

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI ESPULSIONE E TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI TORINO: ANNO 2015

di Carla Lucia Landri, Maurizio Veglio

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. L’osservatorio e le fasi preliminari della ricerca. – 1.2. L’accessibilità dei provvedimenti del Giudice di pace di Torino. – 2. Presentazione del Rapporto – 3. Espulsioni. – 3.1. Informazioni individuali sui ricorrenti. – 3.2 Tipologia delle espulsioni e modalità di esecuzione. – 3.2.1. Allontanamento volontario e violenza domestica. – 3.2.2. La serialità dei decreti prefettizi. – 3.3. Motivi di ricorso. – 3.4. Svolgimento della causa. – 3.4.1. Tempi del processo. – 3.4.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa. – 3.4.3. Esiti. – 3.4.4. Sospensione cautelare dell’esecutività del decreto di espulsione. – 3.5. Ordinanze del Giudice di pace. – 3.5.1. L’espulsione come “atto dovuto”. – 3.5.2. Il rischio di fuga. – 3.5.3. La pericolosità sociale. – 3.5.4. I legami familiari. – 3.5.5. La protezione internazionale. – 4. Convalide. – 4.1 Premessa: l’esecuzione del provvedimento espulsivo – 4.2. Accompagnamento alla frontiera. – 4.3. Decreti di trattenimento e tipologia dell’espulsione presupposta. – 4.3.1. Informazioni individuali sui ricorrenti. – 4.4. Modalità di svolgimento dell’udienza. – 4.4.1. Tempi e luoghi del processo. – 4.4.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa. – 4.4.3. Richieste della difesa. – 4.5. Decreti del Giudice di pace. – 4.5.1. L’ambito di cognizione del Giudice di pace. – 4.5.2. Esiti e motivazioni dei provvedimenti. – 4.5.3. La protezione internazionale. – 4.5.3.1. Sbarchi, trattenimento e accordi di riammissione. Il caso Gambia – 4.5.4. Il rifiuto dell’attività istruttoria. – 4.5.5. La ragionevole prospettiva di allontanamento. – 5. Proroghe. – 5.1. Informazioni individuali sui ricorrenti. – 5.2. Modalità di svolgimento dell’udienza. – 5.2.1. Tempi e luoghi del processo. – 5.2.2. La mancata partecipazione del trattenuto. – 5.2.3. Richieste della difesa. – 5.3. Decreti del Giudice di pace. – 5.3.1. Esiti e motivazioni dei provvedimenti. – 5.3.2. Le proroghe successive. – 6. Conclusioni. La rinuncia alla giurisdizione. – 7. Tabelle riepilogative.

RICERCA SUI PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI ESPULSIONE E TRATTENIMENTO EMESSI DAL GIUDICE DI PACE DI TORINO: ANNO 2015

di Carla Lucia Landri*, Maurizio Veglio**

«La difesa in via preliminare chiede che venga ammesso in aula il trattenuto in modo che possa esercitare il suo diritto di difesa. Il Giudice di Pace risponde che il trattenuto non è qua per difendersi ma in attesa di essere identificato».

Verbale di udienza di proroga del trattenimento,
CIE “Brunelleschi” di Torino,
29.10.14

1. Introduzione

1.1. *L'osservatorio e le fasi preliminari della ricerca*

La clinica legale *Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre ha avviato all'inizio del 2014 un Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di pace in materia di immigrazione. 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, Napoli e Torino. L'obiettivo è quello di raccogliere e rendere disponibili i provvedimenti dei Giudici di pace in materia di diritti fondamentali della persona, con particolare attenzione al controllo giurisdizionale sull'espulsione e sulla detenzione amministrativa dei cittadini stranieri.

* Avvocato in Torino, ricercatrice presso l'International University College (IUC) di Torino.

** Avvocato in Torino, docente presso l'International University College (IUC) di Torino. Supervisor: Carla Lucia Landri, Andrea Scozzaro (praticante avvocato in Torino, supervisore del progetto Lexilium – Ufficio del Giudice di pace di Torino), Ulrich Stege (avvocato stabilito in Torino, direttore del programma clinico dell'International University College – IUC – di Torino) e Maurizio Veglio. Ricercatori: Manuela Adduci, Andrea Aguggia, Margherita Caramello, Eleonora Ebau, Benedetta Malaspina, Irene Pagnotta, Anna Panarella, Alice Pasquero, Annalisa Trombetta [Human Rights and Migration Law Clinic (HRMLC), programma di formazione giuridica organizzato dall'Università di Torino, dall'Università del Piemonte Orientale e dall'International University College (IUC) di Torino]. Si ringraziano la cancelleria dell'Ufficio del giudice di pace di Torino, Sezione immigrazione, e gli avv. Mara Califano, Barbara Cattelan, Guido Savio e Lorenzo Trucco.

A Torino l'Osservatorio è curato dalla clinica legale Human Rights and Migration Law Clinic (HRMLC), progetto sviluppato in collaborazione tra l'International University College di Torino (IUC), l'Università degli Studi di Torino e l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, e in cooperazione con l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

Oggetto del presente rapporto sono i procedimenti definiti tra il I e il IV trimestre del 2015. I dati sono stati raccolti attraverso 3 schede di rilevazione; in particolare: una per i ricorsi avverso i decreti di espulsione, una relativa ai provvedimenti di convalida del trattenimento e una per quelli relativi alla proroga della stessa misura. Lo studio mira ad analizzare le modalità di svolgimento dell'udienza (tempi, effettività del contraddittorio, garanzie della difesa, etc.), ad esaminare le argomentazioni giuridiche (istruttoria, rilievi della difesa, motivazioni, etc.) nonché a tracciare un quadro delle condizioni socio-giuridiche dei destinatari dei provvedimenti di espulsione e trattenimento, evidenziando le criticità che connotano tale attività giurisdizionale.

1.2. L'accessibilità dei provvedimenti del Giudice di pace di Torino

Tra le ragioni ispiratrici dell'Osservatorio risiede la volontà di garantire trasparenza e pubblicità alla giurisdizione in materia di immigrazione. Le rare pronunce pubblicate in riviste o siti specializzati vengono generalmente messe a disposizione dagli avvocati che rappresentano gli stranieri in giudizio, in assenza di strumenti di più ampia e organica diffusione della giurisprudenza.

Parallelamente va evidenziata una generale resistenza da parte degli Uffici del Giudice di pace a consentire l'accesso ai fascicoli ai fini della presente ricerca, e in particolar modo l'anomalia rappresentata dalla sede giudiziaria di Torino, l'unica a non avere concesso alcuna autorizzazione nel 2014.

Ciò nonostante la diffusione e la trasparenza delle decisioni, il controllo sull'attività giurisprudenziale e l'accrescimento della cultura giuridica rappresentino capisaldi dello Stato di diritto. L'accesso agli atti giudiziari a scopo di ricerca è peraltro disciplinato da un'autorizzazione generale dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali¹, e regolamentato dalle Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica del 2 dicembre 2010².

1. Autorizzazione n. 7/2016 al trattamento dei dati giudiziari da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici del 15 dicembre 2016, pubblicata in GU, n. 303 del 29.12.2016.

2. GU n. 2 del 4.01.2011.

Nel 2014 l'International University College presentava numerose istanze di accesso agli atti giudiziari sia al Presidente del Tribunale di Torino³ sia al Coordinatore della sezione immigrazione del Giudice di pace di Torino⁴. Nonostante analoga autorizzazione fosse già stata concessa (per la medesima finalità) dai Coordinatori dei Giudici di pace di Bari, Bologna, Firenze, Roma e Napoli, e malgrado la nota ufficiale della Scuola superiore della Magistratura che riconosceva il valore scientifico dell'iniziativa invitando i coordinatori degli Uffici dei Giudici di pace a collaborare con i ricercatori⁵, nessuna autorizzazione veniva rilasciata per la sede di Torino⁶.

Pertanto nel 2014 la clinica legale HRMLC analizzava i fascicoli in materia di espulsione e trattenimento provenienti dall'Ufficio del Giudice di pace di Napoli⁷.

Nel mese di dicembre del 2014 l'istanza di accesso agli atti veniva riproposta all'Ufficio del Giudice di pace di Torino. Sebbene ritenesse che non vi fossero ragioni per discostarsi dalla decisione del precedente anno, il 13 marzo 2015 il Referente della sezione immigrazione chiedeva al Presidente del Tribunale di Torino di esprimere un parere.

Il 22 aprile 2015 quest'ultimo esprimeva parere favorevole all'accesso agli atti, non ritenendo che «le difficoltà organizzative prospettate siano, di fatto, insormontabili, a tal punto da divenire ostative all'accoglimento della richiesta autorizzazione. Né mi pare che la consultazione dei fascicoli, affidata a soggetti qualificati, operanti con evidenti finalità di ricerca, possa risolversi in violazioni della normativa sulla privacy».

3. Il 4 marzo 2014 l'International University College inoltrava al Presidente del Tribunale di Torino istanza di accesso agli atti depositati presso la cancelleria del Giudice di pace. A fronte di tale richiesta, il Presidente del Tribunale di Torino si dichiarava incompetente.

4. Il 17 marzo 2014 l'International University College rinnovava la richiesta al Coordinatore della sezione immigrazione del Giudice di pace, il quale negava l'accesso ai provvedimenti in quanto – come si legge nella missiva redatta dallo stesso in data 31 marzo 2014 – «tale facoltà [autorizzativa] non è nella disponibilità del giudice titolare del fascicolo, e tanto meno del Giudice di Pace referente della sezione, considerato che solo le parti hanno diritto di accedere al fascicolo del provvedimento».

5. Nel febbraio del 2014 il Presidente della Scuola superiore della Magistratura, Prof. Valerio Onida, ha redatto un parere sull'accesso agli atti giudiziari in relazione alle esigenze di ricerca rappresentate dall'Università degli Studi Roma Tre. Il parere è stato inviato al Ministro della Giustizia, al Vice Presidente del Csm e ai presidenti della Corte d'appello e del Tribunale di Roma, chiarendo che il rifiuto della richiesta di accesso ai provvedimenti del giudice di pace «si pone all'evidenza in contrasto non solo con i principi generali del nostro ordinamento i quali, attribuendo alla sentenza la natura di atto pubblico, ne consentono l'accesso a chiunque, ancorché non portatore di uno specifico interesse, ma anche con le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa (R/2001/2 e R/2001/3), adottate dal Comitato dei Ministri il 20 febbraio 2001, con le quali gli Stati membri sono stati invitati ad adottare ogni misura necessaria per favorire l'accesso dei cittadini agli archivi legislativi e giurisprudenziali attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione, considerato che la diffusione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce fonte preziosa per lo studio e l'accrescimento della cultura giuridica».

6. Il 9 luglio 2014 l'International University College ha nuovamente presentato istanza di accesso ai provvedimenti al Presidente del Tribunale di Torino. Nella stessa si faceva presente come l'Ufficio del Giudice di pace di Torino fosse l'unica sede giudiziaria tra le numerose coinvolte ad avere rifiutato l'accesso ai fascicoli. Il 22 luglio 2014 il Presidente del Tribunale di Torino ha ribadito di non disporre di poteri sostitutivi, indicando la possibilità di proporre impugnazione al Tar.

7. Il relativo rapporto è disponibile all'indirizzo <http://www.lexilium.it/publicazioni/publicazioni-2014/>.

2. Presentazione del rapporto

Il presente studio si basa sull'analisi di 135 fascicoli relativi a opposizioni avverso decreti di espulsione adottati dalla locale prefettura, 10 casi di accompagnamento immediato alla frontiera, 179 fascicoli riguardanti procedimenti di convalida del trattenimento presso il CIE (Centro di Identificazione ed Espulsione) "Brunelleschi" di Torino e 99 di proroga della stessa misura. I fascicoli in esame sono stati definiti nell'arco temporale compreso tra gennaio e marzo e tra ottobre e dicembre del 2015.

L'ambito della ricerca non è peraltro limitato all'analisi dei soli provvedimenti giudiziari, estendendosi a tutti gli atti presenti nel fascicolo (provvedimento di espulsione, ricorso avverso il medesimo, verbali delle udienze, precedenti decreti di espulsione o atti amministrativi, documentazione personale, sanitaria, familiare, etc.). Non è stato tuttavia possibile rilevare in quanti casi i provvedimenti esaminati siano stati impugnati in Cassazione.

La prima parte del rapporto è dedicata all'esame dei procedimenti riguardanti le espulsioni, mentre la seconda parte analizza i dati relativi alle convalide dell'accompagnamento immediato alla frontiera e alle convalide e alle proroghe del trattenimento presso il CIE "Brunelleschi".

Oltre allo studio del profilo sociologico dei destinatari dei provvedimenti (Stato di provenienza, sesso, età, precedenti penali, etc.), particolare attenzione è rivolta al sistema delle garanzie dello straniero, e dunque ai tempi del processo, alla tutela del contraddittorio, allo svolgimento delle udienze e alla sospensione cautelare dell'esecutività del decreto di espulsione.

Inoltre si procede all'esame delle motivazioni che sorreggono le decisioni dei Giudici di pace, con specifico riferimento all'ambito di cognizione del giudice, alla valutazione del rischio di fuga, alla nozione di pericolosità sociale e al tema della protezione internazionale.

Da ultimo, nel paragrafo conclusivo si evidenziano le principali criticità emerse nel corso dello studio attraverso la lente delle garanzie difensive e della tutela dei diritti fondamentali della persona, primo tra i quali la libertà individuale.

