

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI
TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI ROMA:
ANNO 2015

di Fabrizio Mastromartino, Enrica Rigo

SOMMARIO: 1. L'osservatorio e le fasi preliminari della ricerca. – 2. L'accesso ai dati giudiziari del Giudice di pace di Roma a fini di documentazione giuridica. – 3. Presentazione del Rapporto. – 4. Convalide. – 4.1. Decreti di trattenimento e tipologia dell'espulsione presupposta. – 4.2. Informazioni sui trattenuti. – 4.3. Modalità di svolgimento dell'udienza. 4.3.1. Luogo e tempi del processo. – 4.3.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa. – 4.3.3 Richieste della questura e rilievi della difesa. – 4.4. Decreti del Giudice di pace – 4.4.1. Esiti e motivazioni dei provvedimenti. – 4.4.1.1. Decisioni di rigetto della richiesta di convalida del trattenimento [non convalide]. – 4.4.2. L'attività istruttoria e l'ambito di cognizione del giudice della convalida. – 5. Proroghe. – 5.1. Informazioni sui trattenuti. – 5.2. Modalità di svolgimento dell'udienza. – 5.2.1. Tempi e luoghi del processo. – 5.2.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa. – 5.2.3. Rilievi della difesa. – 5.3. Decreti del Giudice di pace. – 5.3.1. Esiti e motivazioni dei provvedimenti. 5.3.1.1. Decisioni di non convalida della proroga del trattenimento [non proroghe]. – 6. Riesami. – 7. Misure alternative al trattenimento. – 7.1. Informazioni sui destinatari dei provvedimenti. – 7.2. Garanzie e rilievi della difesa. – 7.3 Decreti del Giudice di pace: esiti e motivazioni dei provvedimenti.

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI ROMA: ANNO 2015

di Fabrizio Mastromartino*, Enrica Rigo**

1. L'Osservatorio e le fasi preliminari della ricerca

Il presente rapporto si basa sull'esame di oltre 250 fascicoli definiti nel I e nel IV trimestre del 2015. I dati estratti sono stati raccolti in schede di rilevazione diversificate a seconda dei procedimenti: convalida del trattenimento, convalida della proroga del trattenimento, convalida della misura alternativa al trattenimento. La ricerca mira a rilevare le modalità di svolgimento dell'udienza (tempi e luoghi del processo, effettività del contraddittorio, garanzie della difesa, etc.), ad analizzare le eccezioni della difesa e le argomentazioni poste a base delle decisioni, nonché a tracciare un quadro delle condizioni socio-giuridiche dei destinatari dei provvedimenti esaminati, evidenziando le eventuali criticità che connotano l'attività giurisdizionale del Giudice di pace nella materia oggetto d'indagine.

La ricerca è stata realizzata dalla clinica legale *Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, che conduce dal 2014 un Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di pace (GdP) in materia di immigrazione¹. Il progetto ha carattere nazionale e si avvale della collaborazione di altri Dipartimenti universitari, centri di ricerca e singoli operatori nelle città di Bari, Bologna, Firenze e Torino. L'obiettivo è di monitorare, raccogliere e mettere a disposizione del pubblico, le pronunce dei GdP relative a tematiche che incidono sui

* Assegnista di ricerca (Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre) e docente di Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi della Tuscia.

** Professoressa associata di Filosofia del diritto presso l'Università Roma Tre. L'unità di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma 3 è stata coordinata da Enrica Rigo. Alla raccolta dei dati hanno partecipato gli studenti della Clinica del Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza, coordinati da Francesca Asta, Guido Fe' d'Ostiani, Camilla Giorgio, Martina Millefiorini e Giulia Picozzi sotto la supervisione di Fabrizio Mastromartino. La schedatura e la catalogazione dei dati sono state effettuate da Guido Fe' d'Ostiani, Camilla Giorgio e Giulia Picozzi, sotto la supervisione di Fabrizio Mastromartino e di Enrica Rigo. L'analisi dei dati è stata condotta da Camilla Giorgio, Fabrizio Mastromartino ed Enrica Rigo.

1. I rapporti relativi all'anno 2013 sono consultabili sul sito <http://lexilium.it>.

diritti fondamentali, con particolare attenzione al controllo giurisdizionale sull'espulsione e la detenzione amministrativa degli stranieri.

2. L'accesso ai dati giudiziari del Giudice di pace di Roma a fini di documentazione giuridica

Uno degli obiettivi fondamentali della ricerca è raccogliere e rendere disponibili le pronunce del GdP in materia di immigrazione. La maggior parte dei provvedimenti non sono infatti pubblicati né in raccolte generali, né in riviste di settore. Le poche pronunce pubblicate in riviste o siti specializzati sul diritto dell'immigrazione vengono generalmente messe a disposizione dagli avvocati che rappresentano gli stranieri in giudizio.

Una significativa selezione dei provvedimenti esaminati nella ricerca realizzata dall'Osservatorio sull'anno 2015 può ora essere consultata alla pagina <http://lexilium.it>.

Come per la precedente ricerca (2013-2014), l'accesso ai dati giudiziari del GdP di Roma a fini di documentazione giuridica si è rivelato difficoltoso.

La possibilità di accedere agli atti giudiziari per scopi di ricerca è chiaramente disciplinata da un'autorizzazione generale dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali (*Autorizzazione n. 7/2011 al trattamento dei dati a carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici* – GU n. 162 del luglio 2011 rinnovata in data 28.12.2012) e regolamentata dalle *Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica, del 2 dicembre 2010* – GU n. 2 del 4.1.2011.

Una prima autorizzazione all'accesso ai provvedimenti fu concessa, a febbraio 2014, dal coordinatore dell'Ufficio del GdP di Roma a seguito di una comunicazione del Presidente del Tribunale di Roma. L'accesso ai fascicoli è stato poi confermato, a gennaio 2016, a seguito della generale riorganizzazione amministrativa degli uffici del Giudice di pace, che ha trasferito la direzione dell'Ufficio dal Giudice di pace coordinatore al Presidente del Tribunale civile.

3. Presentazione del Rapporto

Il presente rapporto si basa sull'esame di oltre 250 fascicoli definiti nel I e nel IV trimestre 2015: 142 fascicoli riguardanti procedimenti di convalida del trattenimento, 111 fascicoli riguardanti procedimenti di convalida della proroga del trattenimento, 3 decisioni su istanza di riesame della convalida e della proroga del trattenimento e 30 fascicoli riguardanti procedimenti di convalida di misure alternative al trattenimento (definiti tra marzo e aprile del 2016).

Per valutare la rappresentatività della base empirica della ricerca effettuata, si considerino i seguenti dati relativi al complessivo numero di provvedimenti emanati dall'Ufficio del GdP di Roma in queste materie²: 1435 nell'anno 2015, di cui 715 tra il I e il IV trimestre. Precisamente: 304 nel I trimestre, di cui 76 non convalide, il 25%, e 411 nel IV trimestre, di cui 56 non convalide, il 14%.

Dei 142 procedimenti di convalida del trattenimento esaminati, 108 (il 76%) si sono conclusi con la convalida della misura restrittiva. Dei 111 procedimenti di convalida della proroga del trattenimento esaminati, 76 (il 68%) si sono conclusi con la convalida della misura restrittiva. Dei 30 procedimenti di convalida delle misure alternative al trattenimento esaminati, 28 (il 97%) si sono conclusi con la convalida della misura disposta dall'amministrazione.

Procedimento	Fascicoli	Convalida	Non convalida
Convalida trattenimento	142	108 (76%)	34 (24%)
Convalida proroga	111	76 (68%)	35 (32%)
Convalida misura alternativa	30	28 (93%)	2 (7%)

All'illustrazione dei risultati della ricerca, occorre premettere che per il procedimento di convalida e per ciascuna proroga del trattenimento, riferiti alla stessa persona e nell'ambito dello stesso iter espulsivo, viene assegnato un diverso numero d'iscrizione a ruolo (R.G.) e, conseguentemente, vengono formati nuovi e distinti fascicoli. Ne deriva che, nei procedimenti di proroga, né il giudice, né la questura, né la difesa dello stesso straniero interessato hanno a disposizione, al momento dell'udienza, la documentazione relativa all'intero *iter* (provvedimenti amministrativi presupposti, provvedimenti di convalida ed eventuali proroghe precedenti). Nella maggior parte dei casi, infatti, i fascicoli relativi ai procedimenti di proroga del trattenimento contengono esclusivamente la richiesta di proroga inoltrata dalla questura al GdP – peraltro, spesso supportata da esigua documentazione – e il verbale di udienza.

