irregolarità.

Riassumendo, si perviene a tale conclusione, sulla base della contemporanea introduzione e/o modifica delle seguenti norme tra loro connesse:

- il novello **art. 5-bis d.l. n. 13 del 2017**, come convertito, istitutivo della competenza della **Corte d'appello** sui procedimenti già di competenza dei Tribunali specializzati di convalida (o proroga) del trattenimento del richiedente protezione internazionale adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis* e 6-*ter* d.lgs. n. 142 del 2015 e delle persone straniere in condizioni di irregolarità di cui all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, t.u.imm. (art. 16, comma 1, d.l. n. 145);
- il richiamo al succitato art. 5-*bis* d.l. n. 13 del 2017 inserito all'interno dell'art. 6, comma 5, **nuovo primo periodo**, d.l. n. 142 del 2015, disciplinante la trasmissione all'organo giudiziario competente per la convalida del provvedimento questurile di trattenimento (art. 18, comma 1, lett. a, n. 1, 1.1. d.l. n. 145);
- il contemporaneo innesto del riferimento alla Corte d'appello (in luogo del Tribunale specializzato), nell'art. 6, comma 5, **ultimo periodo**, e comma **8**, nonché nell'art. 14, comma 6, ultimo periodo, d.lgs. n. 142 del 2015 (art. 18, comma 1, lett. a, n. 1, 1.1., n. 2, n. 3, lett. b, d.l. n. 145);
- il nuovo **comma 5-bis** dell'art. 6 d.lgs. n. 145 del 2015, disciplinante la ricorribilità per cassazione «*ai sensi dell'art. 14, comma 6*», t.u.imm. contro i provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale (art. 18, comma 1, lett. a, n. 2, d.l. n. 145);
- infine, giustappunto, il nuovo art. 14, comma 6, t.u.imm., sui nuovi casi (e modi) di ricorribilità per cassazione delle convalide dei trattenimenti disciplinati dal t.u.imm. (art. 18-*bis*, comma 1, lett. b, n. 1, d.l. n. 145).

5.1. L'individuazione della Corte d'appello competente in tema di M.A.E.: problemi interpretativi.

Sembra utile sottolineare – allo scopo di cogliere tutte le implicazioni di sistema agli stretti fini della problematica che ci occupa – che l'individuazione della Corte d'appello quale giudice competente sulle convalide (o proroghe) dei trattenimenti, a qualunque titolo, delle persone straniere pare essere avvenuta con una tecnica legislativa di non chiara decifrazione.

Invero, il novellatore del 2024 ha attribuito tale competenza – finora tipicamente assegnata ai giudici [*civili*] specializzati di primo grado – alla «*corte d'appello di cui all'articolo 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida*».

Così facendo, a ben vedere ha introdotto non uno ma **due diversi criteri** di determinazione della competenza della Corte d'appello, il cui reciproco rapporto (di interferenza o di sovrapposizione) pone problemi di consistente rilievo che dovranno essere affrontati e risolti mediante provvedimenti organizzativi che ciascun ufficio giudiziario di secondo grado è chiamato ad adottare a stretto giro per recepire, con apposite variazioni tabellari, la novella legislativa (v. *postea* § 8).

Come pure accennato dal C.S.M. in sede di richiamato parere³⁹, tale previsione desta alcune **perplexità** tecniche perché non è chiaro quale sia l'esatto significato da attribuire all'individuazione del giudice competente mediante il suddetto **rinvio** facente riferimento all'**art. 5, comma 2, legge n. 69 del 2005**, a mente del quale «*la competenza a dare esecuzione a un mandato d'arresto europeo appartiene, nell'ordine, alla corte d'appello nel cui distretto l'imputato o il condannato ha la residenza, la dimora o il domicilio nel momento in cui il provvedimento è ricevuto dall'autorità giudiziaria*».

Approfondendo meglio tale aspetto, anzitutto, sembra doversi escludere che questa prima parte della previsione – richiamante, per l'appunto, l'art. 5, comma 2, legge n. 69 cit. – debba intendersi finalizzata ad individuare il giudice **territorialmente competente**, perché a questi specifici fini lo stesso novellatore ha inserito il (successivo) riferimento alla **sede del questore** che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida; riferimento che, altrimenti, non avrebbe alcun altro senso, sicché ad esso va senz'altro attribuito il significato – pacificamente ricavabile dall'interpretazione letterale (v. *retro* § 2) – della determinazione della competenza *ratione loci*.

Inoltre, si volesse interpretare l'operato rinvio all'art. 5, comma 2, legge n. 69 cit. come anch'esso *esclusivamente* finalizzato, come pure il successivo criterio, a individuare il giudice *territorialmente competente*, detto riferimento legislativo alla Corte d'appello competente ex art. 5 all'esecuzione del M.A.E. risulterebbe del tutto **superfluo** (*tamquam non esset*). E ciò contrasterebbe non solo col dato *testuale* ma più in generale col canone ermeneutico di **conservazione del dato giuridico**; inoltre contrasterebbe, altresì, con la surriferita *ratio* unitaria della norma in discorso che, assieme ai successivi innesti relativi al giudizio di legittimità, ha inteso ispirarsi complessivamente alla disciplina dell'esecuzione del M.A.E. (v. *retro* § 3).

Se così è, sembra a questo Ufficio doversi attribuire al primo criterio un **autonomo** significato esegetico di individuazione del giudice competente *ratione materiae*; criterio dettato prioritariamente rispetto al secondo che subito dopo individua il giudice competente *ratione loci*.

Quanto, poi, alle "sovrapposizioni" del primo criterio sul secondo, sembra doversi accedere ad un'interpretazione cd. "**restrittiva**" della disposizione in esame (sulla praticabilità di tale canone ermeneutico v. **Sez. U pen., n. 38810 del 13/06/2022, Banadin, Rv. 283639-01**, richiamata da ultimo da **Sez. U pen., n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, cit., in motiv. § 11**), tale per cui il richiamo all'**intero comma 2** dell'art. 5 legge n. 69 del 2005 dovrebbe risolversi – ed esaurirsi – al fare riferimento alla Corte d'appello competente «*...a dare esecuzione a un mandato di arresto europeo...*», senza implicare gli ulteriori riferimenti alla residenza, dimora o domicilio dell'imputato o condannato

³⁹ cfr. C.S.M., *Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 recante: Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali. Richiesta di apertura pratica al fine di esprimere un parere sul decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, recante: Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*, cit., 26.

da consegnare perché **inconferenti** alla materia dei trattenimenti e comunque **incompatibili** col successivo criterio territoriale della sede del questore che ha emesso il provvedimento di trattenimento.

Si ritiene, in sintesi, che il problematico rapporto intercorrente tra i due diversi criteri di determinazione della competenza – *ratione materiae* e *ratione loci* – della Corte d'appello possa essere risolto ascrivendo all'ampio rinvio operato dal legislatore del 2024 all'art. 5, comma 2, legge n. 69 del 2005 una latitudine più **ristretta** di quella enucleabile dal tenore letterale della norma richiamata, attribuendole così un ambito applicativo più circoscritto (*lex dixit plus quam voluit*), sì da renderlo compatibile col successivo segmento normativo rilevante *ratione loci*.

Dovrebbe pertanto concludersi nel senso che l'art. 16 d.l. n. 145, come convertito, abbia inteso individuare il giudice competente in materia di convalida del trattenimento nella **Corte d'appello che dà esecuzione ai mandati di arresto europeo** e – sia pure attraverso questa formula "ellittica" – abbia inteso **indirettamente** affidarlo alle **Sezioni penali** della Corte d'appello, senza tuttavia innovare il rito applicabile.

Il C.S.M. nel succitato parere si è espresso nel senso che l'unica possibilità per attribuire la competenza sulle convalide dei trattenimenti alle **Sezioni civili** delle Corti d'appello dovrebbe essere quella di affidare, con provvedimento organizzativo del singolo ufficio giudiziario di secondo grado, a tali ultime Sezioni anche la materia del M.A.E. e della procedura di consegna.

Occorrerà attendere i primi provvedimenti tabellari delle Corti d'appello per comprendere come verrà tradotto a livello organizzativo il criterio in questione (v. *postea* § 8).

5.2. La mancata disciplina del rito applicabile.

Per il resto, il legislatore del 2024 non ha "innestato" a questa fase del giudizio sulla convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale e delle persone straniere in condizioni di irregolarità radicata in capo alla Corte d'appello competente in tema di M.A.E. le ulteriori **previsioni** e **tempistiche procedurali** che caratterizzano questo "microsistema" normativo, improntato nell'ambito della legge n. 69 del 2005 sulla **celerità** della procedura che deve traguardare alla effettiva consegna dell'interessato nei tempi massimi stabiliti dalla decisione quadro 2002/584/GAI. Il rito che dovranno applicare le Corti d'appello resta lo stesso.

Questa scelta **differenzia** – come vedremo – le coeve interpolazioni "di dettaglio" operate rispetto al grado di legittimità ove, invece, il novellatore del 2024 ha richiamato *selettivamente* molte previsioni riguardanti sia il **ricorso per cassazione** (*termini* e, soprattutto, *motivi*) sia il **rito applicabile** mutuandole per lo più dalla procedura "consensuale" dell'euromandato, salvo che per i termini di presentazione (giorni cinque) mutuati invece dal rito "ordinario" del M.A.E. (v. *postea* § 6).

6. La modifica dell'art. 14, comma 6, t.u.imm. in tema di ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di convalida (e proroga) dei trattenimenti: analisi.

