



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Italiana
Cura dei diritti fondamentali dell'
uomo dai valori, della cittadinanza
I Presidenti della Repubblica
L'anno scorso

Sentenza **105/2001**

Giudizio **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente RUPERTO - Redattore

Camera di Consiglio del **21/02/2001** Decisione del **22/03/2001**

Deposito del **10/04/2001** Pubblicazione in G. U. **18/04/2001**

Norme impugnate:

Massime: **26150 26151**

Atti decisi:

N. 105

SENTENZA 22 MARZO-10 APRILE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 16 del 18 aprile 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con sei ordinanze del 2 novembre 2000 (r.o. dal n. 762 al n. 767 del 2000), otto del 4 novembre 2000 (r.o. dal n. 768 al n. 775 del 2000) e tredici del 6 novembre 2000 (r.o. dal n. 776 al n. 788 del 2000) dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, iscritte nel registro ordinanze 2000 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, 1a serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

1. - Con sei ordinanze in data 2 novembre 2000 (r.o. dal n. 762 al n. 767 del 2000) e con otto ordinanze in data 4 novembre 2000 (r.o. dal n. 768 al n. 775 del 2000), tutte di analogo contenuto, il tribunale di Milano, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevedono: - che la mancata convalida del trattenimento, in caso di insussistenza dei presupposti di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998, elida gli effetti del provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica; - che il provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica sia comunicato all'autorità giudiziaria ed assoggettato a convalida entro 48 ore da parte di tale autorità.

Quanto alla rilevanza, in tutte le ordinanze si osserva che il giudizio di convalida del trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e di assistenza non può "essere portato a compimento in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità gravante sull'accompagnamento coatto alla frontiera disposto in via amministrativa", accompagnamento del quale, in sede di convalida, devono essere accertati i presupposti di validità ai sensi dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, i remittenti rilevano che il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza ed assistenza di cui al citato art. 14 è finalizzato ad assicurare effettività alla normativa in tema di allontanamento e presuppone che all'espulsione debba farsi luogo con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Quest'ultimo, rendendo suscettibile di coercitiva esecuzione il provvedimento di espulsione, inciderebbe sulla libertà personale e dovrebbe essere assoggettato alle garanzie poste dall'art. 13 della Costituzione. Sul punto il tribunale di Milano richiama il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che, distinguendo la diversa sfera di operatività dei precetti posti dagli artt. 13 e 16 della Costituzione, ha individuato l'elemento qualificante della restrizione della libertà personale nell'assoggettamento all'altrui potere.

I remittenti - premesso che la prerogativa costituzionale dell'art. 13, concernendo un diritto inviolabile e fondamentale, compete anche allo straniero - lamentano che i casi di accompagnamento alla frontiera conseguenti a provvedimenti di espulsione amministrativa violerebbero la riserva di giurisdizione per la mancata previsione di un provvedimento dell'autorità giudiziaria che dia le ragioni di quella misura, preventivamente ex art. 13, secondo comma, della Costituzione, ovvero successivamente, mediante convalida del giudice entro quarantotto ore, a seguito di comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza ex art. 13, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre, la violazione della riserva di giurisdizione, di immediata rilevanza nell'ipotesi in cui lo straniero espulso venga effettivamente accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (in questo caso il giudice non ne viene neanche informato), sussisterebbe, ad avviso dei remittenti, anche quando lo straniero, per l'impossibilità di eseguire con immediatezza l'espulsione, venga trattenuto ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 presso un centro di permanenza temporanea e assistenza. Infatti, nonostante l'art. 14, comma 4, prescriva al giudice della convalida di valutare la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 13 del medesimo decreto, oggetto della convalida sarebbe solo il provvedimento di trattenimento presso il centro. Ciò sarebbe confermato, oltre che dalla lettera del citato art. 14, comma 4, che sembrerebbe riferirsi al solo "provvedimento del questore", anche dal rilievo che la mancata convalida del trattenimento non travolgerebbe il provvedimento di "espulsione con accompagnamento", che continuerebbe così a gravare sullo straniero.