Tale rilievo presenta anche dei profili di criticità rispetto alla qualità del controllo giurisdizionale operato in sede di proroga: non è chiaro, infatti, se il GdP, in sede di convalida della richiesta di proroga, sia messo in condizione di valutare pienamente gli eventuali vizi dei provvedimenti presupposti e precedenti, che potrebbero riflettersi sui provvedimenti successivi.

2. Dati tratti dal documento *Rilevazione del movimento dei procedimenti civili presso il Giudice di pace* del Ministero della giustizia. Nel documento, convalide e proroghe sono computate in un unico dato.

4. Convalide

4.1. Decreti di trattenimento e tipologia dell'espulsione presupposta

L'analisi presentata in questa sezione è basata sull'esame di 143 fascicoli relativi a procedure di convalida del trattenimento definiti nel I trimestre e nel IV trimestre 2015: 74 provvedimenti per il I trimestre (gennaio/marzo) e 69 provvedimenti per il IV trimestre (ottobre/dicembre).

Procedimenti di convalida	di	Convalida	Non convalida
Fascicoli I trimestre:	74	56	18
Fascicoli IV trimestre:	69	53	16

Entro il periodo di riferimento indicato, si è considerata approssimativamente la prima decade di ciascun mese, nella quale risultano definite 15 procedure per il mese di gennaio, 27 per il mese di febbraio, 32 per il mese di marzo, 24 per il mese di ottobre, 21 per il mese di novembre e 24 per il mese di dicembre.

A parte alcune espulsioni disposte come misura di sicurezza dall'autorità giudiziaria, i provvedimenti presupposti alla richiesta di convalida del trattenimento sono espulsioni prefettizie. Si consideri che, nella quasi totalità dei casi, il decreto di espulsione prefettizio è redatto su un modulo prestampato che riporta in maniera standardizzata le fattispecie previste dalla normativa a presupposto dell'allontanamento. Nonostante la legge preveda che l'espulsione deve essere disposta dal prefetto «caso per caso», nei provvedimenti non è in alcun modo riportata l'attività istruttoria effettuata. In entrambi i trimestri la maggior parte dei provvedimenti di espulsione sono motivati in base alla irregolarità del soggiorno (*ex art. 13, co. 2, lett. b*) o dell'ingresso (*ex art. 13, co. 2, lett. a*): 34 in totale (oltre il 50%) per il I trimestre; 43 (il 70%) per il IV trimestre.

Tra i due periodi considerati, diminuiscono visibilmente le espulsioni per pericolosità sociale (da poco meno del 20% al 3%), mentre aumentano in modo esponenziale i respingimenti alla frontiera ad esecuzione differita (da 0% a circa il 20%) nonché, in misura minore, le espulsioni per irregolarità del soggiorno (da 1/3 a quasi il 45%)³.

3. In 8 casi per ciascun trimestre non è stato possibile rilevare la tipologia del provvedimento espulsivo presupposto.

4.2. Informazioni sui trattenuti⁴

Destinatari dei provvedimenti esaminati sono stranieri di origine nazionale molto differenziata. Si contano circa 20 diverse nazionalità. La percentuale più alta è costituita, per il I trimestre, da stranieri nati in Albania (oltre il 20%) e, per il IV trimestre, da stranieri nati in Nigeria (oltre il 35%). Altre quote significative, sul dato complessivo di tutto il periodo considerato, sono rappresentate da stranieri nati in Egitto (4%), in Algeria, in Cina e in Marocco (5%), e in Tunisia (12%). Nazionalità residuali sono: Bangladesh, Brasile, Cile, Colombia, Emirati Arabi, Georgia, India, Iran, Kosovo, Libia, Macedonia, Messico, Pakistan, Perù, Russia, Senegal, Serbia, Ucraina⁵.

Nazionalità	I trimestre	IV trimestre	Totale
Nigeria	9	24	33
Albania	15	7	22
Tunisia	10	6	16
Marocco	6	2	8
Cina	7	1	8
Algeria	6	1	7
Egitto	5	1	6
Altre	13	24	37

Tra i due trimestri considerati si riequilibra il rapporto tra uomini e donne: se nel I trimestre è in netto vantaggio degli uomini, che sono oltre l'80%, nel IV trimestre il rapporto risulta di quasi 50 e 50⁶. Si consideri che tra novembre e dicembre 2015 la sezione maschile del CIE è stata progressivamente ridimensionata per poi essere chiusa.

Sesso	I trimestre	IV trimestre	Totale
Maschile	61	36	97
Femminile	13	31	44

In tutto il periodo di riferimento si mantiene maggioritaria la fascia d'età 25/35 anni (oltre il 40%). Tra i due trimestri, si inverte l'incidenza di altre due fasce d'età, meno di

4. Nel 2015, nel CIE di Roma "Ponte Galeria", sono stati trattenuti 1665 stranieri, stando al *Rapporto sui CIE in Italia*, febbraio 2016, Senato della Repubblica.

5. In 3 casi per ciascun trimestre non è stato possibile rilevare la nazionalità del destinatario del provvedimento.

6. In 2 casi, nel IV trimestre, non è stato possibile rilevare il sesso del destinatario del provvedimento.

25 anni e tra 35 e 50 anni, in rapporto di 19% a 32% nel I trimestre e di 34% a 18% nel IV trimestre. Risulta invariata la fascia d'età oltre 50 anni, in entrambi i trimestri al 7%⁷.

Quanto all'ingresso in Italia, si riportano di seguito i dati che appaiono più significativi. Nel I trimestre ha fatto ingresso in Italia nel corso del 2014 solo il 10% degli stranieri, mentre ben 1/3 risulta essere entrato in Italia tra il 2011 e il 2013. Nel IV trimestre, ha fatto ingresso in Italia nello stesso 2015 oltre il 50% degli stranieri. Risulta inoltre pressoché invariata la percentuale di trattenuti che ha fatto ingresso in Italia oltre 20 anni prima (rispetto alla data dell'udienza di convalida del provvedimento), attestata attorno al 6%.

Gli stranieri provvisti di valido documento d'identità sono il 40%.

Con documento valido	I trimestre	IV trimestre	Totale
Sì	29	27	56
No	43	40	83

Tra i due trimestri considerati diminuisce il numero di stranieri con precedenti penali, dal 50% al 30%. Risulta lo stesso decremento anche in relazione alla provenienza dal carcere⁸.

Infine, nel I trimestre in un solo caso il trattenuto è richiedente asilo (peraltro dal verbale d'udienza emerge che la domanda di protezione è stata presentata "in passato" ma non ne risulta chiaro l'esito)⁹. Nel IV trimestre si contano invece ben 11 casi (il 17%): in 6 casi, il trattenuto manifesta la volontà di chiedere protezione durante l'udienza¹⁰; in altri 4 casi, la domanda di protezione risulta pendente¹¹ (in 1 caso in applicazione del regolamento Dublino: la trattenuta è rinviata in Italia dal Belgio¹²)¹³. Si segnala che, almeno quando la domanda risulta dagli atti già pendente, il giudice dovrebbe dichiarare la propria incompetenza in favore del Tribunale ordinario¹⁴.

7. In 1 caso, nel IV trimestre, non è stato possibile rilevare l'età del destinatario del provvedimento.

8. Non è stato possibile rilevare i dati riportati nel I trimestre rispettivamente in 2, 6 e 6 casi; nel IV trimestre rispettivamente in 2, 4 e 3 casi.

9. R.G. 4137/15.

10. R.G. 68752/15, R.G. 68753/15, R.G. 68754/15, R.G. 68755/15, R.G. 68756/15 e R.G. 81655/15.

11. R.G. 59860/15, 80076/15 e 81094/15.

12. R.G. 72352/15.

13. Non è stato possibile rilevare questa informazione in 4 casi nel I trimestre e in 6 casi nel IV trimestre.

14. In 2 casi sui 4 rilevati in cui la domanda di protezione internazionale è pendente, il giudice non convalida il trattenimento: R.G. 72352/15 e R.G. 80076/15.

4.3. Modalità di svolgimento dell'udienza

4.3.1. Luogo e tempi del processo

Si conferma la prassi rilevata nel precedente rapporto nell'ambito della ricerca condotta sull'anno 2013¹⁵: nel periodo di riferimento nell'anno 2015, tutte le udienze di convalida del trattenimento si tengono nei locali del CIE¹⁶.

