CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **5/2004** (ECLI:IT:COST:2004:5)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **FLICK**
Camera di Consiglio del **15/10/2003**; Decisione del **18/12/2003**
Deposito del **13/01/2004**; Pubblicazione in G. U. **21/01/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28182**
Atti decisi:

N. 5

SENTENZA 18 DICEMBRE 2003 - 13 GENNAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter,* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi con ordinanze del 29 novembre 2002 dal Tribunale di Ferrara e del 14 gennaio 2003 (n. 5 ordd.) dal Tribunale di Torino rispettivamente iscritte ai nn. 99, 184, 185, 186, 187 e 248 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 11, 15 e 19, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2003 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con ordinanza emessa il 29 novembre 2002 il Tribunale di Ferrara ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), nella parte in cui punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno lo straniero che, «senza giustificato motivo», si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* del medesimo articolo.

Il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, di essere investito del processo penale nei confronti di quattro stranieri extracomunitari, imputati del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 per essersi trattenuti, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine, ad essi impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* dello stesso articolo, di lasciare detto territorio entro il termine di cinque giorni.

Ad avviso del rimettente, la norma impugnata violerebbe il principio di tassatività della fattispecie penale sancito dall'art. 25 Cost., in quanto la formula «senza giustificato motivo», che descrive uno degli elementi costitutivi dell'ipotesi criminosa contestata, risulterebbe talmente indeterminata da rimettere, in sostanza, all'arbitrio dell'interprete l'identificazione del comportamento incriminato.

Il legislatore penale, in effetti, potrebbe far ricorso «ad espressioni indicative di comuni esperienze o a termini presi dal linguaggio comunemente usato», giacché il principio di legalità stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost. non imporrebbe «in ogni caso una rigorosa descrizione del fatto», ma con il limite che il contenuto precettivo della norma penale resti comunque comprensibile sulla base dell'interpretazione della disciplina specifica ed in relazione ai fini che la legge si propone. Nella specie, per contro, il significato della locuzione «senza giustificato motivo» non sarebbe in alcun modo desumibile né dall'articolo denunciato e dalla disciplina in cui esso si iscrive, né dalle finalità che la disciplina stessa si prefigge. Se, infatti, l'obiettivo perseguito è la tutela dell'ordine pubblico ed il rafforzamento dell'ordine di espulsione, da ciò solo non si potrebbe dedurre quando ricorra un giustificato motivo di permanenza dello straniero espulso, posto che il raffronto con beni costituzionali che riguardano anche lo straniero — quali il diritto alla vita, alla salute, alla famiglia o al lavoro — offrirebbe ipotesi interpretative talmente ampie da non potersi porre come «argine ermeneutico».

Sotto tale aspetto, sarebbe significativo il raffronto della norma incriminatrice denunciata con quella di cui all'art. 4, secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), nella quale l'espressione «senza giustificato motivo» parimenti compare, relativamente all'ipotesi del porto fuori della propria abitazione di strumenti da punta o da taglio, o comunque atti ad offendere. In quest'ultimo caso, difatti, dal contesto stesso della disposizione incriminatrice sarebbe desumibile che il «giustificato motivo» deve essere tale da escludere la finalità di offesa alla persona, tenuto conto delle circostanze di tempo e di luogo in cui il porto dello strumento avviene.

La norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con il diritto di difesa, sancito dall'art. 24, secondo comma, Cost.: essa riverserebbe, difatti, sullo straniero destinatario dell'ordine di

allontanamento — arrestato obbligatoriamente (*ex* art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 286 del 1998) in quanto si trovi nel territorio nazionale — l'onere di dare giustificazione della propria permanenza, senza peraltro che egli sia in grado di conoscere cosa possa giustificarla e quindi di addurre prove, proprio per l'indeterminatezza della fattispecie.

La questione sarebbe rilevante, infine, nel giudizio *a quo*, in quanto, per poter fare applicazione della norma incriminatrice in parola, il giudice dovrebbe, in ogni caso, preventivamente stabilirne la portata precettiva: e ciò indipendentemente dal fatto che gli imputati abbiano o meno addotto un motivo di permanenza (nel caso di specie, non aver trovato lavoro nei tempi ristretti concessi dalla legge).

1.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

Ad avviso della difesa erariale, l'argomento di fondo che sostiene l'ordinanza di rimessione non sarebbe convincente, avendo il legislatore stabilito, anche se con distinti provvedimenti, in quali ipotesi il diritto al lavoro ed alla famiglia giustifichi la presenza dello straniero extracomunitario nel territorio dello Stato.