Ciò chiarito per meglio ricostruire sistematicamente le implicazioni sul rito di legittimità della riformata competenza giurisdizionale a provvedere sulle convalide (o proroghe) dei trattenimenti, per risolvere l'inedito dilemma interpretativo che ci occupa riguardante il successivo **grado di legittimità** pare utile muovere anzitutto dal testo "a fronte" della norma qui di interesse - prima e dopo l'odierna novella - per meglio cogliere *diacronicamente* le novità della nuova formulazione dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., in vigore dal 10 gennaio 2025:

D.lgs. n. 286 del 1998 (t.u.imm.) Art. 14 Esecuzione dell'espulsione	
Testo previgente (fino al 9 gennaio 2025)	Testo modificato dalla legge n. 187 del 2024 (dal 10 gennaio 2025)
<p>[...] 6. Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura.</p>	<p>[...] 6. Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. 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. 69⁴⁰.</p>

Pare utile trascrivere di seguito – tra parentesi quadre – i **richiami** normativi ora inseriti nel comma 6 in disamina, onde apprezzarne per esteso la loro portata applicativa, e al contempo annotare – in carattere ~~barrate~~ – i periodi che sono stati **esclusi** dal novellatore, per cercare di comprendere le ragioni di fondo dell'odierno intervento novellistico:

«Contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione **entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale:**

[a) esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri;

b) inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale;

c) inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità o di decadenza»].

*Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. **Si osservano, in quanto***

⁴⁰ Comma 6 così modificato dall'art. 18-bis, comma 1, lett. b), d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, conv., con modif., dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187.

compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69.

~~[5-bis. Contro l'ordinanza di cui all'articolo 14, comma 5, la persona interessata, il suo difensore e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre ricorso per cassazione, entro tre giorni dalla conoscenza legale dell'ordinanza, solo per i motivi, contestualmente enunciati, di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale.~~

Il ricorso è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento. La presentazione del ricorso sospende l'esecuzione della ordinanza di cui all'articolo 14, comma 4. 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 e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5].

Come è plasticamente evidente dall'**enfasi** del testo di cui sopra, le disposizioni **processual-penalistiche** d'ora in poi applicabili – vuoi per **diretta** previsione, vuoi per **esplicito** rinvio (quest'ultimo – come dimostrato i caratteri barrati – operato *selettivamente*) sono:

- 1) l'**art. 606 cod. proc. pen.** e, al suo comma 1, le sole **lett. a), b) e c)**;
- 2) l'**art. 22, comma 5-bis, legge n. 69 del 2005**, limitatamente ai periodi **secondo** e **quarto** (con espressa esclusione del **primo** e del **terzo** periodo) in tema di M.A.E., materia di cognizione della Corte di appello *Sezione penale*.

La lettura complessiva del riscritto comma 6 dell'art. 14 t.u.imm. enuclea così due *inediti* poli normativi di sicura **matrice processual-penalistica** da analizzare separatamente – per migliore comodità espositiva – ai fini dell'individuazione del significato e dell'ambito applicativo di ciascuno di essi, per poi esaminarli in combinato disposto tra loro onde dimostrare la loro reciproca convergenza tale da dischiudere un univoco (per quanto "dirompente" *ratione materiae*) significato.

6.1. La ricorribilità per cassazione entro cinque giorni per i soli motivi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), cod. proc. pen.: impostazione del problema.

L'art. 18-bis, comma 1, d.l. n. 145 del 2024, come convertito, al **n. 1** della lett. b) aggiunge alla fine del primo periodo dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., le parole: «, *entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale*».

Per l'effetto di questo innesto, a far data dal 10 gennaio 2024 «*contro i decreti di*

convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione entro cinque giorni dalla comunicazione, **solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c)** del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale».

Prima di affrontare il quesito che ci occupa circa i riflessi – **indiretti** (perché inespressi dalla norma *de qua*) – sulla competenza “interna” in *subiecta* materia della Corte (*civile o penale*), due sono le novità esitate **direttamente** dall'operata interpolazione.

Anzitutto i **termini** per proporre ricorso per cassazione si riducono a **cinque giorni** in luogo degli ordinari termini del ricorso per cassazione civile di cui all'art. 360 cod. proc. civ.: di sessanta giorni, se il provvedimento è notificato (art. 325 cod. proc. civ.); di sei mesi, se non è notificato (art. 327 cod. proc. civ.).

In secondo luogo – ed assai più significativamente – si **riducono i motivi** (e, quindi, si **limita** la facoltà di ricorrere) per i quali si può chiedere la **cassazione** dei decreti di convalida (o proroga) dei trattenimenti (e delle misure alternative), che d'ora in poi potranno riguardare, esclusivamente, ai sensi del richiamato **art. 606, comma 1, cod. proc. pen.:**

- **lett. a)** *esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri;*
- **lett. b)** **inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale;**
- **lett. c)** **inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità o di decadenza».**

Il richiamo alla lett. *b)* non sembra affatto pertinente giacché riguarda l'inosservanza o l'erronea applicazione della **legge penale**, all'evidenza non “coinvolta” nella materia dei trattenimenti (se non per i profili generalissimi delle garanzie enucleabili dall'art. 13 Cost.), sicché – a ben vedere – i tre motivi si riducono, in concreto, a **due**.

Non sono denunciabili, ostandovi il chiaro tenore testuale e la tassatività dell'operato rinvio *selettivo* all'art. 606, **lett. a), b) e c)**, cod. proc. pen., le due residue ipotesi di cui alle successive:

- **lett. d)** *mancata assunzione di una prova decisiva, quando la parte ne ha fatto richiesta anche nel corso dell'istruzione dibattimentale limitatamente ai casi previsti dall'art. 495, comma 2, cod. proc. pen.;*
- **lett. e)** *mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame.*

Se è evidente che il mancato richiamo della lett. *d)* dell'art. 606 cod. proc. pen. si spiega in ragione dell'**incompatibilità** nella *subiecta* materia dei trattenimenti del vizio istruttorio afferente alla prova “orale” introdotta nel giudizio di cognizione penale, assai più complessa – per le ricadute che implica in confronto al previgente regime di ricorribilità “piena” ex art. 360, comma 1, nn. 4 e 5, cod. proc. civ. – è la portata del mancato richiamo della successiva **lett. e) dell'art. 606 cod. proc. pen.** Rinviando, sul punto, alla successiva verifica “di impatto” conseguente a questa consistente “riduzione”, in confronto col pregresso regime

processual-civilistico di ricorribilità per cassazione *illimitata* ex **art. 360 cod. proc. civ.** (v. *postea* § 6.1.2), sin d'ora sembra potersi affermare che – ai fini della risolvenda questione – questa modifica in rito, se *isolatamente* considerata, potrebbe non essere ancora *ex se* univocamente cospirante verso l'attribuzione alle Sezioni *penali* della Suprema Corte. Ciò perché, in ipotesi, il legislatore del 2024 potrebbe aver voluto – per (inespresse ma) insindacabili ragioni, rientranti nella propria discrezionalità (quali la circostanza che il trattenimento *amministrativo* dello straniero nei C.P.R. è misura comunque limitativa della libertà personale ex art. 13 Cost.: su tale profilo, v. **relazione** su novità normativa di questo Ufficio n. **84/2023 § 13.1**) – “importare” nella *subiecta* materia il rito impugnatorio del **codice di rito penale** (e, più in particolare, all'interno dell'art. 606 cod. proc. pen., selezionare solo *taluni* casi di ricorso per cassazione sul modello del M.A.E.) senza però rendere *necessitata* la competenza della Sezione *penale* della Cassazione.

Per rispondere al quesito interpretativo che ci occupa occorrerà semmai – come vedremo più avanti – interpretare questa (prima) modifica processuale in combinato disposto con quella successiva, direttamente evocante altra parte della disciplina interna sul M.A.E., quest'ultima a sua volta richiamata a fini di individuazione del giudice competente in prime cure (v. *supra* § 5).

6.1.1. L'art. 22, comma 5-bis, primo periodo, legge n. 69 del 2005: contenuto.

Prima di esaminare nel dettaglio la seconda interpolazione contenente l'operato richiamo all'art. 22, comma 5-*bis*, **secondo e quarto periodo**, legge n. 69 del 2005, ed anzi proprio per meglio comprendere questo richiamo applicativo («*Si osservano...*») al rito impugnatorio della procedura “consensuale” dell'euromandato, giova ricordare che lo stesso comma 5-*bis* dell'art. 22 legge n. 69, al suo **primo periodo** - non a caso poi escluso dal novellatore del 2024 per averlo previamente già “**incorporato**” -, reca la seguente previsione:

«**5-bis.** *Contro l'ordinanza di cui all'articolo 14, comma 5⁴¹, la persona interessata, il suo difensore e il procuratore generale presso la corte d'appello possono proporre ricorso per cassazione, entro tre giorni dalla conoscenza legale dell'ordinanza, solo per i motivi, contestualmente enunciati, di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale*».

Analoga previsione, con termini per ricorrere di poco più lunghi, è contenuta nel **comma 1** dello stesso art. 22 legge n. 69 cit., relativamente alla procedura ordinaria in cui non vi sia stato consenso della persona richiesta in consegna:

«**1.** *Contro la sentenza di cui all'articolo 17, la persona interessata, il suo difensore e il*

⁴¹ Si tratta dell'ordinanza emessa, all'esito dell'apposita udienza, dalla Corte d'appello dopo che la persona richiesta in consegna abbia espresso il proprio consenso (irrevocabile). «[...] La lettura equivale a notificazione alle parti, anche se non presenti, che hanno diritto ad avere copia del provvedimento. L'ordinanza, decorso il termine per la proposizione del ricorso previsto dall'articolo 22, comma 5-*bis*, è immediatamente comunicata al Ministro della giustizia, che provvede a informare le competenti autorità dello Stato membro di emissione e altresì, quando non è stato presentato ricorso e l'ordinanza dispone la consegna, il Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia. Quando è stato proposto ricorso [per cassazione, NdA], il Ministro della giustizia informa le competenti autorità dello Stato membro che l'avvenuta proposizione dell'impugnazione è il motivo che ha impedito l'adozione della decisione definitiva sull'esecuzione del mandato di arresto nel termine di dieci giorni successivi all'espressione del consenso».

procuratore generale presso la corte di appello possono proporre **ricorso per cassazione, entro cinque giorni**⁴² dalla conoscenza legale della sentenza, **solo per i motivi, contestualmente enunciati, di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale**».