Luogo udienza	CIE	Ufficio GdP
I trimestre	74	0
IV trimestre	69	0

Tra i due trimestri, si rileva una consistente diminuzione della durata dell'udienza. Se nel I trimestre oltre il 45% dei processi dura più di 10 minuti, nel IV trimestre solo 1/3 delle udienze ha questa durata, mentre oltre il 10% si conclude in meno di 5 minuti e oltre il 15% ha una durata compresa tra i 5 e i 10 minuti¹⁷.

4.3.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa

La presenza dello straniero interessato all'udienza di convalida è costante. Dai verbali di udienza risulta, per ciascun trimestre, un solo caso di assenza dello straniero al proprio processo: in un caso, si tratta di uno straniero di nazionalità marocchina, l'interprete risulta immotivatamente presente e il giudice convalida il trattenimento respingendo con motivazione estesa l'opposizione della difesa (la quale peraltro non rileva, nelle sue

15. Cfr. http://www.lexilium.it/wp-content/uploads/RapportoGdPconvalide_prorogheNovembre20143.pdf.

16. Nonostante il Consiglio superiore della Magistratura l'abbia censurata, tale prassi sembra persistere in forza di considerazioni di ordine pratico relative alle presunte difficoltà che comporterebbe il trasferimento dei trattenuti dal CIE all'Ufficio del GdP competente. Negli anni 2009 e 2010, a seguito di interpello da parte di alcuni giudici di merito circa la scelta dei locali per lo svolgimento delle udienze di convalida e proroga del trattenimento, il Csm ha emesso due delibere (http://www.csm.it/circolari/100721_6_7.pdf e http://www.csm.it/circolari/090708_6.pdf), con cui ha chiarito che l'utilizzo dei locali della questura presso i centri di identificazione ed espulsione (l'art. 13, co. 5 *ter*, d.lgs. 286/1998 prevede che la questura metta a disposizione «un locale idoneo») deve essere considerato come «del tutto residuale e limitato ai casi di impossibilità di procedere alle convalide accompagnando lo straniero presso l'ufficio del giudice». Già in precedenza il Csm si era espresso criticamente sulla possibilità di svolgere, in base a considerazioni di mera opportunità pratica e logistica, le udienze di convalida e proroga del trattenimento all'interno dei CIE, propendendo invece per una «piena giurisdizionalizzazione» di questa fase – così come d'altra parte auspicato anche dalla Corte Costituzionale – esprimendosi in questi termini: «Viva preoccupazione suscita la norma di cui al co. 5 *ter* dell'art. 13 TU: tale norma attribuisce impropriamente ad organi dell'amministrazione dell'interno, e non al Ministro della giustizia (art. 110 Cost.), compiti di organizzazione dei servizi della giustizia ed appare idonea a condizionare l'esercizio della giurisdizione, pregiudicandone altresì l'immagine di imparzialità».

17. In quasi ¼ dei casi non è stato possibile rilevare la durata effettiva dell'udienza.

contestazioni, l'assenza in udienza del proprio assistito)¹⁸; in un altro caso, lo straniero risulta assente perché ricoverato in ospedale (il giudice convalida il trattenimento, subordinando l'efficacia della decisione all'accertamento dello stato di salute dello straniero)¹⁹.

Salvo in 2 casi, entrambi del IV trimestre, anche la presenza di un interprete è costante: in un caso lo straniero dichiara di conoscere la lingua italiana²⁰; in un altro caso il dato relativo alla conoscenza o meno dell'italiano non è riportato nel verbale²¹.

Tra i due trimestri considerati, si riequilibra il rapporto tra difesa d'ufficio e di fiducia: se nel I trimestre nell'80% dei casi lo straniero è assistito da un avvocato d'ufficio, nel IV trimestre in quasi il 50% dei casi è assistito da un difensore di fiducia²².

Sebbene tra i due trimestri si rilevi un incremento del numero di avvocati cui è affidata la difesa dei destinatari dei provvedimenti, che passa da 18 a 25, oltre il 45% dei casi è seguito da 2 avvocati.

4.3.3. *Richieste della questura e rilievi della difesa*

In udienza la questura si limita (pressoché sempre) a richiedere la convalida senza specificarne le ragioni (sul verbale, nello spazio riservato alle dichiarazioni della questura, compare la notazione «Chiede la convalida»). Nel provvedimento di espulsione presupposto alla richiesta del trattenimento non vi è, in genere, alcun riferimento ai fatti materiali che sostanziano le condizioni richiamate a fondamento del rischio di fuga e dell'esecuzione coattiva del provvedimento. Di fatto, viene operato un rovesciamento dell'onere della prova a carico dello straniero, che si ritiene possa eventualmente far valere le sue ragioni in sede di ricorso avverso il provvedimento di espulsione.

La valutazione circa la sussistenza del rischio di fuga avviene al momento dell'emissione del decreto prefettizio di espulsione sulla base delle informazioni raccolte dalla Questura. Le questure ricorrono all'utilizzo di un "modello prestampato" contenente l'elenco delle circostanze da cui viene dedotta la sussistenza del rischio di fuga. Una o più di tali circostanze viene evidenziata o spuntata a indicare che essa è effettivamente pertinente nel caso concreto preso in esame. Si tratta di formule che si ripetono sempre

18. R.G. 4459/15.

19. R.G. 78961/15. Per un approfondimento su questo provvedimento, vd. *infra*, par 4.4.2.

20. R.G. 81092/15.

21. R.G. 60739/15.

22. Si avverte tuttavia che questo dato potrebbe essere alterato dall'elevato numero di casi in cui, per il IV trimestre, non è stato possibile rilevare l'informazione: ben 1/3 dei casi. La stessa informazione non è rilevabile in 8 casi del I trimestre.

uguali e che si riferiscono a condizioni che, in parte, coincidono con quelle enumerate nell'art. 13, co. 4 *bis* del Testo unico sull'immigrazione (TU)²³.

Quanto alla difesa, sebbene in nessun caso lo spazio riservato nel prestampato sia risultato bianco, spesso (quasi nel 40% dei casi nel I trimestre) è riempito solo dalle diciture «si oppone alla convalida» o «si rimette al giudice». Negli altri casi, per il I trimestre, i rilievi della difesa sono circostanziati, riferendosi a specifici lamentati vizi del provvedimento presupposto: vizi formali, come la mancanza della traduzione del provvedimento notificato, in quasi il 20% dei casi; vizi sostanziali, come i motivi familiari e il radicamento sul territorio, in poco meno del 10% dei casi, e la mancata necessità del trattenimento, quasi nel 20% dei casi. Nel IV trimestre si dimezza il numero di notazioni «si oppone alla convalida» o «si rimette al giudice», mentre aumentano di 2/3 i rilievi su presunti vizi del provvedimento presupposto (oltre il 35% dei casi), che tuttavia meno spesso risultano precisamente specificati dalla difesa.

4.4. *Decreti del Giudice di pace*

Tra i due trimestri, il numero di giudici dell'Ufficio del GdP di Roma chiamati a decidere su richieste di convalida del trattenimento aumenta di 2/3, passando da 9 a 15. Circa il 50% dei casi è assegnato a soli 3 giudici. Uno di questi figura nella terna di entrambi i trimestri.

4.4.1. *Esiti e motivazioni dei provvedimenti*

A confronto con i dati rilevati nel precedente rapporto, dove la misura restrittiva risulta convalidata nel 79% dei casi, le decisioni di convalida del trattenimento continuano ad attestarsi su un livello molto elevato: 76%. Il dato è pressoché identico per entrambi i trimestri considerati nel presente rapporto.

Una significativa discontinuità si rileva però per quanto attiene alla motivazione dei provvedimenti esaminati. Diversamente da quanto emerso dal precedente rapporto, nel quale il numero di provvedimenti privi di motivazione si attesta al 15%, dall'analisi dei

23. Le motivazioni che, da modello prestampato, vengono poste alla base dell'individuazione del rischio di fuga sono le seguenti; lo straniero:

- ha dichiarato di non voler tornare nel suo paese d'origine;
- non ha fornito né è in grado di fornire garanzie finanziarie provenienti da fonti lecite utile allo scopo;
- non ha fornito un documento utile per l'espatrio;
- non ha la disponibilità di un alloggio stabile non precario ove possa essere rintracciato senza difficoltà;
- non ha attività lavorativa regolare né ha dimostrato integrazione sociale;
- ha fornito in precedenza degli *alias*;
- non ha richiesto la concessione del termine per la partenza volontaria.

provvedimenti relativi al periodo considerato dell'anno 2015 risulta invece che l'omessa motivazione caratterizza una percentuale residuale dei provvedimenti di convalida del trattenimento emessi dal GdP di Roma: è infatti nulla nel I trimestre e pari al 3% nel IV trimestre (2 provvedimenti).

