

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2017

LEXILIUM. OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE DEL GIUDICE DI PACE: SINTESI RAPPORTI 2015

a cura di Fabrizio Mastromartino, Enrica Rigo, Maurizio Veglio

Abstract: *L'Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di Immigrazione (<http://lexilium.it>) ha raccolto e sistematicamente analizzato i provvedimenti emessi dal GdP di Bari, Bologna, Prato, Roma e Torino, nel I e nel IV trimestre del 2015, relativi a procedimenti di: opposizione ai decreti di espulsione, convalida e proroga del trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione, convalida dell'ordine di accompagnamento alla frontiera, convalida delle misure alternative al trattenimento. La ricerca mira a rilevare le modalità di svolgimento dell'udienza (tempi e luoghi del processo, effettività del contraddittorio, garanzie della difesa, etc.), ad analizzare le eccezioni della difesa e le argomentazioni poste a base delle decisioni, nonché a tracciare un quadro delle condizioni socio-giuridiche dei destinatari dei provvedimenti esaminati, evidenziando le criticità che connotano l'attività giurisdizionale del Giudice di Pace nella materia oggetto d'indagine. Relativamente al 2015, l'Osservatorio ha raccolto 1220 provvedimenti e analizzato i relativi procedimenti. I procedimenti di opposizione all'espulsione sono stati analizzati per le sedi di Prato e Torino. I procedimenti di convalida e proroga del trattenimento sono stati analizzati per le sedi di Bari, Roma e Torino, dove sono presenti CIE. I procedimenti di convalida delle misure alternative al trattenimento sono stati analizzati per la sede di Bologna, dove il CIE non è più attivo da marzo 2013, e per la sede di Roma, dove richieste di questo tipo di provvedimenti sono pervenute all'Ufficio del GdP in seguito alla chiusura della sezione maschile del CIE, avvenuta alla fine del 2015.*

Abstract: *The Observatory on Judicial Review of Migrants' Removal (<http://lexilium.it>) collected and examined case law from Justices of Peace in Bari, Bologna, Prato, Rome and Turin during the first and last quarters of 2015, including judicial reviews of removal orders, immediate removal orders, pre-removal detention orders and alternative measures to detention. The research aims to assess the different key aspects of hearings (the length and setting of the trial, the effectiveness of the examination, guarantees of the defence, etc.), to analyse the exceptions of the defence and the arguments for decisions, and to outline the socio-legal conditions of the recipients of the orders examined, highlighting potential critical issues concerning the activity of the Justice of Peace in the matters at hand. During 2015, 1220 decisions have been examined. The judicial review of deportation orders was examined in Prato and Turin. The judicial review of detention orders was analysed in Bari, Rome and Turin, where detention centres are located. The validation procedures for alternative measures to detention were analysed in Bologna where the detention centre has been dismissed since March 2013 and in Rome where requests for this type of measure were made at the Justices of Peace Office following the closure of the male section of the detention centre at the end of 2015.*

SINTESI DELLA RICERCA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I procedimenti di opposizione all'espulsione. – 3. Il controllo giurisdizionale sul trattenimento degli stranieri. – 4. Le misure alternative al trattenimento e il rimpatrio volontario.

1. Introduzione

L'Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di Immigrazione (<http://lexilium.it>) ha raccolto e sistematicamente analizzato i provvedimenti emessi dal GdP di Bari, Bologna, Prato, Roma e Torino, nel I e nel IV trimestre del 2015¹, relativi a procedimenti di: opposizione ai decreti di espulsione, convalida e proroga del trattenimento degli stranieri in attesa di espulsione, convalida dell'ordine di accompagnamento alla frontiera, convalida delle misure alternative al trattenimento.

Ad oggi, l'Osservatorio è l'unica ricerca sistematica a livello nazionale sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di immigrazione.

Relativamente al periodo considerato, l'Osservatorio ha raccolto 1220 provvedimenti e analizzato i relativi procedimenti (quasi il doppio rispetto alla precedente ricerca del 2013-2014).

Sedi	Procedimenti di convalida del trattenimento dello accompagnamento	Procedimenti di proroga del trattenimento	Procedimenti di convalide di misure alternative	Procedimenti di opposizione alla espulsione
Bari	322	93	0	NR*
Bologna	29 accompagnamento	0	76	NR*
Prato	16 accompagnamento	0	3	36
Roma	143	111	30**	NR*
Torino	179	99	0	135

*Dato che, per ragioni diverse, non è stato rilevato.