Non sarebbe dunque corretto affermare che la norma in esame, anche alla luce del generale contesto normativo, non consenta al giudice l'ordinaria funzione interpretativa e all'imputato la propria difesa: e ciò senza considerare che — come lo stesso rimettente ricorda — l'utilizzazione nel precetto penale di espressioni indicative di comuni esperienze, o di termini presi dal linguaggio comune, è stata ritenuta più volte compatibile con i precetti costituzionali.

2.1. — Con ordinanza emessa il 14 gennaio 2003, nel corso di un processo penale nei confronti di uno straniero extracomunitario parimenti imputato del reato di trattenimento senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore, il Tribunale di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 in riferimento agli artt. 2, 3, 27 e 97 della Costituzione.

Il rimettente osserva come, alla stregua dell'*iter* amministrativo prefigurato per le ipotesi considerate, l'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, penalmente sanzionato dalla norma impugnata, venga impartito quando siano decorsi sessanta giorni senza che sia stato possibile eseguire il provvedimento di espulsione dello straniero: in sostanza, ove non si possa trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea e non si sia riusciti - per i più diversi motivi (quali l'impossibilità di munire l'interessato di valido documento, o la mancanza di disponibilità economiche per dotare tutti i destinatari della norma di biglietto di viaggio) - ad eseguire l'espulsione, ci si affiderebbe alla «buona volontà dell'extracomunitario», punendolo peraltro con sanzione penale qualora disattenda l'ordine di allontanamento. Nella pratica operativa, d'altra parte — prosegue il giudice *a quo* — quella che dovrebbe costituire l'eccezione sarebbe divenuta la regola, non tentandosi neppure, nella generalità di casi, di procedere preliminarmente all'espulsione con mezzi dello Stato.

In tale prospettiva, la norma impugnata violerebbe, quindi, gli artt. 2, 3, 27 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, della «mancanza di solidarietà sociale ed economica», della disparità di trattamento, dell'introduzione di casi di responsabilità oggettiva e del contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La condotta imposta allo straniero, infatti, risulterebbe in concreto «inesigibile», richiedendosi in pratica ad un soggetto che normalmente versa in condizioni di indigenza di munirsi di biglietto di viaggio e di documenti nel termine di soli cinque giorni, quando nemmeno lo Stato, in un termine assai più ampio e con la possibilità, almeno teorica, «di superare tutta una serie di barriere burocratiche», è riuscito a dare esecuzione al «precetto».

Risulterebbe introdotta, in tal modo, in violazione dell'art. 27, primo comma, Cost., una ipotesi di responsabilità oggettiva: lo straniero che, nonostante tutto, volesse eseguire l'ordine per non incorrere nella sanzione penale, non avrebbe altro mezzo che quello di commettere ulteriori illeciti, quali l'attraversare Stati confinanti regolati dal trattato di Schengen senza documenti o approfittare clandestinamente di un vettore.

D'altro canto, se la norma dovesse essere intesa nel senso che lo straniero, una volta arrestato, può utilmente dimostrare al giudice di essersi trovato nell'impossibilità di eseguire l'ordine, per un verso il precetto «si svuoterebbe di contenuto», risultando detta situazione di impossibilità assolutamente comune; e, per un altro verso, si verrebbe a sancire un'irragionevole inversione dell'onere della prova a carico dell'imputato.

L'attuazione della norma in esame, da ultimo, sarebbe fonte — in contrasto con il principio di cui all'art. 97, primo comma, Cost. — di un rilevante aggravio per gli uffici giudiziari, con i connessi costi attinenti all'assistenza giudiziaria, al traduttore ed alle scorte.

2.2. — Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata, riportandosi alle difese già spiegate in rapporto ad analoghe questioni.

3.1. — La disposizione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 è stata ulteriormente sottoposta a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Torino con quattro ordinanze di identico tenore, emesse il 14 gennaio 2003 nell'ambito di altrettanti processi penali nei confronti di persone imputate del reato previsto dalla norma impugnata.