Occorre d'altra parte evidenziare che entrambi questi provvedimenti, sprovvisti di motivazione, convalidano la misura restrittiva. Un caso riguarda una cittadina degli Emirati Arabi; un altro caso una cittadina marocchina. Entrambi i verbali d'udienza riportano soltanto la decisione del giudice, con la spunta della dicitura «sussistono i presupposti» per la convalida; nello spazio del prestampato riservato alla difesa risulta, nel primo caso, che essa «si rimette al giudice», e, nel secondo caso, che «si oppone alla convalida»²⁴.

Più complesso appare invece il confronto con i dati precedenti in rapporto all'uso di mere formule di stile in motivazione²⁵. Se secondo il rapporto 2014 oltre il 50% delle motivazioni si riduceva a una concisa formula di stile, nel I trimestre del 2015 il dato percentuale risulta assai più basso, attestandosi al 27%.

Tuttavia, nel IV trimestre il rapporto tra impiego di formule di stile e motivazione estesa si inverte: il giudice della convalida motiva estesamente la sua decisione nel 27% dei provvedimenti, mentre impiega una mera formula di stile in oltre il 50% dei casi. Criticamente esemplare in questo senso appare un caso nel quale il giudice non tiene in alcun modo conto dei rilievi sollevati dalla difesa, (la trattenuta, in quanto richiedente asilo, «dovrebbe essere ospitata in un centro di accoglienza e non trattenuta al C.I.E.») limitandosi a scrivere a motivazione della convalida del trattenimento che «il provvedimento risulta legittimo»²⁶.

4.4.1.1. Decisioni di rigetto della richiesta di convalida del trattenimento [non convalide]

Nel periodo considerato nel presente rapporto il GdP di Roma non convalida la misura restrittiva nel 24% dei casi (percentuale pressoché identica nei due trimestri di riferimento): 18 provvedimenti nel I trimestre; 16 nel IV trimestre.

Procedimenti	di	Convalida	Non convalida
--------------	----	-----------	---------------

24. R.G. 59414/15 e R.G. 82232/15.

25. Si riportano, a titolo meramente esemplificativo, due formule di stile risultate ricorrenti nei verbali d'udienza esaminati nel rapporto del 2014 e, di seguito, due formule rilevate nei provvedimenti analizzati nel presente rapporto. 2013-2014: «Vista la legittimità degli atti non sussistono motivi ostativi al trattenimento»; «Stante l'esistenza e l'efficacia del provvedimento presupposto». 2015: «Sussistono i presupposti [...] dagli atti emessi dalle Autorità competenti»; «Il provvedimento risulta legittimo».

26. R.G. 81094/15.

convalida		
Fascicoli I trimestre	56	18
Fascicoli IV trimestre	53	16

Dall'analisi svolta su questi provvedimenti, risulta che sono 10 i giudici dell'ufficio del GdP di Roma che hanno emesso almeno un provvedimento di non convalida nel periodo considerato. Si tratta di un cospicuo numero di giudici (oltre il 40%), se confrontato con il totale dei giudici cui sono stati assegnati fascicoli di convalida del trattenimento nel periodo di riferimento, 24 in totale. In relazione ai singoli trimestri considerati, il numero percentuale di giudici che hanno emesso almeno un provvedimento di non convalida risulta ancora più elevato, attestandosi per il I trimestre oltre il 65% e per il IV trimestre oltre il 45%. In relazione all'intero periodo, un giudice ha emesso 9 provvedimenti di non convalida (3/4 dei 12 fascicoli assegnati, tutti nel IV trimestre); un altro giudice non ha convalidato il trattenimento in 6 casi su 22 (quasi il 30%) e un terzo giudice in 5 casi su 18 (quasi il 30%).

Nel I trimestre 6 decisioni di non convalida (quasi il 30%) sono motivate con riferimento alla mancata traduzione del provvedimento presupposto. Esempio in tal senso appare un verbale d'udienza in cui il giudice conclude che non sussistono i presupposti per la convalida «verificato [...] che i provvedimenti di espulsione e di trattenimento non sono stati tradotti nella lingua conosciuta dalla cittadina di paese terzo ai sensi della recente giurisprudenza della Cassazione per cui il trattenimento perde ogni effetto con decorrenza immediata» (la difesa aveva opposto alla convalida «l'omessa traduzione degli atti in lingua madre» – il russo)²⁷.

Sempre nel I trimestre, in 3 decisioni di non convalida (oltre il 10%), il giudice rileva la mancanza di necessità del trattenimento. Nuovamente esempio appare il provvedimento sopra citato, in cui il giudice dichiara come primo motivo della decisione di non convalida l'assenza del rischio di fuga: «verificato che non è provato il rischio di fuga di cui alla l. 129/11 ed alla direttiva europea CE 115/2008 per cui il trattenimento non è conforme alla legislazione vigente»²⁸. In questo, così come in altro provvedimento simile emesso nel IV trimestre²⁹, la difesa aveva sottolineato il possesso del passaporto da parte

27. R.G. 4134/15. Analogamente: R.G. 4133/15. Il riferimento del GdP, riportato nel verbale d'udienza, è a Cass. 1698/2011. Sulla possibilità per il giudice della convalida di rilevare la manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione quando vi sia stata una violazione dell'obbligo di traduzione degli atti in lingua conosciuta all'espellendo, la giurisprudenza della Cassazione appare ancora oscillante: vd. da ultimo Cass., sez. I, n. 17144/2016.

28. R.G. 4134/15.

29. R.G. 73987/15.

dello straniero colpito dal decreto di trattenimento e lo straniero interessato aveva dichiarato una congrua disponibilità economica.

Nel IV trimestre, 10 provvedimenti di non convalida (oltre il 60%), 6 dei quali emanati dallo stesso giudice, sono motivati con riferimento alla mancata informazione della possibilità di richiedere protezione internazionale. Il giudice dichiara di accogliere il motivo addotto dalla difesa contro la richiesta di convalida, ovvero il rilievo per cui «il decreto di respingimento alla frontiera, nonché il decreto di trattenimento non consentono di far conoscere allo straniero espellendo la possibilità di chiedere la protezione internazionale»³⁰. In 4 casi, il giudice motiva *per relationem* dichiarando in motivazione che «il motivo [opposto dalla difesa] è fondato»³¹.

In tutti questi casi, i rilievi della difesa, nonché le decisioni di rigetto della richiesta di convalida del trattenimento, sono coerenti – seppure non la richiamino espressamente – con la sentenza del 5.3.2015 n. 5926 della sez. VI della Cassazione. In essa la Suprema Corte ha stabilito quello che ha chiamato un «principio di diritto» in relazione all’obbligo di informazione: «qualora vi siano indicazioni che cittadini stranieri o apolidi, presenti ai valichi di frontiera in ingresso nel territorio nazionale, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti hanno il dovere di fornire loro informazioni sulla possibilità di farlo, garantendo altresì servizi di interpretariato nella misura necessaria per agevolare l’accesso alla procedura di asilo, a pena di nullità dei conseguenti decreti di respingimento e trattenimento» (par. 3.2). Richiamando la propria precedente ordinanza del 5.06.2014, n. 12609 – nella quale la stessa Corte aveva affermato che il Giudice di pace «è investito anche del potere di rilevare incidentalmente, ai fini della decisione di sua competenza, la “manifesta” illegittimità del provvedimento espulsivo» – la Cassazione rileva poi nel dovere d’informazione un chiaro indice dell’illegittimità manifesta dei provvedimenti sottoposti alla convalida del GdP (par. 3.3).

Motivazione non convalida	Totale
Mancata informazione possibilità domanda d’asilo	10
Mancata traduzione decreto di espulsione	6
Mancanza necessità del trattenimento	3
Altre	15

30. R.G. 59851/15.

31. R.G. 59853/15, R.G. 29855/15, R.G. 59856/15, R.G. 59857/15.

A conclusione della sintetica panoramica presentata in questo paragrafo, va altresì sottolineato che tutte le decisioni di non convalida appaiono il risultato dell'accoglimento da parte del giudice dei rilievi sollevati dalla difesa.

Considerato che, in rapporto al numero complessivo dei provvedimenti esaminati, le decisioni di non convalida rappresentano una percentuale esigua (in rapporto di 1 a 4) ed essendo la divulgazione della giurisprudenza del GdP in materia di trattenimento tra i principali obiettivi dell'Osservatorio, si segnalano di seguito alcuni provvedimenti di mancata convalida che appaiono particolarmente degni di nota.

