



[T.U. IMMIGRAZIONE, LIBERA MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO E PRINCIPI COSTITUZIONALI

CONSIDERAZIONI SULL'ESPULSIONE MINISTERIALE EX ART.

13 T.U. IMMIGRAZIONE]

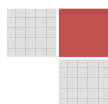
In un ricorso amministrativo avverso un provvedimento di espulsione di un cittadino extracomunitario emesso dal Ministro dell'Interno, è stato possibile sviluppare alcune considerazioni di ordine generale sull'espulsione cd. ministeriale di cui all'articolo 13/1 D.lgs. 286/98 (Testo Unico immigrazione, che dopo la riforma del 2001 è ora chiamato anche Legge Bossi Turco o Fini Napolitano).

Nel provvedimento impugnato ci si limitava ad attribuire tautologicamente rilevanza a “*condotte che, nell'attuale contesto del terrorismo di matrice islamica, sono motivo di grave turbamento per l'ordine pubblico e di pericolo per la sicurezza dello Stato*” **senza indicazione delle specifiche condotte contestate e senza offrire alcuna dimostrazione dell'adeguatezza del provvedimento** stesso alla situazione accertata nel corso del procedimento.

Si è sostenuto nel ricorso che l'azione dell'autorità amministrativa è vincolata nel fine, quello del perseguimento dell'interesse pubblico per la cui cura il potere è stato attribuito all'autorità: non solo il perseguimento di tale interesse pubblico concreto per il quale il potere discrezionale è stato attribuito all'autorità deve avvenire secondo **criteri di ragionevolezza**, ma l'autorità deve soddisfare l'interesse primario alla cui cura essa è direttamente preposta nel miglior modo possibile **tenendo conto di tutti gli altri interessi presenti e coinvolti dall'esercizio concreto del potere**. Se poi questi altri interessi sono di natura privata, costante insegnamento delle massime autorità giurisdizionali stabilisce che anche il semplice **interesse privato** può essere legittimamente sacrificato negli stretti limiti in cui ciò sia necessario per il soddisfacimento dell'interesse pubblico (Consiglio di Stato VI, 7.5.1988 n.579; IV, 4.3.1992, n.241; Cons.giust. amm. Sic., 29.4.1988, n.77; nello stesso senso anche RESTA, che rileva come il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione implica che l'azione amministrativa debba essere svolta con il **minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli**): ciò dovrebbe valere *a fortiori* nel caso in cui dei diritti definiti “inderogabili” vengono definitivamente limitati!

Nell'atto impugnato non erano stati elencati i fatti indicatori di una condotta di vita tale da suscitare allarme sociale nonché il fondato convincimento della pericolosità del soggetto, tenuto presente che – in tema di espulsione prefettizia - la Cassazione ha anche recentemente confermato che ai fini del controllo giurisdizionale dei provvedimenti espulsivi devono tenersi presenti i criteri della necessità di un **accertamento oggettivo** e non meramente soggettivo degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni; del requisito dell'**attualità della pericolosità**; della necessità di **esaminare globalmente l'intera personalità del soggetto**, quale risulta da tutte le manifestazioni sociali della sua vita (Cassazione, sez. I civile, sentenza 30.08.2002 n. 12721, con riferimento a Cass. 17 marzo 2000, Cannella; 2 marzo 1999, Morabito; 14 dicembre 1998, Musso; 6 aprile 1999, Cirilli; 20 novembre 1998, Iorio; 11 gennaio 1999, Pappacena).

Anche migliore giurisprudenza di merito rileva puntualmente che se l'Amministrazione ha il potere di provvedere all'espulsione dello straniero pericoloso per l'ordine pubblico e di pericolo per la sicurezza dello Stato, sussiste contestualmente in capo alla stessa l'obbligo di dare **puntualmente conto** dell'effettuazione di un simile giudizio attraverso la **compiuta esposizione** dei motivi posti a base delle conclusioni raggiunte (cfr. TAR Piemonte, Torino sez. II, 26 gennaio 2002, n. 168, sempre in tema di espulsione prefettizia).



Migliore dottrina, in relazione al provvedimento di espulsione cd. ministeriale, osserva peraltro che esso appare “*residuale rispetto a tutti gli altri tipi di provvedimento di espulsione e perciò pare configurato in modo da essere riservato a casi eccezionali in cui la presenza stessa dello straniero sul territorio dello Stato e/o il suo comportamento costituiscano pericolo concreto per la vita stessa della Repubblica*” (B. Nascimbene, cur., Diritto degli stranieri, Cedam, 2004, 443; ev. aggiunta): inutile rilevare che del “*pericolo concreto*”, tanto più “*per la vita stessa della Repubblica*” nel provvedimento impugnato non vi era cenno.