3. Espulsioni

3.1. Informazioni individuali sui ricorrenti

L'esame dei fascicoli consente l'individuazione dei luoghi di nascita degli stranieri, ma non sempre della nazionalità. Dei ricorrenti, 25 sono nati in Albania e in Marocco, 21 in Nigeria, 8 in Senegal, 7 in Tunisia, 4 in Egitto e Serbia, 3 Brasile, Gabon, Mali e Perù, 2 in Algeria, Bangladesh, Bosnia Erzegovina, Cina, Ghana, Macedonia, Russia, Sierra Leone

e Turchia, 1 in Costa d'Avorio, Croazia, Cuba, Ecuador, Georgia, Moldavia, Pakistan e Palestina⁸, mentre 3 sono nati in Italia⁹.

In 115 casi si tratta di soggetti di sesso maschile; in 20 casi il ricorrente è di sesso femminile.

La maggior parte degli stranieri (80) ha un'età compresa tra i 22 e i 35 anni, 42 tra i 35 e i 50 anni, 11 fra i 18 e i 22 anni, mentre in 2 procedimenti i ricorrenti si sono dichiarati minorenni¹⁰. Se nel primo caso lo straniero modifica successivamente la data di nascita, affermando la propria maggiore età¹¹, nel secondo il decreto di espulsione reca – a fianco della data di nascita dichiarata dal destinatario – la dicitura «accertata maggiore età»¹². Nel fascicolo non è presente documentazione relativa a tale accertamento, e né il ricorso né il decreto di rigetto contengono alcuna argomentazione sull'età dello straniero.

Circa i due terzi dei destinatari dei provvedimenti di espulsione (97) ha fatto ingresso in Italia nell'ultimo decennio, mentre in 25 casi gli stranieri sono entrati da più di 10 anni¹³.

In 77 fascicoli i provvedimenti di espulsione della prefettura di Torino indicano la presenza di precedenti di polizia o precedenti penali a carico del destinatario, utilizzando una formula di stile – «è da ritenersi persona pericolosa in quanto risultano a suo carico precedenti penali»¹⁴ o «precedenti di polizia»¹⁵ – priva di specifici riferimenti a pronunce di condanna e all'eventuale definitività¹⁶.

3.2. Tipologia delle espulsioni e modalità di esecuzione

La produzione normativa in materia di allontanamento del cittadino extracomunitario ha determinato una proliferazione di ipotesi espulsive.

In tema di espulsioni amministrative, l'art. 13, co. 2, d.lgs. 286/1998 (di seguito TU), disciplina i presupposti materiali e giuridici distinguendo tra:

I) espulsioni conseguenti all'irregolarità dell'ingresso, qualora lo straniero sia entrato nel territorio nazionale sottraendosi ai controlli di frontiera e non sia stato respinto¹⁷;

II) espulsioni conseguenti all'irregolarità del soggiorno¹⁸;

8. Nonostante l'incertezza sullo status giuridico di tale regione.

9. R.G. 778/15, 1102/15 e 22804/15.

10. Art. 19, co. 2, lett. a), TU: «Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'art. 13, co. 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi».

11. R.G. 8639/15.

12. R.G. 6036/14.

13. In 13 casi la data di ingresso in Italia non è ricavabile.

14. *Ex plurimis* R.G. 23462/15.

15. *Ex plurimis* R.G. 13410/15.

16. Tranne R.G. 14380/15.

17. Art. 13, co. 2, lett. a), TU.

18. Art. 13, co. 2, lett. b), TU.

III) espulsioni conseguenti alla pericolosità sociale¹⁹.

Inoltre nel caso di inottemperanza a un precedente ordine di allontanamento, il prefetto – previa valutazione «caso per caso» – dispone l'espulsione dello straniero²⁰.

Sul totale dei 135 provvedimenti espulsivi analizzati, nessuno dei quali di origine ministeriale, la maggior parte (82) indica la fattispecie *ex art. 13, co. 2, lett. b)*, TU, vale a dire l'irregolarità del soggiorno²¹, in 47 casi l'espulsione origina dall'inottemperanza a un precedente ordine di allontanamento, in 6 casi il provvedimento è disposto per la sottrazione ai controlli di frontiera, 2 casi conseguono al reingresso in violazione del divieto e in un caso si tratta di un'espulsione adottata per ragioni di pericolosità sociale²².

Indipendentemente dalle ragioni che hanno determinato l'espulsione e dal profilo del destinatario, la durata del divieto di reingresso nelle espulsioni comminate dalla prefettura di Torino è sempre pari a 3 anni²³.

Quanto alle modalità di esecuzione del decreto espulsivo, il termine per l'allontanamento volontario – modalità principe secondo la direttiva Rimpatri²⁴ – viene concesso in appena 2 casi²⁵.

In altri 2 procedimenti l'espulsione viene eseguita attraverso l'accompagnamento immediato alla frontiera, mentre in 30 casi è disposto il trattenimento dello straniero presso il CIE “Brunelleschi”.

In nessun caso l'amministrazione adotta le misure alternative al trattenimento, vale a dire la consegna del passaporto, l'obbligo di dimora o l'obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica²⁶.

La modalità esecutiva di gran lunga più utilizzata (101 casi) è rappresentata dall'emissione di un ordine di allontanamento dal territorio nazionale entro il termine di 7 giorni.

19. Art. 13, co. 2, lett. c), TU.

20. Art. 14, co. 5 *ter*, TU.

21. *Ex plurimis*, R.G. 8283/14.

22. In 3 casi (R.G. 20429/15, 20369/15 e 18948/15) l'espulsione viene adottata indicando 2 diverse fattispecie – art. 13, co. 2, lett. a) e b), TU – sebbene la Corte di cassazione abbia chiarito che «le ipotesi di violazione descritte dalla vigente normativa, quali cause giustificatrici della espulsione prefettizia, sono rigorosamente contenute nelle distinte lett. a)-b)-c) del co. 2 del cit. art 13 [...] ne discende che [...] oggetto di indagine deve essere la sola ricorrenza della specifica ipotesi contestata all'espellendo ed assunta a dichiarato presupposto dell'espulsione» (Cass., sez. I, 28.6.2002, n. 9499).

23. Nel caso di espulsioni disposte da altre prefetture (analizzate in quanto presupposto del trattenimento presso il locale CIE) il termine è di 3 o 5 anni, oltre a un caso in cui lo stesso è pari a 7 anni (R.G. 24349/15).

24. Considerando 10, dir. 2008/115/CE del 16.12.2008 recante “Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”.

25. R.G. 1765/15 e R.G. 18948/15.

26. Art. 14, co. 1 *bis*, TU.

3.2.1. *Allontanamento volontario e violenza domestica*

Il 2 gennaio 2015 la cittadina brasiliana A.C. si reca presso il Commissariato di P.S. San Donato per sporgere denuncia contro il compagno per le percosse e le lesioni personali subite, giudicate guaribili in 7 giorni.

Accertata l'irregolarità del soggiorno della donna, il giorno seguente la prefettura di Torino emette un decreto di espulsione per la mancata richiesta del permesso di soggiorno, in cui non risulta menzione delle violenze subite, concedendo un termine di 30 giorni per la partenza volontaria accompagnato dall'ordine di consegna del passaporto, misura convalidata dal Giudice di pace di Torino.

Avverso il provvedimento espulsivo la signora A.C. propone ricorso²⁷, in particolare alla luce dell'introduzione di un permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica²⁸, in presenza di «situazioni di violenza o abuso» allorché «emerge un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio».

A tale fine la nozione di “violenza” comprende «uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Ciononostante, l'istanza di sospensione del decreto espulsivo avanzata dalla signora A.C. – che non viene sentita nel corso del procedimento – non è accolta e l'opposizione viene infine respinta, con l'ordinanza del 27 febbraio 2015, in quanto non risulta documentata «alcuna richiesta di permesso di soggiorno *ex art. 18 bis*, d.lgs. 286/98».

3.2.2. *La serialità dei decreti prefettizi*

I decreti di espulsione adottati dalla prefettura di Torino presentano una struttura altamente standardizzata, che – nella gran parte dei casi – non è soggetta a variazione.

Esclusi i paragrafi destinati all'identificazione del destinatario (generalità, CUI²⁹, data e frontiera di ingresso in Italia), all'individuazione della fattispecie espulsiva applicata e all'eventuale pericolosità dello straniero, le affermazioni relative all'inesistenza delle «condizioni affinché allo stesso possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari o ad altro titolo», all'impossibilità di «addivenire ad una decisione di rimpatrio mediante la concessione allo straniero irregolarmente soggiornante di un termine compreso

27. R.G. 1765/15.

28. Art. 18 *bis*, TU.

29. Codice Unico Identificativo.

tra i 7 e i 30 giorni per lasciare volontariamente il territorio nazionale», nonché all'accertamento del rischio di fuga (riscontrato in 133 casi su 135 esaminati) si ripetono in termini identici.

L'aspetto maggiormente eclatante riguarda l'assenza, all'interno del provvedimento, delle informazioni relative alla condizione familiare, sanitaria e personale dello straniero, anche quando le stesse sono raccolte nel c.d. foglio notizie redatto immediatamente prima dell'adozione del decreto espulsivo.

È il caso di un cittadino macedone nato in Italia, il cui foglio notizie recita: «Ho 3 figli; il più piccolo ha 2 anni; vivono con me nel campo nomadi»; di un cittadino senegalese, il quale afferma: «Mia moglie è incinta di 4 mesi, ho un permesso di soggiorno spagnolo»; di un cittadino albanese («Sono sposato con albanese, ho 1 figlio nato in Italia il (*omissis*) a Chieri»). Tutti questi non vengono riportati nei relativi decreti di espulsione emessi pochi minuti dopo³⁰.

Similmente un cittadino nigeriano – padre di una bambina di 1 mese e 20 giorni – dichiara: «Vivo con la mia famiglia [...] ho una bambina nata il (*omissis*) [...] attualmente vivo con una mia connazionale dalla quale ho avuto una figlia», fornendo le generalità e i dati del titolo di soggiorno della compagna³¹.

Sebbene nelle note di costituzione in giudizio l'amministrazione rivendichi abitualmente una «puntuale istruttoria effettuata»³², anche in questo caso il decreto espulsivo non contiene alcun riferimento alla condizione familiare dello straniero.

Da ultimo si segnala il caso di un cittadino marocchino che – come si apprende dalla lettura del foglio notizie – dichiara di convivere «con mia sorella S.C. anno 1988, che è divenuta cittadina italiana»³³, e di avere il proprio domicilio presso la stessa.

Appena 2 ore e mezza più tardi lo straniero riceve la notifica – peraltro ad opera dello stesso operatore di polizia giudiziaria che ha sottoscritto il foglio notizie – di un decreto di espulsione in cui nulla si dice della convivenza, e anzi si afferma che l'espellendo non avrebbe «la disponibilità di un alloggio stabile non precario ove possa essere rintracciato senza difficoltà».

A seguito della proposizione del ricorso, la questura ritiene «opportuno proporre alla locale prefettura l'annullamento del decreto», che viene infine revocato in seguito al rilascio «di permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 19, co. 2, lett. c), d.lgs. 286/98».

30. R.G. 22804/15, 15992/15 e 16998/15.

31. R.G. 12839/14.

32. *Ex plurimis* R.G. 15992/15.

33. R.G. 13093/14.

3.3. Motivi di ricorso

I motivi di opposizione contro i decreti di espulsione possono essere raggruppati in due grandi categorie. La prima attiene a rilievi di natura formale o procedurale, vale a dire fattispecie in cui si afferma che l'autorità amministrativa ha omesso o violato uno o più obblighi di legge legati, tra gli altri, alla forma del decreto espulsivo, alla traduzione e alla notificazione dello stesso, agli obblighi di informazione riguardo alla possibilità della partenza volontaria, etc.

La seconda categoria attiene ai vizi di merito, allorché si afferma che la prefettura non avrebbe potuto esercitare il potere espulsivo a danno dello straniero per ragioni, tra le altre, di minore età, gravidanza, legami familiari, pendenza di un'istanza di protezione internazionale, etc.

Dall'analisi dei dati, appaiono prevalere i ricorsi fondati su ritenuti vizi formali o procedurali del decreto di espulsione, in particolare relativi alla mancata traduzione dello stesso. Ulteriori ricorrenti motivi di impugnazione sono rappresentati da una generica contestazione di omessa attività istruttoria della pubblica amministrazione (senza peraltro riferimento a profili concreti), dalla mancata concessione di un termine per la partenza volontaria e dalla violazione del diritto all'unità familiare (dalla convivenza con parenti italiani entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana alla presenza di familiari minorenni).

3.4. Svolgimento della causa

3.4.1. Tempi del processo

L'art. 13 della direttiva Rimpatri stabilisce che allo straniero soggetto a una decisione di rimpatrio sono «concessi mezzi di ricorso effettivo avverso le decisioni connesse al rimpatrio [...] dinanzi a un'autorità giudiziaria o amministrativa competente». L'art. 18, d.lgs. 150/2011, assegna la competenza per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del decreto di espulsione al Giudice di pace e stabilisce che le stesse siano regolate dal c.d. rito sommario di cognizione.

Nello specifico, il comma 7 dello stesso articolo prevede che il giudizio debba essere definito «in ogni caso» entro il termine di 20 giorni dalla data di deposito del ricorso. I dati raccolti evidenziano come soltanto in 4 casi su 135 il termine sia stato rispettato³⁴. In 6 fattispecie il deposito della decisione avviene dopo 7-9 mesi dall'iscrizione del ricorso, mentre in 2 casi il procedimento si conclude 18 mesi dopo la proposizione dell'opposizione³⁵.