In un caso, la difesa contesta l'esistenza e l'efficacia del provvedimento presupposto. Il giudice non convalida il trattenimento perché «il presupposto decreto di espulsione [...] emesso dal prefetto di Roma, [...] in data 5.3.2012, è stato dichiarato illegittimo con ordinanza in data 19.02.2013 nel giudizio R.G.N. 75672/12 emessa dal Giudice di pace di questo ufficio»³².

In altro caso, la difesa sottolinea che sussistono presupposti (sostanziali) per dichiarare l'inespellibilità dello straniero. Il giudice non convalida il trattenimento perché «la cittadina di paese terzo [Nigeria] è in possesso dei requisiti di cui all'art. 19 co. 1 del d.lgs. 286/98 potendo essere oggetto di persecuzione per motivi di religione e di condizioni personali per cui non è consentita l'espulsione e l'accompagnamento alla frontiera ed il trattenimento perde ogni effetto ai sensi del predetto decreto legislativo n. 286/98»³³.

Infine, in un altro caso ancora, la difesa contesta la necessità del trattenimento chiedendo la concessione della partenza volontaria. Il giudice non convalida il trattenimento accogliendo quanto eccepisce la difesa: «atteso che, considerato lo status della straniera persona incensurata in possesso di valido documento per l'espatrio, con disponibilità economica per l'effettuazione del viaggio di rientro nel proprio paese e considerando quindi, in relazione anche alla personalità apparsa in questa sede, che può essere concessa la partenza volontaria»³⁴.

Da questa sintetica rassegna, si può concludere che sembra esservi un'evidente correlazione tra un'adeguata attività difensiva e le decisioni del Giudice di pace, sia per quanto concerne l'esito del procedimento, sia sul piano più generale della qualità delle decisioni.

32. R.G. 13473/15. Analogamente: R.G. 13474/15.

33. R.G. 4137/15. Analogamente: R.G. 12283/15.

34. R.G. 4457/15. Analogamente: R.G. 14085/15, R.G. 60738/15.

4.4.2. L'attività istruttoria e l'ambito di cognizione del giudice della convalida

In base ai provvedimenti esaminati, i poteri istruttori del GdP non appaiono chiaramente inquadrati. Stanno a testimoniare due provvedimenti che, non solo con riferimento all'esito, sembrano essere il risultato di orientamenti opposti.

Analogamente a due casi criticamente evidenziati nel precedente rapporto³⁵, in un caso rilevato nel IV trimestre 2015 il giudice convalida il trattenimento subordinandone l'esecuzione all'accertamento dello stato di salute dello straniero³⁶. Il funzionario della questura produce un verbale di P.S. che attesta il ricovero in ospedale dello straniero; la difesa contesta (piuttosto genericamente) la richiesta di convalida «per il problema di salute dello straniero»; il giudice «ritenuto che sussistono allo stato i presupposti» convalida il provvedimento del questore «subordinatamente all'accertamento medico (ancora in corso) della compatibilità della patologia che dovesse eventualmente colpire lo straniero con il regime di trattenimento». Dalla motivazione emerge che il GdP, ai fini di una valutazione piena, non considera sufficienti gli elementi a disposizione in udienza. Ciò nonostante, il giudice convalida la misura restrittiva, lasciando di fatto alla questura e al medico in servizio presso il CIE la valutazione circa la compatibilità dello stato di salute dello straniero con la misura restrittiva, senza peraltro stabilire un termine entro il quale procedere all'accertamento.

Sul tema, si può richiamare una recente ordinanza della Cassazione, sez. VI, n. 25767, del 14.12.2016, che in un caso analogo annulla nel merito il decreto di trattenimento in quanto «emesso in violazione di quanto disposto dall'art. 14 co. 5 d.lgs. 286/98, che prevede la partecipazione all'udienza dell'interessato, il quale ne deve essere tempestivamente informato e condotto in udienza» (par. 4). La Suprema Corte aggiunge incidentalmente che «qualora [...] il giudice avesse ritenuto i motivi di salute talmente gravi da non permettere al ricorrente di comparire in udienza, non avrebbe potuto comunque convalidare il decreto di trattenimento proprio al fine di permettere allo straniero di potersi curare in un luogo adeguato, compatibilmente con quanto previsto dall'art. 7 co. 5, d.lgs. 142/2007» (par. 5).

Di contro, in altro verbale d'udienza, stavolta relativo a un caso del I trimestre, il giudice aveva opportunamente usato i propri poteri istruttori sospendendo il processo (concedendo un termine di 4 ore) per consentire, accogliendo la richiesta della difesa, di produrre «documentazione comprovante» la presunta «fisioterapia riabilitativa» che, stando alle dichiarazioni dello stesso straniero e della difesa, lo straniero stava allora

35. R.G. 74035/2013 e R.G. 80268/13

36. R.G. 78961/15

seguendo in seguito a un incidente stradale. Alla ripresa dell'udienza, il giudice decide di non convalidare la richiesta di trattenimento, «considerato che, come si evince dalla documentazione medica prodotta, al momento della seconda espulsione non era ancora terminato il periodo di cure mediche riabilitative prescritto dallo specialista a seguito dell'incidente stradale»³⁷.

5. Proroghe

L'analisi presentata in questa sezione è basata sull'esame di 111 fascicoli relativi a procedure di convalida della proroga del trattenimento definiti nel I trimestre e nel IV trimestre 2015: 45 provvedimenti per il I trimestre (gennaio/marzo) e 66 provvedimenti per il IV trimestre (ottobre/dicembre).

Procedimenti di proroga	Convalida	Non convalida
Fascicoli I trimestre: 45	28	17
Fascicoli IV trimestre: 66	48	18

Entro il periodo di riferimento indicato, si sono considerate approssimativamente due decadi di ciascun mese, nelle quali risultano definite 15 procedure per il mese di gennaio, 19 per il mese di febbraio, 11 per il mese di marzo, 23 per il mese di ottobre, 22 per il mese di novembre e 21 per il mese di dicembre.

5.1. Informazioni sui trattenuti³⁸

Alle informazioni di seguito riportate va premesso che i fascicoli di proroga del trattenimento, conservati presso l'ufficio del GdP di Roma, non contengono né i provvedimenti di espulsione né i verbali della convalida del trattenimento di cui è richiesta la proroga. Pertanto molti dati non sono risultati rilevabili.

37. R.G. 14083/15. Il giudice aggiunge che «sulla base della documentazione in atti, non sussisterebbero peraltro ulteriori motivi ostativi una volta concluse le cure». In un altro caso ancora (R.G. 59860/15), il giudice sospende l'udienza per circa un'ora per consentire il deposito del certificato di famiglia comprovante la stabile convivenza del trattenuto con la moglie. Alla ripresa dell'udienza, il giudice decide di convalidare il trattenimento valutando «non sufficiente» la documentazione prodotta: la cessione di fabbricato inviata a mezzo fax risulta «illeggibile», stando alle motivazioni riportate nel verbale.

38. Nel 2015, nel CIE di Roma "Ponte Galeria", sono stati trattenuti 1665 stranieri, stando al *Rapporto sui CIE in Italia*, febbraio 2016, Senato della Repubblica.

Destinatari dei provvedimenti esaminati sono stranieri di origine nazionale molto differenziata. Si contano, per entrambi i trimestri, 17 nazionalità. La percentuale più alta è costituita, per il I trimestre, da stranieri nati in Tunisia (oltre il 20%; nel IV trimestre, l'8%) e, per il IV trimestre, da stranieri nati in Nigeria (25%; nel I trimestre il 2%). Altre quote significative, sul dato complessivo di tutto il periodo considerato, sono rappresentate da stranieri nati in Marocco (oltre il 20%) e in Cina (10%). Nazionalità residuali sono: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia, Costa d'Avorio, Ecuador, Egitto, Gambia, Georgia, India, Iran, Libia, Moldavia, Pakistan, Russia, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Ucraina³⁹.

Nazionalità	I trimestre	IV trimestre	Totale
Marocco	8	14	22
Nigeria	1	15	16
Tunisia	9	5	14
Cina	6	4	10
Altra	18	21	39

La stragrande maggioranza dei destinatari dei provvedimenti sono uomini. Tra i due trimestri si rileva tuttavia un incremento della percentuale di donne, che quadruplica, passando dal 5% al 20%⁴⁰.