**Provvedimenti emessi tra marzo e aprile 2016.

Di seguito sono elencate schematicamente le principali criticità riscontrate.

1. Diversamente dalle altre unità, la base empirica della ricerca svolta dall'unità di Firenze, relativa ai provvedimenti emessi dall'ufficio del GdP di Prato, è l'intero anno 2015.

- L'accessibilità ai dati giudiziari a fini di documentazione giuridica rimane difficoltosa². In particolare, l'accesso ai fascicoli presso gli uffici del GdP di Roma e di Torino, inizialmente precluso, è stato autorizzato solo a seguito della generale riorganizzazione amministrativa degli uffici del Giudice di Pace, che ha trasferito la direzione dell'Ufficio dal Giudice di Pace coordinatore al Presidente del Tribunale civile.

- I procedimenti di opposizione all'espulsione sono stati analizzati per le sedi di Prato e Torino. In entrambe le sedi è stata registrata la costante assenza dello straniero al proprio processo, dalla quale consegue un'istruttoria del caso perlopiù formale e approssimativa. I tempi di definizione dei procedimenti superano abbondantemente i termini previsti dalla legge. Tale dato è da leggere congiuntamente alla censurabile prassi del giudice di non provvedere in merito alla richiesta di sospensione del provvedimento impugnato. Di fatto non è garantito un mezzo di ricorso effettivo, essendo la richiesta di sospensione dell'esecutività del provvedimento di espulsione ignorata o sistematicamente rigettata dall'autorità giudiziaria.

- I procedimenti di convalida e proroga del trattenimento sono stati analizzati per le sedi di Bari, Roma e Torino. In queste città, tutte sede di un Centro d'Identificazione ed Espulsione, persiste la deprecabile prassi di svolgere le udienze di convalida e proroga del trattenimento nei locali del CIE invece che in quelli dell'Ufficio del GdP³. Nei procedimenti di convalida e proroga del trattenimento il processo è spesso contrassegnato da sommarietà. Questa è imputabile a molteplici fattori che riguardano, da un lato, la qualità del contraddittorio e dell'attività difensiva, dall'altro, l'insufficienza delle motivazioni, testimoniata dal considerevole numero di provvedimenti che ne sono privi o nei quali viene omesso l'esame di fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa. L'attività giurisdizionale si presenta nel complesso 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.

- Il ricorso a misure alternative al trattenimento e la concessione di un termine per la partenza volontaria, in luogo dell'esecuzione coattiva dell'espulsione, continuano a essere largamente disattesi. Nelle sedi dove è presente un CIE, nell'intero anno 2015, in nessun caso l'amministrazione ha adottato misure alternative al trattenimento. A Roma, l'Osservatorio ha riscontrato l'adozione di questo tipo di provvedimenti a partire dalla metà

2. Per un approfondimento sul problema dell'accesso ai provvedimenti del GdP – che peraltro ha riguardato esclusivamente le sedi di Roma e di Torino – si rinvia ai singoli report delle unità di ricerca dell'Osservatorio, in questa *Rivista*.

3. Attuali CPR (Centri di Permanenza per i Rimpatri), art. 19, d.l. 13/2017, convertito dalla l. 46/2017.

di marzo del 2016, solo in seguito alla chiusura della sezione maschile del CIE avvenuta tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre 2015.

2. I procedimenti di opposizione all'espulsione

Sedi	Ricorsi respinti	Ricorsi accolti
Prato	30 (86%)	5 (14%)
Torino	124 (92%)	11 (8%)

I procedimenti di opposizione all'espulsione sono stati analizzati per le sedi di Prato e Torino.

In entrambe le sedi, il ricorrente non è mai presente al proprio processo, così che l'istruttoria del caso si rivela perlopiù formale, essendo condotta unicamente sulla documentazione disponibile agli atti, e approssimativa (in numerosi casi alcuni dati, come l'esistenza di precedenti penali dichiarata dall'amministrazione, non trovano riscontro nell'analisi dei fascicoli). A Prato in 11 udienze, oltre alla parte, risulta assente anche il difensore. Tra i principali motivi di ricorso contro i decreti di espulsione, la difesa lamenta la sussistenza di vizi formali del provvedimento impugnato, relativi in particolare alla mancata traduzione del decreto di espulsione in lingua conosciuta dallo straniero.