34. R.G. 778/15, 1957/15, 2285/15 e 2739/15.

35. R.G. 6036/14 e 8510/14.

La durata media della procedura è pari a 95 giorni.

Sul punto si segnala la notevole durata di alcuni procedimenti definiti con l'annullamento dell'espulsione (in 1 caso pari a quasi 4 mesi³⁶, in 2 casi pari a 7 mesi³⁷), poiché la mancata sospensione cautelare espone il ricorrente al pericolo dell'espulsione, evento in grado di vanificare l'effetto della pronuncia.

Altrettanto evidente è la necessità di una rapida definizione delle procedure di opposizione avanzate dagli stranieri trattenuti presso un CIE, e dunque sottoposti a privazione della libertà personale.

L'esame dei fascicoli evidenzia come su 20 casi di trattenimento ancora in corso al momento della decisione, in 5 casi il procedimento si è protratto per oltre 2 mesi, in 5 casi per oltre 3 mesi e in 2 casi per oltre 6 mesi.

3.4.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa

L'art. 13 della direttiva Rimpatri prevede che lo straniero destinatario di una decisione di rimpatrio abbia «la facoltà di farsi consigliare e rappresentare da un legale», mentre l'art. 18, d.lgs. 150/2011, impone l'assistenza tecnica di un difensore, designato dal giudice qualora il ricorrente ne sia sprovvisto.

In tutti i casi esaminati, lo straniero è rappresentato e difeso in giudizio da un avvocato di fiducia e, tranne 2 procedimenti³⁸, il difensore dello straniero è sempre comparso in udienza.

Quanto alla presenza dello straniero, fatta salva l'ipotesi della sospensione dell'esecutività del decreto di espulsione, la partecipazione all'udienza espone il ricorrente al rischio di denuncia per violazione dell'art. 10 *bis*, TU, che ha introdotto il reato di immigrazione clandestina³⁹, nonché dell'art. 14, co. 5 *ter*, TU (che sanziona l'inottemperanza all'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di 7 giorni), oltre al pericolo di una nuova espulsione ai sensi di quest'ultima previsione.

L'esame dei fascicoli evidenzia come in nessuno dei 135 procedimenti analizzati l'autorità giudiziaria abbia proceduto all'audizione dell'espellendo, mai presente all'udienza.

36. R.G. 19848/14.

37. R.G. 21180/14 e 15477/15.

38. R.G. 20429/15 e 4665/15.

39. Art. 10 *bis*, co. 1, d.lgs. 286/98: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente Testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della l. 28.5.2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'art. 162 c.p.».

3.4.3. *Esiti*

Sul totale dei provvedimenti analizzati, in 11 casi – vale a dire nell’8% delle decisioni – il ricorso è stato accolto⁴⁰. In 10 casi il Giudice di pace dichiara cessata la materia del contendere a seguito della revoca in autotutela dell’espulsione ad opera della prefettura⁴¹, in 2 casi viene dichiarata l’inammissibilità del ricorso⁴² e in 4 casi l’estinzione del processo⁴³.

I casi di accoglimento riguardano principalmente ipotesi di violazione dell’unità familiare⁴⁴, mentre in un caso l’espulsione viene annullata a seguito dell’accertamento dello stato di gravidanza dell’espellenda⁴⁵. In un altro caso l’accoglimento consegue alla prova dell’avvenuto riconoscimento della protezione internazionale in capo allo straniero⁴⁶.

Ulteriori annullamenti discendono dall’accertamento della diversa identità tra espellendo e straniero responsabile della violazione amministrativa⁴⁷, dalla risalenza dell’ordine di allontanamento al periodo antecedente all’entrata in vigore della direttiva Rimpatri⁴⁸ e dalla pendenza di una procedura di emersione dal lavoro irregolare⁴⁹.

3.4.4. *Sospensione cautelare dell’esecutività del decreto di espulsione*

L’art. 13 della direttiva Rimpatri prevede che l’autorità deputata alla valutazione di un ricorso avverso il rimpatrio dello straniero dispone della «possibilità di sospenderne temporaneamente l’esecuzione, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno».

Parallelamente, l’art. 5, co. 2, d.lgs. 150/2011, conferisce al giudice il potere di disporre, con ordinanza non impugnabile, la sospensione cautelare del provvedimento impugnato in caso di «pericolo imminente di un danno grave e irreparabile». Il comma 2 dello stesso articolo specifica che tale sospensione può essere disposta anche con decreto pronunciato

40. R.G. 778/15, 15477/15, 1102/15, 1389/15, 2285/15, 3664/15, 21180/14, 19848/14, 13689/15, 8808/15 e 13384/15.

41. R.G. 13093/14, 17695/14, 26180/14, 27319/14, 5546/15, 15509/15, 10311/15, 18239/14, 14155/15 e 16847/15.

42. R.G. 23461/14 e 16380/15. Nel primo caso si tratta di un ricorso avverso un decreto di espulsione iscritto tardivamente; nel secondo è risultata già pendente un’opposizione avverso il medesimo provvedimento.

43. In 3 casi nessuna parte compariva all’udienza fissata dopo un primo rinvio *ex art.* 309 c.p.c. (R.G. 24938/14, 20429/15 e 4665/15); nell’ultimo caso il difensore dello straniero dichiarava di aver perso ogni contatto con il proprio assistito (R.G. 595/15).

44. R.G. 21180/14, 19849/14, 15477/14, 1102/15 e 778/15.

45. R.G. 13384/15.

46. R.G. 3664/14.

47. R.G. 8808/15.

48. R.G. 13689/15.

49. R.G. 2285/15 e 1389/15.

fuori udienza, subordinandone l'efficacia alla conferma in occasione della prima udienza successiva⁵⁰.

La sospensione dell'esecutività del provvedimento viene richiesta dalla difesa in 117 ricorsi. In 63 casi, all'istanza non segue alcuna risposta, così integrando un caso di silenzio-diniego, mentre in 5 fascicoli il rigetto viene comunicato solo nell'ordinanza che definisce il giudizio.

In 44 casi la richiesta di sospensione viene espressamente respinta, ma ad eccezione di 9 fascicoli, la decisione del giudice non contiene motivazioni relative al singolo caso, limitandosi a una concisa asserzione del tipo:

- «per l'insussistenza di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile»⁵¹;
- «esaminati gli atti e i documenti allegati»⁵²;
- «in difetto dei presupposti *ex lege*»⁵³.

La sospensione dell'esecutività del provvedimento impugnato risulta concessa in 5 occasioni.

Di regola il provvedimento viene redatto unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, ma in un caso la sospensione – disposta in virtù della convivenza della straniera con una sorella cittadina italiana – è concessa ad oltre 2 mesi e mezzo dall'iscrizione a ruolo del ricorso⁵⁴.

Considerato il numero di opposizioni accolte (11) e di revoche dell'espulsione in autotutela da parte della prefettura (10), la sospensione cautelare viene disposta in circa un quarto dei procedimenti che si concludono con l'annullamento del decreto espulsivo, con evidente pregiudizio dell'effettività della tutela dei ricorrenti.

Esempio sintomatico di tale resistenza proviene dal caso di una ricorrente nigeriana, la quale, nel corso del procedimento di opposizione, attesta la propria gravidanza⁵⁵.

Preso atto della documentazione e della nuova richiesta di sospensione cautelare formulata dalla difesa, il giudice non provvede, ma dispone un rinvio di un mese «onerando la cancelleria di darne avviso alla questura».

Solo in seguito al rilascio di un permesso di soggiorno da parte della stessa amministrazione viene depositata l'ordinanza di annullamento dell'espulsione.

50. Deve peraltro ricordarsi che l'istituto in questione trova fondamento in una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha riconosciuto al giudice dell'espulsione la facoltà di sospendere l'efficacia del decreto impugnato laddove, nelle more del giudizio, si rischi l'irrimediabile pregiudizio di un diritto dello straniero (Corte cost., 31.5.2000, n. 161, e 9.11.2000, n. 485).

51. *Ex plurimis*, R.G. 12887/14 e 6036/14.

52. R.G. 15992/15.

53. R.G. 16622/15.

54. R.G. 5546/14.

55. R.G. 13384/15.

3.5. Ordinanze del Giudice di pace

3.5.1. L'espulsione come "atto dovuto"

Il considerando 6 della direttiva Rimpatri prevede che le decisioni di rimpatrio «dovrebbero essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, non limitandosi quindi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare», disposizione che trova una coerente eco nell'art. 13, co. 2, TU, secondo il quale «l'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso».

La necessità di una valutazione individuale è dunque incompatibile con qualunque forma di automatismo, tenuto ulteriormente conto che «in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare» (art. 6, par. 4, direttiva Rimpatri), norma prossima all'art. 5, co. 6, TU, a tenore del quale l'espulsione non è consentita in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Ciononostante, in quasi tutte le decisioni che definiscono i giudizi di opposizione contro un decreto di espulsione si afferma che quest'ultimo «costituisce atto dovuto e non discrezionale del prefetto»⁵⁶, che «discende con carattere di automaticità dalla ricorrenza delle ipotesi di entrata clandestina e di trattenimento illegale»⁵⁷ o che «è provvedimento obbligatorio a carattere vincolato, sicché il giudice ordinario, dinanzi al quale esso venga impugnato, è tenuto unicamente a controllare l'esistenza, al momento dell'espulsione, dei requisiti di legge che ne impongono l'emanazione»⁵⁸.

Oltre che radicalmente in contrasto con l'impianto filosofico della direttiva Rimpatri (non a caso la giurisprudenza di legittimità richiamata in tali decisioni risulta superata⁵⁹), tale argomento pare idoneo a svilire l'onere istruttorio relativo al singolo caso, trasformando il vaglio giurisdizionale in un controllo meramente formale, sebbene già nel 2001 la Corte costituzionale avesse evidenziato come il giudice ordinario sia titolare di «un sindacato incidentale sul presupposto atto di rifiuto o di rinnovo di permesso di soggiorno (e disapplicarlo), con effetti di illegittimità derivata sull'atto oggetto della sua giurisdizione piena»⁶⁰.

56. *Ex plurimis*, R.G. 482/15.

57. *Ex plurimis*, R.G. 347/15.

58. *Ex plurimis*, R.G. 14690/15.

59. Cass., SU, 16.10.2006, n. 22217.

60. Corte cost., 18.12.2001, n. 414.

3.5.2. *Il rischio di fuga*

La direttiva Rimpatri individua la nozione del rischio di fuga nella sussistenza «in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un cittadino di un paese terzo oggetto di una procedura di rimpatrio possa tentare la fuga»⁶¹, concedendo agli Stati membri un ampio margine di libertà nella definizione del perimetro di tale nozione.

L'art. 13, co. 4, TU, prevede inoltre che il rischio di fuga si configuri «qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione:

- a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità;
- b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato;
- c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità;
- d) non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13, nonché dell'articolo 14;
- e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2».

Come sopra riportato, l'amministrazione rileva l'esistenza del rischio di fuga in capo allo straniero in 133 casi su 135.

Nelle frequenti ipotesi in cui la difesa contesta la mancata concessione di un termine per l'allontanamento volontario, affermando l'inesistenza del pericolo di fuga, il giudizio su tale profilo ha natura esclusivamente documentale, di fatto richiamando il contenuto degli atti della pubblica amministrazione e senza procedere ad autonoma istruttoria.

3.5.3. *La pericolosità sociale*

Come noto, l'accertamento della pericolosità sociale dello straniero – circostanza che può imporre l'allontanamento coattivo⁶² – non può limitarsi alla considerazione del titolo dell'eventuale illecito penale ascritto, ma deve essere frutto di una valutazione complessiva, rispondente ai parametri elaborati dalla giurisprudenza di legittimità⁶³, e in particolare: «a) della necessità di un accertamento oggettivo e non meramente soggettivo degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni; b) del requisito dell'attualità della pericolosità; c) della

61. Art. 3, co. 1 n. 7, dir. 115/2008/CE.

62. Art. 7, co. 4, dir. 2008/115/CE.

63. Vale a dire i medesimi parametri elaborati con riferimento alla proposta di applicazione di una misura di prevenzione personale (Cass., sez. I, 30.8.2002, n. 12721; Cass., sez. I, 10.4.2003, n. 5661; Cass., sez. I, 18.9.2003, n. 13740; Cass., sez. I, 7.12.2005, n. 27068; Cass., sez. I, 24.4.2009, n. 9881; Cass., sez. VI, 27.7.2010, n. 17585, Cass., sez. VI, 8.9.2011, n. 18482).

necessità di esaminare globalmente l'intera personalità del soggetto, quale risulta da tutte le manifestazioni sociali della sua vita»⁶⁴.

Ciononostante, l'analisi dei fascicoli rivela come la presenza di precedenti penali costituisca un indice obiettivo e sufficiente per l'accertamento della pericolosità sociale, senza lo svolgimento di ulteriori valutazioni.

Sul punto si segnala peraltro l'uso improprio e atecnico della nozione di pericolosità sociale ad opera della prefettura di Torino.

Premessa l'elementare distinzione tra precedenti penali – vale a dire sentenze penali di condanna passate in giudicato – e c.d. precedenti di polizia, cioè dati e informazioni conservati nell'archivio del Sistema d'indagine (SDI), relativi a precedenti “contatti” con le autorità di polizia, la lettura dei decreti espulsivi rivela i frequenti giudizi di pericolosità a carico dei destinatari affermati senza alcuna indicazione relativa agli estremi degli asseriti precedenti.