Sesso	I trimestre	IV trimestre	Totale
Maschile	43	44	77
Femminile	2	11	13

Seppure, tra i due trimestri, rimangono invariate le due fasce d'età più frequenti, 25/35 anni e 35/50 anni, (in un rapporto di 43% a 52%, nel I trimestre, e di 36% a 36%, nel IV trimestre), si rileva un decremento dell'età media, determinata dall'aumento del numero di stranieri d'età inferiore a 25 anni, dal 6% al 23%⁴¹.

Gli stranieri provvisti di valido documento d'identità sono quasi il 20%.

Gli altri dati relativi allo stato giuridico dei destinatari dei provvedimenti (precedenti penali, provenienza dal carcere ed eventuale status di richiedente asilo), nonché all'anno di

39. In 3 casi per il I trimestre e in 7 casi per il IV trimestre non è stato possibile rilevare la nazionalità del destinatario del provvedimento.

40. Non è stato possibile rilevare questo dato, per il IV trimestre, in oltre il 15% dei casi.

41. In 3 casi, nel IV trimestre, non è stato possibile rilevare l'età del destinatario del provvedimento.

ingresso in Italia, non appaiono attendibili data l'elevata percentuale di informazioni che non è stato possibile rilevare.

5.2. Modalità di svolgimento dell'udienza

5.2.1. Tempi e luoghi del processo

Si conferma anche in questo caso la prassi rilevata nel precedente rapporto: nel periodo di riferimento nell'anno 2015, tutte le udienze di convalida della proroga del trattenimento si tengono nei locali del CIE.

Luogo udienza	CIE	Ufficio GdP
I trimestre	74	0
IV trimestre	69	0

Tra i due trimestri, si rileva una consistente diminuzione dei tempi di svolgimento dell'udienza. La percentuale di udienze che durano dai 5 ai 10 minuti aumenta, tra i due trimestri, di 10 punti, passando dal 40% al 50%⁴².

5.2.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa

Salvo in un caso per ciascun trimestre, la presenza dello straniero interessato all'udienza di convalida della proroga è costante. In un caso, l'assenza appare dovuta al presupposto dell'incompetenza del Giudice di pace in favore del Tribunale civile, come in effetti poi deciso dal GdP⁴³. In un altro caso, invece, lo straniero, di nazionalità marocchina, non è presente al suo processo. La difesa si oppone alla richiesta di proroga eccependo la mancata prova da parte della questura di aver espletato in modo adeguato le attività di identificazione, nonché la mancata comparizione della parte. Il giudice decide per la convalida con motivazione "apparente", limitandosi ad annotare che «la richiesta di proroga è motivata»⁴⁴.

Anche la presenza di un interprete è costante, salvo isolate eccezioni là dove, nuovamente, l'esito dell'udienza sia la dichiarata incompetenza del GdP in favore del Tribunale civile.

42. Si avverte che, per entrambi i trimestri, nel 40% dei casi non è stato possibile rilevare questa informazione.

43. R.G. 18126/15.

44. R.G. 82651. Il riferimento è all'ordinanza della VI sez. della Cassazione, n. 25642 del 14 dicembre 2016 (che richiama Cass., SU, n. 8053/2014), in cui è qualificata "apparente" la motivazione nella quale «non viene in alcun modo spiegato perché [i motivi opposti dalla difesa] sono infondati».

La difesa di fiducia risulta di gran lunga più frequente, per quanto tra i due trimestri si registri un calo di qualche punto percentuale (dall'87% all'80%)⁴⁵.

L'incremento del numero di avvocati cui è affidata la difesa dei destinatari dei provvedimenti, che passa da 12 a 20, sembra aver determinato una maggiore distribuzione dei casi. Basti un solo dato esemplificativo: l'avvocato che, considerando l'intero periodo di riferimento, ha seguito più casi è stato incaricato nel IV trimestre di poco più del 20% dei casi, a fronte di quasi il 40% dei casi nel I trimestre.

5.2.3. Rilievi della difesa

In 2 casi per ciascun trimestre lo spazio riservato nel prestampato è risultato bianco e molto frequentemente (quasi nel 75% dei casi nel I trimestre e in oltre l'85% dei casi nel IV trimestre) è riempito solo dalla notazione «si oppone alla proroga» o «si rimette al giudice»⁴⁶.

5.3. Decreti del Giudice di pace

Per quanto il numero dei giudici dell'Ufficio del GdP chiamati a decidere della convalida della proroga del trattenimento aumenti di 1/5 (passando tra i due trimestri da 12 a 15), la distribuzione nell'assegnazione dei casi si mantiene, nel periodo considerato, pressoché invariata. Nel I trimestre il giudice cui sono assegnati più fascicoli segue oltre il 20% dei casi; nel IV trimestre la concentrazione dei casi, peraltro in capo a un diverso giudice, diminuisce attestandosi al 15%.

5.3.1. Esiti e motivazioni dei provvedimenti

A confronto con i dati rilevati nel rapporto 2014, dove la proroga della misura restrittiva risulta convalidata nel 97% dei casi, le decisioni di convalida della proroga del trattenimento si attestano nel periodo considerato nel presente rapporto su un livello assai meno elevato: 62% nel I trimestre e 72% nel IV trimestre.

Si rileva invece solo una parziale discontinuità per quanto attiene alla motivazione dei provvedimenti esaminati. Analogamente al dato emerso dal precedente rapporto, anche nel periodo considerato per l'anno 2015 il numero di provvedimenti privi di motivazione si attesta al 12%. L'assenza di motivazione risulta più frequente nel I trimestre (20%: 9 casi); meno nel IV (7%: 4 casi).

45. Non è stato possibile rilevare questa informazione in 4 casi nel I trimestre e in 7 casi nel IV trimestre.

46. In 2 casi, per il I trimestre, non è stato possibile rilevare questa informazione. Per un approfondimento sulle specifiche contestazioni opposte dalla difesa, vd. *infra*, parr. 5.3.1 e 5.3.1.1.

Provvedimenti di proroga	I trimestre	IV trimestre	Totale
Omessa motivazione	9	4	13

Nel I trimestre oltre il 50% dei provvedimenti senza motivazione (5 su 9) convalidano la proroga del trattenimento (3 sono emessi dallo stesso giudice): uno è estremamente lacunoso, non risultando compilati né gli spazi riservati alle parti né lo spazio riservato ai motivi della decisione del giudice⁴⁷; un altro verbale appare solo parzialmente compilato, essendovi riportate, per le dichiarazioni della questura e della difesa rispettivamente, le notazioni «nulla» e «si rimette»⁴⁸; 3 provvedimenti sono poi privi di motivazione nonostante risultino dal verbale specifiche contestazioni da parte della difesa (segnatamente: «Non sussistono gli elementi concreti atti all'identificazione» – segue argomentazione di lettura incomprensibile⁴⁹; «Si oppone alla proroga considerato il difetto di certa attività volta all'identificazione»⁵⁰).

Nel IV trimestre il 50% dei provvedimenti senza motivazione (2 su 4) convalida la proroga del trattenimento (in uno sono riportate per la questura e la difesa rispettivamente le diciture «chiede la convalida» e «si oppone al trattenimento»; nell'altro sono di lettura incomprensibile)⁵¹. Al decremento del numero di provvedimenti privi di motivazione si accompagna un relativo aumento dell'uso di mere formule di stile in motivazione (circa +5%): nel I trimestre oltre il 10%, nel IV quasi il 15%⁵²; secondo il precedente rapporto, l'uso di formule di stile si attestava al 32%⁵³. Entro l'intero periodo considerato si mantiene stabile il tasso di motivazioni estese, attestandosi a circa il 50%.

47. R.G. 8730/15.

48. R.G. 5635/15.

49. R.G. 4910/15.

50. R.G. 4911/15 e R.G. 4912/15.

51. Rispettivamente: R.G. 72357/15 e R.G. 78956. Gli altri provvedimenti privi di motivazione sono: R.G. 59417/15, R.G. 59419/15 e R.G. 59861/15.

52. Per entrambi i trimestri, il computo è stato effettuato escludendo i provvedimenti la cui motivazione è risultata di lettura incomprensibile: attorno al 15% dei casi.

53. Si riportano, a titolo meramente esemplificativo, due formule di stile risultate ricorrenti nei verbali d'udienza esaminati nel rapporto del 2014 e, di seguito, due formule rilevate nei provvedimenti analizzati nel presente rapporto. 2013-2014: «non vi sono motivi ostativi alla proroga del trattenimento»; «dato che risulta documentata l'attività della questura» [in ordine all'accertamento dell'identità degli stranieri trattenuti]. 2015: «ai fini della identificazione»; «sussistono le condizioni per la concessione della proroga del trattenimento».