In entrambi i casi, si tratta della (rinnovata) disciplina *speciale* del **ricorso per cassazione** avverso la decisione della Corte d'appello [*penale*] sulla persona richiesta in **consegna** in esecuzione di M.A.E., come modificata dall'art. 18 d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10⁴³.

Per quel che qui rileva, quanto al giudizio di impugnazione, da un confronto con la disciplina anteriore emerge che il legislatore delegato del 2021 ha soppresso una delle caratteristiche precipue del rimedio impugnatorio: ovvero la possibilità, ammessa dal previgente comma 1 dell'art. 22 legge n. 69 del 2005, di proporre ricorso per cassazione «*anche per il merito*» (come già in materia di estradizione)⁴⁴. Ché anzi, il ricorso per cassazione – sia nella procedura “ordinaria” sul M.A.E. (comma 1)⁴⁵ sia in quella, celerissima, “consensuale” (comma 5-*bis*) – si può proporre solo per **violazione di legge** (processuale e penale)⁴⁶ in linea – come ricorda la Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo del 2021⁴⁷ – «con la **significativa riduzione** del materiale sottoposto al vaglio» della Corte di appello e con i «**ridisegnati confini** della sua valutazione»⁴⁸. A quest'ultimo proposito, va ricordato come il d.lgs. n. 10 del 2021 abbia compiuto una estesa manovra di espungimento delle molte ipotesi domestiche di “rifiuto” di consegna contemplate nell'originario testo della legge n. 69⁴⁹; ciò per meglio riallineare la disciplina interna delle cause ostantive alla decisione

⁴² Termine dimezzato da dieci a cinque rispetto all'originaria previsione.

⁴³ Recante «*Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117*», in *Gazzetta Ufficiale - serie generale* - n. 30 del 5 febbraio 2021. In dottrina, sul d.lgs. n. 10 del 2021 in generale: M. BARGIS, *Meglio tardi che mai. Il nuovo volto del recepimento della decisione quadro relativa al M.A.E. nel d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10: una prima lettura*, in *Sistema penale*, 2021, n. 3, 63 ss.; G. COLAIOCOVO, *La nuova disciplina del mandato d'arresto europeo tra esigenze di semplificazione della procedura e tutela del diritto di difesa*, in *Diritto penale e processo*, 2021, n. 7, 868 ss.; G. LATTANZI-E. LUPO, *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. VI, Milano, 2021, 517 ss.; M.R. MAGLIULO, *Novità legislative interne*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, n. 3, 508 ss.; V. Picciotti, *La riforma del mandato di arresto europeo. Note di sintesi a margine del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10*, in *La legislazione penale*, 12 aprile 2021.

⁴⁴ Sul punto M. BARGIS, *op. cit.*, 97; V. PICCIOTTI, *op. cit.*, 31; definisce “epocale” questa innovazione G. COLAIOCOVO, *La nuova disciplina*, cit., 875, nt. 55, spiegando che, sin dall'introduzione del codice di rito del 1913, la cognizione nel merito della Suprema Corte di cassazione ha rappresentato una peculiarità delle impugnazioni in materia di estradizione. V. già V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale penale italiano*, II ed., Torino, 1924, 99. Per una efficace ricostruzione del quadro giurisprudenziale formatosi sull'ambito della cognizione della Corte di cassazione sotto la disciplina previgente, CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, *Sesta sezione penale, Rassegna di giurisprudenza sul mandato di arresto europeo*, a cura di E. CALVANESE-G. De AMICIS, Roma, 119 ss.

⁴⁵ Su cui v., per tutti, V. PICCIOTTI, *op. cit.*, 31 ss.

⁴⁶ È utile ricordare che già le prime stesure della legge di recepimento del 2005 della decisione quadro sul M.A.E. ipotizzavano di limitare il ricorso per cassazione alla sola violazione di legge: cfr. L. MARCHIARO, *Il controllo richiesto mediante il ricorso per cassazione*, in L. KALB (a cura di), *Mandato di arresto europeo e procedure di consegna*, Milano, 2005, 467 ss.

⁴⁷ Cfr. XVIII Legislatura, Camera dei deputati, Atto del governo sottoposto a parere n. 201, recante «*Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*», leggibile in <<https://www.camera.it/leg18/682?atto=201&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=2>>.

⁴⁸ *Relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo, cit., 50 (enfasi aggiunta).

⁴⁹ Erano venti le cause ostantive elencate solamente dall'art. 18 nell'originaria versione della legge n. 69 del 2005, cui si aggiungevano altre ipotesi disseminate nel testo di legge: sul punto v. G. IUZZOLINO, *La decisione sull'esecuzione del mandato di arresto europeo*, in M. BARGIS-E. SELVAGGI (a cura di), *Mandato di arresto. Dall'extradizione alle procedure di consegna*, Torino, 2005, 278 ss.

quadro 2002/584/GAI⁵⁰. Dunque, in quest'ottica di **snellimento** dell'oggetto della procedura di consegna⁵¹ si spiega la correlata «**semplificazione** dei ricorsi, operata **limitando la facoltà di ricorrere in cassazione** ai soli casi previsti dalle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen.»⁵².

Come emerge già da questo (primo) confronto sistematico con la disciplina *speciale* sul M.A.E., il legislatore dell'immigrazione del 2024 ha "trapiantato" al giudizio di impugnazione sulle convalide (o proroghe) dei trattenimenti (o misure alternative) dei richiedenti protezione e delle persone straniere fermate in condizioni di irregolarità – materia contestualmente devoluta, nel grado inferiore, alla Corte d'appello competente per il M.A.E. in luogo delle Sezioni specializzate dei Tribunali (v. *retro* § 5) – il modulo di (semplificata e spedita) ricorribilità per cassazione dell'ordinanza pronunciata dalla Corte d'appello [*penale*] nel caso di procedura "consensuale" ma col termine di **cinque giorni** mutuato dal modello "ordinario" del comma 1.

Giova rammentare che le strettissime cadenze temporali – come ulteriormente contratte dal legislatore delegato del 2021 – nel rito M.A.E. trovano evidente ragione nell'*habeas corpus* e nella necessità di chiudere l'intera procedura di consegna (effettiva) del cittadino interessato o del residente nel rispetto degli stringenti termini (novanta giorni, quaranta nei casi di consenso dell'interessato, salve circostanze "eccezionali"⁵³) fissati dalla decisione quadro 2002/584/GAI⁵⁴ e ribaditi dall'art. 1, comma 3-bis, legge n. 69 (secondo cui le autorità competenti devono eseguire il M.A.E. «*con la massima urgenza*»⁵⁵).

Ora tali tempistiche sono state imposte *ex abrupto* alla materia dei trattenimenti, la quale, tuttavia, nel quadro della disciplina unionale di riferimento, esige il rispetto del diritto di difesa col conseguente obbligo degli Stati membri di normare **termini ragionevoli** e azioni necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un **ricorso effettivo** (art. 46 direttiva 32/2013/UE e, più in generale, art. 47 della CDFUE). Potrebbero profilarsi, pertanto, criticità rispetto ai nuovi termini – soli cinque giorni per ricorrere per cassazione – che potrebbero rendere eccessivamente difficile, in concreto, l'accesso al rimedio impugnatorio⁵⁶.

⁵⁰ Leggendo la Relazione illustrativa che accompagnava lo schema di decreto legislativo, tradotto poi nel d.lgs. n. 10 del 2021, emerge che, nell'economia della riforma, da un lato stesse l'intento di rendere più agevole la cooperazione tra Stati e aderire alle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, perseguita attraverso lo sfondamento delle cause ostative e, dall'altro, invece, la volontà di continuare ad applicare quelle che presidiano i diritti fondamentali: cfr. *Relazione illustrativa* allo schema di decreto, cit., 21 e 27.

⁵¹ Cfr., tra gli altri, G. COLAIACOVO, *La nuova disciplina*, cit., 874.

⁵² In termini, *Relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo, cit., 50 (enfasi aggiunta).

⁵³ Cfr. V. PICCIOTTI, *op. cit.*, 31.

⁵⁴ Evidenzia questa necessità G. COLAIACOVO, *La nuova disciplina del mandato di arresto europeo*, cit., 876.

⁵⁵ Nel senso che la speditezza della procedura sul M.A.E. costituisce uno degli aspetti più problematici della materia, soprattutto alla luce di alcune tendenze che prediligono la definizione in tempi rapidi a detrimento del diritto di difesa o della necessità di svolgere accertamenti esaustivi, v. G. COLAIACOVO, *Speditezza delle procedure e compressione del diritto di difesa nel mandato di arresto europeo* (nota a Sez. F., n. 29895 del 27/07/2021), in *Diritto di difesa*, 4 novembre 2021.

⁵⁶ In tema di ragionevolezza dei termini procedurali, con riferimento alla procedura prioritaria, ma con principi che ben possono essere applicati nel caso di specie, si è espressa la Corte di giustizia UE nella sentenza *H.I.D. e B.A.* (CGUE, 31 gennaio 2013, causa C-175/11, *H.I.D. e B.A.*, punto 75), statuendo che "l'istituzione di una procedura prioritaria come quella oggetto dei procedimenti principali deve pienamente consentire l'esercizio dei diritti che la direttiva in parola conferisce ai richiedenti asilo [...]. Questi ultimi, in particolare, devono poter beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande, permettendo così all'autorità accertante di compiere un esame equo e completo di tali domande nonché di garantire che i

6.1.2. Le ricadute della riduzione dei casi di ricorribilità per cassazione rispetto al pregresso regime: breve rassegna.