2. - Con altre tredici ordinanze di analogo contenuto in data 6 novembre 2000 (r.o. dal n. 776 al n. 788 del 2000), il tribunale di Milano, in composizione monocratica, ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 4, 5 e 6, e 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione.

La questione è prospettata negli stessi termini e con le stesse argomentazioni delle ordinanze di cui al punto che precede.

Nelle tredici ordinanze in esame il tribunale di Milano ha sollevato altresì, sempre in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del solo comma 5 dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento del questore comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni e non prevede che la permanenza nel centro consegua a provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria per il periodo di tempo da questa indicato, nel rispetto del limite massimo di venti giorni".

Ad avviso del giudice a quo la permanenza presso i centri (il cosiddetto "trattenimento") sarebbe misura dall'evidente carattere forzoso, come dimostrato: dall'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro [art. 21, comma 1, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)]; dalla previsione del potere del questore di ripristinare la misura del trattenimento senza ritardo, con l'ausilio della forza pubblica, in caso di indebito allontanamento (art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998); dall'attribuzione al questore della responsabilità delle misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico del centro, nonché di quelle necessarie per impedire l'indebito allontanamento e per ripristinare la misura (art. 21, comma 9, del d.P.R. n. 394 del 1999).

In sostanza, prosegue il remittente, il trattenimento pur effettuato in strutture che non fanno capo all'amministrazione penitenziaria, ma a quella del Ministero dell'interno integrerebbe una forma di detenzione amministrativa che dovrebbe ricadere sotto il disposto dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione ed essere quindi fondata su un atto motivato dell'autorità giudiziaria, che non si limiti alla pura convalida dell'operato dell'autorità di pubblica sicurezza.

In tal senso, la disposizione censurata, che prevede la convalida del trattenimento, stabilendo che essa "comporta" la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni, contrasterebbe con l'art. 13 della Costituzione, in quanto attribuirebbe a tale provvedimento non solo la funzione di ratificare l'operato dell'autorità di pubblica sicurezza, ma anche quella di legittimare per il futuro la privazione della libertà personale, per un periodo di tempo predeterminato.

Il contrasto sarebbe ancor più evidente ove si consideri che il giudice non potrebbe in alcun modo valutare entro quali limiti il sacrificio della libertà del trattenuto sia giustificato alla luce delle ragioni indicate nel primo comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Quand'anche questo vaglio fosse reso possibile dalle generiche indicazioni sul punto fornite dall'autorità di pubblica sicurezza - conclude il giudice a quo - la disciplina in esame non consentirebbe comunque al giudice di limitare la durata del trattenimento al periodo di tempo ritenuto congruo rispetto alle concrete esigenze del caso. Né, successivamente alla convalida, sarebbe possibile per il giudice far cessare il trattenimento allorché ne venissero meno i presupposti o qualora esso si protraesse oltre i termini.

3. - È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Secondo la difesa erariale sarebbe erroneo il presupposto da cui muove il remittente, e cioè che l'accompagnamento alla frontiera incida sulla libertà personale dello straniero. L'Avvocatura, premesso

che le coazioni fisiche di lieve entità non sembrerebbero lesive del disposto dell'art. 13 della Costituzione, rileva che l'accompagnamento avrebbe carattere meramente accessorio rispetto al provvedimento principale di espulsione, di cui determinerebbe le modalità esecutive. In particolare, il provvedimento espulsivo si sostanzierebbe nell'ordine allo straniero di abbandonare il suolo nazionale, mentre l'accompagnamento coattivo sarebbe una modalità esecutiva complementare a tale ordine e, consistendo nella individuazione ed esecuzione di un itinerario obbligatorio, inciderebbe soltanto sulla libertà di circolazione.