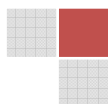
Non era stata quindi offerta un’adeguata motivazione in ordine al necessario presupposto di “*pericolo per l’ordine e sicurezza pubblica*”. Nel provvedimento si parlava genericamente di una situazione di “*segnalato*” che nasce dall’asserito ruolo attribuito al ricorrente di collettore di flussi finanziari “*sospetti*”, senza neppure fare riferimento a eventuali indagini: la situazione appariva ancor più incredibile perché da un semplice controllo sul sito del Ministro degli Interni <http://www.mininterno.it> risultava che per l’espulsione di cui si tratta è stato tempestivamente emesso – tradendo la probabile vera motivazione dell’atto adottato, quella di dare profilo semplicemente mediatico alla vicenda? - un comunicato stampa dd. 17 novembre 2003, il quale incomprensibilmente riferendosi anche alla strage dei militari italiani a Nassirya, **risultava dare conto di altre, e paradossalmente più ampie (!) – anche se altrettanto inintelligibili ed inconferenti - “cause” di espulsione!**

Nell’atto di espulsione impugnato il Ministro dell’Interno si era dunque limitato ad indicare genericamente delle “*condotte*” non meglio precisate, senza indicare le ragioni per le quali ne dovesse scaturire quel gravissimo turbamento per l’**ordine pubblico**.

A proposito di quest’ultima nozione, si rilevava – anche ai fini **della questione di legittimità costituzionale** dell’articolo 13, 1 comma, D.Lg.s 286/98– che la nozione di *ordine pubblico*, come peraltro quella di sicurezza dello stato, in mancanza di precisi parametri oggettivi di riferimento diversi da mere sinonimie lessicali, impediscono di stabilire con precisione la condotta integrante il pericolo legittimante il provvedimento di espulsione, rimanendo la sua applicazione affidata all’**arbitrio** dell’interprete, *in primis* del Ministro degli Interni: arbitrio che si traduce *sic et simpliciter* in motivazioni di tipo politico, con buona pace dei diritti costituzionalmente garantiti!

Chiosando – per identità di ratio - la sentenza 34/1995 della Corte Costituzionale, “tale indeterminatezza da un lato pone il soggetto destinatario del precetto nell’impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza (sent. n. 282 del 1990 e n. 364 del 1988), tanto più che il precetto è rivolto esclusivamente a stranieri, e, d’altro canto, non consente all’interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa (sent. n. 96 del 1981)”.

Di più: secondo migliore dottrina “*resta in ogni caso la considerazione assorbente su ogni altra – che un provvedimento amministrativo di espulsione fondato sul vago riferimento all’ordine pubblico è incostituzionale per violazione della riserva di legge prevista dall’art. 10, comma 2 Cost.: al Ministro dell’interno è attribuita la facoltà di adottare il provvedimento in relazione a fatti o comportamenti che non sono neppure vagamente identificati dalla norma legislativa, ma dei quali soltanto il Ministro stesso è chiamato ad individuare il contenuto e dunque l’autorità amministrativa non si limita a qualificare un comportamento i cui elementi siano in qualche misura normativamente determinati, ma è anche autorizzata ad individuare il*



comportamento che consente ad essa stessa di provvedere” (Nascimbene, cit., 521; ev. aggiunta).

In ogni caso, in riferimento alla motivazione dell’espulsione, era stata tempestivamente inoltrata una richiesta di accesso agli atti che era rimasta inevasa perché l’Amministrazione intimata aveva opposto il segreto di Stato; la documentazione medesima veniva finalmente resa nota all’interessato solo in ottemperanza alla ordinanza 341C/04 dd. 26 febbraio 2004 del Tribunale adito per l’udienza del 1 aprile 2004, che ordinava alla medesima amministrazione di produrre copia di “**tutti (indistintamente) gli atti del procedimento conclusosi con l’adozione del provvedimento impugnato, unitamente ad una relazione che fornisca dettagliati chiarimenti in ordine a quanto asserito in ricorso (...)**”.