Prima di esaminare l'altra modifica disposta in seno all'art. 14, comma 6, t.u.imm., può essere utile compiere un'immediata "verifica d'impatto" sulla **riduzione** dei casi di ricorribilità per cassazione – d'ora in poi possibile nelle forme dell'art. 606 cod. proc. pen. in sostanza per le sole ipotesi di **violazione di legge** – rispetto ai casi di ricorribilità "piena" per **tutti i motivi** elencati nell'**art. 360 cod. proc. civ.**, in mancanza di una specifica previsione contraria.

Occorre premettere che - come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale - incide sulla "libertà personale ogni misura che comporti una coazione fisica della persona, salvo che la restrizione della libertà di disporre del proprio corpo che ne consegue abbia carattere momentaneo e del tutto trascurabile" e che una tale nozione "copre anzitutto le misure che determinino la coazione della persona a rimanere in un determinato luogo, come il suo arresto o fermo, o a fortiori la sua detenzione in un istituto penitenziario o in un centro di permanenza temporanea per stranieri, oggi centro di permanenza per i rimpatri (su quest'ultima ipotesi, sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001)"⁵⁷. Da tempo, il giudice delle leggi ha statuito che la forza del precetto costituzionale dell'art. 13 impone una "accezione piena" del controllo che spetta al giudice della convalida: "un controllo che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione - l'accompagnamento alla frontiera - che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento"⁵⁸.

La motivazione del provvedimento che dispone il trattenimento, pertanto, deve dare conto della sussistenza delle condizioni legislativamente imposte per disporre tale misura di privazione della libertà personale e il controllo del giudice su tale motivazione deve, in ossequio al disposto dell'art. 13 della Costituzione, essere un controllo "pieno".

Tanto premesso, a prescindere da quello che sarà il giudice di legittimità *tabellarmente* competente a decidere sui ricorsi per cassazione proposti secondo la nuova disciplina – *penale* o *civile* (in ogni caso nelle forme dell'art. 606 cod. proc. pen.) – i vizi denunciabili sono d'ora in poi senz'altro **ridotti** rispetto al pregresso regime processual-civilistico, come dimostra il confronto *sincronico* tra l'art. 360 cod. proc. civ. e l'art. 606, comma 1, **lett. a), b e c)**, cod. proc. pen.:

Art. 360 cod. proc. civ.	Art. 606 cod. proc. pen.
Le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado possono essere impugnate con ricorso per cassazione: 1) per motivi attinenti alla giurisdizione; 2) per violazione delle norme sulla competenza, quando	1. Il ricorso per cassazione può essere proposto per i seguenti motivi: a) esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri;

richiedenti non siano esposti a pericoli nel loro Paese d'origine". Inoltre, è la stessa direttiva "procedure" a stabilire che «gli Stati membri possono superare i termini laddove necessario per assicurare un esame adeguato e completo della domanda di protezione internazionale» (art. 31, par. 9, seconda parte).

⁵⁷ Par. 4.1.1.1., Corte cost. n. 203 del 2024.

⁵⁸ Par. 5, Corte cost. n. 105 del 2001.

<p>non è prescritto il regolamento di competenza;</p> <p>3) per violazione o falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro;</p> <p>4) per nullità della sentenza o del procedimento;</p> <p>5) per omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.</p>	<p>b) inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale;</p> <p>c) inosservanza delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità o di decadenza;</p> <p>d) mancata assunzione di una prova decisiva, quando la parte ne ha fatto richiesta anche nel corso dell'istruzione dibattimentale limitatamente ai casi previsti dall'articolo 495, comma 2;</p> <p>e) mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame.</p>
--	---

La "misura" della portata dell'operata "contrazione" dei casi di ricorribilità in cassazione è ricavabile dalle principali fattispecie esaminate dalla Cassazione civile in sede di esame dei ricorsi proposti avverso i decreti di convalida e proroga del trattenimento, per **omessa, contraddittoria e insufficiente motivazione**, ai sensi degli artt. 360, comma 1, **nn. 4 e 5**, cod. proc. civ., vizi che sul versante del codice di rito penale corrisponderebbe alla **lett. e) dell'art. 606 cod. proc. pen.**, non richiamata dalla novella.

In virtù della formulazione dell'art. 360 cod. proc. civ. introdotta dalla riforma del 2012, come chiarito da **Sez. U civ., n. 8053 del 7/04/2014, Rv. 629830-01**, la richiamata modifica normativa ha avuto l'effetto di limitare il vizio di motivazione, quale oggetto del sindacato di legittimità, alle fattispecie nelle quali esso si converte in violazione di legge, con la conseguenza che è divenuta denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuti in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione.

Alla luce di tali principi, Sez. 1 civ., ord. n. 30178 del 31/10/2023, Rv. 669291-01, ha ritenuto sussistente il vizio di **motivazione apparente**, denunciabile in sede di legittimità, nel provvedimento di proroga del trattenimento con cui il Giudice di pace si è limitato a un mero richiamo delle motivazioni della Questura ("Ritenute fondate le motivazioni della Questura di ... che qui integralmente si richiamano, unitamente al verbale d'udienza odierno"), senza alcuna disamina delle difese del ricorrente riportate nel verbale d'udienza e senza alcuna esplicitazione, pur sintetica, delle ragioni di condivisione delle argomentazioni della Questura e finanche neppure delle ragioni giustificative della proroga.

Con riferimento alla mancanza di motivazione, Sez. 6-1 civ., ord. n. 10743 del 3/05/2017, Rv. 651965-01, ha cassato la decisione del giudice di pace che aveva convalidato

il trattenimento di un cittadino straniero entrato in Italia a seguito di un'operazione di soccorso in mare (e destinatario di un ordine di respingimento), limitandosi ad affermare che il cittadino straniero non era comparso "per motivi di salute ed esigenze di prevenzione". Nella decisione in esame, la S.C. ha affermato che il giudice di pace aveva omesso, nella motivazione, di indicare le ragioni del rigetto dell'eccezione svolta dal difensore, di violazione del diritto di difesa del proprio assistito, ex art. 14 t.u.imm. e 24 Cost., conseguente alla sua mancata conduzione all'udienza, precisando che tale difetto assoluto di motivazione sul punto costituisce, di per sé, vizio sufficiente all'annullamento del provvedimento impugnato.

Sez. 1 civ., ord. n. 4777 del 14/02/2022, Rv. 669598-02, inoltre, ha accolto il ricorso proposto da un cittadino straniero avverso la decisione del Giudice di pace che, in sede di proroga del trattenimento, aveva omesso di accertare se il ricorrente si fosse "sottratto ai controlli di frontiera", come prevede la disposizione normativa posta a fondamento del decreto di espulsione, ovvero se, come dedotto dalla difesa, lo stesso fosse stato sottoposto a fotosegnalamento, in seguito ad un controllo effettuato ed occasionalmente collegato all'operazione di soccorso marittimo, una volta giunta nel porto di Pantelleria la nave a bordo della quale lo stesso era trasportato. La S.C. ha statuito che l'omissione di tale accertamento rende assolutamente inadeguata la motivazione del provvedimento di proroga, con la conseguenza che lo stesso è stato cassato senza rinvio, essendo ormai trascorso il termine perentorio – coincidente con la scadenza del primo segmento temporale del trattenimento – per provvedere legittimamente.

Sez. 3 civ., ord. n. 13172 del 17/05/2021, non mass., ha annullato un decreto di proroga del trattenimento del tutto privo dell'indicazione delle ragioni per le quali poteva essere prorogato per la quarta volta un periodo di trattenimento del ricorrente in un C.P.R., in attesa delle condizioni per l'espatrio. Nel caso portato all'attenzione della S.C., la motivazione consisteva nell'apposizione di due "crocette" su un modulo prestampato con cui ci si limitava ad affermare la sussistenza dei presupposti della convalida, riferita oltretutto ad un periodo di proroga dapprima indicato in "ulteriori 30 giorni" e, nello spazio immediatamente successivo, "di ulteriori 15 giorni"; a fronte di tali elementi, la Corte, rilevata l'assenza di un percorso argomentativo volto a motivare le ragioni della misura prevista che consiste nella limitazione della libertà personale e che è stata imposta senza una comprensibile motivazione e per una durata incerta, ha dichiarato nullo il provvedimento di proroga del trattenimento.

Sez. 6-1 civ., ord. n. 2826 del 31/01/2023, Rv. 666896-01, dopo aver ricordato, nel solco della lettura costituzionale delle disposizioni sulla convalida del trattenimento e della sua proroga (cfr. Corte Cost. n. 105 del 2001), la portata dell'obbligo di motivazione del provvedimento di convalida quale manifestazione dell'effettività della verifica svolta dal giudice, ha cassato, in relazione ad un motivo di ricorso proposto per motivazione inesistente ed apparente, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., il decreto di convalida del trattenimento adottato dal Giudice di pace, poiché non risultava effettuata dal giudice alcuna verifica su quanto allegato in ordine al precedente trattenimento e sull'esistenza o meno di un nuovo provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter, t.u.imm.

(vigente *ratione temporis*).

Con riferimento alle ipotesi di trattenimento dei soggetti in condizione di irregolarità ex art. 10-ter t.u.imm., e, segnatamente, in merito all'**omessa motivazione** del decreto di convalida in merito alla tempestività e completezza dell'informazione sulla possibilità di accesso immediato alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, da ultimo Sez. 1 civ., n. 12128 del 6/5/2024, non mass., dopo aver ricordato i principi affermati da Sez. 1 civ., n. 32070 del 20/11/2023, Rv. 669600-01⁵⁹, ha cassato il decreto impugnato rilevando come non fossero state prese in alcuna considerazione le allegazioni del ricorrente in ordine all'assenza di un effettivo adempimento dell'obbligo informativo.