Il giudice *a quo* premette che - alla stregua della vigente disciplina legislativa dell'espulsione dello straniero, a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 286 del 1998 dalla legge n. 189 del 2002; e prescindendo da prassi operative con essa contrastanti, che pure il rimettente assume diffuse — l'espulsione amministrativa disposta dal prefetto deve essere sempre eseguita dal questore tramite accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, ad eccezione del caso in cui il provvedimento consegua alla scadenza da più di sessanta giorni del permesso di soggiorno dello straniero, senza che ne sia stato chiesto il rinnovo (art. 13, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Il comma 1 del successivo art. 14 prevede, peraltro, in via di eccezione a tale regola, che quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione — perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari sulla sua identità o nazionalità, o all'acquisizione di documenti di viaggio; ovvero per l'indisponibilità di un vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo — il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino, tra quelli individuati o costituiti con apposito decreto ministeriale.

Il comma 5-*bis* del medesimo art. 14 introduce, a sua volta, un'«eccezione all'eccezione», stabilendo che quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea, ovvero siano trascorsi i termini massimi di permanenza — suscettibili di arrivare sino a sessanta giorni — senza che l'espulsione sia stata eseguita, il questore ordina con provvedimento scritto allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni.

A tale disposizione si correla la norma sanzionatoria di cui al comma 5-*ter* dell'art. 14, oggetto di censura, in forza della quale lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Ad avviso del rimettente, la fattispecie penale così delineata — fattispecie che, quantunque la condotta incriminata venga descritta in forma apparentemente commissiva («si trattiene»), ha in realtà carattere omissivo, concretandosi propriamente nella mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento — risulterebbe carente di determinatezza. Se, infatti, alla stregua delle previsioni di legge, l'ordine di allontanamento viene impartito solo in quanto vi siano difficoltà tali da impedire l'accompagnamento alla frontiera — difficoltà a fronte delle quali o non si interviene affatto, per l'impossibilità di trattenere lo straniero in un centro di permanenza; o non si procede all'espulsione, pur dopo averlo trattenuto per il tempo consentito (il che implica che le difficoltà permangano) — non si comprenderebbe quale condotta dovrebbe tenere nei cinque giorni successivi il destinatario dell'ordine, il quale versa nella stessa situazione di grave difficoltà presupposta dalla norma (per mancanza di documenti di riconoscimento o di viaggio, di denaro, o per analoghe ragioni), onde evitare di incorrere nella sanzione penale.

In tal ottica, il precetto penale censurato risulterebbe persino più generico di quello dell'art. 7-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39 — aggiunto dall'art. 8 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187 (Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri), convertito, con modificazioni, in legge 12 agosto 1993, n. 296 — il quale puniva lo straniero che non si adoperasse per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente per l'esecuzione del provvedimento di espulsione: norma dichiarata incostituzionale da questa Corte con sentenza n. 34 del 1995 per violazione del principio di legalità di cui al secondo comma dell'art. 25 Cost., sul rilievo che neppure la valorizzazione dell'elemento finalistico («... per ottenere il rilascio del documento») risultava nella specie idonea a delimitare e specificare la condotta dell'«adoperarsi», dato che la natura omissiva del reato non consentiva di prestabilire una relazione causale tra condotta e finalità.

La diversa tecnica descrittiva seguita dal legislatore nell'ipotesi oggi in esame — consistente nell'individuare la condotta repressa non più nell'omissione di un comportamento finalizzato ad uno scopo, ma direttamente nel risultato finale che si intende evitare («si trattiene»), con indicazione di un preciso termine di adempimento (cinque giorni) — non avrebbe peraltro superato il problema, ma lo avrebbe anzi aggravato: giacché nella vecchia disposizione, ancorché in modo indeterminato, era comunque stabilito che ci si dovesse adoperare per ottenere il documento occorrente per l'espulsione; nell'attuale situazione, invece, non si riuscirebbe neppure a capire che cosa si richieda allo straniero, per uscire dalla descritta situazione di «grave difficoltà» ed evitare di trattenersi nel territorio dello Stato oltre il termine stabilito.

A rendere l'odierna fattispecie diversa da quella cancellata dalla sentenza n. 34 del 1995 non varrebbe, d'altro canto, neanche la previsione della non punibilità del fatto commesso in presenza di un «giustificato motivo»: e ciò per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, dovrebbe escludersi che il giustificato motivo possa coincidere con quelle stesse difficoltà che hanno indotto il legislatore a prevedere una modalità di esecuzione dell'espulsione diversa dall'accompagnamento alla frontiera e, quindi, l'intimazione stessa del questore, posto che, in una simile prospettiva, la norma finirebbe per perdere ogni significato. Ma se il giustificato motivo deve essere cercato in ragioni diverse da quelle poste a base dell'ordine del questore, diventerebbe difficile individuare situazioni idonee ad evitare la sanzione e, in ogni caso, esse avrebbero un'incidenza concreta del tutto marginale. In secondo luogo, poi, il giustificato motivo, non essendo un requisito attinente alla condotta incriminata, non potrebbe comunque valere a renderla meno indeterminata: tanto più che non risulterebbe neppure ben chiaro a quali situazioni esso faccia riferimento.