5.3.1.1. Decisioni di non convalida della proroga del trattenimento [non proroghe]

Nel periodo considerato nel presente rapporto il GdP di Roma non convalida la proroga della misura restrittiva in oltre il 30% dei casi (38% dei casi per il I trimestre: 17 provvedimenti; 28% dei casi per il IV trimestre: 18 provvedimenti).

Dall'analisi svolta su questi provvedimenti, risulta che sono 12 i giudici dell'ufficio del GdP di Roma che hanno emesso almeno un provvedimento di non convalida nel periodo considerato. Si tratta di un numero molto elevato di giudici (il 70%), se confrontato con il totale dei giudici cui sono stati assegnati fascicoli di convalida della proroga del trattenimento nel periodo di riferimento, 17 in totale.

Numerose risultano le motivazioni delle decisioni di non convalida della proroga: nel I trimestre 11 diversi motivi per 17 provvedimenti; nel IV trimestre 9 diversi motivi per 18 provvedimenti.

Nell'intero periodo di riferimento, il rigetto della richiesta di convalida della proroga è motivato in 8 casi su ragioni attinenti all'improbabilità del buon esito delle procedure volte all'identificazione dello straniero trattenuto (quasi il 30% nel primo trimestre; oltre il 15% nel IV trimestre). In due casi, il giudice riscontra inadempienze da parte della questura, sottolineando la mancanza di atti comprovanti lo svolgimento della procedura di identificazione («Ascoltato il cittadino di paese terzo alla presenza del difensore con l'ausilio dell'interprete, verificato che le prove delle gravi difficoltà per l'accertamento dell'identità ovvero dell'acquisizione dei documenti per il viaggio del cittadino di paese terzo non sono state depositate agli atti della questura di Roma»⁵⁴) o l'intempestività della richiesta volta ad avviare la procedura («Atteso che la Questura non si è tempestivamente attivata per procedere alla identificazione [...] quando lo straniero ha richiesto l'asilo»⁵⁵) e concludendo per l'insussistenza dei presupposti per la convalida della proroga. In un altro caso, il giudice si limita a trarre la medesima conclusione, accogliendo letteralmente i motivi sollevati dalla difesa («Atteso che non sono emersi nel frattempo elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione»⁵⁶) senz'altro aggiungervi⁵⁷.

Sempre con riguardo all'intero periodo di riferimento, la decisione di non convalidare la proroga del trattenimento è motivata in 6 casi sulla base della riconosciuta

54. R.G. 61/15.

55. R.G. 61570/15.

56. La formulazione del motivo opposto dalla difesa riproduce quella contenuta nell'art. 14, co. 5, TU, così come modificato dalla l. n. 162 del 10.11.2014: «Trascorso tale termine, il questore può chiedere al Giudice di pace una o più proroghe qualora siano emersi *elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione* ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio» (corsivo aggiunto).

57. R.G. 4462/15. Cfr. altri provvedimenti con medesimo esito e fondamento: R.G. 339/15, R.G. 341/15, R.G. 17137/15, R.G. 58945/15 e R.G. 62389/15.

incompetenza del Giudice di pace in favore del Tribunale ordinario. Si tratta di provvedimenti, equamente divisi nei due trimestri considerati, che riguardano procedure di protezione internazionale. In un caso, il giudice «dichiara la propria incompetenza» accogliendo la richiesta della Questura, essendo pervenuta, il giorno precedente all'udienza di proroga, notifica della richiesta di asilo presentata dal trattenuto⁵⁸. In un altro caso, il giudice dichiara che «competente per la convalida è il Tribunale di Roma, come da avviso di fissazione udienza in atti» (il verbale per il resto non è compilato)⁵⁹. In altro caso, il giudice «si dichiara incompetente» visto il ricorso, contro il diniego della domanda di protezione internazionale, presentato dalla straniera trattenuta *ex art. 35, d.lgs. 25/2008*, e pendente in Tribunale⁶⁰. In un altro caso ancora, il giudice «rilevata la propria incompetenza in favore del Tribunale ordinario dichiara il non luogo a procedere», accogliendo il motivo opposto dalla difesa, la quale contesta che, notificato il diniego della protezione internazionale, la richiesta questorile della proroga del trattenimento doveva essere rivolta non al GdP ma al Tribunale, in applicazione dell'art. 7, d.lgs. 142/2015⁶¹. Il confronto con i dati rilevati nel precedente rapporto relativo alle decisioni del 2013 mostra, sotto questo aspetto, notevoli differenze, dal momento che nel 2013 nessun GdP dell'ufficio di Roma aveva dichiarato la propria incompetenza a favore del Tribunale quando risultava agli atti che la persona interessata era un richiedente asilo, neppure a fronte della specifica eccezione di incompetenza rilevata dalla difesa.

Infine, si segnala che nel IV trimestre oltre il 15% delle decisioni di non convalida riguarda casi di stranieri già trattenuti per (almeno) 90 giorni. In applicazione dell'art. 14 co. 5, come modificato dalla l. n. 162/2014, secondo cui «lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di novanta giorni [...], può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di trenta giorni», il giudice in un caso rigetta la richiesta di convalida «stante l'esistenza di una precedente limitazione della libertà personale [in carcere] per un periodo superiore a 90 giorni successivi al 2009»⁶². In un altro caso, la decisione di non convalida è motivata «stante il precedente trattenimento [nel CIE di Roma "Ponte Galeria"] per un periodo massimo di 90 giorni» (oltre a circa 10 anni di carcere)⁶³.

58. R.G. 9803/15.

59. R.G. 18126/15.

60. R.G. 87078/15.

61. R.G. 88459/15. Analogamente: R.G. 88460/15. Cfr. altro provvedimento con medesimo esito e fondamento: R.G. 10531/15.

62. R.G. 74003/15. Analogamente, seppure privo di motivazione: R.G. 59861/15.

63. R.G. 79384/15.

Motivazione non convalida	Totale
Improbabilità del buon esito della procedura d'identificazione	8
Incompetenza del GdP in favore del Tribunale civile	6
Straniero già trattenuto per (almeno) 90 giorni	3
Altra	18

Così come per l'analisi svolta relativamente ai provvedimenti di convalida del trattenimento, anche dalla sintetica rassegna presentata in relazione ai provvedimenti di convalida della proroga, si può concludere che sembra esservi un'evidente correlazione tra un'adeguata attività difensiva e le decisioni del Giudice di pace, sia per quanto concerne l'esito del procedimento, sia sul piano più generale della qualità delle decisioni.

6. Riesami

Di sicuro interesse appaiono 3 decisioni del GdP (di 2 diversi giudici) in cui sono valutate istanze di riesame dei provvedimenti di convalida del trattenimento e della proroga del trattenimento. Le istanze ricevute dal GdP, presentate da 3 diversi avvocati, sono motivate dall'acquisizione di documentazione ulteriore rispetto a quella presentata durante l'udienza di convalida (in 2 casi) o da sopravvenuti motivi che farebbero venir meno i presupposti del trattenimento (in 1 caso).

In un primo caso, in un'istanza presentata il 7 gennaio 2015 si chiede al giudice di disporre riesame della convalida della proroga, fissando una nuova udienza, «essendo trascorsi i trenta giorni di trattenimento presso il C.I.E.». In sede di convalida non era disponibile la documentazione comprovante il pregresso trattenimento in carcere per oltre 90 giorni; pertanto il giudice aveva convalidato la richiesta di proroga in attesa di valutare idonea certificazione⁶⁴. In un'ordinanza del 9 gennaio 2015, il giudice chiede che «sia fissata urgentemente nuova udienza per la revisione della proroga agli uffici del C.I.E. [...] salvo che gli stessi non provvedano con autonoma decisione».

In un altro caso l'istanza di riesame è presentata il giorno stesso della convalida del trattenimento (il 12 marzo 2015). Anche in questo caso la difesa rileva che è stata acquisita documentazione mancante in sede di udienza (relativa a una rapina subita dallo straniero, nella quale ha subito danni per la propria salute). Letta l'istanza, il giudice, oltre un mese più tardi, provvede a fissare l'udienza «per il riesame della convalida» (com'è

64. R.G. 86714/14.

scritto nel verbale della nuova udienza, del 17 aprile), nella quale l'istanza è rigettata. In motivazione il giudice afferma che l'art. 15, co. 3, dir. 2008/115/CE (cosiddetta "Rimpatri"), richiamata dalla difesa nell'istanza, «non prevede il riesame con riferimento alla convalida del trattenimento ma solo alla proroga»⁶⁵. Il giudice aggiunge che l'inespellibilità del trattenuto è dimostrata, ma deve essere valutata «in sede di convalida di eventuale ulteriore richiesta di proroga». Pertanto invita la questura «a non dare esecuzione, fino ad allora, all'espulsione»⁶⁶.