Questa breve disamina delle pronunce della Cassazione civile rivela come, sino ad ora, la S.C. ha effettuato, «in virtù del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, la cui conformazione e concreta limitazione è garantita dalla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost.» (Sez. 1 civ., n. 6064 del 28/02/2019, Rv. 653101-01) un controllo penetrante della **sufficienza** ed **adeguatezza** della **motivazione** dei decreti adottati in sede di convalida e proroga del trattenimento che, alla luce della novella, potrebbe non poter più essere possibile.

6.2. Il richiamo all'art. 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, legge n. 69 del 2005 in tema di M.A.E. "consensuale": implicazioni di disciplina.

Passando ora all'altra coeva modifica operata in seno all'art. 14, comma 6, t.u.imm., l'art. 18-bis, comma 1, d.l. n. 145, come convertito, al **n. 2** della lett. b) vi aggiunge, dopo il secondo periodo, il seguente **nuovo periodo** ai sensi del quale:

«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».

Questa seconda interpolazione sembra rivelare più esplicitamente della precedente (v. *retro* § 6.1.) l'intenzione del legislatore del 2024 (in esito all'approvazione dell'emendamento n. 16.4) di volersi ispirare (anche) rispetto al giudizio di legittimità al "microsistema" di consegna per l'esecuzione di un euromandato⁶⁰ e, segnatamente, alla procedura "consensuale" caratterizzata nella legge n. 69 del 2005 da termini ancor più **rapidi** di quella ordinaria; intenzione "storica" non palesata ma di certo tradotta *testualmente* col trapianto nella *subjecta* materia dei trattenimenti "amministrativi" delle persone straniere del modulo differenziato dettato dall'art. **22, comma 5-bis, legge n. 69 del 2005**.

Dopo aver riprodotto, nel periodo precedente dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., il

⁵⁹ Così massimata da questo Ufficio: "Ai sensi dell'art. 10-ter del d.lgs. n. 286 del 1998, deve essere assicurata a tutti gli stranieri, condotti per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso gli appositi punti di crisi, un'informazione, completa ed effettiva, sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, trattandosi di un obbligo diretto ad assicurare la correttezza delle procedure di identificazione e a ridurne i margini di errore operativo; detto obbligo sussiste anche nel caso in cui lo straniero non abbia manifestato l'esigenza di chiedere la protezione internazionale, posto che il silenzio ovvero una eventuale dichiarazione incompatibile con la volontà di richiederla, che deve in ogni caso essere chiaramente espressa e non per formule ambigue, non può assumere rilievo se non risulta che la persona è stata preventivamente compiutamente informata".

⁶⁰ In argomento, prima della novella del 2021, cfr. già G. COLAIACOVO, *Il "microsistema" di consegna differenziato per il cittadino e per il residente al vaglio della Corte costituzionale*, in *Cassazione penale*, 2010, 665 ss.

contenuto del primo periodo dell'art. 22, comma 5-*bis*, recante i **vizi denunciabili** (limitati) ed i **termini** (ridotti) del **ricorso per cassazione** nelle forme dell'**art. 606 cod. proc. pen.** [e non più dell'art. 360 cod. proc. civ.], in questo ulteriore segmento normativo si dispone – *selettivamente* – l'osservanza (*id est*: l'applicazione) della disciplina del ricorso per cassazione dell'ordinanza che conclude la procedura "consensuale" sul M.A.E. «*in quanto compatibile*».

Come già rappresentato nella "griglia" normativa (v. *retro* § 6) in particolare:

a) il secondo periodo del comma 5-*bis* concerne le **modalità** di presentazione del ricorso per cassazione e gli **adempimenti** a cura della cancelleria della Corte d'appello, con le (stringenti) **tempistiche** di evasione («*Il ricorso è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento*»);

b) il quarto periodo richiamato concerne invece le **modalità procedurali** e i tempi di **fissazione** e di **decisione** del giudizio di legittimità («*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 e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5*»). Gli adempimenti indicati al suddetto **comma 5** – anch'esso applicabile per effetto di questo "rinvio" nel "rinvio" – riguardano le **comunicazioni** al ministero della giustizia («*Copia del provvedimento è immediatamente trasmessa, anche a mezzo telefax, al Ministro della giustizia, che, fuori dei casi di cui al comma 6, provvede ad informare le competenti autorità dello Stato membro di emissione ed altresì, quando la decisione è di accoglimento, il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia*»).

Entrambi i suddetti richiami imporrebbero svariate considerazioni.

A fattor comune basti ricordare, in sintesi, che nel rito "consensuale" previsto per l'euromandato il ricorso per cassazione va depositato alla cancelleria (e non nelle forme dell'art. 582, comma 2, cod. proc. pen.) della Corte di appello *penale* che ha emesso il provvedimento; dopodiché, la suddetta cancelleria, «*con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo*», lo trasmette alla cancelleria centrale *penale* della Corte di cassazione unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento. Il procedimento, dopo la registrazione, viene trasmesso alla **Sesta Sezione penale** competente *tabellarmente* in materia di M.A.E. secondo i criteri tabellari vigenti. La Sesta Sezione Penale della 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 e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza*».

Quando la Corte di cassazione annulla con rinvio, trasmette immediatamente gli atti «*con precedenza assoluta su ogni altro affare e, comunque entro il giorno successivo al deposito della decisione completa di motivazione, al giudice di rinvio*» (art. 22, comma 6, legge n. 69

del 2005). Negli altri casi, la cancelleria della Sesta Penale provvede alle immediate comunicazioni al ministero della giustizia che, a sua volta, provvederà ad informare le competenti autorità dello Stato membro (art. 22, comma 5, legge n. 69 del 2005).

6.2.1. Le modalità (derogatorie) di presentazione del ricorso.

Scomponendo, ancor più nel dettaglio, il contenuto del richiamato secondo periodo del comma 5-*bis*, va sottolineata la *specialità* della disciplina impugnatoria dettata dalla legge sul M.A.E. – ora resa applicabile anche alla materia delle convalide dei trattenimenti – secondo la quale il ricorso per cassazione deve essere presentato **unicamente presso la cancelleria** della corte d'appello (cioè del giudice che ha emesso il provvedimento in prime cure: v. *retro* § 5) e non nelle forme generali dell'art. 582, comma 2, cod. proc. pen.

Sul punto, la norma *derogatoria* surrichiamata, inserita dal d.lgs. n. 10 del 2021, ha recepito, a fini di speditezza, quell'indirizzo di legittimità che già reputava inapplicabile in tema di M.A.E. l'art. 582, comma 2, cod. proc. pen., perché ritenuto **incompatibile** con le esigenze di **celerità** che improntano la *ratio* ispiratrice di questo sottosistema normativo, il cui obiettivo è agevolare la più rapida cooperazione giudiziaria tra gli Stati UE (così Sez. 6 pen., n. 22819 del 23/07/2020, Ben Achur, Rv. 280114-01; conf. Sez. 6 pen., n. 22820 del 23/07/2020, Ben Achur, non mass.; Sez. 6 pen., n. 22821 del 23/07/2020, Be Achur, non mass.; Sez. F. pen., n. 23953 del 20/08/2020, Fiore, Rv. 279546-01; Sez. F. pen., n. 23954 del 20/08/2020, Bazzani, non mass.; Sez. 2 pen., n. 47125 del 22/12/2021, Tonuzi, Rv. 282810-01).

6.2.2. Le tempistiche di decisione (contestuale) del ricorso.

Quanto, invece, al quarto periodo del comma 5-*bis* cit., la riduzione a **sette giorni** (dalla ricezione degli atti dalla corte d'appello) del termine per la celebrazione dell'udienza (non partecipata) in cassazione, all'esito della quale la decisione, già completa di motivazione, deve essere adottata, designano **tempistiche e modalità decisorie** la cui strettissima cadenza temporale – anche in questo caso ora imposta *ex abrupto* alla materia dei trattenimenti – è giustificata nel sottosistema normativo in tema di M.A.E. in ragione della necessità di garantire «l'effettività del vaglio richiesto sull'ordinanza emessa dalla corte di appello, altrimenti impedito dal sopraggiungere dell'esecuzione della consegna»⁶¹. Tant'è che in quel microsistema il legislatore delegato del 2021, al fine di consentire il rispetto dei nuovi e più brevi termini introdotti, ha inserito l'art. 27-*bis* alla legge n. 69 che consente l'invio telematico degli atti tra gli uffici giudiziari.

6.2.3. I mancati richiami: valenza esegetica.

Il novellatore del 2024 non ha richiamato i periodi primo e terzo del comma 5-*bis* dell'art.

⁶¹ In termini, *Relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo, cit., 50.

22 legge n. 69 del 2005, come modificata nel 2021.

Anche questi mancati richiami alla legge sul M.A.E. paiono assumere valenza esegetica perché denotano una *intenzionale* opera di selezione – per ciò solo da ritenersi meditata – compiuta in sede novellistica dal legislatore del 2024.

Sulle ragioni del mancato richiamo del primo periodo, già si è detto sopra (v. *retro* § 6.1.1.).

Sulle ragioni del mancato richiamo in *subiecta* materia del terzo periodo («*La presentazione del ricorso sospende l'esecuzione della ordinanza di cui all'articolo 14, comma 4*») occorre osservare che esse risiedono nella (preesistente) previsione di segno opposto – non modificata dal decreto in commento, come convertito – secondo la quale il ricorso per cassazione **non sospende** l'esecuzione della misura del trattenimento.

Qui si coglie una netta **divergenza** di disciplina tra la materia dei trattenimenti (*non sospensione* in pendenza del ricorso per cassazione) e il "microsistema" M.A.E. (**sospensione** in pendenza del ricorso per cassazione). Difatti, il d.lgs. n. 10 del 2021 ha inserito la previsione che riconosce espressamente l'**effetto di sospendere** l'esecuzione dell'ordinanza con cui la Corte d'appello assume la decisione sulla consegna, quando la persona richiesta ha espresso il proprio consenso, al precipuo fine di evitare le **distonie** segnalate dalla dottrina cui dava luogo la precedente disciplina non sospensiva⁶². Come spiega la Relazione illustrativa dello schema di decreto del 2021, con questa «significativa» innovazione in tema di M.A.E. «si è in tal modo garantita l'**effettività** del vaglio richiesto sull'ordinanza emessa dalla corte di appello, altrimenti **impedito** dal sopraggiungere dell'esecuzione della consegna»⁶³.

