

# Osservatorio sulla giurisprudenza del Giudice di Pace in materia di immigrazione

Rapporto sui provvedimenti di convalida e proroga del trattenimento emessi dal Giudice di Pace di Bari

Giuseppe Campesi - Piero Donadio  
Marzo 2015

## SOMMARIO

---

LA RICERCA	3
I PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO	5
CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE “TRATTENUTA”	8
LE UDIENZE E IL CONTRADDITTORIO	12
GLI ESITI E LE MOTIVAZIONI	19
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	24

## La ricerca

Il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" ha svolto un'analisi dei provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento nel CIE di Bari Palese emessi dall'Ufficio del Giudice di Pace di Bari nel periodo tra il mese di ottobre e il mese di novembre 2013.

La ricerca si è svolta in tre fasi principali.

Durante la *prima fase*, dal giugno al luglio 2014, si è provveduto all'acquisizione degli estremi dei fascicoli interessati ed alla scansione degli stessi. Questa prima fase della ricerca si è svolta presso la sezione denominata "Ufficio Immigrati", composta da 23 giudici con sede nella sezione penale del GdP di Bari.

In forza dell'Autorizzazione n. 7/2011 al trattamento dei dati a carattere giudiziario da parte di privati, di enti pubblici economici e di soggetti pubblici (G.U. n. 162 del luglio 2011) rinnovata in data 28/12/2012 e regolamentata dalle Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità d'informazione giuridica, del 2 dicembre 2010 (Gazzetta Ufficiale n. 2 del 4 gennaio 2011), l'Università degli Studi di Bari ha presentato, nel gennaio 2014, una richiesta di accesso per ragioni di documentazione giuridica ad atti giudiziari depositati presso la cancelleria del GdP di Bari. A fronte di tale istanza, il Dirigente amministrativo dell'Ufficio ha concesso l'autorizzazione, a condizione che l'accesso ai dati fosse senza oneri aggiuntivi per l'Ufficio e nel rispetto della normativa sulla privacy. L'Ufficio ha mostrato un atteggiamento di grande disponibilità, consentendo un'adeguata fruizione degli spazi di archivio, pur in una situazione di complessità organizzativa dovuta al riordino del locale mandamento.

### Convalide dei trattenimenti nel CIE di Bari Palese

Totale fascicoli analizzati	96	
Totale procedimenti di convalida	96	
Periodo di riferimento	dal 02-10-2013	al 29-11-2013
RG di riferimento	dal n. 7765/2013	al n. 9501/2013

### Proroghe dei trattenimenti nel CIE di Bari Palese

Totale fascicoli analizzati	46	
Totale procedimenti di proroga	99	
Periodo di riferimento	dal 02-10-2013	al 27-11-2013
RG di riferimento	dal n. 7726/2013	al n. 9376/2013

Nel complesso sono stati raccolti 96 provvedimenti di convalida, inclusi in 96 fascicoli relativi al periodo tra il 2 ottobre 2013 e il 29 novembre 2013. In questo caso, sebbene come vedremo il provvedimento di allontanamento presupposto sia stato sovente emesso da un'autorità che ha sede in una provincia diversa da quella in cui ha sede il CIE di Bari Palese, il Giudice della convalida è ovviamente sempre il GdP di Bari. Non così nel caso delle proroghe, che sono spesso relative a trattenuti la cui convalida (e sovente anche i primi provvedimenti di proroga), è stata decretata presso altre sedi e solo successivamente hanno raggiunto il CIE di Bari Palese. Nello specifico,

abbiamo analizzato 99 provvedimenti di proroga, raccolti in 46 fascicoli relativi al periodo che va dal 2 ottobre 2013 al 27 novembre 2013, di questi solo il 72% era relativo a trattenuti che avevano subito la convalida presso il GdP di Bari.