Peraltro, una simile limitazione della libertà di circolazione dello straniero sarebbe coerente con le garanzie previste dalla Costituzione, corrispondendo a precise e ragionevoli esigenze di tutela della sicurezza pubblica: la necessità di prevenire il ritorno a situazioni di clandestinità e quella di garantire la tenuta del sistema di contrasto dell'immigrazione illegale integrerebbero, infatti, - secondo la difesa dello Stato - i motivi di sicurezza che giustificano la limitazione della libertà di circolazione.

Ad avviso dell'Avvocatura, la questione sarebbe comunque infondata anche qualora si ritenesse che l'accompagnamento coattivo determini una restrizione della libertà personale, perché la durata dell'accompagnamento sarebbe circoscritta al tempo strettamente necessario allo svolgimento del tragitto fino alla frontiera e ricorrerebbero le ragioni di necessità ed urgenza che abilitano l'autorità di pubblica sicurezza ad adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale.

In relazione a tale profilo, l'Avvocatura aggiunge che l'esigenza, ineludibile da parte dello Stato, di presidiare le proprie frontiere e quella di predisporre un ordinato flusso migratorio ed una adeguata accoglienza giustificerebbero il sacrificio minimo della libertà personale imposto allo straniero con l'accompagnamento coattivo.

In ogni caso, secondo la difesa erariale, nelle ipotesi di trattenimento nei centri di permanenza temporanea non si verificherebbe alcuna violazione della riserva di giurisdizione. Il giudice, infatti, all'atto della convalida del trattenimento nel centro, sarebbe chiamato a valutare i presupposti di cui agli artt. 13 e 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 e quindi la sussistenza delle condizioni per poter effettuare un'espulsione con accompagnamento alla frontiera, sicché, in definitiva, dovrebbe pronunciarsi, oltre che sulla legittimità del trattenimento, anche su quella della misura dell'accompagnamento; pertanto, poiché la misura del trattenimento, così come prevista dall'art. 14, avrebbe ragione di esistere esclusivamente quale presupposto del successivo accompagnamento in frontiera, l'Avvocatura conclude affermando che la convalida del trattenimento comporterebbe anche quella del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, che non potrebbe ritenersi sottratto al sindacato del giudice.

Considerato in diritto

1. - Sollecitata da sei ordinanze del tribunale di Milano, in composizione monocratica, del 2 novembre 2000 (r.o. dal n. 762 al n. 767 del 2000), otto del 4 novembre 2000 (r.o. dal n. 768 al n. 775 del 2000) e tredici del 6 novembre 2000 (r.o. dal n. 776 al n. 788 del 2000), questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Poiché le ordinanze propongono la medesima questione o questioni connesse, i relativi giudizi debbono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

2. - Prima di dare conto dei temi affrontati dalle ordinanze di rimessione, è opportuno richiamare, nelle sue linee essenziali, il quadro legislativo dal quale prendono le mosse le questioni di legittimità costituzionale proposte dal tribunale di Milano. L'art. 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che la polizia di frontiera può respingere gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i requisiti per l'ingresso nel territorio dello Stato. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri che, entrando in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo o sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per

necessità di pubblico soccorso. Il successivo art. 13 disciplina, invece, l'espulsione amministrativa dello straniero, che è disposta in ogni caso con decreto motivato (art. 13, comma 3) e può avvenire in due modi: mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni e ad osservare le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione all'ufficio di polizia di frontiera, oppure mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

A quest'ultima modalità si ricorre sempre quando l'espulsione sia stata disposta dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, ovvero quando lo straniero si sia trattenuto indebitamente nel territorio dello Stato oltre il termine fissato con l'intimazione [art. 13, comma 4, lettera a)]. In tutti gli altri casi l'accompagnamento alla frontiera, pur essendo materialmente eseguito, come nei casi precedenti, dal questore, è riconducibile ad un provvedimento del prefetto, il quale, in sede di adozione del provvedimento di espulsione, potrà disporre che essa sia eseguita mediante accompagnamento solo ove ritenga sussistente, tenuto conto di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero, un concreto pericolo che questi si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