6.3. La lettura d'insieme delle due previsioni. Provvisorie conclusioni.

Si è autorevolmente affermato che «il dovere di rispettare il dato testuale della legge non esclude, ma implica, la necessità di un esame coordinato della singola disposizione con altre previsioni di pari rango, anche allo specifico fine di individuare il significato e l'ambito applicativo di ciascuna di esse, se siano tutte riferite alla disciplina dell'identica vicenda e si pongano in reciproci rapporti d'interferenza» (così **Sez. U pen., n. 12759 del 14/12/2023, dep. 2024, cit., in motiv. § 10**).

Attenendosi a tale autorevole principio giurisprudenziale, le odierne interpolazioni dell'art. 14, comma 6, t.u.imm., lette nel loro insieme, paiono convergere e deporre per la tesi della *intenzionale* "incorporazione" alla materia delle convalide dei trattenimenti delle **regole** e delle **tempistiche processual-penalistiche** del ricorso per cassazione in tema di M.A.E., con specifico riguardo alla procedura di consegna "consensuale".

Se con riferimento alla fase della convalida dei trattenimenti il novellatore si è limitato ad affidare la materia alla cognizione della Corte d'appello competente in tema di M.A.E. in luogo del giudice *civile* specializzato, senza imporre le ulteriori tempistiche e scansioni

⁶² Il difetto era stato segnalato da M.R. MARCHETTI, *Mandato d'arresto europeo*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. II, t. 1, Milano, 550; cfr. altresì G. COLAIACOVO, *La nuova disciplina*, cit., 876.

⁶³ In termini, *Relazione illustrativa* allo schema di decreto legislativo, cit., 50.

procedurali di quel modello *speciale* processual-penalistico, con riguardo alla successiva fase di impugnazione, in Cassazione, di tali provvedimenti si è spinto persino oltre, ma sempre guardando alla disciplina *speciale* dell'euromandato: ha infatti "incorporato" e al contempo esplicitamente richiamato brandelli normativi dell'art. 22, comma 5-*bis*, legge n. 69 del 2005 e, al contempo, ne ha *selettivamente* escluso altri. Così facendo ha dimostrato:

- di aver **consapevolmente** guardato a questo "microsistema" normativo quale modello decisorio processual-penalistico da "importare" in *subiecta* materia;
- di aver **indirettamente voluto** che fosse il giudice *penale* ad occuparsene anche – o soprattutto, vista la portata così minuziosa degli operati richiami normativi – in sede di legittimità.

Sembra implausibile opinare diversamente e supporre che richiami così estesi alla normativa **processual-penalistica** sul M.A.E. e tradotti in maniera così stringente e minuziosa – quantomeno rispetto al giudizio di legittimità – possano essere stati compiuti dai proponenti senza avere avuto la *consapevolezza* (e, quindi, senza aver *vuluto*) della circostanza che questa materia è trattata, *tabellarmente*, da giudici (di merito e di legittimità) delle Sezioni *penali*.

Per sostenere questa tesi "riduttiva" della portata riformista, occorrerebbe muovere dal presupposto che l'avvento della disciplina M.A.E. alla materia dei trattenimenti sia stato motivato dal riformatore del 2024 dalla sola ragione di volerne richiamare le stringenti **tempistiche** procedurali e non anche le implicazioni in tema di competenza "interna".

7. Un confronto sistematico: l'art. 24 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109. Differenze e precisazioni in tema di riparto di giurisdizione.

Le provvisorie considerazioni sopra tratte secondo le quali la legge di conversione n. 187 del 2024 sembra indicare, sia pure indirettamente, l'attribuzione della competenza "interna" in materia di convalide (o proroghe) dei trattenimenti dei richiedenti asilo e delle persone straniere in condizioni di irregolarità al giudice *penale* anche in grado di legittimità potrebbero trovare ulteriore conferma, *a contrario*, all'esito del confronto con il sistema delle impugnazioni avverso le decisioni della **Sezione disciplinare** del Consiglio Superiore della Magistratura.

Invero, in tema di procedimento disciplinare dei magistrati, il ricorso per cassazione è introdotto nelle forme del **codice di rito penale**⁶⁴ ma è giudicato dalle **Sezioni Unite civili** della Cassazione. Ciò perché è un'espressa previsione di legge – e non già l'interprete o la prassi – a prevederlo. Si tratta dell'ipotesi disciplinata dall'art. **24 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109**, che di seguito si riporta per esteso:

⁶⁴ Anche al processo disciplinare innanzi al C.S.M. si applicano le norme del codice di procedura penale sul dibattimento in quanto compatibili: cfr. art. 18, comma 4, d.lgs. n. 109 del 2006.

Art. 24

***Impugnazioni delle decisioni della sezione disciplinare
del Consiglio superiore della magistratura***

1. L'incolpato, il Ministro della giustizia e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione possono proporre, contro i provvedimenti in materia di sospensione di cui agli articoli 21 e 22 e contro le sentenze della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, ricorso per cassazione, **nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale**. Nei confronti dei provvedimenti in materia di sospensione il ricorso non ha effetto sospensivo del provvedimento impugnato.
2. La Corte di cassazione decide a **sezioni unite civili**, entro sei mesi dalla data di proposizione del ricorso⁶⁵.

Orbene, l'attribuzione alle **Sezioni Unite civili** della Cassazione della competenza a decidere sul ricorso per cassazione proposto da un magistrato avverso una decisione della Sezione disciplinare del C.S.M. – proponibile, in mancanza di specifica previsione contraria, per tutti i motivi elencati nell'art. 360 cod. proc. civ., atteso che tale ricorso è soggetto alle norme generali del rito civile (così già **Sez. U civ., n. 9092 del 13/09/1997, Rv. 507952-01**, ribadita da **Sez. U civ., n. 16615 del 27/07/2007, non mass. sul punto**) – laddove, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 109 del 2006, come modificato dall'art. 1, c. 3, della legge 24 ottobre 2006, n. 269, il ricorso in parola può ormai essere proposto nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale (v. **Cass. Sez. U civ, n. 24305 dell'1/12/2010, Rv. 615602, e Cass. Sez. U civ, n. 14430 del 9/06/2017, non mass. sul punto**) - è stata **espressamente** stabilita in forza di previsione normativa *ad hoc*: segnatamente, con l'art. 1, comma 3, lett. o), legge 24 ottobre 2006, n. 269⁶⁶, che ha in tal senso **modificato** il comma 2 dell'art. 24 d.lgs. n. 109 del 2006, la cui originaria versione, in conformità ai criteri e principi direttivi della legge-delega 25 luglio 2005, n. 150⁶⁷, prevedeva invece che la decisione della Cassazione fosse delle Sezioni Unite **penali**⁶⁸ (cfr. tra le prime applicazioni di

⁶⁵ Comma 2 così sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. o), della legge 24 ottobre 2006, n. 269. L'originaria versione era la seguente: «La Corte di cassazione decide a **sezioni unite penali**, entro sei mesi dalla data di proposizione del ricorso» (enfasi aggiunta).

⁶⁶ Recante «Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario», in *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 248 del 24 ottobre 2006, entrata in vigore l'8 novembre 2006. In dottrina, a prima lettura, sulle novità apportate dalla legge n. 269 del 2006 in genere, cfr.: S. BELTRANI, *Come (ri)cambia l'illecito disciplinare*, in *Diritto e giustizia*, 2006, n. 41, 88 ss.; L. DI PAOLA, *Pm e giudici, così cambiano gli illeciti*, *ivi*, 2006, n. 42, 111; A. SCOLA, *Nuovo commentario minimo alla riformata riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Il foro amministrativo-C.d.S.*, n. 7-8, 2327 ss.

⁶⁷ Cfr. art. 1, comma 7, lett. l), n. 2, legge 25 luglio 2005, n. 150 (cd. riforma Castelli): «7. Nell'attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f), il Governo si attiene, per quel che riguarda la procedura per l'applicazione delle sanzioni disciplinari, ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] l) prevedere che [...] 2) la Corte di cassazione decida a sezioni unite penali, entro sei mesi dalla data di proposizione del ricorso;».

⁶⁸ Su tale modifica legislativa, v. A. SCOLA, *op. ult. cit.*, 2360 s., il quale ricorda che prima dell'ultima modifica, la competenza apparteneva già alle Sezioni Unite civili in base al regolamento di esecuzione della legge n. 195 del 1958 (istitutiva del Consiglio superiore della magistratura), la quale ultima, a sua volta, originariamente contemplava la

questo correttivo, **Sez. U civ., n. 25815 dell'11/12/2007, Rv. 601079-01**⁶⁹; sulle conseguenze della procedibilità del ricorso secondo il codice di rito civile, cfr. **Sez. U civ., n. 16615 del 27/07/2007, Rv. 598242-01**⁷⁰; con riferimento normativa anteriore, cfr. **Sez. U civ., n. 15143 del 28/11/2001, Rv. 550718-01**⁷¹).

Proprio questo confronto sistematico, lungi dal confermare la praticabilità di una perdurante attribuzione in capo alla Prima Sezione **civile** della S.C. dei ricorsi per cassazione proposti nelle forme dell'art. 606 cod. proc. pen. avverso le convalide (e le proroghe) dei trattenimenti decisi dalla corte d'appello, sembra semmai dimostrare il **contrario**, essendo stata necessaria - in questa fattispecie assunta a confronto sistematico - un'espressa previsione legislativa per *rettificare* un'attribuzione che, inizialmente, era stata prefigurata in capo alla Sezione *penale* della Corte. Come a dire che il rinvio (generalizzato o meno che sia) alle norme che disciplinano il processo penale dinanzi al giudice di legittimità sembra implicare - come *regola*, salva espressa previsione di legge *contraria* - l'individuazione delle Sezioni *penali* come giudice competente dell'impugnazione.