Anche qualora, peraltro, si volesse adottare una interpretazione diversa ed «allargata» del concetto di «giustificato motivo», tale da ricomprendere in esso le difficoltà esecutive che stanno alla base dell'ordine del questore, la norma impugnata resterebbe ugualmente lesiva dei principi costituzionali. Infatti, da un lato, la polizia operante non sarebbe tenuta, né «qualificata» per verificare al momento dell'arresto l'esistenza del giustificato motivo, con evidenti riflessi negativi sulla libertà personale dell'interessato; e, dall'altro lato, si verificherebbe una «pericolosa inversione dell'onere della prova», in violazione del diritto di difesa consacrato nell'art. 24, secondo comma, Cost.: violazione che questa Corte aveva pure ravvisato nella citata sentenza n. 34 del 1995, in rapporto all'art. 7-*bis* del decreto-legge n. 416 del 1989. Nella specie, difatti, pur a fronte del mutamento del tipo di prova che dovrebbe essere offerta dallo straniero — dovendo egli dimostrare, non più di «essersi adoperato», bensì di «essersi trattenuto» nel territorio dello Stato per un «giustificato motivo» — si determinerebbe ugualmente la situazione che questa Corte aveva in precedenza censurato, con analoghe incertezze nel prevedere in anticipo quale possa essere la prova sufficiente a far ritenere soddisfatto il precetto.

3.2. — È intervenuto, in tutti i giudizi costituzionalità introdotti dalle ordinanze da ultimo indicate, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata, riportandosi alle difese svolte in rapporto ad analoghe questioni.

Considerato in diritto

1.1. — Il Tribunale di Ferrara ed il Tribunale di Torino — quest'ultimo con cinque distinte ordinanze — dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), il quale punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis*» del medesimo articolo. Poiché le ordinanze propongono questioni identiche o connesse, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

1.2. — L'ordinanza del Tribunale di Ferrara si incentra sulla formula «senza giustificato motivo», utilizzata nella descrizione della fattispecie criminosa: formula che — ad avviso del rimettente — per la sua assoluta indeterminatezza, rimetterebbe di fatto all'arbitrio dell'interprete l'identificazione del comportamento incriminato, ponendo così la norma impugnata in contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale, sancito dall'art. 25 Cost.

La facoltà, che pur compete al legislatore penale, di ricorrere ad espressioni indicative di comuni esperienze o a termini tratti dal linguaggio corrente, i quali non implichino una «descrizione rigorosa» del fatto, troverebbe infatti un limite nell'esigenza che il contenuto precettivo della norma penale resti comunque comprensibile alla luce della disciplina complessiva della materia e dei fini che la legge si propone. Nella specie, viceversa, il significato della locuzione «senza giustificato motivo» non sarebbe in alcun modo ricavabile con i predetti criteri: giacché se l'obiettivo perseguito è la tutela dell'ordine pubblico ed il rafforzamento del provvedimento di espulsione, da ciò solo non si potrebbe dedurre quando ricorra un giustificato motivo di permanenza dello straniero, posto che il riferimento a beni costituzionali riguardanti anche quest'ultimo — quali il diritto alla vita, alla salute, alla famiglia o al lavoro — offrirebbe ipotesi interpretative talmente ampie da non poter costituire un serio «argine ermeneutico».

Ne deriverebbe anche una violazione del diritto di difesa, in quanto la norma impugnata riverserebbe sullo straniero, destinatario dell'ordine, l'onere di giustificare la propria permanenza nel territorio dello Stato, senza che egli sia in grado di comprendere — proprio per l'indeterminatezza della fattispecie — quale sia la giustificazione idonea e conseguentemente di addurre prove.