Con specifico riferimento ai 60 fascicoli relativi al IV trimestre del 2015, in 37 decreti di espulsione lo straniero viene definito persona pericolosa in ragione di precedenti penali o di polizia, ma solo in 3 casi il decreto riporta gli estremi delle sentenze di condanna⁶⁵, e solo in uno di questi se ne afferma il passaggio in giudicato.

Considerando i restanti 34 decreti – 27 dei quali fondano il giudizio di pericolosità sull'esistenza di “precedenti penali” – in 21 casi la successiva costituzione della questura non evidenzia alcuna sentenza di condanna definitiva a carico dello straniero.

In 15 ordinanze lo straniero viene ritenuto persona pregiudicata, ma in 6 fascicoli non vi è riscontro probatorio dei precedenti penali a carico dello stesso⁶⁶, peraltro definiti “pacifici” in 2 di tali casi.

Una prima fattispecie coinvolge un cittadino senegalese ritenuto pericoloso per la sicurezza pubblica – come si legge nel decreto di espulsione – per «precedenti di polizia per i reati di ricettazione»⁶⁷.

Se nelle note di costituzione della questura si menziona l'esistenza di un'unica indagine per ricettazione e introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni contraffatti, nell'ordinanza che rigetta il ricorso – senza effettuare alcun bilanciamento di interessi – si afferma l'esistenza di «precedenti penali a carico del ricorrente».

Paradigmatico il secondo caso, relativo a un ricorrente albanese, padre di un minore nato nel 2013 in Italia⁶⁸.

64. Cass., sez. I, 30.8.2002, n. 12721.

65. R.G. 8510/14, 14380/15 e 19089/15.

66. R.G. 14689/2015, 3190/2015, 2755/2015, 13410/2015, 15992/2015 e 16998/2015.

67. R.G. 15992/15.

68. R.G. 13410/15.

Nel decreto espulsivo si legge che lo straniero, inottemperante a un precedente ordine di allontanamento emesso 40 giorni dopo la nascita del figlio, «è da ritenersi persona pericolosa per la sicurezza pubblica in quanto risultano a suo carico precedenti di polizia per i reati di furto in abitazione, furto aggravato, ricettazione, porto di armi od oggetti atti ad offendere, prostituzione, evasione da misure alternative alla detenzione, condannato per il reato di furto in abitazione».

Nelle note depositate dalla questura in seguito al ricorso e alla fissazione dell'udienza, si afferma che «a carico dello straniero risultano numerosi precedenti penali per ricettazione, furto aggravato, evasione da misure alternative alla detenzione, violazione della normativa sulle armi, prostituzione, furto in abitazione (per cui è stato anche condannato) ».

Nonostante l'evidente incongruenza di tali affermazioni – precedenti di polizia che diventano precedenti penali, l'esistenza di una condanna laddove ne dovrebbero sussistere tante quanti sono i titoli di reato richiamati – e l'assenza di qualunque riferimento (numero del procedimento, autorità giudicante, definitività) in grado di comprovare l'esistenza di un pregiudizio penale, la decisione di rigetto del ricorso si impone poiché, pur a fronte dei legami familiari, «non possono non rilevare i numerosi precedenti penali a carico del ricorrente, pacifici *ex art. 115 c.p.c.*».

3.5.4. I legami familiari

La tutela dell'unità familiare rappresenta uno dei principali limiti alla potestà espulsiva statale.

La più rilevante manifestazione di tale principio risiede nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che consacra il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, posizione sacrificabile – secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – solo a fronte di un «bisogno sociale imperioso»⁶⁹, a seguito di un bilanciamento di interessi con le esigenze di ordinata gestione dei flussi migratori e di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico dello Stato⁷⁰.

Nella prospettiva nazionale, con la fondamentale decisione del 18 luglio 2013, n. 202, la Corte Costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5, co. 5, d.lgs. 286/98, chiarendo che – qualora esistano legami familiari in Italia – nei provvedimenti in materia di soggiorno «si tiene conto anche della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché della durata del suo soggiorno nel territorio italiano», imponendo

69. Corte EDU, 19.2.1998, *Dalia c. Francia*, 26.9.1997, *Methemi c. Francia*.

70. Corte EDU, 21.6.1988, *Barrehah c. Paesi Bassi*, 18.2.1991, ricorso 12313/86, *Moustaquim c. Belgio*, 26.3.1992, ricorso 12083/86, *Beldjoudi c. Francia*, 19.2.1998, ricorso 26102/1995, *Dalia c. Francia*.

«un circostanziato esame della situazione particolare dello straniero interessato e dei suoi familiari».

La rilevanza di tale orientamento non trova risponidenza nella giurisprudenza esaminata, come evidenzia il caso di un'espulsione comminata nei confronti di un cittadino macedone nato in Italia e padre di 3 figli, il più piccolo dei quali di 2 anni⁷¹.

Rilevato come il decreto di espulsione non menzioni la condizione familiare dello straniero, ricostruita nel ricorso, l'istanza di sospensione avanzata dalla difesa sulla base del diritto al mantenimento dell'unità familiare e all'assenza di legami con la Macedonia non trova alcuna risposta, secondo la prevalente prassi dell'Ufficio del Giudice di pace di Torino.

Nell'ordinanza di rigetto dell'opposizione – adottata senza l'audizione del ricorrente o di alcun familiare – si afferma che «la tutela di cui all'art. 31 della medesima normativa, proprio per la sua estrema delicatezza è devoluta all'esame del Tribunale dei minorenni, essendo quindi l'esame precluso al sottoscritto giudice non dotato della competenza per materia», così definendo un emblematico caso di rinuncia alla giurisdizione.

Similmente, nel respingere il ricorso di un cittadino albanese con diversi familiari in Italia e una nipote italiana, si afferma che «il ricorrente è maggiorenne privo dei requisiti di cui all'art. 29, co. 1, lett. c), T.U. 286/1998 e, pertanto, non è ad esso applicabile l'istituto del ricongiungimento familiare, nemmeno inteso nella interpretazione ampliata data dalla Corte costituzionale, poiché questa si è pronunciata sulla norma che disciplina la fase del rilascio o diniego del permesso di soggiorno e non può essere invocata per sanare *ex post* una situazione di irregolarità amministrativa, quale quella del ricorrente, essendo dette norme poste a salvaguardia dell'unità familiare, alle condizioni previste dal TU 286/1998»⁷².

Una specifica causa di inespellibilità è prevista dall'art. 19, co. 2, lett. c), TU, nei confronti degli stranieri che convivono «con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana», salva l'ipotesi di espulsione ministeriale per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

In 2 dei procedimenti analizzati il Giudice di pace di Torino dichiara cessata la materia del contendere a seguito della revoca in autotutela dell'espulsione ad opera della prefettura, accertato che lo straniero risultava convivente con un parente entro il secondo grado di nazionalità italiana⁷³.

71. R.G. 22804/15.

72. R.G. 8510/14. In realtà la sentenza della Corte costituzionale estende agli stranieri che non hanno esercitato il ricongiungimento familiare, ma che hanno legami familiari in Italia, la tutela rafforzata prevista dall'art. 5, co. 5, TU, vale a dire la necessità della valutazione «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

73. R.G. 5546/14 e 13093/14.

In altri 2 casi il ricorso fondato sulla medesima argomentazione veniva respinto in quanto la convivenza non risultava provata dalla documentazione anagrafica, senza il compimento di ulteriore istruttoria né audizione del ricorrente e/o del parente cittadino italiano⁷⁴.

Ancora ai sensi dell'art. 19, co. 2, lett. d), TU, anche «le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono sono inespellibili»: tutela che la Corte costituzionale, in coerenza con le finalità di salvaguardia della nascita e della piena genitorialità, estendeva al marito convivente⁷⁵.

In applicazione di tale *ratio*, alcune pronunce di merito hanno ampliato la tutela al padre convivente *more uxorio*⁷⁶, a salvaguardia dell'interesse del minore «ad essere educato, tutte le volte che ciò sia possibile, in un nucleo familiare composto da entrambi i genitori e non dalla sola madre»⁷⁷.

Valorizzando tale orientamento il Giudice di pace di Torino annulla l'espulsione emessa nei confronti di un cittadino della Sierra Leone convivente da 8 anni con una connazionale regolarmente soggiornante, in stato di gravidanza al momento dell'emanazione del decreto espulsivo⁷⁸.

Similmente nel caso di uno straniero nato in Italia e qui residente dal 1988, padre di un minore – nato anch'egli nel territorio nazionale nel 2006 – destinatario di un decreto di espulsione, il Giudice di pace rileva che «nel provvedimento espulsivo [la prefettura] si è limitata ad affermare genericamente la non ricorrenza di condizioni perché possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari o ad altro titolo, mentre in concreto lo straniero, pur privo di permesso di soggiorno, potrebbe essere autorizzato, ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 286/98, a permanere in Italia per un periodo determinato in quanto la sua espulsione potrebbe determinare una lesione del diritto del minore alla bi-genitorialità e all'unità familiare»⁷⁹.

Al contrario nel caso di un cittadino nigeriano destinatario di un decreto di espulsione convivente con la compagna e padre di una bambina di 1 mese e 20 giorni, il Giudice di pace rigetta l'istanza di sospensione e successivamente – accertato il rilascio dell'autorizzazione

74. R.G. 13410/15 e R.G. 14690/15.

75. Ciò in virtù del principio di «paritetica partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione della prole, senza distinzione o separazione di ruoli tra uomo e donna, ma con reciproca integrazione di essi» (Corte cost., 27.7.2000, n. 376).

76. Trib. Napoli, 10.3.2004, in *Giur. di Merito*, n. 1, 2005, p. 161 ss.; Trib. Torino, 10.3.2004, (estensore Bergamasco), in questa *Rivista*, n. 1.2005, p. 132 ss.

77. Corte cost., 27.7.2000, n. 376.

78. R.G. 22597/14.

79. R.G. 1102/15. Ai sensi dell'art. 31, co. 3, TU, il Tribunale per i minorenni può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare «per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano», con il conseguente rilascio di un permesso di soggiorno per assistenza minore.

al soggiorno a seguito della proposizione di un ricorso *ex art. 31, co. 3, TU*⁸⁰ – dichiara cessata la materia del contendere⁸¹.

Da ultimo, una particolare tutela della condizione familiare e personale dello straniero spetta al familiare del cittadino comunitario, materia riservata alla competenza del Tribunale, eppure oggetto di 2 decisioni analizzate nel corso dello studio.

Nel primo caso viene annullata l'espulsione adottata nei confronti di un cittadino peruviano sposato con un cittadino italiano, in quanto il diritto di circolare e soggiornare in altri Stati dell'Unione europea, previsto dall'art. 6, d.lgs. 30/2007, si estende «anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnano o raggiungano il cittadino dell'Unione in possesso di un passaporto in corso di validità»⁸².

Nel secondo caso il procedimento riguarda un cittadino nigeriano coniugato con una cittadina olandese, residente in Italia e padre di una bambina di 11 mesi.

Sebbene il diritto del familiare del cittadino comunitario a una carta di soggiorno quinquennale consegua unicamente all'attestazione della propria qualità⁸³ e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea abbia chiarito che «il rilascio di un permesso di soggiorno ad un cittadino di uno Stato membro deve essere considerato, come la Corte ha affermato ripetutamente [...] non come atto costitutivo di diritti, ma come un atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie. Lo stesso ragionamento deve valere per quanto riguarda il cittadino di un Paese terzo, coniugato con un cittadino di uno Stato membro»⁸⁴, il ricorso viene respinto in quanto «la sola circostanza dell'unione matrimoniale non è sufficiente per l'applicazione dell'art. 19, d.lgs. n. 286/98, né per l'applicazione della normativa di cui al d.lgs. 30/07 essendo necessario accertare la sussistenza di tutti i requisiti previsti al fine del rilascio di un titolo di soggiorno»⁸⁵.

3.5.5. *La protezione internazionale*

L'aumento delle istanze di protezione internazionale registrato in Italia nel triennio 2014-2016 ha riflessi anche sulla giurisprudenza dei Giudici di pace, chiamati sempre più

80. Circostanza che impone peraltro il trasferimento della competenza a giudicare in capo al Tribunale (art. 1, co. 2 *bis*, d.l. 241/2004).

81. R.G. 12839/14.

82. R.G. 21180/14.

83. Art. 10, d.lgs. 30/2007.

84. Corte giust. UE, 25.7.2002, C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Stato Belga*.

85. R.G. 16157/15.

spesso a valutare opposizioni avverso decreti di espulsione emessi nei confronti di richiedenti asilo.

Allorché la domanda di protezione internazionale del ricorrente sia stata precedentemente respinta, sussiste «l'obbligo per il giudice di pace, in sede di opposizione alla misura espulsiva, di esaminare e pronunciarsi sui concreto pericolo, prospettato dall'opponente, di essere sottoposto a persecuzione o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio nel paese d'origine»⁸⁶, in ragione della diversa natura delle previsioni contenute nell'art. 19, TU, e in materia di protezione internazionale.

In altre parole non è sufficiente il generico richiamo alla decisione reiettiva della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, «essendo tenuto il Giudice di pace, in quest'ultima ipotesi, ove i fatti possano sostenere il divieto di espulsione d.lgs. n. 286 del 1998, ex art. 19, e, conseguentemente, integrare quanto meno le condizioni per il rilascio di un permesso umanitario d.lgs. n. 286 del 1998, ex art. 5, co. 6, ad esercitare il proprio potere dovere di cooperazione istruttoria, stabilito nel d.lgs. n. 251 del 2007, art. 3, e d.lgs. n. 25 del 2008, art. 10»⁸⁷.