Giova infine ricordare che nell'ambito delle prime applicazioni della suddetta modifica operata con la legge n. 269 del 2006, le Sezioni Unite civili della Corte, dovendosi determinare sulle conseguenze della procedibilità del ricorso per cassazione indirizzato alle sezioni unite *penali* (come previsto nel vigore dell'originaria versione del d.lgs. n. 109 del 2006) anziché *civili* (come stabilito con la legge n. 269 cit.), ne hanno escluso l'improponibilità, nel rilievo - che assume valenza di **principio generale** valevole di essere rammentato in questa sede perché esclude un problema di **riparto di giurisdizione** - secondo il quale «*sia i giudici penali che quelli civili appartengono alla magistratura ordinaria ed esercitano la medesima*

competenza giurisdizionale delle sezioni Unite *penali*, proprio come avrebbe stabilito la legge-delega n. 150 del 2005, sul punto attuata dal d.lgs. n. 109 del 2006.

⁶⁹ Così massimata da questo Ufficio: «Le sentenze della Sezione disciplinare del C.S.M., emesse nei procedimenti disciplinari promossi successivamente al 19 giugno 2006 (data di entrata in vigore del d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, ai sensi dell'art. 32), sono impugnabili - secondo la disciplina a regime introdotta dall'art. 24 dello stesso decreto, come modificato dall'art. 1, comma 3, della legge n. 269 del 2006 - dall'incolpato, dal Ministero della giustizia, nonché dal P.G. presso la Corte di cassazione "nei termini e con le forme previsti dal codice di procedura penale" (come sancito dal primo comma) e, tuttavia, il ricorso deve essere deciso, entro sei mesi dalla data di proposizione, non più dalle Sezioni Unite penali come stabilito dall'originario testo del secondo comma, bensì dalle **Sezioni Unite civili**, delle quali la predetta legge n. 269 del 2006 ha ripristinato la competenza, prevedendo la successiva trasmissione ad esse dei ricorsi ancora pendenti dinanzi alle Sezioni unite penali (art. 32-*bis* del medesimo d.lgs. n. 109 del 2006, aggiunto dall'art. 1, comma 3, lett. q), della legge n. 269 del 2006).

⁷⁰ Così massimata da questo Ufficio: «Il ricorso per cassazione proposto da un magistrato avverso una decisione della Sezione disciplinare del C.S.M. sotto la vigenza della disciplina anteriore al d.lgs. n. 109 del 2006 ed indirizzato alle Sezioni Unite penali anziché a quelle civili, non è da qualificare come improponibile, in quanto sia i giudici penali che quelli civili appartengono alla magistratura ordinaria ed esercitano la medesima *potestas iudicandi*; ad esso, tuttavia, individuandosi appunto nelle Sezioni Unite civili il giudice competente a conoscere della relativa impugnazione, si applicano, in virtù di un rinvio generalizzato, le norme che disciplinano il processo civile, donde, oltre alla verifica della prospettazione di uno o più motivi riconducibili all'art. 360 cod. proc. civ., alla S.C., in detta composizione, è devoluto il controllo circa la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge per l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso secondo il codice di rito civile, con l'ulteriore conseguenza che, se risulta proposto (come nella specie) avverso un provvedimento pubblicato successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 (di riforma del processo civile di cassazione), esso deve contenere, a pena di inammissibilità, i quesiti di diritto imposti dal nuovo art. 366-*bis* cod. proc. civ.».

⁷¹ Così massimata da questo Ufficio: «Il sistema delle impugnazioni avverso le decisioni della Sezione disciplinare del C.S.M. - previsto dagli art. 17 ultimo comma della legge 24 marzo 1958 n. 195 e dall'art. 60 del d.P.R. 16 settembre 1958 n. 916 - è regolato, per quanto attiene alle forme, i termini e le condizioni di ammissibilità, dalla legge processuale civile, e segnatamente dall'art. 360 cod. proc. civ., con la conseguenza che il ricorso contro i detti provvedimenti deve contenere, a pena d'inammissibilità, l'esposizione (sommatoria) dei fatti di causa, ai sensi dell'art. 366, comma 1, cod. proc. civ., in modo da consentire, per il principio dell'autosufficienza del ricorso, una cognizione chiara e completa dei fatti che hanno determinato la vicenda processuale e delle posizioni attraverso la semplice lettura del ricorso. (...)».

potestas iudicandi» (così **Sez. U civ., n. 16615 del 27/07/2007, cit.**, che ha richiamato **Sez. U civ., ord. interl. n. 14696 del 13/07/2005, Rv. 582813-01**, secondo cui «la questione relativa all'attribuzione al giudice ordinario penale o civile della *potestas iudicandi* in materia di opposizione avverso il provvedimento di liquidazione delle spese in favore del custode, adottato ai sensi dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, non attiene ad un problema di riparto di giurisdizione, sul quale devono pronunciarsi le Sezioni Unite ai sensi dell'art. 374, primo comma, cod. proc. civ., non essendo configurabile una questione di giurisdizione rispetto a decisioni rimesse a collegi e sezioni civili ovvero penali di un medesimo tribunale»; conf. **Sez. U civ., ord. interl. n. 28266 del 21/12/2005, Rv. 585954-01**; **Sez. U civ., n. 17206 del 14/11/2003, Rv. 568169-01**; **Sez. U civ., n. 709 del 22/01/2002, Rv. 551728-01**; **Sez. U civ., ord. interl. n. 10959 del 25/05/2005, Rv. 580683-01**, secondo cui «il giudice civile e il giudice penale, essendo entrambi magistrati ordinari, esercitano l'identico potere giurisdizionale, sicché una violazione delle norme relative alla ripartizione degli affari civili e penali non pone un problema di difetto di giurisdizione»; conf. **Sez. U civ., n. 26949 del 18/12/2006, Rv. 594000-01**; **Sez. U civ., ord. n. 18189 del 29/07/2013, Rv. 627256-01**⁷²).

Né a diverse conclusioni può giungersi con riferimento ai principi affermati dalle **Sezioni Unite penali** in merito al disposto dell'art. 28 cod. proc. pen. (**Sez. U pen., n. 491 del 29/09/2011, dep. 2012, Pistor, Rv. 251265-01**; Sez. 1 pen., n. 45773 del 2/12/2008, Stara, Rv. 242573-01; Sez. 1 pen., n. 31843 del 15/03/2019, Gip Trib. Sassari, Rv. 276822-01), atteso che il diverso enunciato di tale norma rispetto alle disposizioni del rito civile «è alla base del differente orientamento della Cassazione in sede penale» (in questi termini **Sez. U civ., n. 38596 del 6/12/2021, Rv. 663248-01**⁷³).

8. Cenni organizzativi in tema di competenza delle Corti d'appello.

Come indicato nei § 5 e § 5.1., l'art. 16 d.l. n. 145, come convertito, ha inteso individuare il giudice competente in materia di convalida del trattenimento nella Corte d'appello che dà esecuzione al mandato di arresto europeo.

Le intuibili difficoltà organizzative che una siffatta modifica è destinata a provocare e la conseguente necessità – come segnalata dal C.S.M. – «di ripensare il funzionamento delle Sezioni (presumibilmente) penali delle Corti d'appello, imponendo anche urgenti adeguamenti tabellari»⁷⁴ spiegano le diverse soluzioni adottate dalle Corti d'appello, così come risultanti

⁷² In applicazione del principio, Sez. U civ. hanno dichiarato inammissibile, ove qualificato come regolamento di giurisdizione, il ricorso proposto avverso alcune ordinanze cautelari, con cui l'adito giudice civile aveva ritenuto inammissibili le domande, con le quali l'istante aveva invocato l'adozione di provvedimenti necessari a consentirgli di difendersi personalmente in un giudizio penale pendente a suo carico, dopo che analoga pretesa era stata disattesa dal giudice di quest'ultimo.

⁷³ Così massimata da questo Ufficio: «L'ordinanza del giudice civile che abbia reputato competente un giudice penale del medesimo ufficio non è impugnabile con regolamento di competenza ai sensi dell'art. 42 cod. proc. civ., atteso che la distinzione tra le varie sezioni – anche civili e penali – del medesimo tribunale si riferisce a mere articolazioni interne di un unico ufficio, con la conseguente esclusione della possibilità di qualificare le rispettive attribuzioni come "questione di competenza" nel processo civile, dovendosi altresì escludere l'applicazione, sia in via diretta che in via analogica, delle soluzioni normative sancite dall'art. 28 cod. proc. pen.».

⁷⁴ In questi termini, il citato parere del C.S.M. del 4 dicembre 2024.

dai provvedimenti organizzativi che sino alla data di redazione della presente relazione è stato possibile consultare.

Il Presidente della Corte d'Appello di Roma, preso atto del numero di convalide di trattenimento adottate nel 2023 dalla Sezione specializzata del Tribunale civile di Roma, dell'impossibilità della Corte d'appello (presso la quale pendono 25.000 processi civili e 40.000 processi penali) a far fronte alle nuove competenze e delle carenze di organico, ha, previo interpello, disposto l'applicazione, a tempo pieno e per la durata di un anno, di sei giudici della Sezione specializzata in materia di immigrazione e protezione internazionale alla Corte d'appello. Nel provvedimento in esame non è precisato se tale applicazione sarà disposta in favore della Sezione *penale* o della Sezione *civile* della Corte d'appello, ma dalla motivazione dello stesso (e, segnatamente, dal riferimento al fatto che i consiglieri del penale, i quali fronteggiano "41.765 pendenze con 55 consiglieri, che non possono certo essere gravati, ad organico invariato, di nuove competenze..."), appare evidente come i giudici del Tribunale saranno applicati presso una **Sezione civile** della Corte d'appello e non presso una Sezione *penale*.