1.3. — Le cinque ordinanze del Tribunale di Torino muovono, invece, da una ricognizione preliminare dei presupposti dell'ordine del questore, la cui inosservanza integra il reato. Esse pongono segnatamente l'accento sul fatto che, alla stregua della vigente disciplina legislativa dell'espulsione dello straniero, a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 286 del 1998 dalla legge n. 189 del 2002 — e prescindendo da prassi operative con essa contrastanti, che si assumono peraltro diffuse — l'ordine in parola viene impartito allorché sussistono specifiche situazioni ostative all'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica: accompagnamento che costituisce la modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione amministrativa, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il provvedimento consegua alla scadenza da più di sessanta giorni del permesso di soggiorno senza che ne sia stato chiesto il rinnovo (art. 13, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 286 del 1998). Più precisamente, in presenza di dette situazioni — legate in particolare all'esigenza di prestare soccorso allo straniero; o a quella di effettuare accertamenti supplementari sulla sua identità o nazionalità; ovvero all'acquisizione dei documenti per il viaggio; o alla indisponibilità di un vettore o altro idoneo mezzo di trasporto — il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il più vicino centro di permanenza e assistenza temporanea (art. 14, comma 1): e solo in ultima istanza — ossia quando il trattenimento non sia possibile; o siano spirati i termini massimi di permanenza (che possono arrivare sino a sessanta giorni) senza che l'espulsione sia stata eseguita — egli ordina con provvedimento scritto allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni (art. 14, comma 5-*bis*).

A fronte di tale scansione normativa dell'*iter* dell'espulsione, la prima delle ordinanze del Tribunale di Torino ritiene che la disposizione impugnata violi gli artt. 2, 3, 27 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, della «mancanza di solidarietà sociale ed economica», della disparità di trattamento, dell'introduzione di casi di responsabilità oggettiva e del contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La condotta imposta allo straniero sotto comminatoria di sanzione penale risulterebbe difatti «inesigibile», in quanto si richiederebbe ad un soggetto che normalmente versa in condizioni di indigenza di munirsi di biglietto e di documenti di viaggio in soli cinque giorni, quando nemmeno lo Stato, in un termine assai più ampio e fruendo di ben maggiori mezzi, è riuscito ad ottemperare al «precetto». Si sarebbe configurata, così, una ipotesi di responsabilità oggettiva, dato che lo straniero che volesse eseguire l'ordine non avrebbe altro mezzo che quello di commettere ulteriori illeciti (attraversare Stati confinanti senza documenti, approfittare clandestinamente di un vettore): dovendosi invero escludere che egli possa evitare la sanzione penale dimostrando di essersi trovato nell'impossibilità di ottemperare (in forme lecite) all'intimazione, giacché, ove la norma fosse così intesa, da un lato, il precetto si svuoterebbe di contenuto — essendo detta situazione di impossibilità la regola — e, dall'altro lato, si verrebbe a sancire un'irragionevole inversione dell'onere della prova a carico dell'imputato.

In pari tempo, la previsione punitiva censurata sarebbe fonte di rilevante aggravio per gli uffici giudiziari, anche sul piano dei costi, in contrasto con il principio espresso dall'art. 97, primo comma, Cost.

1.4. — Le altre quattro ordinanze del medesimo Tribunale, di identico tenore, ravvisano invece, nell'assetto considerato, una violazione del principio di determinatezza della fattispecie penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., assumendo che se l'ordine di allontanamento viene impartito solo quando vi siano difficoltà tali da impedire l'accompagnamento alla frontiera, non si comprenderebbe quale condotta debba tenere nei cinque giorni successivi il destinatario — che versa nella stessa situazione di difficoltà presupposta dalla norma — onde

non incorrere nella sanzione penale. La disposizione censurata risulterebbe, sotto questo aspetto, persino più generica di quella — dichiarata incostituzionale da questa Corte con sentenza n. 34 del 1995 per violazione del principio di legalità — di cui all'art. 7-*bis*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39, che puniva lo straniero il quale non si adoperasse per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente per l'esecuzione del provvedimento di espulsione: e ciò perché mancherebbe, nella nuova norma, qualsiasi indicazione (presente invece nella vecchia, sia pure in modo indeterminato) riguardo alla concreta attività richiesta allo straniero onde evitare di trattenersi nel territorio dello Stato oltre il termine stabilito. Né, a rendere l'odierna fattispecie diversa da quella già dichiarata incostituzionale, varrebbe la previsione della non punibilità dell'inottemperanza per «giustificato motivo»: quest'ultimo non potrebbe consistere, difatti, nelle stesse difficoltà che costituiscono il presupposto dell'ordine del questore, pena la perdita di significato della norma, mentre ragioni giustificative diverse (peraltro non agevolmente identificabili) resterebbero di incidenza pratica affatto marginale; d'altra parte, trattandosi di requisito non attinente alla condotta incriminata, esso non potrebbe comunque servire a renderla meno indeterminata.