In particolare, il decreto di espulsione adottato dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, cui si accompagni una motivazione circostanziata circa le ragioni che lo hanno indotto ad optare per la espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera anziché per quella differita con intimazione, è il presupposto per l'esecuzione dell'accompagnamento nei confronti dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non sia stato immediatamente respinto e sia privo di valido documento attestante la sua identità e nazionalità [art. 13, comma 2, lettera a), e comma 5]; dello straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, o il cui permesso di soggiorno sia stato revocato o annullato o sia scaduto da più di sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo [art. 13, comma 2, lettera b), e comma 6]; infine, dello straniero che appartenga a categorie di persone pericolose [art. 13, comma 2, lettera c), e comma 4, lettera b)].

Avverso i provvedimenti di espulsione adottati dal prefetto è dato ricorso al giudice ordinario (art. 13, commi 8, 9 e 10), mentre il decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'interno per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato può essere impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma (art. 13, comma 11, del decreto legislativo n. 286 del 1998).

Secondo l'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, quando non sia possibile eseguire con immediatezza il provvedimento di espulsione amministrativa mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti di viaggio, o ancora per l'indisponibilità del 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 di assistenza più vicino. Il provvedimento che dispone il trattenimento deve essere trasmesso al giudice senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dalla sua adozione affinché lo convalidi nelle successive quarantotto ore, ove ne sussistano i presupposti e sentito l'interessato. La mancata convalida comporta la perdita di efficacia del provvedimento, mentre la convalida legittima il trattenimento per un periodo di complessivi venti giorni, prorogabili dal giudice, su richiesta del questore, di ulteriori dieci giorni.

3. - Così sommariamente ricostruita la disciplina della espulsione amministrativa, va rilevato che in tutti i procedimenti che hanno dato origine alle questioni di legittimità costituzionale si versa in ipotesi di convalida di trattenimento che conseguono ad espulsioni amministrative disposte dal prefetto; resta pertanto estranea al presente giudizio la disciplina dell'espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, di competenza del Ministro dell'interno.

In tutte le ordinanze si assume la violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, sul rilievo che oggetto della convalida di cui all'art. 14, comma 4, sarebbe soltanto il provvedimento che dispone il trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza e che quindi sfuggirebbe al vaglio del giudice della convalida la misura dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica quale modalità di esecuzione di una espulsione amministrativa; in via subordinata si rileva che,

pure a voler ritenere che il controllo del giudice abbia ad oggetto anche l'accompagnamento, questo non verrebbe travolto dal diniego di convalida del trattenimento.

Qualche passaggio argomentativo e una certa ambiguità nella formulazione dei dispositivi potrebbero indurre a ritenere che la censura proposta come principale sia diretta contro il provvedimento di accompagnamento alla frontiera in sé, anche indipendentemente dall'esistenza di un provvedimento di trattenimento da convalidare. Tuttavia il requisito della rilevanza impone di interpretare le ordinanze di rimessione nel senso che con esse ci si limiti a dolersi del fatto che, in sede di convalida del trattenimento presso il centro di permanenza, non sia consentita al giudice la verifica della legittimità dell'accompagnamento alla frontiera. Diversamente, le ordinanze, in parte qua non potrebbero sottrarsi alla sanzione della inammissibilità, giacché nel procedimento di convalida ex art. 14, comma 4, può venire in considerazione solo il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica cui faccia seguito una misura di trattenimento.

4. - La questione, la cui consistenza si è ora precisata, deve essere dichiarata non fondata nei sensi di cui appresso si dirà.

Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata.

Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale.

Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto.

5. - È dunque in questo contesto normativo - in cui la formulazione dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla misura del trattenimento, appare dalla legge ricalcata alla lettera - che devono essere valutate le censure mosse dai remittenti, secondo i quali il giudice della convalida non potrebbe estendere la propria valutazione all'accompagnamento, giacché questo rimarrebbe estraneo al procedimento giurisdizionale, e in ogni caso la sanzione dell'inefficacia conseguente alla mancata convalida del trattenimento non riguarderebbe anche l'accompagnamento alla frontiera.