La Corte d'appello di Palermo, con provvedimento di variazione tabellare del 24 dicembre 2024, ha assegnato alla Prima Sezione **civile** della Corte d'appello la competenza a trattare "le convalide e proroghe dei provvedimenti di trattenimento dei cittadini stranieri adottati dai Questori del distretto nonché i reclami avverso i provvedimenti dei giudici di primo grado relativi alla sospensione dell'esecutività dei dinieghi della protezione internazionale". Nel provvedimento in esame, dato atto dell'organizzazione della Corte d'Appello palermitana (che prevede tre Sezioni civili e una Sezione Lavoro), si è sottolineato come, considerato che la Prima Sezione civile, sino all'entrata in vigore del d.l. n. 13 del 2007, è stata competente a trattare procedimenti in materia di impugnazione e art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008 e che ha, pertanto, acquisito una specifica competenza in materia, "sia coerente ed opportuno che anche i procedimenti attribuiti *ex novo* alla competenza della Corte d'appello vadano assegnati alla Prima Sezione civile".

Anche il Presidente della Corte d'Appello di Milano, letta la proposta di modifica tabellare presentata dal Presidente della Sezione Quinta civile, tabellarmente competente a trattare la materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, considerate le peculiarità della nuova materia attribuita alla Sezione (e, in particolare, "il rango dei diritti coinvolti nella decisione, afferenti alla materia della libertà personale, della libera circolazione degli stranieri sul territorio dello Stato, diritti coperti da garanzia costituzionale", "il termine di 48 ore a disposizione del giudice per fissare l'udienza decorre dal deposito della richiesta di convalida del Questore ed il termine di 48 ore per depositare la decisione dalla scadenza del primo termine", "la necessità per il giudice di procedere all'audizione del richiedente, con la partecipazione del difensore, e, di regola di un interprete, nei termini sopra indicati", "le pluralità delle contestazioni che il ricorrente può muovere al provvedimento di trattenimento"), preso atto dei dati relativi al numero di convalide di trattenimento disposte dal Tribunale nel 2024 (pari a 176) e del presumibile carico mensile medio della Sezione (16

convalide), ha disposto la variazione tabellare al capitolo delle tabelle di organizzazione 2024/2024, relativo alla **Quinta Sezione civile**, assegnando alla stessa la trattazione dei procedimenti di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 145.

Per la Corte d'Appello di Torino, in esito alla pubblicazione della l. n. 187 del 2024 è stata istituita una nuova Sezione civile (**Settima Sezione civile** – protezione internazionale) e, all'esito di un bando di concorso, preso atto che nessun magistrato del Settore civile ha presentato domanda, è stata disposta l'assegnazione d'ufficio di sette consiglieri (delle Sezioni civili).

Sino alla data di redazione della presente relazione, acquisite informazioni presso le diverse corti d'appello, non consta che alcuna di esse abbia assegnato i procedimenti in materia di convalida e proroga dei trattenimenti alle Sezioni penali.

9. Possibili distonie applicative.

Le inedite attribuzioni della competenza su tutti i tipi di convalida (e proroga) dei trattenimenti alle Corti d'appello «*di cui all'art. 5, comma 2, della legge 22 aprile 2005, n. 69, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida*» e la coeva previsione della ricorribilità avverso i decreti di convalida (e proroga) dinanzi alla Corte di cassazione «*per i soli motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale*» secondo «*le disposizioni di cui all'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69*» presentano aspetti di possibile **criticità**.

In primo luogo, non può non richiamarsi quanto già sottolineato nel parere del C.S.M. del 4 dicembre 2024 in merito all'operata "scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto". Per quanto attiene, infatti, ai decreti di convalida e proroga del trattenimento disposto nei confronti dei richiedenti protezione internazionale (e, dunque, per i trattenimenti diversi da quelli di cui all'art. 10-ter t.u.imm.), in esito alle nuove attribuzioni di competenza (ove si optasse per l'assegnazione di tali procedimenti alle Sezioni penali della Corte d'appello e della Corte di cassazione) il giudice della protezione internazionale continuerà ad esaminare la domanda volta a valutare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria (o della protezione complementare), mentre il giudice (penale) si occuperebbe del diverso procedimento della convalida del trattenimento. La dubbia coerenza di tale scissione si apprezza in modo ancor più evidente con riferimento alle ipotesi di trattenimento nei confronti dei richiedenti protezione internazionale provenienti dai paesi di origine sicura. In tali casi, infatti, secondo i principi enunciati dalla S.C. (Sez. 1 civ., n. 33398 del 19/12/2024, in corso di mass. e Sez. 1 civ., ord. interl. n. 34898 del 30/12/2024, in corso di mass.), in ossequio a quanto statuito dalla Corte di giustizia (Grande Sezione) nella sentenza in data 4 ottobre 2024 con riguardo al dovere di **esame completo** ed ex **nunc** imposto dall'art. 46,

par. 3, della direttiva 2013/32/UE, letto anche alla luce dell'art. 47 CDFUE, il giudice ordinario, sia in sede di esame della domanda di protezione internazionale, che in sede di convalida del trattenimento, ha il potere-dovere di esercitare il sindacato di legittimità del decreto ministeriale, nella parte in cui inserisce un certo paese di origine tra quelli sicuri, ove esso contrasti in modo manifesto con la normativa europea vigente in materia, anche tenendo conto delle fonti istituzionali e qualificate di cui all'art. 37 della direttiva 2013/32, aggiornate al momento della decisione. Si assisterebbe, pertanto, ad una duplicazione di sindacato giurisdizionale sulla sussistenza dei presupposti di legittimità della designazione di un certo paese di origine come sicuro, in sede di esame della domanda di protezione internazionale ed in sede di convalida di trattenimento.

In secondo luogo, ove si optasse per l'attribuzione della competenza sui ricorsi avverso i decreti di convalida (e proroga) di tutti i tipi di trattenimento in esame ad una Sezione *penale* (quale dovesse essere individuata *tabellarmente* competente) della Corte di cassazione – come la *voluntas legislatoris* e il richiamo al codice di rito penale sembrerebbe autorizzare – non può non evidenziarsi una situazione distonica caratterizzata dalla contemporanea presenza di materie che resterebbero assegnate alla **Prima Sezione Civile** – relative alle **opposizioni avverso i decreti di espulsione** – ed altre devolute alla competenza della Sezione penale (quale sarà ritenuta) tabellarmente competente – quelle relative all'esame dei ricorsi avverso i decreti di convalida e proroga dei trattenimenti. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, va infatti ricordato che alla Prima Sezione civile è devoluto l'accertamento, seppure incidentale, della decisione sulla "manifesta illegittimità" del provvedimento espulsivo, che può consistere anche nella situazione di inespellibilità della persona straniera, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14 t.u.imm. in relazione all'**art. 5 par. 1, CEDU** (cfr., *ex multis*, Sez. 1 civ., ord. n. 7672 del 16/03/2023, non mass.; Sez. 1 civ., n. 7829 del 20/03/2019; Sez. 6-1 civ., ord. n. 5750 del 7/03/2017, Rv. 644175-01)⁷⁵. Solo a titolo di esempio Sez. 1 civ., n. 20075 del 22/7/2024, Rv. 672082-01, ha affermato che, anche nel giudizio di opposizione all'espulsione il giudice di pace deve tenere conto del rischio che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare del cittadino straniero, prendendo specificamente in esame la natura e l'effettività dei suoi legami familiari, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale e l'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il suo Paese d'origine (tutti elementi la cui avvenuta valutazione o meno sarà poi sindacata dalla Prima sezione civile).

Alla Prima sezione civile resta, pertanto, devoluto il sindacato sull'atto presupposto che - in ossequio al disposto degli artt. 8 e 9 della direttiva 2013/33, nonché al considerando 15 e al considerando 20 della stessa, come già interpretati nella sentenza Corte di Giustizia UE,

⁷⁵ In tal senso, del resto, si è espressa anche la giurisprudenza europea, secondo la quale, «per determinare se l'articolo 5 § 1 della Convenzione è stato rispettato, è opportuno operare una distinzione fondamentale tra i titoli di detenzione manifestamente non validi - ad esempio quelli emessi da un tribunale al di fuori della sua sfera di competenza - e i titoli di detenzione che sono *prima facie* validi ed efficaci fino al momento in cui vengono annullati da un altro giudice interno» (cfr. Corte EDU, 8/02/2011, *Seferovic c. Italia*; Corte EDU, 1/12/2009, *Hokic e Hrustic c. Italia*).

Grande Sezione, 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU (ECLI:EU:C:2016:84), nella sentenza Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU (ECLI:EU:C:2020:367), nella sentenza Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) dell'8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21 (ECLI:EU:C:2022:858), e nella sentenza della Corte di Giustizia UE (Quarta Sezione) del 14 settembre 2017, causa C-18/16 (ECLI:EU:C:2017:680) – richiede una valutazione che non può escludere un sindacato anche sulla motivazione dell'atto, necessario per verificare se, nel caso di specie, sia stata adottata una misura in ossequio ai principi di necessità e proporzionalità.

Ancora, non può non essere sottolineato come la devoluzione della competenza sulla convalida e proroga di tutti i trattenimenti alle Sezioni civili delle Corti d'appello rivelerà una intuibile distonia rispetto all'attribuzione di competenza sui ricorsi avversi i predetti provvedimenti alla Sezione penale della Corte di cassazione.

I redattori:

Martina Flamini e Aldo Natalini

Il Vice Direttore
Angelo Caputo

Il Direttore Aggiunto
Antonietta Scrima

Il Direttore
Alberto Giusti