Anche qualora si adottasse, peraltro, una lettura «allargata» del concetto di giustificato motivo, comprensiva delle difficoltà esecutive che stanno alla base dell'ordine del questore, la norma impugnata resterebbe — secondo le ordinanze in esame — ugualmente lesiva dei principi costituzionali: giacché, da un lato, la polizia giudiziaria non sarebbe tenuta a verificare l'esistenza del giustificato motivo in sede di accertamento del reato, con riflessi negativi sulla libertà personale dell'interessato in rapporto al regime di arresto obbligatorio previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. n. 286 del 1998; e, dall'altro lato, si verificherebbe una «pericolosa inversione dell'onere della prova», in violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24, secondo comma, Cost.: violazione che questa Corte aveva pure ravvisato nella citata sentenza n. 34 del 1995, in rapporto all'art. 7-*bis* del decreto-legge n. 416 del 1989.

2. — Le questioni non sono fondate.

2.1. — Quanto alle denunce di violazione del principio di determinatezza della fattispecie penale, il relativo dubbio ha motivo di porsi, in effetti, unicamente in rapporto alla clausola negativa, a carattere elastico, «senza giustificato motivo», che figura nella descrizione dell'ipotesi criminosa: per il resto ed "in positivo", difatti, la condotta omissiva incriminata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 si presenta — a differenza di quella già repressa dall'art. 7-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 416 del 1989 — pienamente definita sul piano contenutistico, ivi incluso il profilo temporale, consistendo nel mancato abbandono del territorio dello Stato da parte dello straniero nei cinque giorni successivi alla ricezione del relativo ordine. È evidente, nondimeno, come nella prospettiva dei giudici rimettenti il difetto di determinatezza della clausola in questione travolgerebbe comunque l'intera fattispecie criminosa, stante il ruolo chiave che — anche a fronte dei particolari presupposti dell'ordine sanzionato — detta clausola assolverebbe nella determinazione dei limiti dell'inadempienza penalmente rilevante.

Così puntualizzato l'oggetto dell'indagine, giova peraltro osservare come la formula «senza giustificato motivo» e formule ad essa equivalenti od omologhe — «senza giusta causa», «senza giusto motivo», «senza necessità», «arbitrariamente», ecc. — compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici, ubicate tanto all'interno dei codici (cfr. artt. 616, 618, 619, 620, 621, 622, 633, 652, 727, 731 cod. pen.; artt. 111, 113, 117, 123, 124, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; artt. 63, 94, 96, 100, 101, 126, 145, 146, 151, 168, 170, 184, 185, 218, 221, 222 cod. pen. mil. guerra) che in leggi speciali (cfr., *ex plurimis*, art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110; art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152; art. 180 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58; art. 56 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274; nonché art. 6, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998), e descrittive di reati di natura non soltanto commissiva, ma anche omissiva, quale quello in esame (cfr., ad esempio, artt. 652 e 731 cod. pen.; artt. 113,

117, 123, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; art. 108 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 89 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da "valvola di sicurezza" del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché — anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione — l'osservanza del precetto appaia concretamente "inesigibile" in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori.

Il carattere "elastico" della clausola si connette, nella valutazione legislativa (come rileva, del resto, lo stesso Tribunale di Torino nella prima delle sue ordinanze di rimessione), alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a "giustificare" l'inosservanza del precetto. Una simile elencazione sconterebbe immancabilmente — a fronte della varietà delle contingenze di vita e della complessità delle interferenze dei sistemi normativi — il rischio di lacune: lacune che, peraltro, tornerebbero non a vantaggio, ma a danno del reo, posto che la clausola in parola assolve al ruolo, negativo, di escludere la punibilità di condotte per il resto corrispondenti al tipo legale.

La frequenza dell'impiego di una determinata formula nella legislazione ordinaria non equivale ancora, ovviamente, ad una patente di legittimazione sul piano costituzionale: rimanendo ferma, al contrario, l'esigenza di accertare, in relazione al singolo contesto di utilizzo, che la locuzione *de qua* — in quanto incidente, sia pure in negativo, sulla delimitazione dell'area dell'illiceità penale — non ponga la norma incriminatrice in contrasto con il fondamentale principio di determinatezza, rimettendo di fatto all'arbitrio giudiziale la fissazione dei confini d'intervento della sanzione criminale.