Due appaiono le maggiori criticità, peraltro già osservate nella precedente ricerca (2013/2014) in relazione ad altri uffici del Giudice di Pace⁴: i tempi di definizione dei procedimenti, che in entrambe le sedi superano abbondantemente i termini previsti dalla legge⁵; l'effettiva impossibilità di far valere la richiesta di sospensione dell'esecutività del provvedimento di espulsione, la quale viene pressoché sempre ignorata o rigettata dall'autorità giudiziaria.

A Prato, la durata media dei procedimenti è risultata pari a 51 giorni; a Torino, pari a 95 giorni (la precedente ricerca aveva rilevato una durata media della procedura nell'Ufficio del GdP di Roma tra i 4 e i 6 mesi). Per la sede di Torino si è rilevato che soltanto in 4 casi su 135 (3%) il termine previsto dalla legge è stato rispettato; 10 procedimenti, due dei quali avviati da stranieri trattenuti presso un CIE, si sono protratti per oltre 6 mesi.

La garanzia di un mezzo di ricorso effettivo contro il decreto di espulsione appare dunque di fatto disattesa. La richiesta di sospensione dell'esecutività del provvedimento (avanzata dalla difesa nella quasi totalità dei ricorsi esaminati) viene frequentemente rigettata con decisione senza motivazione o accompagnata da una formula generica che ricorre identica nelle diverse pronunce senza alcun riferimento alle specificità del singolo

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

5. L'art. 18, co. 7, d.lgs. 150/2011, prevede il termine ordinatorio di 20 giorni dalla data di deposito del ricorso.

caso (oltre il 10% dei casi a Prato; oltre il 40% dei casi a Torino). A Torino, in oltre la metà dei casi all'istanza di sospensione non segue alcuna risposta, così integrando un caso di silenzio-diniego.

3. Il controllo giurisdizionale sul trattenimento degli stranieri

Sedi	Convalid e	Non convalide	Proroghe	Non proroghe	Impugnazio ni
Bari	275 (86%)	45 (14%)	66 (71%)	27 (29%)	NR*
Roma	109 (76%)	34 (24%)	76 (68%)	35 (32%)	NR*
Torino	175 (98%)	4 (2%)	95 (97%)	4 (3%)	NR*

*Dato che, per ragioni diverse, non è stato possibile rilevare.

I procedimenti di convalida e proroga del trattenimento sono stati analizzati per le sedi di Bari, Roma e Torino. In queste città, tutte sede di un Centro d'Identificazione ed Espulsione⁶, persiste la deprecabile prassi di svolgere le udienze di convalida e proroga del trattenimento nei locali del CIE invece che in quelli dell'Ufficio del GdP⁷. Si tratta di una prassi censurabile, già rilevata nella precedente ricerca, che non può trovare giustificazione in motivi pragmatici connessi alla presunta problematicità della traduzione dei trattenuti dal CIE (o dal carcere, come nel caso di Bologna) all'Ufficio del GdP⁸.

La durata delle udienze restituisce il carattere spesso sommario del processo. A Torino, per esempio, la metà delle udienze di convalida e l'80% delle udienze di proroga del trattenimento si concludono in non più di 5 minuti. A Bari, oltre l'80% delle udienze di "lunga durata" (sopra le 2 ore) risultano in realtà da compilazioni incongruenti del verbale d'udienza. Più udienze nello stesso giorno hanno orari di inizio/fine che si sovrappongono.

I principali elementi di criticità riguardano: da un lato, la qualità del contraddittorio e dell'attività difensiva; dall'altro, l'insufficienza delle motivazioni, testimoniata dal considerevole numero di provvedimenti che ne sono privi o nei quali viene omesso l'esame di fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa.

6. Il CIE di Bologna, chiuso nel marzo del 2013, è stato riaperto nel luglio del 2014, ma con diversa funzione: la struttura serve da *hub* per la prima accoglienza dei richiedenti asilo presenti nella regione Emilia-Romagna.

7. A Torino, solo il 10% delle udienze di proroga del trattenimento si sono svolte nei locali dell'ufficio del GdP.

8. Negli anni 2009 e 2010, a seguito di interpello da parte di alcuni giudici di merito circa la scelta dei locali per lo svolgimento delle udienze di convalida e proroga del trattenimento, il Csm ha emesso due delibere (http://www.csm.it/circolari/100721_6_7.pdf e http://www.csm.it/circolari/090708_6.pdf), con cui ha chiarito che l'utilizzo dei locali della Questura presso i CIE (l'art. 13, co. 5 *ter*, d.lgs. 286/1998 prevede che la Questura metta a disposizione "un locale idoneo") deve essere considerato come «del tutto residuale e limitato ai casi di impossibilità di procedere alle convalide accompagnando lo straniero presso l'ufficio del giudice».

A Torino, lo straniero risulta sempre assente all'udienza di proroga; la lamentata violazione del diritto a partecipare al proprio processo, opposta dalla difesa, viene sistematicamente respinta dal giudice, secondo cui la presenza del difensore basta ad assicurare il diritto di difesa dello straniero. A Bari nel 75% dei casi risulta assente l'interprete.

Nella seguente tabella sono riportati i dati relativi alla difesa, d'ufficio o di fiducia.

Sedi	Procedimenti di convalida del trattenimento	Procedimenti di convalida del trattenimento	Procedimenti di proroga del trattenimento	Procedimenti di proroga del trattenimento
	Difesa d'ufficio	Difesa di fiducia	Difesa d'ufficio	Difesa di fiducia
Bari	8%	91%	2%	97%
Roma	65%	35%	20%	80%
Torino	60%	40%	50%	50%

Non deve trarre in inganno il dato riguardante Bari, in apparente controtendenza rispetto alle altre sedi oggetto d'analisi. Dai documenti contenuti nei fascicoli dei procedimenti si rileva che le nomine (di fiducia) sono avvenute molto a ridosso dell'udienza di convalida (in genere il giorno stesso, o al limite il giorno precedente) e sempre all'interno dei locali del CIE. Un ristrettissimo numero di avvocati, inoltre, copre oltre l'80% delle udienze di convalida e proroga.

Nel complesso, l'attività difensiva appare spesso non idonea a garantire una difesa tecnica adeguata. In un elevato numero di casi, i verbali di udienza riportano come attività difensiva una generica formula con cui l'avvocato – anche se nominato di fiducia – si oppone alla convalida richiesta dalla Questura o si rimette alla decisione del giudice.

A Torino, nel 60% dei procedimenti i verbali di udienza non danno conto di alcuna attività difensiva. La qualità della decisione, spesso anche a fronte di un'adeguata attività difensiva, risulta piuttosto mediocre, per il considerevole numero di provvedimenti privi di motivazione o nei quali viene omesso l'esame di fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa. Il verbale d'udienza consiste in un modulo prestampato con motivazioni già inserite, cui nel 50% dei casi il giudice aggiunge una semplice formula di stile, senza produrre argomenti in risposta ai motivi opposti dalla difesa. Inoltre, in tutti i casi (84) in cui il provvedimento di espulsione è motivato in base alla pericolosità dello straniero, il procedimento si conclude con la convalida della misura restrittiva. Ulteriore indice della scarsa qualità del contraddittorio è poi il ricorrente rifiuto da parte dell'autorità giudiziaria di svolgere attività istruttoria su richiesta della difesa.

A Bari, la motivazione è omessa in oltre il 30% dei provvedimenti (nella precedente ricerca nel 39% dei casi). Dai verbali esaminati risulta che il GdP impiega una motivazione estesa (e più scrupolosa rispetto ai fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa) nei provvedimenti di remissione in libertà dello straniero piuttosto che in quelli in cui convalida o proroga il trattenimento. Inoltre, come a Torino, nella stragrande parte dei casi in cui il provvedimento di espulsione è motivato in base alla pericolosità dello straniero, il giudice convalida il trattenimento: su 121 casi, il procedimento si conclude con la convalida della misura restrittiva in 108 casi (l'89%).

A Roma, si segnala invece che, rispetto al dato rilevato nella precedente ricerca, il numero dei provvedimenti privi di motivazione è nel complesso sensibilmente diminuito. È pressoché nullo per i provvedimenti di convalida del trattenimento, mentre si attesta al 12% – percentuale analoga a quella rilevata nella precedente ricerca – per le proroghe.

4. Le misure alternative al trattenimento e il rimpatrio volontario

La direttiva europea 2008/115/CE – cosiddetta “Rimpatri” – stabilisce che è legittimo ricorrere al trattenimento solo quando non possono essere efficacemente applicate altre misure idonee allo scopo ma meno coercitive. Inoltre, il rimpatrio volontario, ove vi siano le condizioni per effettuarlo, dovrebbe sempre essere preferito all'espulsione forzata degli stranieri dal territorio.

La ricerca dell'Osservatorio condotta sull'anno 2015 conferma quanto rilevato nella precedente ricerca (2013/2014): il ricorso a misure alternative al trattenimento e la concessione di un termine per la partenza volontaria, in luogo dell'esecuzione coattiva dell'espulsione, continuano a essere largamente disattesi⁹.

Nel 2015, nelle sedi dove è presente un CIE (Bari, Roma e Torino), in nessun caso l'amministrazione ha adottato misure alternative al trattenimento (consegna del passaporto e/o obbligo di presentazione presso un ufficio della forza pubblica e/o obbligo di dimora).

A Roma, l'Osservatorio ha riscontrato l'adozione di questo tipo di provvedimenti soltanto a partire dalla metà di marzo del 2016, in seguito alla chiusura della sezione maschile del CIE avvenuta tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre 2015. I procedimenti esaminati (30), definiti tra marzo e aprile 2016, riguardano tutti stranieri di sesso maschile, salvo 1. La natura estremamente lacunosa e approssimativa della compilazione dei verbali del GdP, che usa i moduli prestampati per la convalida del trattenimento anche per i

9. Solo a Firenze – che non era e non è sede di un CIE – la ricerca aveva rilevato un consistente numero di procedimenti di convalida delle misure alternative al trattenimento: 51 ordini questorili, tutti convalidati dal GdP salvo 1. Il precedente rapporto aveva segnalato anche 4 procedimenti a Bologna nel periodo compreso tra gennaio e febbraio 2014, quando il CIE era già chiuso da oltre 6 mesi.

procedimenti di convalida delle misure alternative, non ha consentito di rilevare informazioni attendibili sulla prassi seguita dall'Ufficio in questo primo periodo¹⁰. Nonostante la legge preveda la natura solo cartolare del procedimento, alcuni verbali danno conto di un'udienza con la presenza perlomeno del difensore. Non è peraltro specificato dove tali udienze abbiano avuto luogo (almeno un'udienza si è svolta nei locali del CIE). Salvo in due casi (7%), tutti gli ordini questorili – tutti di adozione della misura della consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione in Questura – sono stati convalidati dall'autorità giudiziaria. Nelle due decisioni di non convalida il giudice ha accolto i rilievi opposti dalla difesa. Nel 50% dei procedimenti analizzati, il GdP ha omissso l'esame di fatti decisivi per il giudizio opposti dalla difesa, limitando la motivazione della convalida a una formula di stile.

Un numero consistente di procedimenti di convalida delle misure alternative è stato poi rilevato a Bologna, che non è sede di un CIE. In 6 casi su 76 (8%), il provvedimento non è stato convalidato dall'autorità giudiziaria. La misura più frequentemente disposta dall'amministrazione è stata, anche a Bologna, la consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione in Questura (52%) (21%, consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione e all'obbligo di dimora; 15% solo obbligo di presentazione). Nei 3 casi rilevati in cui le misure alternative sono state richieste come misure di garanzia durante il termine per il rientro volontario, il Giudice di Pace ha disposto in 2 casi la consegna del passaporto associata all'obbligo di presentazione in Questura e in 1 caso la consegna del passaporto associata all'obbligo di dimora. Tre procedimenti analoghi sono stati rilevati anche a Prato. Il GdP ha disposto in tutti i casi la misura della consegna del passaporto, procedendo in forma cartolare e nel rispetto dei termini di legge. Nei decreti di convalida, l'accertamento dell'autorità giudiziaria si è limitato alla verifica della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge e alla visione del decreto di espulsione e del provvedimento questorile che dispone la misura alternativa.

La ricerca, finanziata da Open Society Foundations, è stata coordinata dalla Clinica del Diritto dell'Immigrazione e della Cittadinanza del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre (coordinamento prof. Enrica Rigo). Hanno collaborato: Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari "Aldo Moro" (referente della ricerca prof. Giuseppe Campesi), Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna (referenti della ricerca: prof. Dario Melossi e dott.ssa Giulia Fabini), Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze (referente della ricerca prof. Emilio Santoro), International University College of Turin e Associazione Studi Giuridici Immigrazione (referenti della ricerca prof. Ulrich Stege e avv. Maurizio Veglio).

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