L'esame dei fascicoli rivela come gli insegnamenti della giurisprudenza di legittimità non trovino rispetto.

Nel fascicolo relativo al ricorso presentato da una cittadina nigeriana, la cui domanda di protezione era precedentemente stata respinta dalla Commissione territoriale di Torino, il Giudice di pace esclude la sussistenza del divieto di espulsione di cui all'art 19, co. 1, TU, in quanto «è pacifica la mancanza di opposizione al rigetto dell'istanza di protezione internazionale della competente Commissione territoriale [...] dunque il primo motivo di ricorso, per violazione dell'art. 19 TU è del tutto pretestuoso ed infondato»⁸⁸.

In seguito al ricorso di un cittadino albanese che dichiara di essere impossibilitato a rientrare in Patria in considerazione del pericolo di vendette familiari secondo la regola del kanun, nell'ordinanza di rigetto si osserva che lo straniero «contraddittoriamente non ha richiesto (come sarebbe stato logico) la protezione internazionale; che gli elementi forniti dal ricorrente non appaiono quindi sufficienti a giustificare l'applicazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 286/98»⁸⁹.

E ciò sebbene il giudice di pace sia tenuto ad operare «mediante l'esercizio dell'obbligo di cooperazione istruttoria cui è assoggettato al pari del giudice della protezione internazionale»⁹⁰, dovendo quindi sempre valutare – a prescindere dall'inoltro di un'istanza

86. Cass., sez. VI, 20.2.2013, n. 4230.

87. *Ibidem*.

88. R.G. 16063/15.

89. R.G. 18216/15.

90. Cass., sez. VI, 20.2.2013, n. 4230.

di protezione internazionale – l'esistenza del pericolo di una persecuzione, in presenza del quale «in nessun caso»⁹¹ può essere disposta l'espulsione.

4. Convalide

4.1. Premessa: l'esecuzione del provvedimento espulsivo

Il Testo unico sull'immigrazione assegna al questore la competenza all'esecuzione di un decreto espulsivo, individuando due modalità procedurali.

La prima prevede la concessione allo straniero, previa richiesta del medesimo, di un termine compreso tra i 7 e i 30 giorni per l'allontanamento volontario dal territorio nazionale, anche attraverso programmi di rimpatrio volontario e assistito⁹².

La seconda, teoricamente subordinata⁹³ ma di gran lunga la più ricorrente, consiste nell'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica, ed è prevista in particolare⁹⁴:

- in tutti i casi di espulsioni giudiziali (quali misure di sicurezza, sanzioni sostitutive, misure alternative), e ministeriali (dovute cioè a motivi di ordine pubblico, sicurezza dello Stato e prevenzione del terrorismo);
- nei casi di espulsione prefettizie adottate per motivi di pericolosità sociale⁹⁵;
- quando la domanda di permesso di soggiorno è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta;
- quando sussiste il rischio di fuga⁹⁶, ovvero nel caso in cui:
 - manchi il possesso del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità;
 - manchi documentazione idonea a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato;
 - lo straniero abbia in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità;
 - lo straniero abbia in precedenza violato un termine per la partenza volontaria, un ordine di allontanamento, un divieto di reingresso o una delle misure alternative al trattenimento o associate alla concessione del termine per la partenza volontaria.

91. Art. 19, TU.

92. Art. 13, co. 5, TU.

93. Considerando 10, dir. 2008/115/CE.

94. Art. 13, co. 4, TU.

95. Art. 13, co. 2, lett. c), TU.

96. Art. 13, co. 4 *bis*, TU.

Allorché non sia possibile eseguire con immediatezza il respingimento o l'espulsione né ricorrere a misure alternative al trattenimento⁹⁷, il legislatore ha previsto una serie di ulteriori strumenti allo scopo di «porre fine al soggiorno illegale dello straniero»⁹⁸, vale a dire il trattenimento presso un CIE e l'ordine di allontanamento dal territorio nazionale.

4.2. *Accompagnamento alla frontiera*

Nel periodo esaminato si registrano 10 procedimenti di accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Eccezion fatta per 2 casi relativi a cittadini marocchini con profili di ritenuta pericolosità⁹⁹, la misura viene adottata sempre nei confronti di giovani donne di nazionalità albanese sottoposte a controllo durante l'attività di prostituzione, peraltro nessuna delle quali gravata da pregiudizi penali¹⁰⁰.

Le udienze si caratterizzano per brevità (in 5 casi non superano i 5 minuti) e sommarietà dell'istruzione, che – nonostante alcuni indici potenzialmente rivelatori di sfruttamento (la prostituzione in strada¹⁰¹, la condizione di indigenza¹⁰², i matrimoni apparentemente fittizi con cittadini italiani¹⁰³) – non investe mai il tema della violenza e dell'eventuale bisogno di protezione sociale.

In 2 casi il giudice concede un termine per produzione documentale, e in uno di questi l'udienza si conclude con la dichiarazione di non luogo a provvedere in virtù della sopravvenuta prova del matrimonio con un cittadino italiano¹⁰⁴. Negli altri 9 casi il giudice convalida la misura dell'accompagnamento alla frontiera.

97. In particolare tra le situazioni transitorie che ostacolano la preparazione o l'effettuazione dell'allontanamento rientrano quelle riconducibili alla necessità di prestare soccorso allo straniero, effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo e contrastare il pericolo di fuga (art. 14, co. 1, TU).

98. Art. 14, co. 5 *bis*, TU.

99. R.G. 18663/15 e 22439/15.

100. Non è stato possibile verificare l'attendibilità della criptica affermazione secondo cui una delle donne è ritenuta persona pericolosa in virtù di «precedenti penali per i reati di prostituzione non minorile» (R.G. 2590/15).

101. «Ho la C.I. ma ieri l'ho dimenticata sulla macchina di un cliente» (R.G. 5552/15).

102. «Ho 2 bambini in Albania, devo rimanere in Italia per guadagnare. I miei figli sono con mia sorella, i miei genitori sono morti» (R.G. 5550/15).

103. In uno dei verbali di convalida la straniera afferma «sono sposata con un italiano che si chiama (*omissis*) [...] Vivo con mio marito in via (*omissis*), ricordo solo il nome e non il cognome», e la pubblica amministrazione «esibisce dichiarazione dall'ufficio stato civile di (*omissis*) dal quale risulta che la straniera si è sposata regolarmente anche se la stessa durante la cerimonia sembrava “rassegnata”» (R.G. 2590/15).

104. R.G. 2574/15.

4.3. Decreti di trattenimento e tipologia dell'espulsione presupposta

Il presente rapporto si basa sull'analisi di 179 fascicoli relativi a procedure di convalida del trattenimento presso il CIE "Brunelleschi" di Torino e 99 fascicoli relativi a procedure di proroga, definiti nel periodo tra gennaio e marzo e tra ottobre e dicembre del 2015.

In 9 casi il presupposto decreto di espulsione ha natura giudiziale, mentre in 170 procedimenti si tratta di espulsioni prefettizie.

La maggior parte di queste ultime (101) è adottata a seguito dell'inottemperanza di un precedente ordine di allontanamento, in 44 casi l'espulsione consegue all'irregolarità del soggiorno, in 14 fascicoli si tratta di espulsioni per pericolosità sociale mentre in 11 procedimenti il presupposto è la sottrazione ai controlli di frontiera.

Un primo profilo critico attiene ai casi di trattenimento conseguenti alla violazione di un precedente ordine di allontanamento, per i quali l'art. 14, co. 5 *ter*, d.lgs. 286/1998, prevede che si proceda all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione «valutato il singolo caso e tenuto conto dell'art. 13, co. 4 e 5, salvo che lo straniero si trovi in stato di detenzione in carcere».

Ciononostante in numerosi casi l'amministrazione procede all'emissione di un decreto di trattenimento senza adozione di un nuovo provvedimento di espulsione, in assenza cioè di una valutazione aggiornata delle condizioni di fatto e di diritto¹⁰⁵.

4.3.1. Informazioni individuali sui ricorrenti

Degli stranieri colpiti da un decreto di trattenimento, 50 sono nati in Marocco, 31 in Tunisia, 18 in Nigeria, 15 in Senegal, 14 in Albania, 11 in Georgia, 6 in Egitto, 4 in Algeria, 3 in Afghanistan, Cina, Ecuador e Perù, 2 in Gabon e Gambia, 1 in Bosnia Erzegovina, Cile, Colombia, Costa d'Avorio, Cuba, El Salvador, Ghana, India, Mali, Mauritania, Pakistan, Ruanda, Serbia, Ucraina.

Il maggior numero di trattenuti (89) ha un'età compresa tra i 22 e i 35 anni, 54 tra i 35 e i 50 anni, 34 tra i 18 e i 22 anni, mentre soltanto 2 persone hanno più di 50 anni. Non emergono casi di soggetti che si dichiarano minorenni.

In 49 casi lo straniero ha fatto ingresso in Italia nel corso degli ultimi 5 anni, in 47 casi tra 5 e 10 anni prima, in 57 casi oltre 10 anni prima¹⁰⁶.

105. *Ex plurimis* R.G. 6122/15, 6123/15 e 6378/15.

106. In 26 casi non è stato possibile rilevare la data di ingresso.

4.4. Modalità di svolgimento dell'udienza

4.4.1. Tempi e luoghi del processo

Le udienze di convalida si svolgono presso i locali messi a disposizione dalla questura all'interno del CIE "Brunelleschi" e tutti i fascicoli esaminati nel presente rapporto si riferiscono a udienze tenutesi in tale sede.

In 85 casi la durata dell'udienza di convalida era pari a, o minore di, 5 minuti, in 52 casi era di 10 minuti e in 24 era pari a 15 minuti. Su un totale di 179 provvedimenti soltanto in 11 casi l'udienza si protraeva per oltre 20 minuti¹⁰⁷.

4.4.2. Effettività del contraddittorio e garanzie della difesa

La presenza dell'interessato alle udienze di convalida è costante – salvo 2 fattispecie nelle quali è lo straniero stesso a dichiarare di non volere partecipare¹⁰⁸ – così come quella dell'interprete.

In 72 casi lo straniero destinatario della misura del trattenimento è assistito da un difensore di fiducia, mentre nei restanti 106 casi al trattenuto viene nominato un avvocato d'ufficio¹⁰⁹.

Nonostante l'art. 14, co. 4, TU, preveda che il difensore debba essere «tempestivamente avvertito», lo studio evidenzia lo scarso anticipo con cui sono comunicate le date e gli orari delle udienze di convalida, di regola la sera precedente o più spesso la mattina stessa (da 1 ora e mezza a circa 2 ore prima della celebrazione dell'udienza).

4.4.3. Richieste della difesa

Nella maggior parte dei procedimenti analizzati la difesa del trattenuto non si oppone alla convalida della misura restrittiva: in ben 91 casi su 179 il verbale indica che il difensore – più spesso d'ufficio – «si rimette», senz'altro aggiungere.

Negli altri casi la difesa si oppone alla convalida, in virtù di argomentazioni principalmente legate al radicamento sul territorio dello straniero, alla presenza di legami familiari, alle condizioni di salute ovvero contestando la necessità del trattenimento.

107. In 7 casi non è stato possibile rilevare la durata dell'udienza.

108. R.G. 5747/2015 e 5917/2015.

109. In un caso non è stato possibile rilevare tale informazione.

4.5. Decreti del Giudice di pace

4.5.1. L'ambito di cognizione del Giudice di pace

L'art. 14, co. 4, TU, prevede che il giudice di pace provveda sulla richiesta di convalida del trattenimento dopo avere verificato l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dagli artt. 13 e 14, TU, nonché dopo l'audizione dell'interessato, se comparso.

A fronte di una consolidata tradizione che limitava l'ambito di cognizione del Giudice di pace, in sede di convalida del trattenimento, all'accertamento dell'esistenza e dell'efficacia del decreto di espulsione¹¹⁰, la più recente giurisprudenza di legittimità ha valorizzato un'interpretazione "convenzionalmente"¹¹¹ – e dunque costituzionalmente – orientata della norma interna, affermando che in «sede di convalida del decreto del questore di trattenimento [...] il giudice è investito del potere di rilevare incidentalmente [...] la manifesta illegittimità del decreto di espulsione»¹¹², come peraltro già affermato dalla Corte costituzionale nel 2001¹¹³.

Ciononostante, le indagini sulle condizioni personali del trattenuto risultano estremamente sintetiche, e di regola le decisioni non contemplano la valutazione della (anche solo manifesta) illegittimità del decreto di espulsione presupposto, limitandosi alla mera riproduzione di formule di stile prive di riferimenti individualizzati¹¹⁴.

4.5.2. Esiti e motivazioni dei provvedimenti

Su 179 fascicoli analizzati la misura restrittiva è stata convalidata in 175 casi (98%)¹¹⁵.

110. Cass., 14.2.2006, n. 3268; Cass., 29.2.2008, n. 5715; Cass., 27.7.2010, n. 17575; Cass., 29.11.2011, n. 24166.

111. Il riferimento è all'art. 13 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo ("Diritto ad un ricorso effettivo").

112. Cass., 5.6.2014, n. 12069, successivamente ribadita da Cass., 11.7.2014, n. 17407, e rafforzata da Corte EDU, *Affaire Richmond Yaw et autres c. Italie*, Requête n. 3342/11, 3391/11, 3408/11 e 3447/11.