Deve essere peraltro di guida, in tale indagine, il criterio, reiteratamente affermato da questa Corte, per cui la verifica del rispetto del principio di determinatezza va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce. L'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, di vocaboli polisensi, ovvero — come nella specie — di clausole generali o concetti "elastici", non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice — avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca — di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 34 del 1995; n. 31 del 1995; n. 122 del 1993; n. 247 del 1989; v., altresì, sentenza n. 263 del 2000; ordinanza n. 270 del 1997).

2.2. - Il criterio suddetto appare rispettato nel caso di specie. Contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti, e in particolare dal Tribunale di Ferrara, la valenza della clausola «senza giustificato motivo» riceve infatti adeguata luce dalla finalità dell'incriminazione e dal quadro normativo su cui essa si innesta.

Sotto il primo profilo, deve tenersi conto della circostanza che la norma incriminatrice, mirando a rendere effettivo il provvedimento di espulsione, persegue l'obiettivo di rimuovere situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato, nella cornice del più generale potere — che al legislatore indubbiamente compete — di regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa

coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati (cfr. sentenza n. 105 del 2001): avendo detto provvedimento come presupposto, a mente dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nel caso di espulsione disposta dal Ministro dell'interno; ovvero, la condizione di clandestinità (ingresso nel territorio dello Stato con elusione dei controlli di frontiera), irregolarità (carenza di valido permesso di soggiorno) o pericolosità sociale dello straniero (appartenenza a talune delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575), nel caso di espulsione disposta dal prefetto. Situazioni, queste, alle quali l'ordinamento peraltro reagisce, di regola — come ricordano e sottolineano gli stessi rimettenti — con l'accompagnamento immediato dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica o, in subordine, con il suo trattenimento in un "centro di permanenza temporanea"; salvo ricorrere in via di eccezione al meccanismo dell'intimazione penalmente sanzionata, quando sussistano speciali ragioni impeditive, legalmente tipizzate.

Sotto il secondo profilo, l'istituto dell'espulsione si colloca in un quadro sistematico che, pur nella tendenziale indivisibilità dei diritti fondamentali, vede regolati in modo diverso — anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) — l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici". E così, per l'aspetto che qui interessa, mentre il pericolo di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali preclude l'espulsione o il respingimento dello straniero (art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998), analoga efficacia "paralizzante" è negata, in linea di principio, alle esigenze che caratterizzano la seconda figura.

In simile prospettiva, la clausola in questione, se pure non può essere ritenuta evocativa delle sole cause di giustificazione in senso tecnico — lettura che la renderebbe pleonastica, posto che le scriminanti opererebbero comunque, in quanto istituti di ordine generale — ha tuttavia riguardo a situazioni ostative di particolare pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa; non anche ad esigenze che riflettano la condizione tipica del "migrante economico", sebbene espressive di istanze in sé e per sé pienamente legittime, sempre che — come è ovvio — non ricorrano situazioni riconducibili alle scriminanti previste dall'ordinamento.

Il coordinamento della norma incriminatrice con le altre disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998 (si pensi, ad esempio, alle indicazioni ricavabili, anche *a contrario sensu*, dall'art. 19, in tema di divieti di espulsione e respingimento) e con gli ulteriori testi normativi riguardanti lo straniero offre d'altro canto puntuali agganci, onde riempire di più precisi contenuti la clausola considerata. In particolare — per quanto attiene al profilo di maggior rilievo, anche ai fini della risoluzione degli odierni incidenti di costituzionalità — i motivi che a mente dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 legittimano la pubblica amministrazione a non procedere, in deroga al drastico imperativo di cui all'art. 13, comma 4 («l'espulsione è sempre eseguita …»), all'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera — necessità di soccorso; difficoltà nell'ottenimento dei documenti per il viaggio; indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo (non, però, ovviamente, la mera difficoltà di accertare l'identità o la nazionalità dello straniero, che debbono presumersi a lui ben note) — non possono non costituire sicuri indici di riconoscimento di situazioni nelle quali può ravvisarsi, per lo straniero, la sussistenza di «giustificati motivi» per non ottemperare all'ordine del questore. E ciò in specie (*ad impossibilia nemo tenetur*) quando l'inadempienza dipenda dalla condizione di assoluta impossidenza dello straniero, che non gli consenta di recarsi nel termine alla frontiera (in particolare aerea o marittima) e di acquistare il biglietto di viaggio; ovvero dipenda dal mancato rilascio, da parte della competente autorità diplomatica o consolare, dei documenti necessari, pure sollecitamente e diligentemente richiesti (conclusioni, queste, sulle quali concorda, in effetti, la giurisprudenza di merito largamente maggioritaria).