Una decisione analoga, con simile motivazione, è presa dallo stesso giudice in altro caso di istanza di riesame della convalida del trattenimento. Per quanto, in sede di nuova udienza, il giudice accerti che sono venuti meno i presupposti dell'espulsione sui quali si fonda il trattenimento (il provvedimento di espulsione essendo stato dichiarato illegittimo in sede di ricorso), rigetta l'istanza di riesame e invita la questura «a non dare esecuzione all'espulsione fino alla prossima udienza di proroga»⁶⁷.

7. Misure alternative al trattenimento

Nel 2015, nelle città sedi della ricerca dove è presente un CIE (Bari, Roma e Torino), in nessun caso l'amministrazione ha adottato misure alternative al trattenimento (consegna del passaporto e/o obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica e/o obbligo di dimora). Lo stesso dato, per Roma e Bari (Torino non aveva ottenuto l'accesso agli atti), risultava dal precedente rapporto relativo all'anno 2013.

A Roma, l'Osservatorio ha riscontrato l'adozione di questo tipo di provvedimenti soltanto a partire dalla metà di marzo del 2016, in seguito alla chiusura della sezione maschile del CIE avvenuta tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre 2015.

L'analisi presentata in questa sezione è basata sull'esame di 30 fascicoli relativi a procedure di convalida delle misure alternative al trattenimento definiti tra il 16 marzo e il 20 aprile del 2016. In pressoché tutti i casi considerati (salvo 2) viene convalidata la misura richiesta, ovvero quella della consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione in questura.

Misura alternativa richiesta	Convalida	Non convalida
Consegna del passaporto e obbligo di	28	2

65. Cfr. art. 15, co. 3, dir. 2008/115/CE: «In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria».

66. R.G. 22471/15.

67. R.G. 22472/15.

presentazione in Questura		
---------------------------	--	--

7.1. Informazioni sui destinatari dei provvedimenti

Destinatari dei provvedimenti esaminati sono stranieri di origine nazionale abbastanza differenziata. Si contano 10 nazionalità di provenienza. La percentuale più alta è costituita da stranieri provenienti dal Bangladesh (oltre il 35%) e dall'Albania (30%). Nazionalità residuali sono: Brasile, Egitto, India, Marocco, Moldavia, Perù e Sierra Leone.

Nazionalità	Totale
Bangladesh	11
Albania	9
Altra	10

Sono pressoché tutti uomini (una sola donna, di nazionalità albanese), prevalentemente nelle fasce d'età 25/35 anni (oltre il 50%) e 35/50 anni (30%). Il 10% ha oltre 50 anni (3 casi). Tutti hanno un valido documento d'identità valido per l'espatrio.

Sesso	Totale	Con documento valido	Totale
Maschile	29	Si	56
Femminile	1	No	83

Quasi nessuno ha precedenti penali e/o ha subito detenzione in carcere. Oltre il 15% era già stato destinatario di un precedente provvedimento di espulsione.

La natura estremamente lacunosa e approssimativa della compilazione dei verbali del GdP, che usa i moduli prestampati per la convalida del trattenimento anche per i procedimenti di convalida delle misure alternative, non ha consentito di rilevare informazioni attendibili sulla prassi seguita dall'Ufficio nel periodo preso in esame nella ricerca⁶⁸. La raccolta dei dati esaminati è stata realizzata sulla base dell'intero fascicolo, composto da: verbale del GdP, richiesta della convalida, ordine questorile della misura alternativa, provvedimento di espulsione.

Nonostante la legge preveda la natura solo cartolare del procedimento, alcuni verbali danno conto di un'udienza con la presenza perlomeno del difensore. Non è peraltro

68. Nel corso del 2016 sono pervenute all'ufficio del GdP di Roma altre richieste di convalida di misure alternative.

specificato dove tali udienze abbiano avuto luogo (almeno un'udienza si è svolta nei locali del CIE). Salvo in 2 casi (7%), tutti gli ordini questorili – tutti di adozione della misura della consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione in questura – sono stati convalidati dall'autorità giudiziaria. Nelle due decisioni di non convalida il giudice ha accolto i rilievi opposti dalla difesa. Nel 50% dei procedimenti analizzati, il GdP ha omissso l'esame di fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa, limitando la motivazione della convalida a una formula di stile.

7.2. Garanzie e rilievi della difesa

Diversamente dai procedimenti di convalida e di proroga del trattenimento, nei quali più frequente risulta la difesa di fiducia, nei procedimenti di convalida delle misure alternative risulta molto più frequente la difesa d'ufficio (oltre il 75%)⁶⁹. Della difesa è stato incaricato un numero elevato di avvocati (12 per 30 casi). Oltre il 15% dei casi è seguito da un avvocato (5 casi).

In oltre il 50% dei casi lo spazio riservato alle dichiarazioni della difesa è riempito solo dalle notazioni «si oppone alla convalida» o «si rimette al giudice». Nei restanti casi, sono riportate specifiche contestazioni opposte dalla difesa: in 4 casi la difesa sottolinea la mancanza di precedenti penali dello straniero; in 2 casi è eccepita la mancata informazione circa la facoltà di chiedere un termine per la partenza volontaria e in altri 2 casi si chiede la concessione del termine per la partenza volontaria; in 3 casi si richiede la modifica della misura dell'obbligo di presentazione (in 2 casi si chiede di trasferirlo in un ufficio vicino alla residenza dello straniero). Si segnala altresì che dai verbali esaminati risulta che in 2 casi la difesa «non si oppone» e che in 1 caso «chiede l'applicazione della misura in oggetto».

Rilievi della difesa	Totale
“Si oppone” o “si rimette al giudice”	15
Straniero incensurato	4
Richiesta modifica misura alternative	3
Richiesta concessione termine rientro volontario	2
Mancata informazione possibilità richiesta termine per rientro volontario	2
“Non si oppone”	2
“Chiede la convalida”	1

69. In 3 casi non è stato possibile rilevare questa informazione.

7.3. *Decreti del Giudice di pace: esiti e motivazioni dei provvedimenti*

I fascicoli del periodo considerato sono stati definiti da 9 giudici dell'ufficio del GdP di Roma. Solo in 2 casi (poco più del 5%) il giudice decide di non convalidare la misura alternativa richiesta della questura. In tutti gli altri casi, 28, il giudice convalida il provvedimento.

In 1 solo caso il provvedimento del GdP risulta privo di motivazione e il resto del verbale compilato soltanto con le notazioni «chiede la convalida» (per la questura) e «si rimette al giudice» (per la difesa)⁷⁰. Oltre il 50% dei provvedimenti è motivato attraverso l'impiego di mere formule di stile.

Tra le motivazioni estese che sorreggono i provvedimenti di convalida della misura alternativa si segnalano invece: 2 casi nei quali il giudice dichiara che la misura alternativa «non va ad incidere particolarmente sulla libertà personale» e pertanto, onde valutare la sussistenza dei presupposti per la convalida, ritiene non necessaria la traduzione dell'ordine del questore in lingua conosciuta dallo straniero essendo sufficiente la traduzione del decreto di espulsione notificato⁷¹; 2 casi in cui il giudice dichiara che, essendo lo straniero «in fase di espulsione», «la misura alternativa appare una garanzia rispetto al suo *status*»⁷²; nonché 2 casi in cui il giudice ricorre alle medesime motivazioni aggiungendo che la misura alternativa è una garanzia «al fine del controllo dello straniero»⁷³.

Infine si segnala che gli unici 2 provvedimenti di non convalida sono motivati in forza della mancata informazione circa la facoltà di chiedere un termine per la partenza volontaria. Il giudice riporta letteralmente quanto opposto dalla difesa: «non vi è prova che sia stato dato avviso della informazione della facoltà di chiedere un termine per la partenza volontaria con schede informative plurilingue»⁷⁴.

70. R.G. 27107/15.

71. R.G. 22915/15. Analogamente: R.G. 22914/15.

72. R.G. 22640/15 e R.G. 22631/15.

73. R.G. 26015/15 e R.G. 25016/15.

74. R.G. 28590/16 e R.G. 28591/16.