113. «Il giudice convalida il provvedimento del questore, sentito l'interessato, solo "ove ritenga sussistenti i presupposti di cui all'articolo 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'articolo 13» (Corte cost., 105/2001). L'autorità giudiziaria è quindi titolare di «un controllo giurisdizionale pieno, e non [di] un riscontro meramente esteriore, quale si avrebbe se il giudice della convalida potesse limitarsi ad accertare l'esistenza di un provvedimento di espulsione purchessia» (*ibidem*).

114. *Ex plurimis* R.G. 18771/2015, 21295/15 e 5913/15.

115. I 4 casi che non si concludono con la convalida del trattenimento riguardano una dichiarazione di incompetenza in virtù della pendenza di un ricorso *ex art. 30, co. 6, TU* (R.G. 1052/2015), l'imminente celebrazione delle nozze con una cittadina italiana (R.G. 19781/15), la convivenza con il figlio cittadino comunitario (R.G. 18690/15) e il pericolo di persecuzioni nel Paese di origine (R.G. 19993/15).

I decreti di convalida vengono redatti su moduli prestampati, la cui motivazione risulta di regola scarsa, quando non del tutto stereotipa, riducendosi a una brevissima formula di rito:

- «non sono emersi elementi tali da fare ritenere la illegittimità del procedimento di espulsione ma ne è stata documentata alcuna circostanza di cui all'art. 19 TU 286/98»¹¹⁶;
- «ritenuto che non sono emersi profili di manifesta illegittimità dell'atto opposto»¹¹⁷;
- «non essendo emerse condizioni ostative all'espulsione ed al rimpatrio»¹¹⁸.

A tale paragrafo segue l'indicazione di una delle condizioni previste dall'art. 14, co. 1, TU, vale a dire la mancanza di documenti di identificazione, di viaggio o del vettore.

Frequentemente i decreti di convalida non presentano riferimenti alle condizioni personali del trattenuto emerse nel corso dell'audizione (profili sanitari, familiari, abitativi e lavorativi), né contemplan argomenti di risposta ai motivi di opposizione formulati dalla difesa¹¹⁹.

Chiara esempio di tale atteggiamento proviene dal fascicolo relativo al trattenimento di un cittadino marocchino, fidanzato con una ragazza al quarto mese di gravidanza, con cui convive insieme al fratello, regolarmente soggiornante e conduttore dell'immobile¹²⁰.

A fronte della conseguente opposizione della difesa, il giudice dispone la convalida in quanto «non sono emersi elementi tali da far ritenere illegittimo il procedimento di espulsione né sono state documentate circostanze di cui all'art. 19 TU 286/98».

Similmente, l'accertamento del rischio di fuga – operazione che impone una verifica individualizzata da effettuarsi «caso per caso» – risulta meramente formale, poiché la sussistenza di una delle circostanze individuate dall'art. 13, co. 4, TU, opera di fatto come una presunzione assoluta.

Indicativo a tale riguardo il caso di un cittadino peruviano, titolare di un passaporto in corso di validità, che afferma di essere entrato in Italia nel 2005 e di convivere con un fratello, attestando la disponibilità al mantenimento da parte della cognata e del nipote, titolari rispettivamente di un phone center a Milano e di un servizio di money transfer a Monza¹²¹.

Per tale motivo, in sede di udienza di convalida del trattenimento la difesa richiede l'applicazione di una misura alternativa al trattenimento, nonostante l'inosservanza di un precedente ordine di allontanamento.

116. *Ex plurimis* R.G. 216/2015 e 237/2015.

117. *Ex plurimis* R.G. 1051/2015.

118. *Ex plurimis* R.G. 2030/2015.

119. *Ex plurimis* R.G. 18770/2015, 5913/15 e 25162/15.

120. R.G. 1375/2015

121. R.G. 5913/2015

A fronte di tale istanza, la pubblica amministrazione insiste per la convalida senza deduzioni, e il giudice convalida motivando con la richiamata formula di stile secondo la quale «non sono emersi elementi tali da far ritenere illegittimo il procedimento di espulsione né sono state documentate circostanze di cui all'art. 19 TU 286/98».

Da ultimo, sebbene l'esistenza di una condanna penale non imponga la misura del trattenimento, l'affermazione della pericolosità dello straniero proveniente dall'amministrazione appare fortemente pregiudicante. Tutti i procedimenti relativi a stranieri con precedenti penali (84 casi) si sono conclusi con la convalida della misura.

4.5.3. *La protezione internazionale*

Durante 11 udienze di convalida lo straniero ha manifestato la volontà di chiedere il riconoscimento della protezione internazionale¹²².

In tutti i casi il giudice convalida il trattenimento, senza alcuna indagine in merito alle ragioni della domanda di protezione, né alcuna motivazione specifica legata alla richiesta di asilo, ricorrendo di regola a formule di stile del tipo: «non sono emersi elementi tali da far ritenere la illegittimità del provvedimento di espulsione, né è stata documentata alcuna circostanza di cui all'art. 19, TU 286/98»¹²³.

Ciò accade anche qualora la difesa – che, pur a fronte della volontà espressa dal trattenuto di chiedere asilo, in 5 casi si rimette sulla richiesta di convalida – sollevi specifiche contestazioni (competenza alla convalida del Tribunale¹²⁴, assenza del nulla osta dell'autorità giudiziaria¹²⁵, esistenza di precedenti trattenimenti infruttuosi¹²⁶), o allorché lo straniero fornisca qualche dettaglio a sostegno della propria richiesta di protezione¹²⁷.

Con la stessa motivazione viene inoltre convalidato il trattenimento di 2 cittadini afghani, destinatari di un provvedimento di espulsione adottato al momento dell'ingresso in Italia a bordo di un treno attraverso il confine di Bardonecchia (To).

122. R.G. 5031/15, 5495/15, 6121/15, 2274/15, 2412/15, 20153/15, 22320/15, 23133/15, 23134/15, 24349/15 e 24089/15. In altri 6 casi, gli stranieri trattenuti avevano precedentemente visto rigettare la domanda di protezione internazionale (R.G. 141/15, 600/15, 2793/15, 27265/15, 1662/15, 20782/15), mentre in 1 caso il trattenuto era stato titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, scaduto senza ulteriore richiesta di rinnovo (R.G. 1057/15).

123. *Ex plurimis* R.G. 23133/15, 23134/15 e 24349/15. In uno dei pochi casi in cui non si ricorre a motivazioni seriali, il giudice – preso atto dell'intenzione dello straniero di proporre una nuova domanda di protezione – convalida il trattenimento proprio in quanto «il ricorrente ha manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale sotto nuovi e diversi profili di quella già richiesta precedentemente» (R.G. 2274/15).

124. R.G. 22320/15.

125. R.G. 24349/15.

126. R.G. 6121/15.

127. *Ex plurimis* R.G. 5495/15.

Nonostante la nota condizione di instabilità e violenza che caratterizza l’Afghanistan, ed il tasso di accoglimento delle domande di protezione avanzate in Italia da cittadini afgiani (92% nel 2013, 97% nei primi 9 mesi del 2015)¹²⁸, il giudice procede alla convalida al termine di 2 udienze di durata pari rispettivamente a 15 e 10 minuti¹²⁹.

4.5.3.1. Sbarchi, trattenimento e accordi di riammissione. Il caso Gambia

A seguito di un’operazione di salvataggio nel Mediterraneo effettuata dalla nave Dignity I dell’organizzazione Medici senza frontiere, il 16 settembre 2015 un gruppo di circa 300 cittadini sub-sahariani veniva sbarcato ad Augusta, dove gli stessi erano trattenuti per 2 giorni e 2 notti in una tensostruttura sottoposta al controllo delle autorità, senza possibilità di allontanarsi dalla stessa né di presentare istanza di protezione internazionale.

Il giorno seguente, dopo essere stati divisi per nazionalità, circa 40 cittadini gambiani venivano fotosegnalati presso la questura di Siracusa per ingresso irregolare nel territorio nazionale.

Il 18 settembre 2015 gli stessi stranieri venivano caricati a bordo di un autobus che li conduceva presso l’aeroporto di Catania, dove – in un’area chiusa al pubblico – venivano notificati altrettanti decreti di respingimento e di trattenimento presso un CIE adottati dalla questura di Siracusa.

I provvedimenti – fotocopie di un medesimo modello prestampato – sono identici per testo, lunghezza e interruzione delle pagine, e differiscono unicamente per l’indicazione del nome e della data di nascita (il Paese, per tutti, è il Gambia)¹³⁰.

Immediatamente dopo il gruppo viene imbarcato su di un velivolo che ne conduce una parte al CIE di Crotone e una parte a Torino, giungendo infine – a bordo di un altro pulmino scortato da volanti della polizia – presso il locale CIE.

Nel cortile antistante la struttura, all’interno delle mura di recinzione, i 16 cittadini gambiani vengono chiamati uno alla volta dall’interno dell’autobus e condotti presso uno degli uffici amministrativi.

Ad attenderli c’è un uomo di colore seduto a una scrivania, che – senza presentarsi – chiede informazioni sulla famiglia e sulla città di origine, prima di congedarli frettolosamente.

128. *Italy: Statistics*, AIDA, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/ITALY/statistics>.

129. R.G. 23133/15 e 23134/15.

130. Secondo una prassi già oggetto di denunce giornalistiche diffuse nel medesimo periodo: cfr. G. Zandonini, *Migranti, nei futuri hotspot già emessi centinaia di respingimenti “differiti”*, in *Redattore sociale*, 14 ottobre 2015, <http://www.redattore sociale.it/Notiziario/Articolo/492423/Migranti-nei-futuri-hotspot-gia-emessi-centinaia-di-respingimenti-differiti>.

In ciascuno dei 16 verbali delle udienze di convalida, che si svolgono il 21 settembre 2015, si legge che «la P.A. insiste e precisa che il trattenuto è stato riconosciuto come gambiano dall'autorità consolare al suo arrivo presso questo C.I.E.»¹³¹.

Allegata a ciascun fascicolo risulta una comunicazione dell'Ufficio immigrazione della questura di Torino al Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, datata 12.10.2015, in cui – facendo riferimento a una nota ministeriale del 17 settembre 2015 (vale a dire il giorno successivo allo sbarco) – si afferma che «sono stati trattenuti presso il locale C.I.E. n. 16 cittadini gambiani. Gli stessi all'atto del trattenimento tenevano un colloquio con il capitano della polizia gambiana (*omissis*) volto alla loro identificazione. Alla luce di quanto sopra si richiedono determinazioni in base al rilascio di valido documento per il rimpatrio degli stessi»¹³².

Secondo la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, «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»¹³³.

Inoltre, nella medesima pronuncia, la Suprema Corte afferma che il giudice della convalida «è investito anche del potere di rilevare incidentalmente, ai fini della decisione di sua competenza, la “manifesta” illegittimità del provvedimento espulsivo».

Nonostante le modalità dell'arrivo in Italia, il connotato notoriamente dittatoriale del regime di Yahya Jammeh, l'altissima presenza di richiedenti asilo tra gli immigrati gambiani in Italia (oltre il 98% nel 2014)¹³⁴ e il significativo tasso di riconoscimento di una forma di protezione (il 37% nel 2014, il più consistente tra i Paesi sub-sahariani)¹³⁵, in nessuna delle udienze di convalida viene indagata la volontà del trattenuto di domandare asilo.

Allo stesso modo, sebbene con la fondamentale sentenza Khlaifia la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia condannato le autorità italiane per la detenzione dei migranti in

131. Da R.G. 17095/15 a R.G. 17110/15.

132. Al dichiarato fine di «ottenere risultati significativi in tempi brevi, ed evitare i tempi lunghi dei negoziati necessari per la conclusione di accordi formali di riammissione», il 6 giugno 2015 le autorità italiane concludevano un'intesa di polizia con le autorità gambiane, il cui testo non veniva peraltro reso pubblico.

133. Cass., 25.3.2015, n. 5926.

134. *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2015, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf.

135. *Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno*, 2015, http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/IMM_INT00029_DLC_2015.pdf.

seguito allo sbarco, giudicato una forma di trattenimento “illegale”¹³⁶, e nonostante il divieto di espulsioni collettive¹³⁷, nessuna istruttoria viene svolta su quanto accaduto ad Augusta e sulla legittimità del decreto di respingimento emesso dalla questura di Siracusa¹³⁸.

Tutti i procedimenti si concludono con la rimessione della difesa e la convalida del trattenimento¹³⁹, anche allorché uno dei trattenuti – registrato come maggiorenne – si dichiara minorenni, affermazione a cui non segue alcuna osservazione da parte dei presenti.

Nessuna udienza supera i 5 minuti di durata.

Successivamente tutti i cittadini gambiani presenteranno domanda di protezione internazionale, venendo quindi rilasciati dal CIE¹⁴⁰.

4.5.4. Il rifiuto dell'attività istruttoria

Tratto ricorrente nella lettura dei verbali di udienza di convalida del trattenimento è il rifiuto dell'autorità giudiziaria di svolgere attività istruttoria su richiesta della difesa, nonostante i richiamati precetti normativi e l'assoluta rilevanza dei beni giuridici in discussione (la libertà personale, *in primis*).

Un caso emblematico riguarda il trattenimento di un cittadino marocchino, padre di 2 minori e separato dalla madre, la cui domanda di autorizzazione al soggiorno nell'interesse dei figli, avanzata ai sensi dell'art. 31, co. 3, TU, era stata respinta da un Tribunale per i minorenni¹⁴¹.