Non può negarsi che, in questo particolare contesto — come segnalano i giudici *a quibus* — la formula «senza giustificato motivo» riduce notevolmente, in fatto, l'ambito applicativo della norma incriminatrice. Nel sistema della legge, in effetti — e prescindendo dalle "deviazioni" della prassi cui pure accennano i rimettenti, le quali, proprio perché contrastanti con la norma, non potrebbero comunque influire sulla valutazione della stessa — l'ordine di allontanamento viene emesso, in surroga dell'accompagnamento, proprio nei casi in cui il destinatario versa in una situazione di rilevante difficoltà ad adempierlo.

Si tratta peraltro di fenomeno che, per un verso, discende non dalla sola norma incriminatrice denunciata, ma dall'architettura complessiva della nuova disciplina dell'espulsione, di cui detta norma costituisce un semplice e conclusivo tassello; e, per un altro verso, incide comunque sul piano dell'opportunità delle scelte politico-criminali sottese a tale disciplina, e non su quello della loro legittimità costituzionale.

2.3. — Le considerazioni da ultimo svolte valgono, per altro verso, a rendere palese l'insussistenza dei profili di contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 Cost. dedotti nella prima ordinanza del Tribunale di Torino.

Della eventualità, infatti, che l'ottemperanza all'ordine del questore risulti concretamente «inesigibile» — anche, ed *in primis*, per la ragione indicata dal giudice *a quo:* ossia per la pratica impossibilità, in cui si trovi lo straniero, di munirsi di documenti e di biglietto di viaggio nel breve termine di cinque giorni — il legislatore si è fatto carico proprio con la clausola «senza giustificato motivo», la quale esclude la configurabilità del reato in una simile eventualità. La norma impugnata, pertanto, non delinea alcuna ipotesi di responsabilità oggettiva, né prefigura un trattamento irragionevolmente parificato di situazioni eterogenee (quali quelle dello straniero che è in grado di adempiere all'intimazione e dello straniero che non lo é).

2.4. — Esclusa la configurabilità di un *vulnus* al principio di determinatezza, cade, di riflesso, anche la correlata censura di violazione del diritto di difesa, sotto il profilo della "non conoscibilità" *a priori* delle situazioni idonee ad integrare il «giustificato motivo», da parte del destinatario del precetto.

Né, d'altra parte, può condividersi l'assunto per cui la clausola in parola implicherebbe un'inversione dell'onere della prova in danno dell'imputato. S'intende, infatti, che, come in tutti gli altri casi in cui compare la formula «senza giustificato motivo» — fermo restando il potere-dovere del giudice di rilevare direttamente, quando possibile, l'esistenza di ragioni legittimanti l'inosservanza del precetto penale — lo straniero avrà, dal canto suo, un semplice onere di allegazione dei motivi non conosciuti né conoscibili dal giudicante. Nell'un caso e nell'altro — ossia tanto nel caso di rilievo *ex officio* che in quello di allegazione da parte dell'imputato — le situazioni integrative del «giustificato motivo» si tradurranno, quindi, in altrettanti temi di prova per le parti e per i poteri officiosi del giudice.

Priva di fondamento risulta, per il resto, la doglianza inerente al fatto che la polizia giudiziaria non sarebbe tenuta a (né «qualificata» per) apprezzare la sussistenza del «giustificato motivo» in occasione dell'arresto dello straniero per il reato in esame. A prescindere dal rilievo che la censura appare riferibile più al trattamento processuale della fattispecie criminosa (e, in particolare, alla previsione dell'arresto obbligatorio) - non posto in discussione in questa sede - che non alla definizione legale del tipo, si deve osservare, in contrario, che l'art. 385 cod. proc. pen. esclude in via generale l'arresto quando, tenuto conto delle circostanze, il fatto appare compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, ovvero in presenza di una causa di non punibilità: e la stessa regola non può non valere, *a fortiori*, quando si tratti, come nella specie, di elemento negativo interno allo stesso fatto tipico.

2.5. — Quanto, infine, alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur potendo riferirsi anche all'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è del tutto estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale (cfr., *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2001; ordinanze n. 458 del 2002 e n. 152 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara e dal Tribunale di Torino con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.