Al di là delle curiose metamorfosi procedurali con la quale l’Amministrazione aveva più volte cercato di evidenziare inesistenti vizi procedurali, che sarebbero perfino divertenti se non si stesse discutendo della legittimità di un provvedimento che incideva in maniera profondissima sui diritti costituzionali e sulla dignità di una persona, si sottolinea che la produzione documentale fornita dalla resistente - che avrebbe dovuto fornire “**tutti (indistintamente) gli atti del procedimento**” – consisteva in **articoli di giornale** (certamente non coperti dal segreto di Stato). Si badi: anche volendo supporre la fedeltà delle dichiarazioni riportate dalla stampa a quanto dichiarato dal ricorrente, il materiale in base al quale era stato emesso il provvedimento impugnato **consisteva incredibilmente ed esclusivamente in interviste a testate giornalistiche e media televisivi!**

In alcuni di detti articoli e/o interviste il ricorrente esponeva delle opinioni **certamente criticabili**, mentre, per alto verso, si sottolineava che quanto riferito dal ricorrente era ampiamente noto all’opinione pubblica, che almeno dal settembre 2002 era informata sul rischio di attentati in Italia a cittadini italiani ad opera di terroristi “fondamentalisti” (cfr., fra l’altro, le varie relazioni dell’*intelligence* liberamente consultabili sul sito web www.serviziinformazioneesicurezza.gov.it).

Il ricorrente in quella sede esercitava comunque un diritto (ancora) costituzionalmente garantito, “pietra miliare dell’ordinamento democratico” (Corte Costituzionale dd. 19.02.1965, n.9; 17.4.1969, 84), recepito al vertice del nostro ordinamento dall’**articolo 21** della carta fondamentale.

Non pareva dunque essere tale attività di esternazione, qualsiasivoglia giudizio si volesse dare alla medesima, di per sè essere sufficiente a fondare un provvedimento espulsivo pensato come eccezionale e residuale. Quanto ai “**dettagliati chiarimenti**”, pure richiesti dal Tribunale, si osservava in corso di causa che quelli forniti dall’Amministrazione erano talmente dettagliati da .. citare – per contrastare un motivo di illegittimità - una norma del codice penale nella versione novellata 3 anni prima!

La sentenza del TAR Lazio, sezione I ter, tempestivamente adito, emessa alla pubblica udienza il 11 dicembre 2004 e depositata in data 10 dicembre 2004 (sentenza 1395/rg, 15336/04 reg decisioni), sinteticamente quanto efficacemente statuisce che

¹ Infatti, a seguito della modifica introdotta dall’art. 1 del D.L.18.10.2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla L. 15.12.2001, n. 438, l’art. 270 *bis* c.p., prevede, al comma 1, (promozione, costituzione, organizzazione, direzione o finanziamento di organizzazioni terroristiche) la pena della reclusione da sette a quindici anni, e al comma 2 (partecipazione a tali organizzazioni) la pena della reclusione da cinque a dieci anni; non dunque, come afferma l’amministrazione sub punto 5 relazione cit., la pena della reclusione da quattro a otto anni (pena invece prevista ante novella).

“si deve constatare come – a carico del ricorrente – non restino che le sue ben note esternazioni, semplici manifestazioni di pensiero che, per le modalità chiassose e plateali che le hanno sempre accompagnate, appaiono – d’altro canto – obiettivamente inconciliabili (secondo dati di comune esperienza) con la volontà di arrecare a chicchessia un reale nocumento. E’ noto, infatti, che – per nutrire qualche speranza di successo – una simile volontà, specie se maturata nell’ambito di minoranze etniche, religiose o culturali (che non possono che affidarsi all’elemento “sorpresa”), tende piuttosto ad ispirare condotte connotate – se non da un vero e proprio “mimetismo” – dalla massima riservatezza.

A prescindere da ciò, si tratta, pur sempre, di facoltà tutelate direttamente dalla Costituzione e dalle norme di diritto internazionale da questa recepite: e che, in applicazione dei principi generali regolati dalla materia (cfr. sul punto, Corte Cost. n. 199/72) possono esser comprese “amministrativamente” soltanto ove il loro esercizio si sia rivelato (o si riveli) idoneo – ad esempio, per il “carisma” del soggetto agente; o comunque, per l’impatto che le “parole d’ordine” lanciate da questi abbiano avuto, o stiano avendo, si di una pluralità di soggetti facilmente suggestionabili – a porre concretamente in pericolo l’ordine costituito. (Eventualità, questa, che può ritenersi “per tabulas” pacificamente esclusa).”

La sentenza, che per quanto consti costituisce uno dei primi precedenti giurisprudenziali in materia, valorizzando adeguatamente il principio della libera manifestazione del pensiero, consente di recuperare il significato più profondo del pensiero attribuito a quell’illuminista francese che sosteneva *“disapprovo quello che dite, ma difenderò fino alla morte il vostro diritto di dirlo”*.