Nel corso dell'udienza la difesa produce una copia del reclamo avverso la decisione negativa, opponendosi alla convalida in ragione della pendenza di tale procedura.

La pubblica amministrazione insiste nella richiesta di convalida in quanto «allo stato degli atti non c'è deposito del reclamo».

La difesa «produce comunicazione avv. (*omissis*) di avvenuto deposito del reclamo in data (*omissis*) e chiede che la PA accerti l'effettivo deposito presso la Corte d'appello di (*omissis*)».

Il giudice convalida «non essendo emersi motivi di illegittimità manifesta del decreto di espulsione né documentati motivi per l'applicazione dell'art. 19 TU imm., allo stato degli atti».

136. Corte EDU, Grande Camera, 15.12.2016, ricorso n. 16483/12, *Khlaifia e altri c. Italia*, par. 107.

137. Art. 4, Protocollo n. 4, alla CEDU.

138. Atto viziato da palese illegittimità che emerge dalla lettura del medesimo, in cui si afferma che gli stranieri venivano rintracciati il 16 settembre 2015 e solo il 18 settembre 2015 erano destinatari di un decreto di respingimento, adottato a seguito di 2 giorni di trattenimento amministrativo *sine titulo*.

139. Motivata in tutti i casi «visto l'art. 10, co. 2, lett. b), TU imm.».

140. Il trattenimento non può infatti essere mantenuto allorché lo straniero che presenta domanda dal CIE sia ristretto a seguito di un decreto di respingimento e non di espulsione (art. 6, co. 3, d.lgs. 142/15).

141. R.G. 5494/15.

Simile dinamica nel caso di un cittadino georgiano affetto da epatite B e D¹⁴².

In sede di convalida lo stesso dichiarava di essere stato fermato un mese prima a Venezia e condotto presso il CIE di Roma, dal quale veniva dimesso in ragione delle proprie condizioni di salute.

La pubblica amministrazione insiste nella richiesta di convalida esibendo il certificato medico di idoneità al trattenimento.

La difesa, in possesso di documentazione risalente a un mese e mezzo prima attestante la «epatopatia cronica avanzata HBV-HDV», si oppone richiedendo «preliminarmente che venga sentito il medico curante del trattenuto prof. (*omissis*)», peraltro già dichiaratosi disponibile a fornire le informazioni del caso.

Il giudice di pace convalida in quanto «non sono emersi elementi tali da far ritenere illegittimo il provvedimento di espulsione né sono state documentate circostanze di cui all'art. 19 T.U. 286/98»¹⁴³.

4.5.5. *La ragionevole prospettiva di allontanamento*

Allo scopo di garantire la massima tutela della libertà personale, l'art. 15, par. 4, direttiva Rimpatri, prevede l'immediata liberazione dello straniero trattenuto quando «non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento»¹⁴⁴.

In particolare la Corte di giustizia afferma che «solo una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento tenuto conto dei termini stabiliti ai nn. 5 e 6 dello stesso articolo corrisponde ad una prospettiva ragionevole di allontanamento e che quest'ultima non sussiste quando risulta poco probabile che l'interessato sia accolto in un paese terzo tenuto conto dei detti termini»¹⁴⁵.

Anche tale previsione risulta frequentemente disattesa nelle pronunce esaminate¹⁴⁶.

Nel corso dell'udienza di convalida, un cittadino ruandese dichiara: «Sono già stato al C.I.E. di Torino per 2 mesi, ho incontrato il console della Ruanda, sono stato riconosciuto,

142. R.G. 5926/15.

143. In altri 2 casi (R.G. 19495/15 e 19643/15) relativi a trattenuti affetti da epatite C, come attestato dalla documentazione sanitaria prodotta nel corso dell'udienza, la difesa si oppone alla convalida mentre la pubblica amministrazione esibisce il certificato di compatibilità al trattenimento dello straniero rilasciato dal personale medico in servizio presso il CIE. In entrambi i casi, senza indagare sulla disponibilità della documentazione prodotta in udienza al momento dell'ingresso nella struttura (allorché viene effettuata la visita medica), né disporre consulenza, il giudice convalida.

144. Previsione non espressamente recepita dal legislatore italiano, nondimeno applicabile in ragione del carattere *self executing* di cui dispone (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11/PPU, *El Dridi*, par. 46 e 47).

145. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 30 novembre 2009, causa C-357/09/PPU, *Kadzoev*, par. 67.

146. R.G. 6121/15.

sono stato portato in Marocco, sono ritornato al C.I.E. di Torino circa 2 mesi fa, mi hanno portato in Ruanda, non mi hanno fatto entrare nel mio Paese. 3 poliziotti italiani mi hanno riaccompagnato in Italia e al C.I.E. dove sono stato un mese»¹⁴⁷.

La pubblica amministrazione afferma che «il lasciapassare è stato rilasciato dal console onorario e il Ruanda non l'ha riconosciuto. Si stanno iniziando le pratiche attraverso il Ministero», insistendo per la convalida del trattenimento.

La difesa si oppone in quanto «non vi è una ragionevole aspettativa che lo Stato della Ruanda possa accogliere il sig. (*omissis*)».

Il giudice convalida ritenendo che «non sono emersi elementi tali da far ritenere la illegittimità del provvedimento di espulsione, né è stata documentata alcuna circostanza di cui all'art. 19, TU 286/98».

Ancora in udienza di convalida un trattenuto tunisino afferma: «Sono già stato 3 volte presso questo C.I.E. Ci vengo quasi ogni anno. L'ultima volta circa un anno fa da questo C.I.E. di Torino sono stato trasferito a Trapani e dopo circa un anno sono stato rilasciato. Si vede che si sono stancati. Ho incontrato il console più volte»¹⁴⁸.

La pubblica amministrazione insiste, mentre la difesa si oppone evidenziando il carattere «assolutamente inefficace» della detenzione, «posto che i precedenti trattenimenti si sono rivelati inutili».

Il giudice convalida poiché «non sono emersi elementi tali da far ritenere illegittimo il provvedimento di espulsione né sono state documentate circostanze di cui all'art. 19 TU 286/98».

5. Proroghe

5.1. Informazioni individuali sui ricorrenti

Degli stranieri trattenuti presso il CIE di Torino per i quali è stata chiesta la proroga del trattenimento, 30 sono nati in Marocco, 16 in Tunisia, 11 in Gambia, 9 in Gabon, 6 in Senegal, 5 in Nigeria, 4 in Georgia, 3 in Algeria, 2 in Costa d'Avorio e Ucraina, 1 in Afghanistan, Moldavia, Mauritania, Ghana, India, Uruguay¹⁴⁹.

Il maggior numero di trattenuti per i quali è stata chiesta la proroga del trattenimento (45) ha un'età compresa tra i 23 e i 35 anni; 32 hanno un'età compresa tra i 36 e i 50 anni, 16 fra i 18 e i 22 anni¹⁵⁰. Non emergono casi di soggetti che si dichiarano minorenni.

147. R.G. 14693/15.

148. R.G. 5914/15.

149. Negli altri 5 casi non è stato possibile reperire informazioni sul luogo di nascita.

150. Per 6 trattenuti non è stato possibile rilevare l'età.

5.2. Modalità di svolgimento dell'udienza

5.2.1. Tempi e luoghi del processo

Le udienze di proroga si sono svolte presso i locali all'interno del CIE "Brunelleschi" in 90 dei fascicoli esaminati, mentre le restanti 9 udienze si tenevano nella sede dell'Ufficio del Giudice di pace di Torino.

In 81 casi la durata dell'udienza non supera i 5 minuti, in 5 casi è di 10 minuti, in 2 casi è pari a 10 minuti e in 1 caso è di 15 minuti. In 6 casi l'udienza si è protratta per oltre 20 minuti¹⁵¹.

5.2.2. La mancata partecipazione del trattenuto

Con la nota sentenza n. 4544 del 24 febbraio 2010, la Corte di cassazione ha stabilito che, vertendo in materia di limitazione della libertà personale, le garanzie previste per la convalida del trattenimento dello straniero presso il CIE – celebrazione di un'udienza *ad hoc*, regolarità del contraddittorio, partecipazione dello straniero trattenuto, assistenza tecnica di un difensore, ammissione al patrocinio a spese dello stato *ex lege* – devono essere applicate anche alla proroga della misura restrittiva, determinandosi in caso contrario un'incostituzionalità di «solare evidenza».

Sanzionando la gestione puramente cartolare e officiosa della proroga – prassi peraltro consolidata sin dall'entrata in vigore del Testo unico sull'immigrazione (1998) – la Suprema Corte evidenzia che «non esistono provvedimenti decisori e definitivi che siano adottati senza contraddittorio [...] non si scorge alcuna plausibilità nell'ipotizzare che il legislatore del 1998, dopo aver rettammente correlato la prima misura restrittiva al procedimento in contraddittorio, disinvoltamente (fantasiosamente) abbia affidato la seconda e le successive ad una pura invenzione giuridica, quella di un decreto *de plano* di merito e definitivo sconosciuto tanto al processo civile quanto al processo penale».

Ciò nonostante, deve segnalarsi come in nessuno dei procedimenti oggetto del presente studio il trattenuto abbia presenziato all'udienza di proroga.

Le conseguenti eccezioni formulate dalla difesa, sulla base della violazione del diritto alla partecipazione dello straniero, vengono respinte con l'utilizzo di una serie di formule equivalenti, vale a dire:

- «atteso che la partecipazione del difensore assicura il diritto di difesa del trattenuto»¹⁵²;

151. Nei restanti 4 casi non è stato possibile rilevare la durata dell'udienza per assenza dell'indicazione dell'orario di apertura o chiusura nel verbale.

152. R.G. 17103/15.

- «il diritto di difesa è pienamente assicurato dalla presenza del difensore di fiducia»¹⁵³;
- «respinge la richiesta della presenza del trattenuto all’odierna udienza, rilevando che non appare lesiva del diritto di difesa»¹⁵⁴;
- «è sufficiente la presenza del difensore»¹⁵⁵.

5.2.3. *Richieste della difesa*

Il dato relativo alle proroghe conferma l’indicazione proveniente dall’esame dei procedimenti di convalida: nella maggior parte dei casi (60) il difensore non si oppone alla richiesta di proroga del trattenimento, rimettendosi alla decisione del giudice – 40 volte in presenza di un difensore d’ufficio, 20 volte in caso di difesa fiduciaria – mentre nei restanti 39 casi il difensore di ufficio (9 volte) o di fiducia (30) chiede il rigetto dell’istanza di proroga.

Tra i più ricorrenti motivi di opposizione si segnalano l’insufficiente attività della questura finalizzata all’accertamento dell’identità dello straniero, la precedente detenzione del trattenuto in carcere per un periodo superiore ai 90 giorni e – con specifico riferimento alla seconda proroga – l’assenza di «elementi concreti che consentano di ritenere probabile l’identificazione»¹⁵⁶.

5.3. *Decreti del Giudice di pace*

5.3.1. *Esiti e motivazioni dei provvedimenti*

I 99 fascicoli esaminati vengono definiti con la proroga del trattenimento in 95 casi (97%)¹⁵⁷.

Come nel caso delle convalide, i decreti di proroga sono redatti utilizzando moduli prestampati, con motivazione già inserita («ritenute fondate le motivazioni della questura di Torino che qui integralmente si richiamano» oppure «preso atto della rilevanza dei motivi in forza dei quali si è chiesta la proroga del trattenimento medesimo»), alla quale talvolta viene

153. R.G. 17096/15.

154. R.G. 19495/15.

155. R.G. 22501/15.

156. Art. 14, co. 5, TU.

157. I 4 casi che non si concludono con la proroga della misura riguardano l’intervenuta scadenza della misura per decorso del termine massimo (R.G. 15740/15 e 19059/15) e la proposizione di una domanda di protezione internazionale successivamente all’entrata in vigore del d.lgs. 142/15 (R.G. 17097/15 e 17105/15).

aggiunta una breve formula di rito manoscritta, secondo cui «la PA si è attivata ed è in attesa di risposta».

Meno frequentemente è presente un'argomentazione manoscritta più estesa.

Ancora più pronunciato rispetto alle convalide è il carattere limitato dell'istruttoria, sebbene il provvedimento determini l'ulteriore compressione della libertà personale e la misura non possa essere mantenuta «quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi»¹⁵⁸.

Nel caso di un cittadino marocchino, la difesa segnala che lo stesso veniva sottoposto alla misura restrittiva pochi giorni dopo una precedente detenzione nel CIE durata 90 giorni e rivelatasi inutile ai fini dell'identificazione, circostanza posta a sostegno dell'opposizione alla proroga da parte della difesa¹⁵⁹.

In aggiunta alla motivazione prestampata, il giudice proroga in quanto «non risulta inoltre un trattenimento immediatamente anteriore all'ordine di trattenimento del questore di Torino del (*omissis*)», senza disporre ulteriori accertamenti.

In un altro caso la difesa richiede la presenza dello straniero «anche al fine di verificare se abbia già manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale come ha riferito al suo difensore»¹⁶⁰.

Il giudice, senza disporre l'audizione del trattenuto, proroga «mancando sufficienti elementi di prova che documentino l'intervenuta richiesta di protezione internazionale».

Quanto alla durata massima del trattenimento presso un CIE, a seguito della modifica operata dal d.lgs. 142/15, «lo straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di novanta giorni indicato al periodo precedente, può essere trattenuto presso il centro per un periodo massimo di trenta giorni»¹⁶¹.

Sulla base di tale argomentazione in diversi casi la difesa chiede di respingere l'istanza della questura: in un primo caso il giudice non proroga¹⁶²; in un secondo fascicolo¹⁶³ il giudice proroga ritenendo che tra la data di scarcerazione e quella di avvio del trattenimento non debba esservi soluzione di continuità¹⁶⁴; in un terzo caso il giudice proroga senza formulare considerazioni sul punto¹⁶⁵.

158. Art. 15, par. 4, dir. 2008/115/CE.

159. R.G. 16756/15.

160. R.G. 17096/15.

161. Art. 14, co. 5, TU.

162. R.G. 19059/15.

163. R.G. 15901/15.

164. Benché l'art. 14, co. 5, TU, norma oltretutto incidente sulla libertà personale, non preveda tale requisito.

165. R.G. 19495/15.

Tra gli ulteriori motivi di opposizione alla richiesta di proroga ricorre infine la mancata prova della richiesta di identificazione del trattenuto avanzata dalla questura alla rappresentanza diplomatico-consolare.

Di regola, a sostegno dell'istanza di proroga, la questura di Torino deposita una comunicazione asseritamente inviata a mezzo fax o mail all'ambasciata o al consolato, priva di attestazione dell'invio.

Allorché la difesa di un cittadino gambiano si oppone «per l'assenza di prova della richiesta della autorizzazione al rimpatrio al consolato gambiano», il giudice proroga «vista la richiesta [...] di identificazione del cittadino»¹⁶⁶.

Similmente nel corso dell'udienza di proroga del trattenimento di un cittadino georgiano, il difensore rileva la «insufficiente attività istruttoria consistita nel solo invio di un fax, per il quale peraltro non vi è prova di invio», opponendosi pertanto alla proroga¹⁶⁷.

Anche in questo caso il giudice dispone la proroga, senza alcuna risposta all'argomentazione difensiva.

5.3.2. *Le proroghe successive*

L'art. 14, co. 5, TU, prevede che, a seguito della prima proroga del trattenimento, il questore possa chiedere al Giudice di pace una o più successive estensioni «qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione ovvero sia necessario al fine di organizzare le operazioni di rimpatrio».

In diversi casi la difesa dei trattenuti si oppone all'ulteriore proroga rilevando come non esista prova di tali elementi concreti, in particolare quando la situazione fattuale esistente al momento della prima richiesta di proroga coincide con quella accertata al momento della seconda.

Il caso tipico è rappresentato dalla richiesta di seconda proroga basata su un nuovo inoltro da parte della questura alla rappresentanza diplomatico-consolare della medesima richiesta di identificazione già inviata a mezzo fax o mail, senza alcun successivo riscontro.

In tutti i procedimenti il giudice proroga il trattenimento, rilevando come «la PA si è attivata ed è in attesa di risposta»¹⁶⁸, talvolta menzionando la «mancata collaborazione ancorché ingiustificata del Paese di origine del trattenuto»¹⁶⁹ o il fatto che «non si è attivata la parte»¹⁷⁰.

166. R.G. 17103/15 e, in termini analoghi, 17107/15.

167. R.G. 20168/15.

168. *Ex plurimis* R.G. 16025/15.

169. R.G. 16028/15.

170. *Ex plurimis* R.G. 20168/15.

Tra i vari fascicoli si segnala una richiesta di seconda proroga nei confronti di un cittadino afghano avanzata dalla questura in virtù del sollecito della richiesta di identificazione e di rilascio del lasciapassare, al cui primo invio non seguiva alcuna risposta da parte delle autorità afghane¹⁷¹.

La difesa si opponeva alla proroga «in primo luogo per la mancata presenza del trattenuto; in secondo luogo per violazione dell'art. 19 TU per la provenienza dello straniero dall'Afghanistan. Da ultimo in quanto non sussiste alcun elemento concreto che consente di ritenere probabile l'identificazione stante il silenzio dell'Ambasciata afghana, requisito previsto dall'art. 14 c. 5 TU per la seconda proroga».

Considerato che «la difesa del trattenuto è assicurata dalla presenza del legale» e «che l'attesa non è imputabile alla PA avendo questa provveduto ad un sollecito in data (*omissis*) dopo aver provveduto all'invio della documentazione elencata nella prima richiesta e trasmessa all'Ambasciata afghana a Roma», il giudice proroga il trattenimento¹⁷².

Chiamata a pronunciarsi sulla fattispecie, la Corte di cassazione ha respinto il ricorso della difesa, affermando che «la proroga del trattenimento è stata richiesta e concessa in relazione all'attesa delle informazioni richieste alla Ambasciata afghana in Italia ai fini dell'identificazione del ricorrente»¹⁷³.

6. Conclusioni. La rinuncia alla giurisdizione

I risultati dello studio dipingono un quadro di estrema criticità, con particolare riferimento all'effettività della tutela che l'ordinamento offre ai cittadini stranieri coinvolti in un procedimento di rimpatrio.

Come emerso dal rapporto, la giurisprudenza dell'Ufficio del Giudice di pace di Torino si caratterizza per un'impronta estremamente conservativa, non solo in chiave statistica – dato peraltro indiscutibile – ma soprattutto per la qualità dell'attività istruttoria.

Nei 135 procedimenti di opposizione avverso i decreti di espulsione nessun ricorrente è mai stato sentito dal giudice e l'indagine sul caso si rivela perlopiù formale (l'accertamento della convivenza fondato unicamente sui certificati anagrafici, oltretutto relativi a persone irregolarmente soggiornanti) e approssimativa (i numerosi casi in cui l'esistenza di precedenti penali affermata dall'amministrazione, e accolta nelle ordinanze, non trova riscontro nell'analisi dei fascicoli).

Uno dei principali strumenti di tutela, vale a dire la sospensione dell'esecutività dell'espulsione impugnata, è costantemente trascurato – nella maggioranza dei casi alle istanze cautelari non segue alcuna risposta – non venendo la stessa disposta, di regola,

171. R.G. 22501/15.

172. Senza peraltro argomentare in merito all'affermata violazione dall'art. 19 TU.

173. Cass., sez. VI, 17.1.2017, n. 1057.

nemmeno nei procedimenti successivamente definiti con l'accoglimento del ricorso o la revoca in autotutela del provvedimento impugnato da parte della prefettura.

A ciò si aggiunga che, a fronte dell'obbligo di definire il procedimento nel termine di 20 giorni, la durata media delle cause è superiore a 3 mesi, durante i quali, in assenza di sospensione cautelare, lo straniero è esposto al rischio del rimpatrio così come della contestazione del reato di cui all'art. 10 *bis*, TU.

Parallelamente il mantra delle argomentazioni richiamate nelle ordinanze – l'espulsione come atto dovuto, il rifiuto della discrezionalità in favore degli automatismi, il giudice quale mero controllore formale dell'operato amministrativo – testimonia l'arroccamento della giurisprudenza su canoni anacronistici, che affondano le proprie radici nell'era antecedente alla direttiva rimpatri.

L'affresco degrada ulteriormente nella materia del trattenimento, ambito peraltro già segnato da discriminazioni¹⁷⁴ e gravi dubbi di costituzionalità¹⁷⁵.

Sebbene la tutela della libertà individuale imponga la massima estensione delle garanzie formali e sostanziali, l'ordinaria assenza di attività istruttoria (pur disponendo di un termine consistente)¹⁷⁶, la ripetitività dei provvedimenti di convalida, l'estrema brevità delle udienze (metà delle convalide e la quasi totalità delle proroghe non superano i 5 minuti di durata) descrivono un'attività giurisdizionale burocratica e cartolare, incapace di valorizzare le posizioni della giurisprudenza di legittimità e della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla necessità di sindacare incidentalmente la manifesta illegittimità del decreto di espulsione.

Spia della scarsa tutela della libertà personale è l'ostinato diniego del diritto alla partecipazione del trattenuto alle udienze di proroga, nonostante la granitica giurisprudenza di legittimità, circostanza che rende il caso dell'Ufficio del Giudice di pace di Torino una singolare anomalia a livello nazionale.

Il rapporto descrive così la sostanziale rinuncia alla giurisdizione, costretta alla retroguardia e fiaccata da un tasso di serialità elevato nel caso delle espulsioni, e assoluto nel caso dei trattenimenti.

Oltre 15 anni fa, nel giudicare il trattenimento amministrativo dello straniero, la Corte costituzionale parlava di «mortificazione della dignità dell'uomo», notando come la tutela della libertà individuale imponesse «una accezione piena del controllo che spetta al giudice

174. Secondo l'ordinamento nazionale, gli stranieri rappresentano l'unica categoria di persone la cui libertà individuale può essere compressa per decisione di un giudice non togato.

175. *Appendice a Le modifiche al D.Lgs. 286/98 in materia di espulsioni e trattenimenti degli stranieri apportate dalla legge 30.10.2014, n. 161 (Legge europea 2013 bis)*, ASGI, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/11/ASGI-Commento-modifiche-legge-n.-161-2014-22.11.2014.pdf>.

176. «Il questore del luogo in cui si trova il centro trasmette copia degli atti al pretore, senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dall'adozione del provvedimento [...]. Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive» (art. 14, co. 3 e co. 4, TU).

della convalida: un controllo che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione precedente 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»¹⁷⁷.

Di tale controllo e di tale pienezza, ancora oggi, vi è urgente bisogno.

7. Tabelle riepilogative

	Procedimenti di convalida del trattenimento	Procedimenti di convalida dello accompagnamento immediato alla frontiera	Procedimenti di proroga del trattenimento	Procedimenti di convalida di misure alternative al trattenimento	Procedimenti di opposizione all'espulsione
Totale	169	10	99	0	135
Primo trimestre	81	7	11	0	75
Quarto trimestre	88	3	88	0	60

Procedimenti di opposizione all'espulsione

Esiti

Ricorsi respinti	Ricorsi accolti	Cessata materia	Inammissibilità del ricorso	Estinzione del processo
108 (81%)	11 (8%)	10 (7%)	2 (1%)	4 (3%)

Difesa

Difesa d'ufficio	Difesa di fiducia
0	135 (100%)

177. Corte cost., 22.3/10.4.2001, n. 105.

Tipologia di espulsione

Irregolarità dell'ingresso (lett. a), art. 13, co. 2, TU)	Irregolarità del soggiorno (lett. b), art. 13, co. 2, TU)	Pericolosità sociale (lett. c), art. 13, co. 2, TU)	Inottemperanza precedente ordine (art. 14, co. 5, TU)	Violazione divieto di reingresso
6 (5%)	82* (59%)	0	47 (35%)	2 (1%)

* In 2 casi nel provvedimento espulsivo si indicavano due tipologie di espulsione

Modalità dell'espulsione

Concessione della partenza volontaria	Accompagnamento coattivo 133 (99%)			
2 (1%)	Accompagnamento Immediato	Concessione misure alternative	Trattenimento presso il CIE	Ordine di allontanamento entro 7 giorni
	2 (1%)	0	30 (23%)	101 (75%)

Rischio di fuga

SI	NO
133 (99%)	2 (1%)

Sospensione cautelare dell'esecutività del decreto di espulsione

Non Richiesta	Richiesta 117 (87%)	
18 (13%)	Concessa 5 (4%)	Non concessa 112 (96%)

	Nessuna risposta 63 (56%)	Espressamente respinta 44 (40%)	Respinta nell'ordinanza finale 5 (4%)
--	------------------------------	------------------------------------	--

Procedimenti di convalida dell'accompagnamento immediato

Convalida	Non Convalida
10 (100%)	0 (0%)

Procedimenti di convalida del trattenimento

Esiti

Convalida	Non Convalida
165 (98%)	4 (2%)

*Decreto di espulsione presupposto**

Espulsioni prefettizie	Espulsioni giudiziali
170 (95%)	9 (5%)

Espulsioni prefettizie				
Irregolarità dell'ingresso (lett. a), art. 13, co. 2, TU)	Irregolarità del soggiorno (lett. b), art. 13, co. 2, TU)	Pericolosità sociale (lett. c), art. 13, co. 2, TU)	Inottemperanza precedente ordine (art. 14, co. 5, TU)	Violazione divieto di reingresso
11 (6%)	44 (26%)	14 (8%)	101 (60%)	0

* I dati si riferiscono sia ai procedimenti di convalida del trattenimento sia ai procedimenti di convalida dell'accompagnamento immediato alla frontiera.

*Difesa**

Difesa d'ufficio	Difesa di fiducia
106 (60%)	72 (40%)

* I dati si riferiscono sia ai procedimenti di convalida del trattenimento sia ai procedimenti di convalida dell'accompagnamento immediato alla frontiera. In un caso inoltre non è stato possibile rilevare il tipo di difesa.

Procedimenti di proroga del trattenimento

Esiti

Proroga	Non proroga
95 (97%)	4 (3%)

Luogo dell'udienza

CIE "Brunelleschi"	Ufficio GdP
90 (91%)	9 (9%)

Durata dell'udienza

< 5 minuti	5 minuti	10 minuti	15 minuti	Oltre 20 minuti
81 (82%)	5 (6%)	2 (3%)	1 (2%)	6 (7%)

Richieste della difesa

Si oppone 39 (40%)		Si rimette 60 (60%)	
Di fiducia	D'ufficio	Di fiducia	D'ufficio
30 (77%)	9 (23%)	20 (33%)	40 (67%)

Partecipazione del trattenuto all'udienza di proroga

Si	No
0	99 (100%)