Una simile interpretazione, sorretta da argomenti testuali assai labili, non può essere condivisa. Secondo le ordinanze di rimessione, l'art. 14, comma 4, quando, riferendosi all'oggetto della convalida, usa il termine "provvedimento" al singolare, intenderebbe fare esclusivo riferimento al provvedimento

del questore, autorità competente a disporre il trattenimento, e non anche all'accompagnamento alla frontiera (potenzialmente riconducibile a provvedimenti di più autorità), il quale continuerebbe così a gravare sullo straniero nonostante la mancata convalida. A tale argomentazione è agevole opporre, già sul piano letterale, che l'art. 14, comma 4, stabilisce che il giudice convalida il provvedimento del questore, sentito l'interessato, solo "ove ritenga sussistenti i presupposti di cui all'art. 13 ed al presente articolo". Da ciò è possibile desumere che il controllo del giudice investe non solo il trattenimento, ma anche l'espulsione amministrativa nella sua specifica modalità di esecuzione consistente nell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, regolata dall'art. 13.

Ulteriormente seguendo questa linea argomentativa, tendente a valorizzare dati testuali, non può essere trascurato il fatto che l'art. 14, comma 3, dispone che il questore del luogo in cui si trova il centro trasmetta al giudice copia degli "atti": non quindi del solo provvedimento di trattenimento, ma di tutti gli atti del procedimento, incluso evidentemente il provvedimento di espulsione amministrativa corredato dalle valutazioni del prefetto sulle circostanze che lo hanno indotto a ritenere che lo straniero potesse sottrarsi all'esecuzione di una semplice intimazione e lo hanno persuaso a scegliere l'accompagnamento immediato come modo di esecuzione dell'espulsione. Un simile onere di trasmissione, entro il termine perentorio di quarantotto ore, non può avere altro significato se non quello di rendere possibile un controllo giurisdizionale pieno, e non un riscontro meramente esteriore, quale si avrebbe se il giudice della convalida potesse limitarsi ad accertare l'esistenza di un provvedimento di espulsione purchessia. Il giudice dovrà infatti rifiutare la convalida tanto nel caso in cui un provvedimento di espulsione con accompagnamento manchi del tutto, quanto in quello in cui tale provvedimento, ancorché esistente, sia stato adottato al di fuori delle condizioni previste dalla legge.

Se a questi argomenti testuali si affiancano considerazioni di ordine sistematico circa la collocazione e la funzione della misura del trattenimento nel procedimento di espulsione amministrativa, l'interpretazione restrittiva dei poteri del giudice della convalida fatta propria dalle ordinanze di rimessione si conferma priva di ogni consistenza. Il trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria. Per eliminare ogni eventuale residuo dubbio basta considerare che l'accompagnamento inerisce alla materia regolata dall'art. 13 della Costituzione, in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione.

È proprio muovendo da simili premesse che questa Corte, fin dalla sentenza n. 2 del 1956, ha affermato che la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente sulla libertà personale e, nella più recente sentenza n. 210 del 1995, ha negato che l'ordine di rimpatrio comporti lesione dei beni protetti dall'art. 13 della Costituzione, in considerazione del carattere obbligatorio, ma non coercitivo, che tale ordine presenta. Ancora, sulla distinzione tra mera obbligatorietà e coercitività della misura si è basata la sentenza n. 194 del 1996, in tema di accompagnamento per i necessari accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo in condizioni di alterazione fisica o psichica che si possano ragionevolmente ritenere correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope. In quella non lontana decisione, in effetti, per escludere la attinenza dell'accompagnamento all'area della libertà personale è stata decisiva la considerazione che il destinatario della misura può rifiutarsi di seguire gli agenti, pur esponendosi in tal caso al rischio di un giudizio e di una sanzione penale, senza però che l'autorità di polizia possa esercitare alcuna forma di coazione fisica.

Infine, in una fattispecie assai vicina a quelle attuali, nella sentenza n. 62 del 1994, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero sottoposto a custodia cautelare o in espiazione di una pena detentiva, anche se residua, non superiore a tre anni, è stata ritenuta misura incidente sulla libertà personale, sulla premessa, non esplicitata, ma non per questo meno chiara,

che il passaggio dalla condizione di detenzione ad altra misura coercitiva determinasse una diversità di grado e non di qualità, identica rimanendo, in entrambe le ipotesi, la natura del bene costituzionale coinvolto.

Se pure dunque l'interpretazione prospettata dai remittenti fosse astrattamente plausibile limitando l'analisi alla sola legge ordinaria, è comunque la forza del precetto costituzionale dell'art. 13 a imporre 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.

6. - Una volta chiarito che il controllo si estende a tutti i presupposti del trattenimento, è risolta per implicito anche l'ulteriore questione, posta subordinatamente dai remittenti, secondo i quali nessuna delle disposizioni censurate prevede espressamente che il diniego di convalida sia suscettibile di incidere sul provvedimento di espulsione con accompagnamento.

Anche in assenza di una espressa previsione in tal senso, non può dubitarsi che, nell'ipotesi in cui il giudice ritenga insussistenti o non congruamente motivate le ragioni per le quali l'autorità di polizia non si sia limitata ad adottare un provvedimento di espulsione con intimazione, ma abbia disposto l'esecuzione dell'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, il diniego di convalida travolgerebbe, insieme al trattenimento, anche la misura dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Se infatti presidio della libertà personale, nel sistema delineato dall'art. 13 della Costituzione, è l'atto motivato dell'autorità giudiziaria, non v'è alcuna possibilità di sostenere che un atto coercitivo come l'accompagnamento, che direttamente incide sulla libertà della persona e che è allegato come presupposto della misura del trattenimento, possa essere assunto dall'autorità di polizia come pienamente legittimo e ancora eseguibile quando il giudice ne abbia accertato l'illegittimità ponendo proprio tale accertamento a fondamento del diniego di convalida.

7. - L'art. 14, comma 5, dell'anzidetto decreto legislativo, pur menzionato in tutte le ordinanze, è fatto oggetto di specifica censura soltanto nelle ordinanze dal n. 776 al n. 788 del 2000, che, con una seconda questione, ne denunciano l'illegittimità, sempre in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione "nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento del questore comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni e non prevede che la permanenza nel centro consegua a provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria per il periodo di tempo da questa indicato, nel rispetto del limite massimo di venti giorni".

La questione è infondata. Il legislatore, con valutazione che non appare affetta da irragionevolezza, ha ritenuto che, per rimuovere gli impedimenti all'esecuzione del provvedimento di espulsione, sia necessario un periodo di tempo che può giungere nel massimo a venti giorni, prorogabili di ulteriori dieci giorni a richiesta del questore, limite varcato il quale è da ritenersi che il trattenimento perda efficacia. Non si tratta di un tempo di restrizione della libertà personale che deve essere consumato interamente. È infatti previsto dall'art. 14, comma 1, del decreto legislativo di cui si tratta che lo straniero deve essere trattenuto "per il tempo strettamente necessario" e quindi, concorrendone le condizioni, la misura deve cessare prima dello spirare del termine ultimo. Il fatto che la convalida si riferisca all'operato dell'autorità di pubblica sicurezza e, insieme, costituisca titolo per l'ulteriore trattenimento fino al limite dei venti giorni, non comporta alcuna violazione della riserva di giurisdizione posta dall'art. 13 della Costituzione, giacché il trattenimento convalidato è riferibile, sia per la restrizione già subita, sia per il periodo residuo entro il quale può protrarsi, ad un atto motivato dell'autorità giudiziaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

1) Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 13, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, sollevata, in riferimento all'art. 13, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 10 aprile 2001.

Il direttore della cancelleria: 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.