



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 3 LUGLIO 2025, N. 96

Testo

Materia

Immigrazione – Libertà personale

Tipologia di decisione

Sentenza di inammissibilità

Oggetto della q.l.c.

Art. 14, co. 2, *decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, come sostituito dall'art. 3 *decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130* (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, in *legge 18 dicembre 2020, n. 173*

Parametri

Art. 2 Cost.; art. 3 Cost.; art. 10, co. 2, Cost.; art. 13, co. 2, Cost.; art. 24 Cost.; art. 25, co. 1, Cost.; art. 32 Cost.; art. 111, co. 1, Cost.; art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 5, § 1 CEDU¹

Massima

- L'art. 14, co. 2 d. lgs. n. 286/1998 è incostituzionale nella parte in cui omette di disciplinare i modi in cui può essere limitata la libertà personale dei soggetti trattenuti nei CPR, rinviando a tal fine a meri atti amministrativi prefettizi. Tuttavia, tale *vulnus* non può essere rimosso dalla Corte con sentenza di accoglimento, difettando nell'ordinamento analoga disciplina di cui allargare, in ipotesi, l'ambito applicativo.

Moniti/Inviti al legislatore

- La pronuncia, seppur implicitamente, suggerisce al legislatore di intervenire per disciplinare in modo chiaro ed esaustivo i “modi” del trattenimento, la tutela giudiziaria dei trattenuti e l'autorità competente, oltre a predisporre strumenti processuali adeguati.

¹ La sentenza prende in considerazione anche profili che non sono oggetto di questo report.

Profili d'interesse

- Il mancato rispetto della riserva assoluta di legge in materia di limitazione alla libertà personale ben avrebbe potuto orientare la Corte verso l'accoglimento della questione, in luogo dell'inammissibilità, trattandosi di disciplina non costituzionalmente necessaria.

Precedenti connessi²

Sulla libertà personale e sull'assoggettamento fisico all'altrui potere

- C. cost., *sentenza 30 maggio 2025, n. 76*;
- C. cost., *sentenza 4 dicembre 2023, n. 212*;
- C. cost., *sentenza 20 febbraio 2023, n. 25*;
- C. cost., *sentenza 26 maggio 2022, n. 127*;
- C. cost., *sentenza 27 gennaio 2022, n. 22*;
- C. cost., *sentenza 27 luglio 2018, n. 180*;
- C. cost., *sentenza 10 aprile 2001, n. 105*;
- C. cost., *sentenza 9 luglio 1996, n. 238*.

Estratto della motivazione

10.2. – [D]eve innanzi tutto ribadirsi che la misura del trattenimento degli stranieri presso il CPR, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i «casi», ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto [...].

Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale.

Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inadeguata a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale.

È appena il caso di rilevare che il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che «[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro [...] sono adottate dal prefetto, sentito il

² La sentenza prende in considerazione anche profili che non sono oggetto di questo report.

questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico».

Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale.

Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i «modi» di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.

[...]

11. – Non di meno, le questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma vanno dichiarate inammissibili – analogamente a quanto statuito dalla sentenza n. 22 del 2022 in relazione a quelle concernenti le REMS – atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i «modi» del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi.

[...]

Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale.