

LA GIURISDIZIONE APPARENTE

Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace di Torino
in materia di trattenimento amministrativo
2022/2023

“(...) l’adozione di provvedimenti giurisdizionali così poco edificanti, ben al di sotto della soglia del c.d. minimo costituzionale, che deve sorreggere qualunque motivazione resa da un’autorità giudiziaria, non rappresenta affatto un destino ineluttabile, da accettare con rassegnazione o da esecrare con indignazione, come se la scelta del legislatore del 2004 di consegnare le limitazioni della libertà personale degli stranieri ai giudici di pace comportasse di per sé uno stato di minorità sia di questi ultimi, sia, conseguentemente, della materia da loro trattata. Non è così né in termini generali, perché l’art. 106, co. 2, Cost. consente di intestare ai magistrati onorari tutte le funzioni attribuite a giudici singoli, né nel caso particolare, perché i giudici di pace non sono affatto giudici ‘minori’, ma, come affermato dalla Corte costituzionale, sono giudici che ‘si affianca[no] alla magistratura ordinaria nell’auspicata prospettiva che questo più elevato livello [di tutela dei diritti], così realizzato, consenta una risposta più adeguata, da parte dell’ordine giudiziario nel suo complesso, alla sempre crescente domanda di giustizia” (M. Benvenuti, 2023¹)

¹ “Il trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri e la c.d. direttiva Lamorgese. Problemi vecchi e prospettive nuove per i provvedimenti di convalida dei giudici di pace”, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/trattenimenti-lamorgese>, 13 febbraio 2023.

La ricerca è stata condotta da Emanuele Massara, Arturo Valpreda
Dr.ssa Carolina Di Luciano, Avv. Carla Lucia Landri, Avv. Irene Pagnotta, Avv. Giovanni Papotti e
Avv. Maurizio Veglio

Il rapporto è stato redatto dalla Dr.ssa Carolina Di Luciano, dall'Avv. Carla Lucia Landri e
dall'Avv. Maurizio Veglio.

Il paragrafo 4.2.5. è stato redatto da Giulia Actis Alesina.

Supervisor: Prof.ssa Valeria Ferraris e Avv. Maurizio Veglio

Indice

Introduzione.....	5
Metodologia della ricerca.....	5
1. Le persone trattenute presso il C.P.R.....	6
1.1. Nazionalità.....	6
1.2. Età.....	7
1.3. Data e luogo del primo foto-segnalamento nel territorio italiano	8
2. Il provvedimento presupposto all'ordine di trattenimento	9
3. Modalità di svolgimento delle udienze di convalida e proroga.....	12
3.1. Tempi e luoghi del processo.....	12
3.2. La partecipazione dello straniero all'udienza	13
4. Il difensore nelle udienze di convalida e proroga	14
4.1. Le richieste della difesa.....	15
4.2. Le argomentazioni difensive	17
4.2.1. L'assenza di gravi difficoltà nell'accertamento dell'identità e della nazionalità o dell'acquisizione dei documenti di viaggio	21
4.2.2. L'assenza di ragionevoli prospettive di esecuzione del rimpatrio.....	22
4.2.3. La manifesta illegittimità dei provvedimenti presupposti	24
4.2.4. La mancata trasmissione dei provvedimenti presupposti	25
4.2.5. La pericolosità sociale	26
5. Le decisioni del Giudice di Pace	27
5.1. I procedimenti di convalida del trattenimento	27
5.2. I provvedimenti di proroga del trattenimento	30
Conclusioni.....	32

Introduzione

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

Così scrivevamo nel 2017, a commento del primo rapporto di Lexilium, Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di immigrazione, con specifico riferimento alle decisioni dell'Ufficio del Giudice di Pace di Torino².

A sette anni di distanza, dopo la chiusura del C.P.R. all'inizio di marzo del 2023 a causa dell'ennesimo incendio, abbiamo voluto riprendere il filo e aggiornare l'indagine, ricostruire le persone e le rotte, studiare l'operato della pubblica amministrazione e delle difese. E, soprattutto, verificare se quella *“accezione piena del controllo che spetta al giudice della convalida”* (Corte Cost., n. 105/01) si fosse finalmente radicata.

Metodologia della ricerca

Questa ricerca ha ad oggetto lo studio quali-quantitativo dei fascicoli relativi alle procedure di convalida e proroga del trattenimento all'interno del Centro di Permanenza per il Rimpatrio (C.P.R.) “Brunelleschi”, di competenza del Giudice di Pace di Torino.

L'osservazione è stata svolta nel corso dell'anno 2023 ed è relativa ai trattenimenti disposti nel 2022 (835) e nei primi mesi del 2023 (103), sino alla chiusura del C.P.R. all'inizio di marzo del 2023. Il numero totale dei trattenimenti (938) corrisponde al numero dei fascicoli consultati, non al numero delle persone trattenute nel C.P.R. nel periodo di riferimento.

I dati sono stati inseriti in una scheda di rilevazione digitale comprendente le informazioni rilevanti ai fini della ricerca. In alcuni casi il dato esaminato non era rinvenibile all'interno del fascicolo o

² *“Ricerca sui provvedimenti in materia di espulsione e trattenimento emessi dal Giudice di Pace di Torino: Anno 2015”*, Carla Lucia Landri e Maurizio Veglio, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2017, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/lexilium/83-torino/file>.

non è stato possibile elaborarlo statisticamente; per questo motivo, talvolta si farà riferimento ad una quota di informazione non disponibile (“N.D.”).

Nella rilevazione dei dati è stato garantito il rispetto della privacy delle persone trattenute, delle/gli avvocate/i difensori, delle/gli interpreti, dei rappresentanti della Questura, delle/i giudici della sezione e non sono state raccolte informazioni sensibili se non in forma aggregata e dunque pseudonimizzata. La citazione di casi specifici è stata effettuata attraverso l’indicazione di un numero assegnato durante la ricerca, che non permette di risalire all’identità dell’individuo o al numero di ruolo generale del fascicolo.

Il progetto è stato condotto dalla Dr.ssa Carolina Di Luciano e dagli avvocati/te Carla Lucia Landri, Irene Pagnotta, Giovanni Papotti e Maurizio Veglio. Inoltre, hanno collaborato alla raccolta dei dati Giulia Actis Alesina, tesista in Sociologia del Diritto, Emanuele Massara e Arturo Valpreda, studenti del Dipartimento di Giurisprudenza aderenti al progetto “*Dallo studio alla ricerca*” promosso dalla Prof.ssa Valeria Ferraris.

La ricerca è stata condotta in virtù dell’autorizzazione alla consultazione dei fascicoli concessa dal Presidente del Tribunale di Torino, Giudice Dr. Villani, e grazie alla collaborazione della Presidente della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, Giudice Dr.ssa Dotta, dell’Università di Torino e della cancelleria dell’ufficio del Giudice di Pace di Torino, Dr.ssa Fino, Dr.ssa Fiore, Dr.ssa Gallo e Dr.ssa Orlandini, senza la quale l’attività non sarebbe stata possibile. A tutti/e loro vanno i nostri ringraziamenti.

1. *Le persone trattenute presso il C.P.R.*

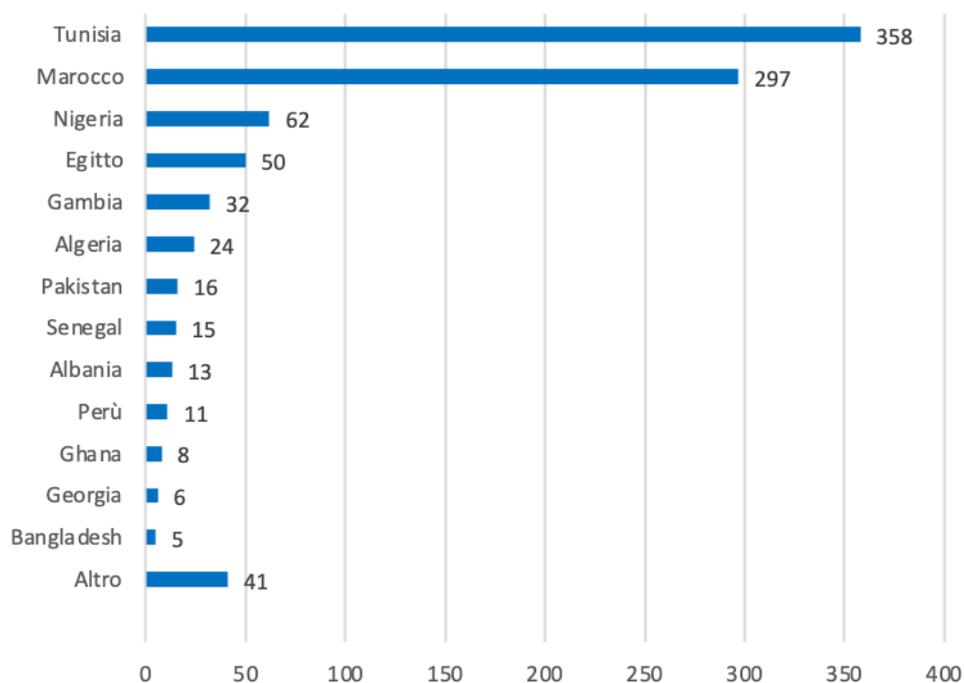
1.1. *Nazionalità*

Nel periodo esaminato, nel C.P.R di Torino sono transitati principalmente cittadini stranieri provenienti dalla **Tunisia** (38%), dal **Marocco** (32%) e dalla Nigeria (7%). Inoltre, è rilevata la presenza di stranieri il cui rimpatrio avrebbe comportato la violazione del principio di *non refoulement* (ad esempio, 1 cittadino siriano³, 1 cittadino afghano⁴, 1 cittadino ucraino⁵). Si è riscontrata, infine, la presenza di una persona nata in Italia⁶.

³ Fascicolo n. 485. Persona straniera trattenuta a seguito di un provvedimento di espulsione ex art. 14, c. 2, lett. c), D. Lgs. 286/98. In sede di convalida il difensore, nominato di fiducia, si oppone alla convalida contestando – oltre che la valutazione della pericolosità sociale – la violazione dell’art. 19, c. 1, D. Lgs. 286/98 che prevede il *non refoulement*. Il Giudice accoglie la richiesta di convalida del trattenimento.

⁴ Fascicolo n. 408. Persona straniera trattenuta a seguito di un provvedimento di espulsione ex art. 14, c. 2, lett. a), D. Lgs. 286/98. In sede di udienza il difensore nominato di ufficio, si oppone eccependo la violazione dell’art. 19, c. 1, D. Lgs. 286/98 che prevede il *non refoulement*. Il Giudice accoglie la richiesta di convalida del trattenimento. In sede di prima

Grafico n. 1: Nazionalità maggiormente presenti (2022-2023)



1.2. Età

La popolazione trattenuta all'interno del C.P.R. è **giovane**. Il 69% delle persone ha un'età inferiore ai 35 anni e il 23% inferiore ai 25 anni. Inoltre, sono presenti 2 persone dichiaratesi minori,

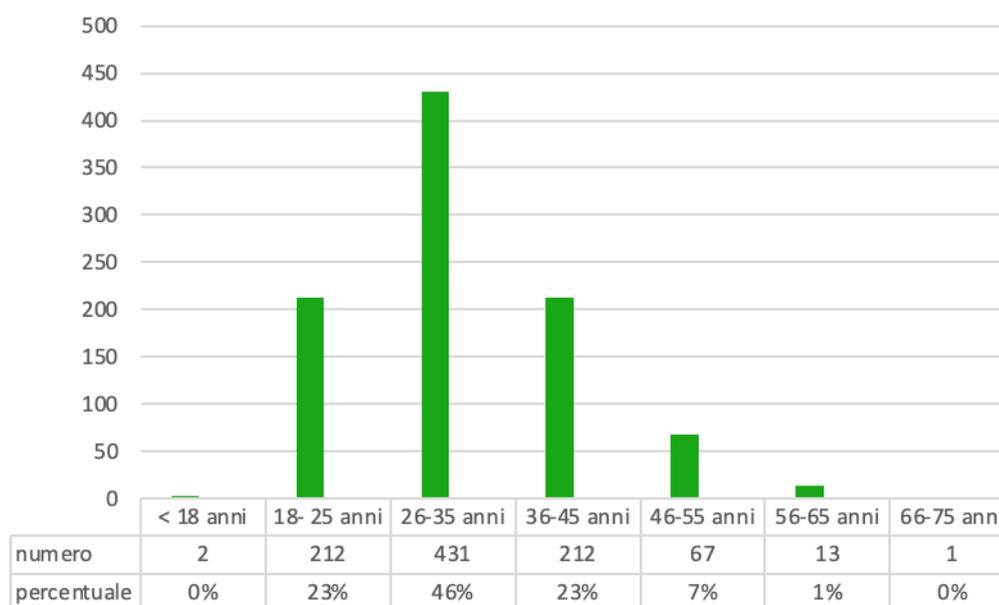
proroga, il medesimo difensore (nominato di fiducia) si oppone alla proroga. Il Giudice in tale occasione accoglie l'eccezione della difesa e rigetta la richiesta di proroga.

⁵ Fascicolo n. 905. Persona straniera trattenuta a seguito di un provvedimento di espulsione ex art. 14, c. 2, lett. c), D. Lgs. 286/98. Lo straniero non è presente all'udienza di convalida a fronte della quarantena dei moduli abitati del C.P.R.

⁶ Fascicolo n. 648. Il cittadino nato in Italia dichiara di convivere con il fratello cittadino italiano. Sia in sede di convalida che di prima proroga i difensori eccepiscono l'inespellibilità del trattenuto ex art. 19, c. 2, lett. d), D. Lgs. 286/98. Soltanto in sede di prima proroga il Giudice di Pace, accogliendo l'eccezione della difesa, rigetta la richiesta di proroga.

trattenute nonostante la pendenza della procedura di accertamento dell'età anagrafica⁷. Residuale il numero di persone con età superiore ai 55 anni⁸.

Grafico n. 2: persone trattenute per fasce di età



1.2.1. Data e luogo del primo foto-segnalamento nel territorio italiano

⁷ Ai sensi dell'art. 19, c. 2, lett. a), D. Lgs. 286/98, le persone minori di età non possono essere espulse e, di conseguenza, non possono essere trattenute in un Centro di permanenza per il rimpatrio. La norma prevede che durante le procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita nelle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge (19-bis, c. 2, D. Lgs. 142/15). Qualora l'età dell'individuo dichiaratosi minorenne sia incerta, essa deve essere presunta tale sino all'accertamento sanitario che ne determini l'età (art. 7, Dpcm. 234/16). La presunzione di minore età perdura durante tutta la procedura di accertamento, pertanto, nelle more della stessa "la persona non può essere trattenuta, ma deve essere accolta" in una struttura di prima accoglienza per minori sino alla verifica della maggiore età ("ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione", art. 5, c. 9, L. 47/17. Ancora, secondo la circolare prot. n. 3431/17 del 18.8.17, della Procura della Repubblica per i Minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, "Finché, quindi, questo percorso processuale non sarà concluso (con una decisione su reclamo, oppure con il decorso dei termini per impugnare il provvedimento del T.M.) la persona che si sia dichiarata minorenne verrà ritenuta tale anche a fronte di un accertamento medico contrario". Fascicoli nn. 666 e 284.

⁸ Il sig. X (Fascicolo n. 627) fa ingresso in Italia nel 1995, ed entra nel C.P.R. a seguito di un decreto di espulsione adottato per non avere ottemperato ad un precedente ordine di allontanamento ex art. 14, c. 5 ter, D. Lgs. 286/98. Nonostante in sede di udienza di convalida la difesa eccepisca una situazione sanitaria precaria e un pericolo per l'incolumità dello straniero in caso di rimpatrio, la convalida del trattenimento è disposta con una motivazione generica, senza riferimenti al caso di specie. Ancora, il sig. Y (Fascicolo n. 689), di 61 anni di età, presente in Italia da 37 anni, fa ingresso nel C.P.R. a seguito dell'adozione di un decreto di espulsione per violazione dell'art. 1, c. 3, L. 68/07, ossia per non avere effettuato la dichiarazione di presenza in occasione del suo ingresso in Italia. La difesa, in sede di udienza di convalida, eccepisce l'illegittimità dell'atto presupposto al trattenimento in quanto l'ingresso in Italia, attestato dalla medesima Pubblica amministrazione attraverso l'elenco dei rilievi foto-dattiloscopici, risale al 1 gennaio 1985, 22 anni prima dell'entrata in vigore della L. 68/07, di cui si sostiene l'inosservanza, in aperta violazione del principio di irretroattività della legge (art. 11, Disposizioni sulla legge in generale). Ciononostante, il trattenimento è convalidato e prorogato, costringendo il sig. X a trascorrere 60 giorni all'interno del C.P.R.

Nella maggior parte dei casi il primo rilievo foto-dattiloscopico della persona coincide con l'ingresso in Italia⁹. La consultazione dei fascicoli che riporta la data del primo foto-segnalamento¹⁰ evidenzia che il 68% delle persone trattenute ha fatto ingresso in Italia - o era presente sul territorio – nel corso dell'ultimo decennio (**tra il 2011 e il 2023**). In particolare, il 33% è stato foto-segnalato la prima volta tra il 2011 e il 2020, il 10% nel 2021, il 24% nel 2022, l'1% nel 2023. Il 19% delle persone trattenute nel C.P.R. è entrato in Italia, o era presente sul territorio, prima del 2010, mentre il 5% è stato foto-segnalato in Italia oltre 20 anni prima.

Il primo foto-segnalamento delle persone trattenute è avvenuto, di regola, nei luoghi di frontiera¹¹: il 50% (466) in Sicilia, il 31% (294) a Lampedusa¹². È rilevante anche il numero di persone con il primo segnalamento a Ventimiglia (96 fascicoli, circa il 10%), presumibilmente intercettate nel tentativo di attraversare la frontiera. In 56 casi (6%) gli stranieri hanno fatto ingresso in Italia attraverso le zone aeroportuali.

Sul totale delle persone entrate in Italia nel 2022 e trattenute nel medesimo anno, più della metà proviene da Lampedusa (126 su 227). In questi casi, il decreto di trattenimento è adottato immediatamente dopo lo sbarco ed eseguito presso il C.P.R. di Torino. In altri casi, gli stranieri, pur foto-segnalati al momento dello sbarco, non venivano raggiunti da un decreto ablativo, ma si allontanavano dal luogo di primo arrivo ricevendo solo successivamente un ordine di allontanamento e un decreto di trattenimento dalle autorità amministrative (Prefetture e Questure) del centro o nord Italia. Sul totale delle persone foto-segnalate per la prima volta in Sicilia (466), circa il 40% riceveva immediatamente un decreto di respingimento da parte della Questura territorialmente competente (Agrigento), mentre nel 60% dei casi lo straniero risulta fermato e attinto da un provvedimento di espulsione nel centro/nord Italia. Sul totale delle persone che hanno fatto ingresso in Puglia (24), nell'80% dei casi (19) il provvedimento ablativo è adottato da un'autorità amministrativa del nord Italia.

2. Il provvedimento presupposto all'ordine di trattenimento

⁹ Tale informazione è indicata nell'elenco dei precedenti dattiloscopici, c.d. "Afis - Automated Fingerprint Identification System", documento solitamente contenuto nel fascicolo della convalida del trattenimento nel quale sono riportate tutte le rilevazioni delle impronte digitali effettuate in Italia.

¹⁰ In 115 fascicoli non è possibile rilevare la data di primo segnalamento ("N.D.").

¹¹ In questi casi è ragionevole ritenere che il primo segnalamento coincida con l'ingresso nel territorio nazionale (provenienze da Lampedusa e da Trieste) oppure con il tentativo di uscire dall'Italia (Ventimiglia, Chiasso, Monte Bianco).

¹² In 145 fascicoli non è possibile rilevare il luogo di primo segnalamento ("N.D.").

In 301 casi (32%) il decreto di trattenimento segue **un decreto di espulsione adottato ai sensi dell'art. 14, c. 5-ter, D. Lgs. 286/98**, vale a dire per la violazione di un precedente ordine di allontanamento¹³. In 168 fascicoli (18%) il decreto di espulsione presupposto è emesso per la sottrazione ai controlli di frontiera¹⁴ e in altri 169 (18%) il provvedimento è motivato con la pericolosità sociale del cittadino straniero¹⁵. Ed ancora, 125 decreti di espulsione (13%) risulta emessi ai sensi dell'art. 13, c. 2, lett. b), D. Lgs. 286/98¹⁶, mentre nell'11% dei casi (103) il trattenimento segue un decreto questorile di respingimento ex art. 10, D. Lgs. 286/98. Nelle restanti ipotesi, il trattenimento è adottato in virtù della violazione del divieto di reingresso¹⁷ (25 fascicoli, pari al 3%), a seguito dell'emissione della misura di sicurezza ex art. 235 c.p. (22 fascicoli, pari al 2%) o in ragione di un solo ordine di trattenimento nel 2% (18) dei casi.

Da ultimo, in 3 casi il trattenimento è disposto in virtù di un'espulsione giudiziale¹⁸ e in altrettanti per la violazione del divieto di reingresso a seguito di espulsione giudiziale¹⁹. In un unico caso il provvedimento presupposto consiste in un decreto di espulsione quale conseguenza di una condanna in materia di stupefacenti²⁰.

Grafico n. 3: tipologia di provvedimento presupposto al trattenimento

¹³ Si tratta di un decreto di espulsione che fa seguito ad un precedente provvedimento di espulsione o respingimento.

¹⁴ Art. 13, c. 2, lett. a), D. Lgs. 286/98.

¹⁵ Art. 13, c. 2, lett. c), D. Lgs. 286/98.

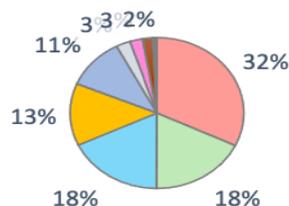
¹⁶ *“L'espulsione è disposta dal prefetto, caso per caso, quando lo straniero (...) b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto la proroga del visto o il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando la proroga del visto o il permesso di soggiorno siano stati revocati o annullati o rifiutati ovvero quando il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68, ovvero quando l'autorizzazione ai viaggi è stata annullata o revocata ovvero se lo straniero è un soggiornante fuori termine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, punto 19), del regolamento (UE) 2017/2226, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, o nel caso in cui sia scaduta la validità della proroga del visto”.*

¹⁷ Art. 13, c. 13, D. Lgs. 286/98.

¹⁸ Fascicoli nn. 569, 571 e 677.

¹⁹ Entrambe le fattispecie sono previste dall'art. 13, c. 13-bis, D. Lgs. 286/98.

²⁰ Art. 86, cc. 1-2, D.P.R. 309/90. Fascicolo n. 98.



- Art. 14, c. 5-ter, D.Lgs. 286/98 - precedente espulsione o respingimento - 32%
- Art. 13, c. 2 lett. c), D. Lgs. 286/98 - pericolosità sociale -18%
- Art. 13, c. 2 lett. a), D. Lgs. 286/98 - sottrazione controlli di frontiera -18%
- Art. 13, c. 2 lett. b), D. Lgs. 286/98 - irregolarità del soggiorno -13%
- Art. 10, D.Lgs. 286/98 - respingimento del Questore -11%
- Art. 13, c. 13, D. Lgs. 286/98 - violazione divieto di reingresso -3%
- Art. 235 c.p. - misura di sicurezza - 2%

L'esame dei provvedimenti presupposti al trattenimento rivela che la maggior parte degli ingressi consegue a provvedimenti di espulsione emessi da **Prefetture del nord Italia** (687 fascicoli, pari al 73%), mentre solo in 144 casi (15%) i provvedimenti risultano adottati da autorità del centro Italia. I decreti di espulsione adottati da Prefetture del sud Italia, seguiti da un ordine di trattenimento presso il C.P.R. di Torino, sono statisticamente marginali (4). La Prefettura responsabile per il maggior numero di provvedimenti di espulsione nel periodo analizzato (109, pari al 12%), è quella di Milano, seguita da quella di Imperia (103, pari all'11%). I decreti di espulsione emessi dalla Prefettura di Torino sono 49 (5%).

Tra le amministrazioni del sud spicca la Questura di Agrigento, responsabile della totalità dei decreti di respingimento (103) seguiti da un decreto di trattenimento presso il C.P.R. di Torino²¹. Quest'ultimo, nel periodo considerato, rappresenta dunque **un luogo di abituale trattenimento degli stranieri appena sbarcati, soprattutto cittadini tunisini**.

L'analisi delle udienze di convalida ha permesso di notare come nel 2022, a più riprese, gruppi numerosi di cittadini stranieri, prevalentemente provenienti dalla **Tunisia**, sono stati destinatari, immediatamente o a pochi giorni dallo sbarco, di un provvedimento di respingimento e di un conseguente ordine di trattenimento presso il C.P.R. di Torino²². Nella totalità dei casi analizzati i provvedimenti di respingimento contengono una dichiarazione generica o standardizzata in merito

²¹ Sono contati 103 ordini di trattenimento conseguenti ad un decreto di respingimento, in tutti i casi i provvedimenti sono adottati dalla Questura di Agrigento.

²² Il 2 settembre 2022 si sono svolte 30 udienze di convalida relative a cittadini tunisini, di cui 25 foto-segnalati a Lampedusa il 31 agosto 2022; analogamente, il 9 settembre 2022 si sono svolte 22 udienze di convalida del trattenimento di altrettanti cittadini tunisini foto-segnalati tra il 30 e il 31 agosto 2022, mentre il 16 settembre 2022 si sono celebrate 21 udienze di convalida relative a cittadini tunisini foto-segnalati tra il 10 e il 12 settembre 2022.

all'informativa somministrata alla persona straniera relativa al diritto di presentare domanda di protezione internazionale²³.

3. Modalità di svolgimento delle udienze di convalida e proroga

3.1. Tempi e luoghi del processo

Tutte le udienze di convalida e proroga del trattenimento esaminate si sono svolte **all'interno del C.P.R.**. Tale prassi, oltre a pregiudicare l'immagine di imparzialità della giurisdizione²⁴, contrasta con l'art. 110 della Costituzione, che attribuisce l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia al Ministro della Giustizia.

Nel 35% (327) dei casi la durata dell'udienza di convalida **non supera i 5 minuti**, nel 64% (603) casi non supera i 10 minuti; il 30% delle udienze (283 fascicoli) si protrae oltre 10 minuti e soltanto l'1% (7 fascicoli) superava l'ora²⁵.

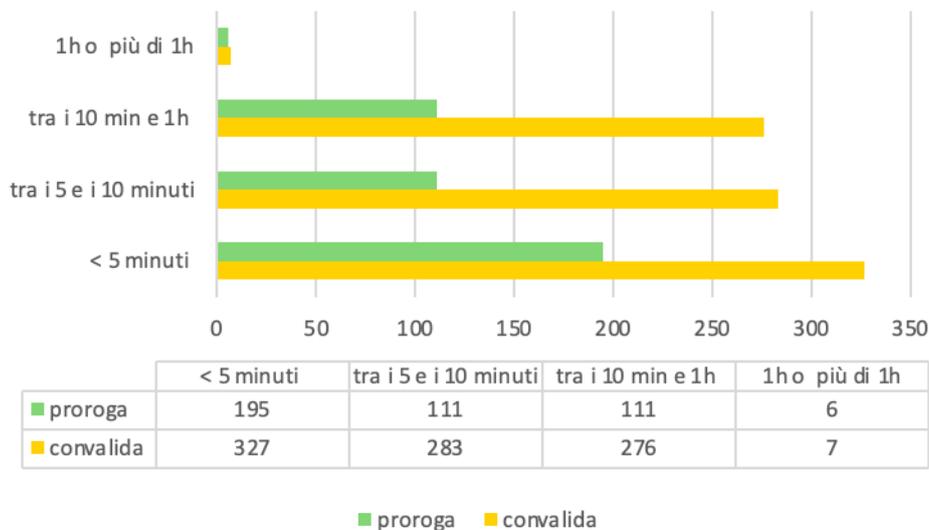
La durata delle udienze di prima proroga è stata **nel 44% (195) dei casi inferiore a 5 minuti**, e nel 25% (111) compresa tra i 5 e i 10 minuti. In pari misura (25%, 111 fascicoli) l'udienza durava più di 10 minuti e meno di un'ora. Similmente, il 48% (102) delle udienze di seconda proroga ha una durata inferiore ai 5 minuti e il 26% (55) compresa tra i 5 e i 10 minuti. Delle 26 udienze di terza proroga, il 50% non raggiunge i 5 minuti di durata, il 31% è compreso tra i 6 e 10 minuti mentre il 19% superava i 10 minuti.

Grafico n.4: durata delle udienze di convalida e proroga

²³ *Infra* para 4.2.1.

²⁴ Come denunciato dal Consiglio superiore della magistratura con il parere del 21 ottobre 2004, "viva preoccupazione suscita la norma di cui al comma 5-ter dell'art. 13 testo unico sull'immigrazione: tale norma attribuisce impropriamente a organi dell'amministrazione dell'interno, e non al Ministro della giustizia (art. 110 Cost.), compiti di organizzazione dei servizi della giustizia e appare idonea a condizionare l'esercizio della giurisdizione, pregiudicandone altresì l'immagine di imparzialità".

²⁵ Nel 5% dei casi (pari a 45 fascicoli) il dato rilevato era incongruente e per tale motivo non è stato possibile calcolare la durata dell'udienza.



3.1.1. La partecipazione dello straniero all'udienza

La presenza dell'interessato alle udienze è costante. Tuttavia, in 26 casi l'udienza si svolge in sua assenza per motivi di carattere sanitario: in 1 caso, al momento della celebrazione dell'udienza, lo straniero si trova ricoverato in ospedale per una sospetta pancreatite mentre in 2 casi gli stranieri si trovava in isolamento per sospetta scabbia. Nonostante le eccezioni della difesa, l'udienza è celebrata e il trattenimento è convalidato²⁶.

Nei restanti 23 casi le persone, assistite da un difensore di ufficio, partecipano all'udienza a fronte della dichiarazione della Questura dello stato di **quarantena** dei moduli abitativi del C.P.R. In 19 casi la difesa si oppone alla richiesta di convalida (e successivamente di proroga) evidenziando la mancata predisposizione del collegamento da remoto, e la conseguente violazione del diritto di difesa²⁷. Le deduzioni difensive sono respinte dai giudici attraverso il ricorso a motivazioni standard, o limitate all'osservazione secondo la quale *"l'assenza del trattenuto è dipeso da causa di forza maggiore e non imputabile alla PA"*.

In 12 di questi casi si tratta di cittadini stranieri giunti presso il C.P.R. di Torino il giorno prima dell'udienza di convalida, a seguito dell'adozione da parte del Questore di Agrigento di un provvedimento di respingimento ex art. 10, D. Lgs. 286/98²⁸. Dall'analisi dei fascicoli non è possibile accertare se il difensore d'ufficio, nominato il giorno precedente all'udienza, abbia avuto

²⁶ Fascicolo n. 773. Il difensore eccepisce la violazione del diritto di difesa, e il Giudice di Pace accoglie la richiesta di convalida della Questura. Fascicoli nn. 784 e 786. In entrambi i casi i difensori si oppongono sia per la mancata partecipazione in udienza, sia per le criticità delle condizioni di salute dei loro assistiti; il Giudice di Pace convalida la misura restrittiva.

²⁷ In 4 casi la difesa non eccepisce la mancata partecipazione dell'interessato.

²⁸ Fascicoli nn. 309, 313, 314, 315, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 327 e 329.

o meno la possibilità di conferire con il proprio assistito, sottoposto a quarantena, prima della celebrazione dell'udienza. Di regola, infatti, i trattenuti non ricevono notifica della fissazione dell'udienza di convalida contenente il nominativo e il recapito telefonico del difensore nominato dalla cancelleria del Giudice di Pace. Di contro, il difensore nominato di ufficio è a conoscenza del nominativo del proprio assistito ma è impossibilitato a contattarlo telefonicamente, in quanto le apparecchiature telefoniche installate all'interno dei moduli abitativi non sono autorizzate a ricevere telefonate in entrata²⁹.

4. Il difensore nelle udienze di convalida e proroga

Nel 60% dei casi lo straniero destinatario della misura del trattenimento è assistito, durante l'udienza di convalida, da un **difensore nominato di ufficio**³⁰, mentre nei restanti casi è difeso da un avvocato fiduciario. Il dato muta significativamente nelle udienze di proroga, nella maggioranza delle quali lo straniero è assistito da un difensore di fiducia (75% dei casi nelle udienze di prima proroga, 78% nelle udienze di seconda proroga e 92% nelle udienze di terza proroga).

Nelle udienze di prima proroga solo in 136 casi – pari al 32% dei fascicoli – lo straniero è assistito dallo stesso difensore presente all'udienza di convalida. Infatti, soltanto in 27 casi lo straniero, assistito in sede di convalida da un difensore di ufficio, procede alla sua nomina quale difensore di fiducia. In 2 casi lo straniero è assistito da diversi difensori nominati di ufficio, uno per ogni udienza³¹, prassi lesiva del diritto di difesa, che al contrario dovrebbe garantire il principio della continuità della tutela tecnico-giuridica³².

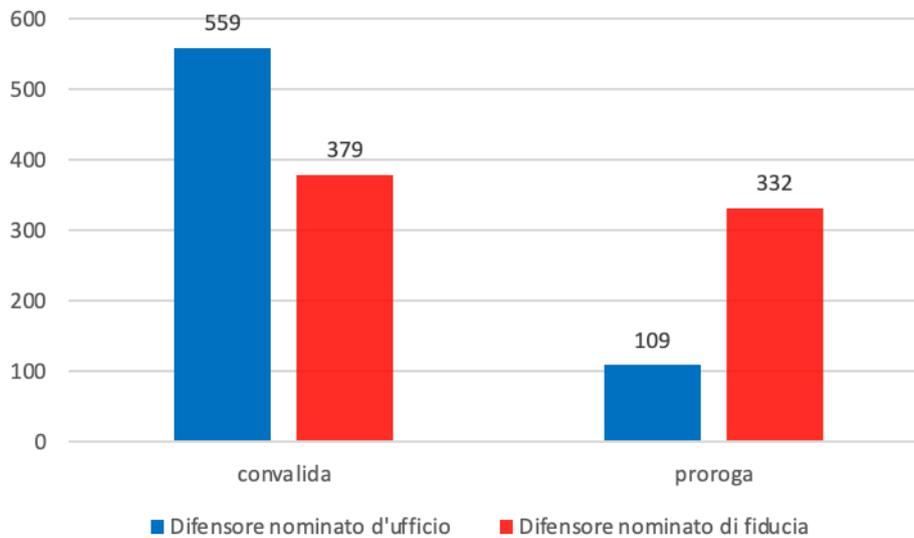
²⁹ “Ad esempio, a Torino, la prassi di sequestro dei telefoni avviata nel gennaio del 2020 permane tutt’oggi, nonostante non sia ancora stata ripristinata la possibilità di accedere personalmente al centro per i familiari degli stranieri detenuti. Inoltre, spesso i telefoni non sono attivi e, in ogni caso, non è rispettato il rapporto di 1 telefono fisso ogni 15 trattenuti, previsto dal Regolamento CIE. Inoltre, i difensori non hanno contezza dei numeri dei telefoni fissi e non possono quindi effettuare chiamate [...]nonostante le richieste formulate da ASGI alla Prefettura e alla Questura di Torino nell’aprile 2020 e la segnalazione operata al Consiglio dell’Ordine degli Avvocati nel novembre 2020, non sono mai stati resi pubblici i numeri degli apparecchi fissi ai quali contattare gli stranieri, con grave lesione del loro diritto alla difesa, non potendo l’avvocato mettersi in contatto con il proprio assistito”, Celoria E., “Senza voce: ostacoli alla libertà di corrispondenza telefonica nei CPR e strumenti di tutela”, 1 aprile 2021, ASGI Progetto Inlimine, https://inlimine.asgi.it/senza-voce-ostacoli-alla-liberta-di-corrispondenza-telefonica-nei-cpr-e-strumenti-di-tutela/#_ftn4.

³⁰ Con delibera consiliare del 26 aprile 2021 il Consiglio dell’Ordine di Torino (<https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/26%20aprile%202021.pdf>) ha istituito una specifica lista dei difensori d’ufficio nella materia del diritto degli stranieri, autonoma rispetto all’elenco unico nazionale. L’inserimento nell’elenco è consentito agli avvocati ed alle avvocate che abbiano una specifica preparazione nel diritto degli stranieri, indipendentemente dalla loro iscrizione nell’elenco unico nazionale. Per l’iscrizione, infatti, è necessaria la frequenza di un corso specializzante in materia di diritto dell’immigrazione, con superamento di esame finale. Si veda “Il difensore d’ufficio nelle procedure riguardanti gli stranieri”, Ordine degli Avvocati di Torino, https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/Difese_Ufficio/nelle%20procedure%20degli%20stranieri.pdf.

³¹ Fascicolo nn. 850 e 256.

³² Come ampiamente sottolineato dal Garante Nazionale delle persone private della libertà personale in una specifica nota indirizzata alla Presidente del Consiglio Nazionale Forense, “in base ai riscontri di questo Garante nazionale risulta

Grafico n. 5: tipologia di difesa



4.1. Le richieste della difesa

I dati evidenziano una netta distinzione tra l'attività difensiva svolta dagli avvocati nominati di ufficio da quelli titolari di una nomina fiduciaria: con riferimento ai procedimenti di convalida, nel 41% dei casi il difensore di ufficio "si rimette" alla decisione del Giudice. Negli altri casi il difensore di ufficio si oppongono alla convalida in virtù di argomentazioni principalmente legate al radicamento sul territorio nazionale e alla presenza di legami familiari (26%), all'erroneità del provvedimento presupposto (18%), alle condizioni di salute (9%) ovvero contestando l'omessa informativa in materia di protezione internazionale (10%). In 48 casi (9%) l'avvocato di ufficio si oppone senza addurre alcuna motivazione a verbale.

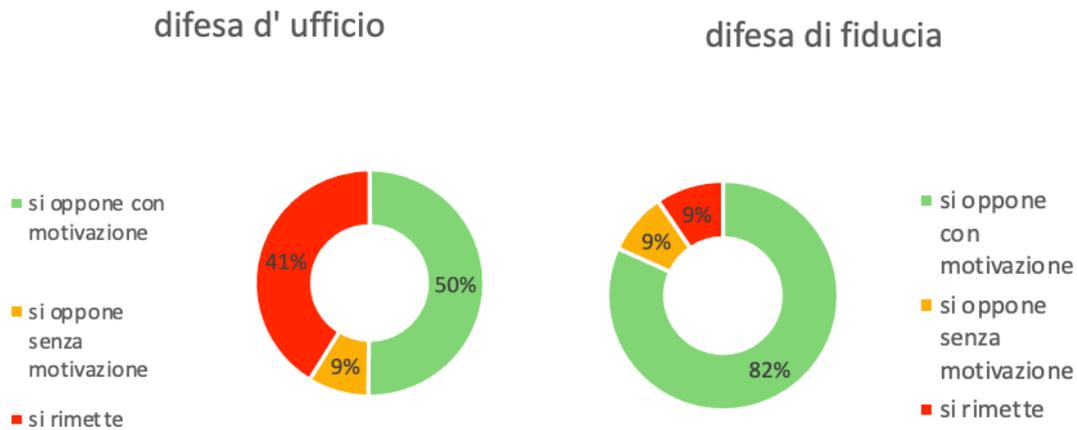
Diversamente, **il difensore fiduciario si oppone alla richiesta di convalida nel 91% dei casi** e soltanto in 36 casi si rimette, in molti casi a fronte della volontà dell'assistito di fare rientro nel Paese di origine³³. Anche in questi casi le argomentazioni difensive attengono alla violazione del

che in mancanza della nomina di un difensore di fiducia, per assistere il cittadino straniero durante l'udienza di convalida del provvedimento di trattenimento sia nominato un difensore d'ufficio e che, in relazione ad ogni successiva udienza di proroga della misura restrittiva, venga nominato un diverso difensore d'ufficio. Tale prassi appare, sotto molteplici profili, sostanzialmente lesiva del diritto di difesa, che dovrebbe essere improntato ai principi di immutabilità del difensore e della continuità della necessaria tutela tecnico-giuridica da assicurare alle persone private della libertà in ogni fase di applicazione della misura restrittiva",
<https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/9cd477d71c0e3a2162eb18f4248e1d7f.pdf>.

³³ *Ex multis*, Fascicoli nn. 4, 39, 156, 181, 186, 187, 222, 268, 282, 284, 286, 287, 189, 290, 292, 319, 262, 265, 442, 561, 566, 635, 646, 662, 685, 856, 897.

diritto alla vita privata e familiare (36%), all'erroneità del provvedimento presupposto (33%), alle condizioni di salute (9%), alla mancata e/o errata valutazione della pericolosità sociale (9%) o alla pendenza di una domanda di riconoscimento della protezione internazionale (9%).

Grafico n. 6: tipologia di difesa e argomentazioni difensive in udienza di convalida



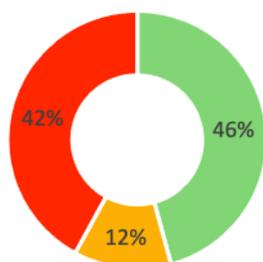
Il dato relativo alle proroghe conferma la tendenza: nella maggior parte dei casi (54%) il difensore nominato d'ufficio non solleva alcuna doglianza specifica, rimettendosi nel 42% dei casi alla decisione del giudice. Al contrario, il difensore di fiducia si oppone alla proroga motivando la propria richiesta nell'80% dei casi e soltanto in 53 casi si rimette al giudice³⁴.

Grafico n. 7: tipologia di difesa e argomentazioni difensive in udienza di proroga

³⁴ Il dato rimane all'incirca lo stesso in sede di seconda proroga dove il difensore di fiducia si oppone nel 94% dei casi, percentuale che nelle difese di ufficio scende al 74%. Nei 26 fascicoli riguardanti le udienze di terza proroga si registra soltanto 1 caso nel quale il difensore, nel caso di specie di fiducia, si rimette.

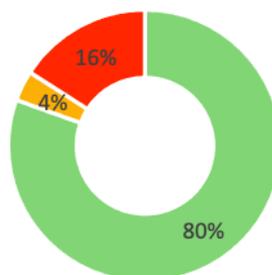
difesa d'ufficio

- Si oppone con motivazione
- si oppone senza motivazione
- si rimette



difesa di fiducia

- Si oppone con motivazione
- si oppone senza motivazione
- si rimette



Tra i più ricorrenti motivi di opposizione in occasione delle udienze di proroga si segnalano la mancanza di ragionevoli prospettive di rimpatrio dovute alle restrizioni agli spostamenti a causa della pandemia da COVID-19 o a un precedente trattenimento infruttuoso dello straniero, l'insufficiente attività della questura ai fini dell'accertamento dell'identità dello straniero e – con specifico riferimento alla seconda e terza proroga – l'assenza di elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione (53% dei fascicoli).

4.2. Le argomentazioni difensive

I motivi di opposizione alle richieste di convalida e di proroga rientrano in due macrocategorie. La prima attiene a rilievi di natura formale o procedurale, in particolare legati al rispetto dei requisiti formali del decreto ablativo (tra i quali, ad esempio, l'omessa delega del Prefetto all'autorità che ha sottoscritto l'atto o il mancato rispetto degli obblighi di informazione in tema di protezione internazionale). La seconda categoria attiene ai vizi di merito, relativi cioè a profili sostanziali: la presenza di legami familiari, la pendenza di un'istanza di protezione internazionale, l'incompatibilità del trattenimento con le condizioni di salute dell'individuo, etc.

Le eccezioni più frequentemente sollevate dalla difesa in sede di convalida riguardano **la tutela della vita privata e familiare** dello straniero³⁵, in particolare nel caso di cittadini stranieri che hanno trascorso diversi anni nel territorio e hanno radicato in Italia il proprio nucleo familiare e/o la propria vita privata. Soltanto in 6 casi (su un totale di 116 fascicoli) il Giudice di Pace ha accolto

³⁵ 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", 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 Stato (CEDU, 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).

la richiesta difensiva, rigettando la convalida del trattenimento³⁶. La lettura dei verbali suggerisce che raramente lo straniero è in possesso di documentazione idonea a dimostrare i legami familiari e nella maggioranza dei casi tali profili emergono soltanto dalle dichiarazioni rese in udienza. In un numero minore di fascicoli, la difesa eccepisce l'inespellibilità dello straniero in quanto convivente con un cittadino italiano parente entro il secondo grado³⁷. In tali casi le argomentazioni difensive vengono accolte soltanto a seguito della produzione di documentazione attestante il legame familiare e la convivenza, nonostante quest'ultima sia condizione comprovabile anche con prova orale³⁸.

Ulteriore eccezione ricorrente, sebbene in misura minore, è quella relativa alle **condizioni di salute** dello straniero, asseritamente incompatibili con il trattenimento. Tale profilo è dedotto in 46 casi, ma in un unico caso il Giudice di Pace rigetta la richiesta di convalida³⁹. Dai fascicoli emerge che, nonostante in molti casi le patologie (tra cui epatite C, insufficienza renale, epilessia) siano documentate, la compatibilità al trattenimento è attestata esclusivamente in virtù della dichiarazione di idoneità alla vita comunitaria rilasciata dal medico del C.P.R. all'ingresso presso la struttura. Tale prassi contrasta con l'art. 3 del Regolamento ministeriale del 19 maggio 2022⁴⁰, che stabilisce che l'idoneità debba essere accertata da un medico di una struttura sanitaria pubblica, sia A.S.L. o azienda ospedaliera⁴¹. La circostanza viene eccepita in 12 casi, nei quali il Giudice di Pace si limita ad accogliere la richiesta di convalida, senza argomentare in merito alla documentazione mancante. Le richieste di ulteriori accertamenti sanitari avanzate dalla difesa non risultano oggetto di valutazione da parte del Giudice di Pace, che soltanto in un caso dispone il trasferimento dello straniero presso una struttura ospedaliera per approfondirne le condizioni di salute, non senza provvedere comunque alla convalida del trattenimento⁴².

4.2.1 *L'omessa informativa in materia di protezione internazionale*

³⁶ Fascicoli nn. 115, 140, 143, 144, 454 e 510.

³⁷ Art. 19, c. 2, lett. c), D. Lgs. 286/98. *EX plurimis*, Fascicolo n. 277. Il difensore produce documentazione con la quale evidenziava che lo straniero era convivente con la sorella cittadina italiana. Il Giudice di Pace rigettava la richiesta di convalida. In un altro caso (Fascicolo n. 648) l'eccezione della difesa veniva accolta soltanto in sede di prima proroga allorché la difesa produceva copia del certificato di famiglia.

³⁸ Cass., n. 6066/20.

³⁹ Fascicolo n. 265.

⁴⁰ Il 19 maggio 2022 è stata approvata la Direttiva recante criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri, con i relativi allegati da 1 lettera a) ad 1 lettera e). Il testo abroga il precedente regolamento dei Centri, approvato con decreto del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014.

⁴¹ "La valutazione di idoneità al trattenimento in CPR alla luce del nuovo Regolamento. Le strategie difensive, le novità e i principali profili di criticità", 20 febbraio 2023, ASGI, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/diritto-in-pratica-valutazione-di-idoneita-al-trattenimento-nei-cpr/>.

⁴² Fascicolo n. 159.

Quanto ai profili procedurali, tra i principali motivi di opposizione avanzati dalla difesa emerge la mancata **informativa allo straniero in relazione al diritto di chiedere la protezione internazionale**. L'obbligo, previsto dall'art. 8, direttiva 2013/32/UE, è originariamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità⁴³ e recepito dall'art. 10-ter, D. Lgs. 286/98 (introdotto dal D. Lgs. 13/17, conv. in L. 46/16), secondo il quale *“Presso i medesimi punti di crisi [gli hotspot, n.d.r.] (...) è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito”*.

Da ultimo la Corte di cassazione (Sent. n. 32070/23) chiarisce la portata di tale previsione, affermando:

- l'obbligo di garantire l'informativa *“completa ed effettiva”* a tutti gli stranieri condotti negli hotspot, e non solo a coloro che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale;
- l'insufficienza/irrelevanza delle informazioni contenute nel foglio notizie sbarco, trattandosi di una *“dichiarazione fatta ‘al buio’ e cioè prima di essere adeguatamente informato sulle possibili alternative che assicura l'ordinamento in esito all'accertamento della identità del migrante e delle ragioni della migrazione”*;
- l'insufficienza/irrelevanza della clausola di stile abitualmente inserita nei decreti di respingimento, secondo cui lo straniero *“è stato compiutamente informato in conformità con la Direttiva 2008/115/CE”, trattandosi di “mera formula stereotipata, priva di appropriati riferimenti normativi e di contenuti effettivi”*;
- la necessità di documentare *“i tempi e le modalità con cui l'informativa è stata somministrata, con specifico riguardo alla lingua utilizzata, alla presenza di un interprete o mediatore culturale e ciò al fine di consentire una verifica sulla comprensibilità delle informazioni fornite”*.

⁴³ *“Nessun ostacolo testuale alla configurazione di un dovere d'informazione sulle procedure da seguire per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale, come delineato dal richiamato art. 8 della direttiva 2013/32/UE, conforme alle indicazioni della giurisprudenza CEDU, è dato scorgere nella normativa nazionale, e in particolare nel D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 3, comma 2, art. 6, comma 1, e art. 26, comma 1, o nel D.P.R. n. 303 del 2004, art. 2, comma 1, che specificamente fanno riferimento alla presentazione delle domande di protezione internazionale all'ingresso nel territorio nazionale [...] poiché l'avvenuta presentazione di una domanda di protezione internazionale sarebbe ostativa al respingimento, quest'ultimo è illegittimo allorché sia stato disposto senza il rispetto di tale preventivo dovere d'informazione, che ostacola di fatto il tempestivo esercizio del diritto a richiedere la protezione internazionale, e tale illegittimità si riverbera anche sul conseguente provvedimento di trattenimento, inficiandolo a sua volta”* (Cass., n. 5926/15). Sul punto la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva già evidenziato *“l'importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento, le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di ottenere informazioni sufficienti a consentire loro di avere un accesso effettivo alle procedure e di sostenere i loro ricorsi”*, in quanto *“la mancanza di informazioni costituisce uno dei principali ostacoli all'accesso alle procedure d'asilo”* (sentenza del 23 febbraio 2012, n. 27765/09, ric. Hirsi Jamaa ed altri c. Italia).

La sentenza della Suprema Corte citata riguarda proprio un provvedimento del Giudice di Pace di Torino adottato nel periodo oggetto dell'esame: il 2 settembre 2022, infatti, lo stesso è chiamato alla convalida di 25 provvedimenti di trattenimento adottati dal Questore di Agrigento nei confronti di altrettanti cittadini tunisini⁴⁴.

Questi ultimi raggiungevano Lampedusa (AG) il 28 agosto 2022 e qui, nell'immediatezza dello sbarco, sottoscrivevano il cd. foglio notizie sbarco. Successivamente trasferiti presso l'hotspot dell'isola, il 31 agosto 2022 i 22 cittadini tunisini firmavano un secondo foglio notizie e ricevevano la notifica di un decreto di respingimento secondo il quale ciascuno straniero *"non ha inteso avvalersi della possibilità di richiedere la protezione internazionale, così come risulta dal foglio notizie, essendo stato compiutamente informato al momento della pre-identificazione"*.

Gli stessi erano quindi oggetto di un contestuale decreto di trattenimento presso il C.P.R. di Torino, dove venivano condotti il medesimo giorno. Il 31 agosto 2022 il Questore di Torino chiedeva la convalida del trattenimento al Giudice di Pace di Torino, che fissava udienza al 2 settembre 2022.

In sede di udienza la difesa contestava la mancata informativa in materia di protezione internazionale, poiché – nonostante quanto affermato nel decreto di respingimento – né il foglio notizie compilato al momento dello sbarco il 28 agosto 2022, né quello compilato presso l'hotspot di Lampedusa il 30 agosto 2022 attestavano la somministrazione di alcuna informativa in merito al diritto di accesso alla procedura di protezione internazionale. Il Giudice di Pace di Torino convalida il trattenimento in quanto *"dal foglio notizie allegato in atti risulta che lo straniero è venuto in Italia per trovare lavoro e non richiede protezione internazionale"*, così ritenendo decisivo il contenuto del cd. foglio notizie sbarco.

Nel successivo ricorso per cassazione, la difesa deduceva che *"l'informativa in merito alla protezione internazionale è adempimento preliminare ed essenziale all'adeguata raccolta delle informazioni dallo straniero. È infatti del tutto evidente che la redazione di un foglio notizie in assenza della preventiva informazione in merito alla possibilità di chiedere asilo ne determina l'inutilizzabilità ai fini della determinazione della condizione giuridica dello straniero (alla luce di Cass., nn. 5926/15 e 18189/20), al quale deve essere concretamente garantita la facoltà di esercizio di un proprio diritto fondamentale"*.

La Corte di cassazione annullava quindi il decreto di convalida del Giudice di Pace affermando i seguenti principi di diritto:

- *"Ai sensi dell'art. 10 ter del D.lgs. n. 286/1998 deve essere assicurata a tutti gli stranieri condotti per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso gli appositi punti di crisi una informativa, completa ed effettiva, sulla procedura di protezione internazionale, sul*

⁴⁴ Fascicoli dal n. 369 al 393 e 395. Vedi *supra* par. 2.

programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, trattandosi di un obbligo diretto ad assicurare la correttezza delle procedure di identificazione e a ridurre i margini di errore operativo; detto obbligo sussiste anche nel caso in cui lo straniero non abbia manifestato l'esigenza di chiedere la protezione internazionale, posto che il silenzio ovvero una eventuale dichiarazione incompatibile con la volontà di richiederla, che deve in ogni caso essere chiaramente espressa e non per formule ambigue, non può assumere rilievo se non risulta che la persona è stata preventivamente compiutamente informata”;

- “Non è sufficiente, al fine di ritenere assolto l’obbligo di informativa di cui all’art 10 ter T.U.I. che nel decreto di respingimento o di trattenimento si indichi genericamente che il soggetto è stato compiutamente informato, se, nella contestazione dell’interessato, nulla emerge, in ordine alla informativa, dal foglio notizie né da altri atti, documenti o mezzi di prova offerti dalla amministrazione; e segnatamente se non emergono i tempi e le modalità con cui l’informativa è stata somministrata, con specifico riguardo alla lingua utilizzata, alla presenza di un interprete o mediatore culturale e ciò al fine di consentire una verifica sulla comprensibilità delle informazioni fornite”.

4.2.1. L’assenza di gravi difficoltà nell’accertamento dell’identità e della nazionalità o dell’acquisizione dei documenti di viaggio

Altro profilo rilevante, anche alla luce della riforma dell’art. 14, c. 5, D. Lgs. 286/98, è quello attinente alla nozione di **gravi difficoltà** nell’accertamento dell’identità e della nazionalità o dell’acquisizione dei documenti di viaggio, presupposto della prima proroga del trattenimento. Come noto, la natura afflittiva e residuale della misura ne impone la *“durata quanto più breve possibile”* e *“solo per il tempo necessario all’espletamento diligente delle modalità di rimpatrio”*. Concordemente l’art. 14, c. 1, D. Lgs. 286/98, prevede che la permanenza all’interno di un C.P.R. sia contenuta *“per il tempo strettamente necessario”* all’esecuzione del rimpatrio.

Annullando un provvedimento di prima proroga del trattenimento emesso dal Giudice di Pace di Torino il 22 giugno 2022, la Corte di cassazione ha fornito un’interpretazione rigorosa del concetto di gravi difficoltà: nel caso di specie, la Questura di Torino aveva richiesto l’identificazione e il rilascio lasciapassare alla rappresentanza diplomatica del Paese di cittadinanza dello straniero 18 giorni dopo l’avvio del trattenimento, chiedendo la proroga in virtù delle ritenute *“gravi difficoltà”* 8 giorni lavorativi dopo tale invio. Nonostante il sensibile ritardo addebitabile alla pubblica

amministrazione, il Giudice di Pace proroga il trattenimento *“rilevato che la P.A non può sollecitare le Autorità straniere in ossequio ai principi che regolano i rapporti tra Stati Sovrani”*⁴⁵.

Nel ricorso per cassazione la difesa evidenziava, oltre all’inutile decorso dei primi 18 giorni di restrizione, che un termine pari a 8 giorni lavorativi non può essere considerato idoneo a integrare quelle difficoltà – che non possono essere ordinarie, bensì qualificate – richieste ai fini della proroga della misura restrittiva.

La Suprema Corte accoglieva il ricorso in quanto *“il trattenimento dello straniero, che non possa essere allontanato coattivamente contestualmente all'espulsione, costituisce una misura di privazione della libertà personale legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata (Cass., 22 gennaio 2021, n. 1322; Cass., 30 ottobre 2019, n. 27939). Ne consegue che, in virtù del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, la cui conformazione e concreta limitazione è garantita dalla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., l'Autorità amministrativa è priva di qualsiasi potere discrezionale e negli stessi limiti opera anche il controllo giurisdizionale non potendo essere autorizzate proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali e condizioni legislativamente imposte, con l'ulteriore corollario che la motivazione del provvedimento giudiziale di convalida della proroga del trattenimento deve accertare la specificità dei motivi adottati a sostegno della richiesta, nonché la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio (Cass., 7 gennaio 2021, n. 82; Cass., 28 febbraio 2019, n. 6064). E ciò tenuto conto anche della specificità delle condizioni giustificative del trattenimento dello straniero previste dalla legge per la concessione delle diverse proroghe e della rigida predeterminazione dei tempi di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 286/1998, sia nella fase autorizzativa relativa alla scansione temporale iniziale di trenta giorni (art. 14, commi 2, 3 e 4) sia nella fase, eventuale, di proroga (art. 14, comma 5) (così, Cass. 15647/2021)”*.

4.2.2. L'assenza di ragionevoli prospettive di esecuzione del rimpatrio

Principio generale che vincola l'adozione e il mantenimento del trattenimento è **l'esistenza di una “prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto dallo Stato di origine o di provenienza”** (art. 14, c. 5-bis, D. Lgs. 286/98⁴⁶).

⁴⁵ Fascicolo n. 155.

⁴⁶ Si tratta della norma che recepisce norma di recepimento l'art. 15, par. 4, Direttiva 115/2008/CE, che così recita: *“Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata”*.

In particolare, qualora *“dalle circostanze concrete non emerga più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito (...) il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni”* (art. 14, c. 5-bis, D. Lgs. 286/98). La previsione costituisce applicazione del principio generale secondo il quale *“Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio”* (art. 15, par. 1, Direttiva 115/2008/CE); la stessa vieta, dunque, l'adozione o il mantenimento di tale misura nel caso in cui l'esecuzione dell'allontanamento non costituisca un'ipotesi concreta. Il giudice della convalida, e dunque anche della proroga, è pertanto tenuto a verificare sempre l'esistenza di tale requisito, dovendo rifiutare la convalida o la proroga allorché ne ravvisi l'insussistenza.

Cassando un provvedimento del Giudice di Pace di Torino adottato il 12 novembre 2021, la Suprema Corte ha affermato che l'art. 14, c. 5-bis, D. Lgs. 286/98, *“vieta, dunque, l'adozione o il mantenimento di tale misura nel caso in cui l'esecuzione dell'allontanamento non costituisca un'ipotesi concreta. Il giudice della convalida, e dunque anche della proroga, è pertanto tenuto a verificare sempre l'esistenza di tale requisito, dovendo rifiutare la convalida o la proroga allorché ne ravvisi l'insussistenza”*.

Nel caso di specie lo straniero era oggetto di un terzo trattenimento, disposto a due mesi dal precedente rilascio, per un totale di 148 giorni decorsi senza l'emersione di un singolo elemento utile ai fini dell'identificazione del medesimo. A fronte della richiesta di prima proroga della restrizione avanzata dalla Questura di Torino, in quanto *“l'accertamento della sua identità e/o nazionalità presenta gravi difficoltà; l'acquisizione dei documenti di viaggio idonei al suo rimpatrio presenta gravi difficoltà”*, il giudice di prime cure concede la proroga *“alla luce della richiesta di identificazione inoltrata dalla P.A. in data 19/10/2021 alla Rappr. Diplomatica del Senegal e tenuto conto che non è stata concessa, allo stato degli atti, alcuna sospensiva”*.

Nel ricorso per cassazione la difesa affermava che *“Tra le condizioni legislativamente imposte rientra la necessità che una seppur minima possibilità di rimpatrio debba esistere al momento della convalida e/o della proroga, e non in un momento futuro e incerto. La massima invasività del trattenimento amministrativo si legittima unicamente con l'immediata eseguibilità del rimpatrio, mentre nel caso in cui manchi qualunque ragionevole prospettiva di allontanamento lo straniero deve essere rilasciato e gli deve essere notificato l'ordine di allontanamento dal territorio nazionale entro il termine di 7 giorni ex art. 14, c. 5-ter, D. Lgs. 286/98”*. La Suprema Corte censurava il decreto di proroga in quanto *“Il giudice della convalida, e dunque anche della proroga, è pertanto tenuto a verificare sempre l'esistenza di tale requisito, dovendo rifiutare la convalida o la proroga allorché ne ravvisi l'insussistenza (...) il Giudice di Pace, pur avendo il ricorrente fornito concreti e specifici elementi (costituiti dall'inutile decorso di ben 5 mesi di trattenimento nella totale assenza*

di collaborazione da parte delle autorità del Paese di origine) dai quali era evincibile la mancanza di ragionevoli prospettive di esecuzione della sua espulsione, ha concesso la seconda proroga astenendosi dall'indicare in base a quali concreti elementi potesse ritenersi probabile l'identificazione dello straniero e l'acquisizione di documentazione idonea per il rimpatrio e limitandosi a richiamare le informative sollecitate e a dare atto della ulteriore richiesta di identificazione inoltrata dalla P.A. in data 19/10/2021 alla Rappr. Diplomatica del Senegal”.

4.2.3. La manifesta illegittimità dei provvedimenti presupposti

Sebbene l'oggetto immediato della convalida giudiziaria sia costituito dal decreto di trattenimento, la Corte costituzionale insegna che in tale sede il giudice è chiamato ad esercitare *“un controllo giurisdizionale pieno (...) che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione – l'accompagnamento alla frontiera – che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento”*. Il sindacato giurisdizionale, dunque, *“deve essere esteso oltre che all'esistenza ed efficacia del provvedimento espulsivo anche alla verifica della sussistenza di condizioni di manifesta illegittimità del medesimo, in quanto indefettibile presupposto della disposta privazione della libertà personale”* (Cass., n. 17407/14).

In diverse udienze esaminate nell'ambito del presente rapporto, la difesa deduce la **manifesta illegittimità dei provvedimenti presupposti al trattenimento**, e in particolare l'errata contestazione della sottrazione ai controlli di frontiera in presenza del rilevamento fotodattiloscopico in occasione dell'ingresso in Italia⁴⁷.

Il profilo è decisivo *“poiché le ipotesi di violazione che possono giustificare l'espulsione sono rigorosamente descritte dalla vigente normativa, configurandosi il provvedimento espulsivo come atto a contenuto vincolato, la materia d'indagine è costituita dalla sussistenza della specifica ipotesi contestata all'espellendo ed assunta a dichiarato presupposto dell'espulsione; ne consegue che, disposta tale ultima misura per essersi lo straniero sottratto ai controlli di frontiera e verificata, in fatto, l'insussistenza, di una tale circostanza, l'espulsione non può essere confermata dal giudice”* (Cass., n. 3694/13); infatti, *“la fattispecie dell'ingresso clandestino nel territorio dello Stato, con sottrazione ai controlli di frontiera può essere integrata quando non sia stato effettuato alcun controllo sull'ingresso dello straniero nel territorio nazionale da parte delle autorità preposte”* (Cass. n. 19868/18), e *“in tanto si può parlare di ingresso clandestino nel territorio dello*

⁴⁷ Su 67 casi in cui veniva sollevata l'erroneità del provvedimento presupposto, 53 riguardavano l'errata contestazione della sottrazione ai controlli alla frontiera.

Stato, con sottrazione ai controlli di frontiera, in quanto dalle autorità preposte non venga effettuato alcun controllo sull'ingresso dello straniero" (Cass. n. 20668/05).

Per tali motivi la Corte di cassazione annullava il decreto emesso il 17 luglio 2020 dal Giudice di Pace di Torino, che convalida il trattenimento adottato in seguito a un'espulsione per sottrazione ai controlli di frontiera, nonostante agli atti fosse provata la sottoposizione dello straniero ai rilievi fotodattiloscopici al momento dello sbarco: *"Il ricorrente non si sarebbe, dunque, "sottratto ai controlli di frontiera", come prevede la disposizione normativa posta a fondamento del decreto di espulsione, essendo stato un controllo invece effettuato, pur occasionalmente collegato all'operazione di soccorso marittimo. Il giudice di pace avrebbe dunque dovuto darsi carico delle considerazioni del ricorrente, accertando i fatti posti a loro fondamento. L'omissione di tale accertamento rende assolutamente inadeguata la motivazione del provvedimento di proroga" (Cass., n. 5402/22).*

4.2.4. La mancata trasmissione dei provvedimenti presupposti

Ulteriore tema ricorrente tra le argomentazioni difensive attiene alla **mancata trasmissione di tutti gli atti relativi alla procedura di rimpatrio**, in particolare quelli anteriori al decreto ablativo immediato presupposto del trattenimento, al fine di esaminarne la manifesta illegittimità. A fronte di un orientamento restrittivo, secondo il quale il sindacato del giudice della convalida non si estende ai provvedimenti anteriori di espulsione o respingimento (da ultimo, Cass., nn. 12886/23, 23882/23, 30181/23), la Suprema Corte cassa il decreto del Giudice di Pace di Torino dell'8 novembre 2021, che convalida il trattenimento nonostante l'omessa trasmissione degli atti relativi alla prima espulsione da parte della Questura di Torino: *"tale mancanza, evidentemente, impediva al giudice investito della convalida qualsiasi controllo effettivo in ordine non solo all'esistenza ma anche alla non manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione con accompagnamento adottato dal questore, così incorrendo nel vizio di motivazione apparente" (Cass., n. 13051/23).*

Inoltre, anche nel caso in cui a un primo ordine di allontanamento, rimasto inattuato, non sia seguita l'adozione di un secondo decreto di espulsione, come imposto dall'art. 14, c. 5-bis, D Lgs. 286/98, ma sia stato emesso direttamente un ordine di trattenimento, quest'ultimo non può essere convalidato e la relativa eccezione deve essere valutata dal Giudice di Pace: *"Il difensore del trattenuto, innanzi al giudice del merito, con la memoria all'uopo depositata, ha eccepito - si ribadisce - non già propriamente l'illegittimità del decreto di espulsione bensì l'illegittimità - seppur derivata, in dipendenza della necessità di adozione di un nuovo decreto di espulsione - del decreto di trattenimento (cfr. ricorso, pagg. 3 - 4), con susseguente preclusione ai fini della proroga del relativo termine di efficacia (...) Su tale scorta non può che opinarsi nel senso che - in parte qua - la*

motivazione dell'impugnato dictum è del tutto incongrua (se non addirittura "apparente"). Invero la motivazione dell'impugnato provvedimento risulta del tutto avulsa dalla specifica proiezione dell'eccezione sollevata dal ricorrente, con la quale, appunto, non era stata addotta l'illegittimità della originaria espulsione, bensì era stata prospettata la necessità dell'emissione di un nuovo decreto espulsivo – ulteriore rispetto al precedente rimasto inottemperato – che valesse a giustificare il trattenimento" (Cass., n. 22354/23).

Nel decreto oggetto della decisione, emesso l'11 febbraio 2022, il Giudice di Pace di Torino respinge la deduzione difensiva, tra l'altro, in quanto *"come emerso in udienza, il trattenuto non ha proposto opposizione ex art. 13 comma 8° del TUI sicché l'eccezione relativa all'espulsione non è accoglibile in questa sede"*. Sul punto la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che *"la disapplicazione opera in relazione ad atti amministrativi illegittimi anche se divenuti intangibili per mancata impugnazione, mentre rimane esclusa in conseguenza del giudicato amministrativo che abbia accertato la legittimità dell'atto della PA (Corte cass. 1^a sez. 3.2.1997 n. 982; id. 1^a sez. 8.1.2003 n. 60; id. 2^a sez. 4.2.2005 n. 2213 ; id. SU 22.3.2006 n. 6265)"* (Cass., n. 19337/11). Pertanto, salva la prova del passaggio in giudicato della pronuncia che attesta la legittimità di un atto amministrativo, lo stesso è disapplicabile anche se non oggetto di impugnazione.

4.2.5. La pericolosità sociale⁴⁸

Un numero significativo di decreti di espulsione posti alla base dell'ordine di trattenimento (169) discendono da una valutazione di *"pericolosità sociale"* dello straniero (art. 13, c. 2, lett. c), D. Lgs. 286/98), mentre 22 provvedimenti di espulsione risultano emessi a titolo di misura di sicurezza ai sensi dell'art. 235 c.p.

Nella maggior parte dei casi le Prefetture **giustificano il giudizio di pericolosità limitandosi a una parafrasi del testo legislativo**, senza alcuna verifica in concreto dell'attualità del pericolo affermato, e ricorrendo a formule stereotipate. In molti casi, infatti, i provvedimenti di espulsione includono un mero elenco di precedenti penali o di segnalazioni di polizia, peraltro senza specificare se l'ipotesi di reato si fosse concretizzata in una condanna definitiva. La maggior parte dei reati menzionati sono legati al patrimonio (furto, ricettazione, rapina, detenzione illecita e spaccio di sostanze stupefacenti). Molti degli stranieri oggetto dei provvedimenti ablativi – nel 50% provenienti dal Marocco – sono privi di un alloggio e di un lavoro stabile. Una parte di questi ha

⁴⁸ Paragrafo redatto da Giulia Actis Alesina.

subito espulsioni pregresse (13%), mentre coloro che provengono dal carcere costituiscono il 34% del totale degli stranieri considerati pericolosi⁴⁹.

L'esame dei provvedimenti conferma la tendenza dei Giudici di Pace a non contestare le valutazioni di pericolosità formulate dalla pubblica amministrazione, sebbene limitate ai termini sopra ricordati. Due dati spiccano per eloquenza:

- a) la richiesta di convalida basata sulla pericolosità sociale viene rigettata in soli 14 casi (7%);
- b) la motivazione del decreto di convalida risulta individualizzata, senza cioè ricorso a formule standardizzate, in soli 20 casi (11%).

Nelle rare occasioni in cui il Giudice di Pace entra nel merito delle valutazioni dell'amministrazione, ciò accade a seguito di specifiche deduzioni difensive (le cui opposizioni "con motivazione" ricorrono nel 61% dei casi). Ciononostante, i tempi estremamente compressi del giudizio di convalida, il ricorso agli indici presuntivi della pubblica amministrazione e la mancanza agli atti della documentazione relativa ai precedenti della persona rendono estremamente difficile un'adeguata difesa⁵⁰.

5. Le decisioni del Giudice di Pace

5.1. I procedimenti di convalida del trattenimento

Quanto agli esiti delle udienze di convalida, **il 92% (865 fascicoli su 938) si conclude con la convalida del trattenimento**; solo in 69 casi il Giudice di Pace rigetta la richiesta della Questura. Inoltre, in 2 casi il Giudice dichiara non luogo a provvedere in quanto lo straniero è dimesso prima dell'udienza⁵¹ mentre in altri 2 casi si dichiarava incompetente, disponendo la trasmissione degli atti al Tribunale⁵².

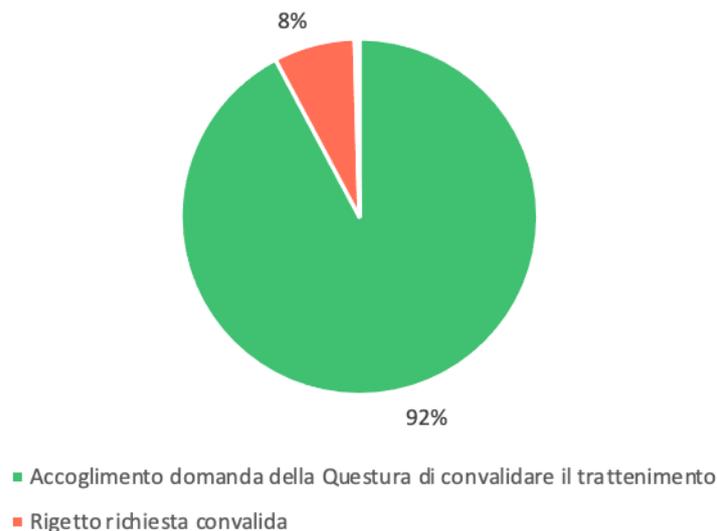
Grafico n. 9: percentuale dei provvedimenti di accoglimento/rigetto in sede di convalida

⁴⁹ Non si tratta di un dato certo, vista l'omessa indicazione o la difficile identificabilità nel fascicolo di tale informazione.

⁵⁰ Si veda *supra*, paragrafo 3.1.

⁵¹ Fascicoli nn. 22 e 57.

⁵² Fascicolo n. 115, lo straniero risulta essere richiedente la protezione internazionale. Fascicolo n. 357, risulta pendente un procedimento ex art. 31, c. 3 D. Lgs. 286/98 dinanzi al Tribunale per i Minorenni.



Le motivazioni dei provvedimenti di accoglimento della richiesta di convalida si limitano a **una formula di stile nell'83% dei casi** (722 fascicoli su 865)⁵³.

Figura n. 1: esempio di provvedimento di convalida "standard"

IL GIUDICE, rilevato che ~~sussistono/non sussistono~~ i presupposti di cui all'art. 13 del D. LGS 286/98, atteso che:

non sono emersi elementi tali da far ritenere manifestamente illegittimo il decreto di espulsione nè sono state documentate circostanze di cui all'art. 19 T.U.I

che sussistono altresì i presupposti di cui al successivo art. 14

al momento non è disponibile idoneo vettore ed è necessario acquisire documento valido per l'espatrio

P.Q.M.

Convalida/~~non convalida~~ - il provvedimento del Questore di _____ emesso il _____

⁵³ In 2 casi nel fascicolo non è presente il provvedimento del giudice di Pace. L'esito è riportato sulla copertina del fascicolo (Fascicoli nn. 762 e 761). In 4 casi la motivazione riportata nel provvedimento risulta illeggibile (Fascicoli nn. 782, 784, 785 e 786).

Si tratta di motivazioni che non contengono alcuna argomentazione né un iter logico-giuridico, prive di qualsiasi riferimento al caso di specie, anche nel caso di contestazioni avanzate dalla difesa⁵⁴. In ben 395 procedimenti il difensore si oppone alla convalida del trattenimento deducendo specifiche eccezioni, che tuttavia non trovano considerazione nei decreti dell'autorità giudiziaria⁵⁵.

In altri casi nel provvedimento viene semplicemente richiamato il verbale di udienza, anche qualora lo stesso non contenga argomentazioni giuridiche ma semplicemente la formula: *"Il GdP dispone la convalida del trattenimento"*⁵⁶.

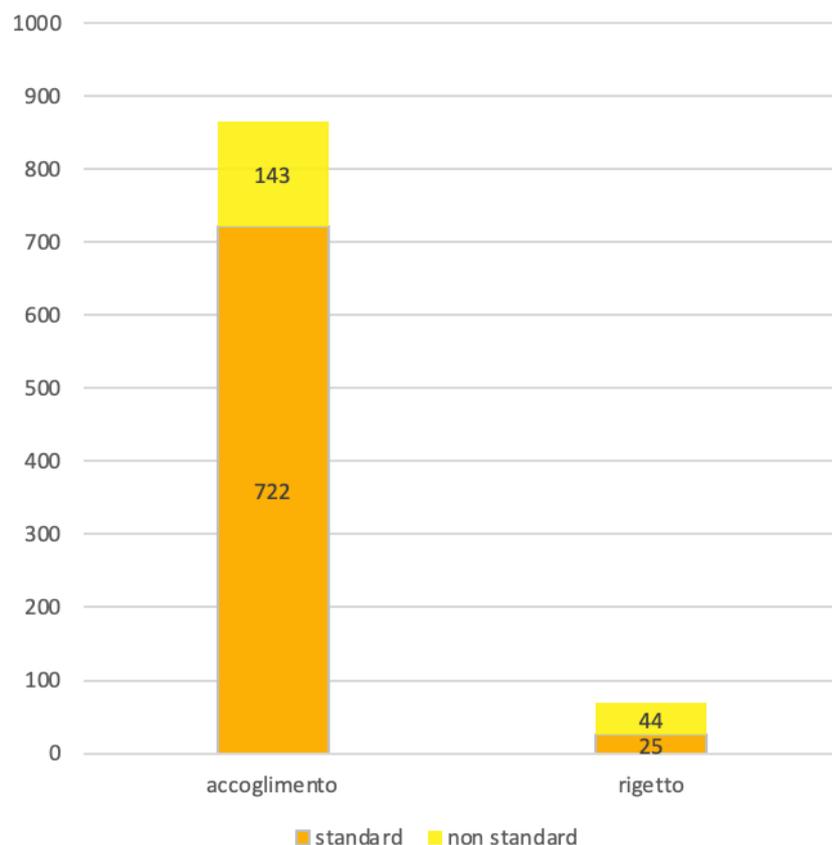
Soltanto nel 17% dei casi (143 fascicoli) il Giudice di Pace motiva la convalida replicando alle deduzioni svolte dalla difesa.

Grafico n. 10: distribuzione motivazioni "standard" e "non standard" in sede di convalida

⁵⁴ Di regola, la formula di stile consiste nella seguente dicitura: *"IL GIUDICE, rilevato che sussistono i presupposti di cui all'art. 13 del D. Lgs 186/98, atteso che non sono emersi elementi tali da far ritenere manifestamente illegittimo il decreto di espulsione nè sono state documentate circostanze all'art.19 T.U.I.", oppure "privo di documenti per l'identificazione", di seguito, "che sussistono altresì i presupposti di cui al successivo art. 14" in quanto, alternativamente "non è disponibile idoneo vettore ed è necessario acquisire documento valido per l'espatrio" oppure "pericolo di fuga" oppure "dovendosi identificare il trattenuto", P.Q.M, Convalida il provvedimento del Questore di... (Fascicoli nn. 45 e 29).*

⁵⁵ Per quanto riguarda gli altri fascicoli che si concludono con la convalida del trattenimento, in 246 fascicoli la difesa si rimette mentre nei restanti 80 l'avvocato si oppone alla convalida del trattenimento senza alcuna specifica motivazione.

⁵⁶ *Ex plurimis*, Fascicolo n. 346.



Diversamente, nel caso di rigetto della richiesta di convalida l'attività difensiva sembra incidere sull'esito: su un totale di 69 decisioni di non convalida, in 62 casi il Giudice di Pace accoglie l'eccezione difensiva, di regola relativa alla manifesta illegittimità del provvedimento presupposto in quanto adottato nei confronti di stranieri regolarmente soggiornanti.

5.2. I provvedimenti di proroga del trattenimento

Le udienze di prima proroga del trattenimento (440 fascicoli) – fondate sulla sussistenza di *“gravi difficoltà nell'accertamento dell'identità e della nazionalità o nell'acquisizione di documenti per il viaggio”*⁵⁷ – si concludono **nel 90% dei casi (396 fascicoli) con l'accoglimento della richiesta avanzata dalla Questura**. In particolare, 310 decisioni (78%) recano motivazioni standard⁵⁸.

⁵⁷ Art. 14, c. 5, D. Lgs. 286/98.

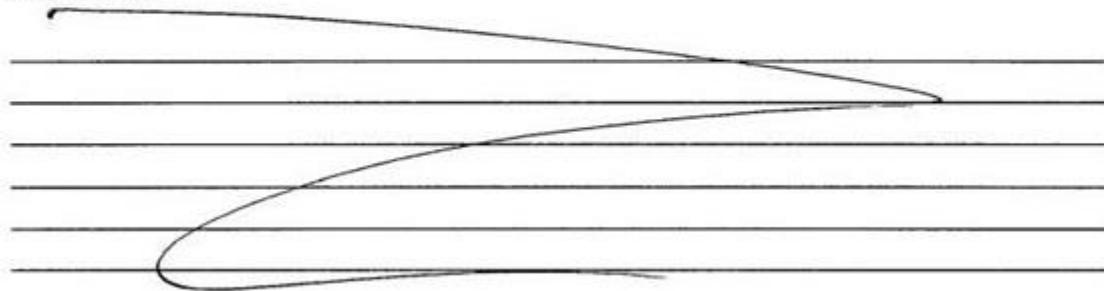
⁵⁸ Le formule utilizzate sono: *“Vista la richiesta formulata del Questore di Torino ai sensi dell'art. 14 c. 5, D. Lgs. 286/98 come modificato dalla L. 94/09 ai fini della proroga del trattenimento dello straniero _ nato in _ il _ presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri “Brunelleschi” di Torino; Visto il provvedimento emesso dal Questore di _ il _ relativo al trattenimento dello straniero presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri “Brunelleschi” di Torino; Visto il provvedimento di convalida di tale trattenimento emesso dal Giudice di Pace di _ in data _; Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano, unitamente al verbale d'udienza odierno, Letto l'art. 14, co. 5 T.U. 286/98 e successive modifiche PROROGA Il periodo di trattenimento del Sig. _ presso il locale del C.P.R. “Brunelleschi” di Torino per ulteriori 30 giorni decorrenti dalla data di scadenza”* (Fascicolo n. 153) oppure *“Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano”* (Fascicolo n. 611),

Figura n. 2: esempio di provvedimento di proroga "standard"

Visto il provvedimento emesso dal Questore di _____ il _____ relativo al
trattenimento dello straniero presso il Centro di Permanenza per i Rimpatri
'Brunelleschi' di Torino;

Visto il provvedimento di convalida di tale trattenimento emesso dal Giudice di Pace di
Torino in data _____

Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si
richiamano.



Letto l'art.14, co.5 T.U. 286/98 e successive modifiche

PROROGA

Di ulteriori giorni **trenta** il periodo di trattenimento del predetto straniero presso il C.P.R.
'Brunelleschi' di Torino.

Solamente in 44 casi la richiesta di proroga è respinta dal Giudice di Pace.

In ragione dell'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui le proroghe del trattenimento successive alla prima devono essere fondate "su elementi concreti dai quali si ritiene probabile l'identificazione dello straniero ovvero sia necessario organizzare il rimpatrio" (Cass., n. 15647/21⁵⁹) – e ciò anteriormente alla pubblicazione del D.L. 124/23⁶⁰ – il

"Ritenute fondate le motivazioni della Questura di Torino che qui integralmente si richiamano, ritenuta infondata l'eccezione della difesa del trattenuto, la P.A si è attivata e permane la necessità di organizzare il rimpatrio" (Fascicolo n. 557).

⁵⁹ La Corte di cassazione evidenziava come il Giudice di Pace non avesse specificato quali fossero gli indici concreti dai quali aveva desunto la sussistenza di elementi tali da far ritenere necessario, ai fini identificativi, il trattenimento "limitandosi, con motivazione inesistente, a ritenere fondate le motivazioni della Questura di Torino, richiamata integralmente unitamente al verbale di udienza del 1 aprile 2020". Proseguiva la Corte sottolineando come nel caso di specie "il provvedimento di proroga, redatto su modulo prestampato non reca alcuna specifica motivazione in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui al D. Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, avuto riguardo in particolare alla mancata valutazione della idoneità, ai fini della identificazione dello straniero, della richiesta di rilascio lasciata passare alla Rappresentanza diplomatica del (OMISSIS) in Torino, a fronte della proroga già intervenuta in data 2 marzo 2020".

⁶⁰ Secondo la nuova versione dell'art. 14, c. 5, D. Lgs. 286/98, in vigore dal 20 settembre 2023, le richieste di proroga del trattenimento presuppongono "la mancata collaborazione dello straniero o dello Stato di provenienza, alla luce del compimento di ogni ragionevole sforzo".

divario tra accoglimenti e rigetti delle richieste risulta meno netto: il Giudice di Pace accoglie infatti la richiesta della Questura nel 65% dei casi (138 fascicoli su 211), mentre nei restanti 73 fascicoli la proroga viene rifiutata. In 59 fascicoli il rigetto è dovuto alla mancanza di elementi concreti di fini dell'identificazione, principio consolidatosi nella giurisprudenza del Giudice di Pace di Torino a partire dal mese di ottobre del 2022.

Infine, dei 26 procedimenti di terza proroga, 19 si concludono con l'accoglimento della richiesta della Questura e 7 con il rigetto, con conseguente rilascio del trattenuto.

Conclusioni

L'indagine sulla giurisdizione del Giudice di Pace di Torino in materia di trattenimento amministrativo conferma le gravi carenze già denunciate nel rapporto pubblicato nel 2017: nell'83% dei decreti di convalida e nel 78% di quelli di prima proroga, il Giudice si limita ad accogliere la richiesta della Questura senza offrire alcuna argomentazione, nemmeno nei casi in cui la difesa motiva la propria opposizione. Il 64% delle udienze di convalida non supera i dieci minuti di durata, il 35% non raggiunge i cinque.

A partire dal 2018, i decreti di convalida e proroga del Giudice di Pace di Torino sono stati regolarmente sottoposti all'esame della Corte di cassazione, *"organo supremo della giustizia, [che, n.d.r.] assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge"* (art. 65, R.D. 12/41).

Le circa 150 pronunce della Suprema Corte riguardanti i provvedimenti dell'autorità torinese ed emesse tra il 2020 e il 2023 descrivono una giurisprudenza ancora assopita, incapace di garantire effettività alla tutela del diritto alla libertà degli stranieri. Su tutti, spicca un dato: su 75 ricorsi in cui veniva contestata l'assenza della motivazione, in ben 53 pronunce (vale a dire nel 70% dei casi) la Corte cassava il decreto del Giudice di Pace di Torino perché viziato da una motivazione apparente, quella cioè *"recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento"* (Cass., SU, n. 22232/16) e quando non del tutto priva di argomentazioni la Corte rilevava tuttavia che in 18 casi non raggiunge nemmeno la soglia del cd. minimo costituzionale.

A ciò si aggiungono altre 6 pronunce di annullamento per omessa pronuncia, in quanto *"il giudice di pace per nulla ha fatto luogo ad una approfondita disamina logico - giuridica, tale da lasciar trasparire il percorso argomentativo seguito (cfr. Cass. 21.7.2006, n. 16672)"* (Cass., n. 19617/23).

Il dovere di motivare qualunque provvedimento giudiziario è espressione di un principio costituzionale (art. 111, Cost.) ancora più urgente nell'ambito del trattenimento, poiché il rifiuto di motivazione priva lo straniero del diritto di conoscere le ragioni della propria restrizione. Le severe censure del Giudice di legittimità descrivono efficacemente il sonno della giurisprudenza locale e il costante ricorso a formule di stile: *"la convalida è stata decisa con provvedimento immotivato,*

reso all'esito dell'udienza, alle ore 10,53, del seguente tenore: "Il Giudice convalida". Cinque minuti dopo, alle 10,58, il Giudice di pace aggiunge una nota motivazionale, in parte prestampata, dalla quale si ricava esclusivamente che sussistono i requisiti di cui al D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13 e 14, senza neppure indicare quale sia, tra i tanti elencati nell'art. 13, il motivo di espulsione (...) Né il giudice di pace prende in esame in alcun modo, anche solo per disattenderle, le allegazioni del ricorrente -svolte anche a verbale - circa l'esistenza di ragioni di avvicinamento familiare. La motivazione risulta essere, pertanto, ampiamente al di sotto del "minimo costituzionale" (Cass. Sez. U. nn. 8053 e 8054/2014; Cass. n. 25216/2014; Cass. n. 9253/2017; Cass. Sez. U n. 17619/2017; Cass. n. 16611/2018)" (Cass., n. 18227/22).

Le medesime carenze vengono evidenziate in relazione ai provvedimenti riguardanti la proroga del trattenimento: *"Nel caso di specie, la convalida della proroga del trattenimento è stata decisa con provvedimento immotivato, reso all'esito dell'udienza, del seguente tenore: "Il Giudice dispone la proroga di giorni quindici" e seguito da una nota motivazionale, in parte prestampata, dalla quale si ricava esclusivamente che sussistono i requisiti di cui al D. Lgs. n. 286 del 1998, art. 14, comma 5, nè il Giudice di pace prende in esame in alcun modo, anche solo per disattenderle, le allegazioni del ricorrente - svolte anche a verbale circa l'esistenza di ragioni di inespellibilità e di rischio in caso di rientro in patria a causa di attacchi militari nella zona di provenienza"* (Cass., n. 18939/22).

Anche nei casi in cui la difesa motiva la propria opposizione la Corte di cassazione *"evidenzia l'apparenza della motivazione, atteso che il giudice di pace non prende in esame le allegazioni del ricorrente svolte anche a verbale e trascritte in ricorso (fol. 3), circa l'insussistenza di una ragionevole prospettiva di allontanamento dal territorio nazionale, stante il lungo periodo già trascorso in attesa della documentazione identificativa e la reiterazione del trattenimento in ragione del medesimo decreto di espulsione oltre il termine massimo consentito se non per affermarne, in maniera apodittica e laconica, l'inconferenza"* (Cass., n. 18937/22).

La Suprema Corte stigmatizza, così, una giurisprudenza balbettante, spesso muta, incapace di prendere posizione e di sanzionare i vizi dell'operato della pubblica amministrazione.

La lettura dei decreti emessi nel 2022/2023 dal Giudice di Pace di Torino conferma la generale resistenza al recepimento dei principi affermati dalla Corte di cassazione. I due ambiti in cui l'orientamento dell'Ufficio ha fatto registrare un *revirement* – il rifiuto della seconda proroga in assenza degli elementi concreti ai fini dell'identificazione e il rifiuto di convalida o proroga in caso di manifesta illegittimità del provvedimento presupposto adottato sulla base di una fattispecie erronea – rappresentano approdi tardivi e parziali, in un contesto ancora profondamente segnato da elementi patologici: l'estrema brevità delle udienze, la limitata istruttoria, l'abituale ricorso a formule seriali e standardizzate senza alcun riferimento individuale nonché la mancata considerazione delle deduzioni difensive. Adempimenti minimi, oltre che *"elemento essenziale di*

ogni decisione di carattere giurisdizionale" (Cass., SU, n. 1093/47), ancora assenti in molti provvedimenti esaminati, sebbene "l'omissione di qualsiasi motivazione in fatto e in diritto costituisce una violazione di legge di particolare gravità" (Ibidem).

Di questa gravità, e della sofferenza che comporta, sono intrise le pagine di questo resoconto.