**Tab. 1: Dettaglio delle udienze di proroga analizzate**

	Prima	Seconda	Terza	Quarta	Quinta	Sesta
Valori assoluti	33	31	19	12	3	1
%	33,3%	31,3%	19,2%	12,1%	3,0%	1,0%

Durante la *seconda fase* della ricerca, dall'ottobre al dicembre 2014, si è provveduto all'analisi dei provvedimenti raccolti utilizzando una scheda di rilevazione in cui a partire da ciascun provvedimento, identificato tramite il numero di Ruolo generale, sono state raccolte informazioni relative:

- al provvedimento presupposto (tipo di allontanamento; luogo di emissione; data di emissione);
- all'udienza (data, durata, luogo);
- alle parti processuali ed al contraddittorio (difesa, eccezioni della difesa, richieste della Questura, presenza del trattenuto; dichiarazioni del trattenuto; presenza dell'interprete);
- alle caratteristiche socio-anagrafiche del trattenuto;
- allo status giuridico del trattenuto;
- all'esito del procedimento ed alla qualità della motivazione.

Una ultima sezione della scheda di rilevazione era dedicata a "note" di tipo qualitativo ed è stata in prevalenza utilizzata per raccogliere dati non immediatamente operazionalizzabili, come i brani di provvedimenti particolarmente significativi, nonché per effettuare una sintetica e puntuale ricostruzione della vicenda giuridica di ogni singolo trattenuto.

L'esame del materiale dei provvedimenti è stato grandemente facilitato dalla metodologia di organizzazione dei fascicoli adottata dal GdP di Bari, che usa raccogliere in un unico faldone identificato da un singolo numero di Ruolo l'insieme dei provvedimenti e dei documenti che afferisce alla vicenda processuale di ogni singolo trattenuto. In questo modo è stato possibile avere a disposizione in ciascun fascicolo l'intera documentazione, dai procedimenti di allontanamento presupposti, sino all'ultimo provvedimento di proroga, di tutti i trattenuti che hanno fatto ingresso nel CIE di Bari Palese tra il 2 ottobre 2013 e il 29 novembre 2013.

L'analisi dei verbali di Udienza e dei relativi provvedimenti è stata inoltre facilitata dall'uso di moduli prestampati la cui intestazione e strutturazione differisce a seconda che si tratti di un verbale da utilizzarsi per le convalide o per le proroghe. Ciò consente di intuire *prima facie* il tipo di udienza e la fase della procedura. I verbali raccolgono altresì, in buona evidenza, informazioni relative alla data ed alla durata dell'udienza, alle richieste degli intervenuti, nonché le eventuali dichiarazioni del trattenuto e la motivazione del provvedimento, cui il prestampato riserva uno spazio apposito. Occorre segnalare, tuttavia, che il prestampato dei verbali utilizzati per le proroghe non prevede uno spazio dedicato alla raccolta delle eventuali dichiarazioni del trattenuto.

La *terza* ed ultima fase, dal dicembre 2014 al febbraio 2015, è servita per analizzare e rielaborare sotto forma di tabelle e grafici i dati raccolti, nonché le annotazioni di tipo qualitativo contenute nella voce “note”.

I risultati preliminari di tale attività d’analisi sono offerti nel presente rapporto, che è organizzato secondo uno schema che segue la sequenza logica del procedimento e dal provvedimento di allontanamento, che costituisce il presupposto del trattenimento, giunge fino all’esito dei procedimenti di convalida e di proroga. Il rapporto darà per scontato il riferimento alla normativa vigente, limitandosi a quelle considerazioni necessarie a rendere intelligibili i principali risultati della ricerca anche ai non addetti ai lavori. L’analisi che segue ha inoltre un taglio prevalentemente *sociologico*, il suo scopo è quello di mettere in evidenza le linee di tendenza generali che caratterizzano lo svolgimento delle udienze di convalida e di proroga presso il GdP di Bari, non scendere nel merito di una valutazione *giuridica* dei singoli casi. Anche laddove riferimenti di carattere qualitativo a particolari vicende processuali e/o provvedimenti saranno effettuati, ciò sarà perché considerati particolarmente esemplificativi di una linea di tendenza comunque suffragata anche dai dati di tipo quantitativo.

## I provvedimenti di allontanamento

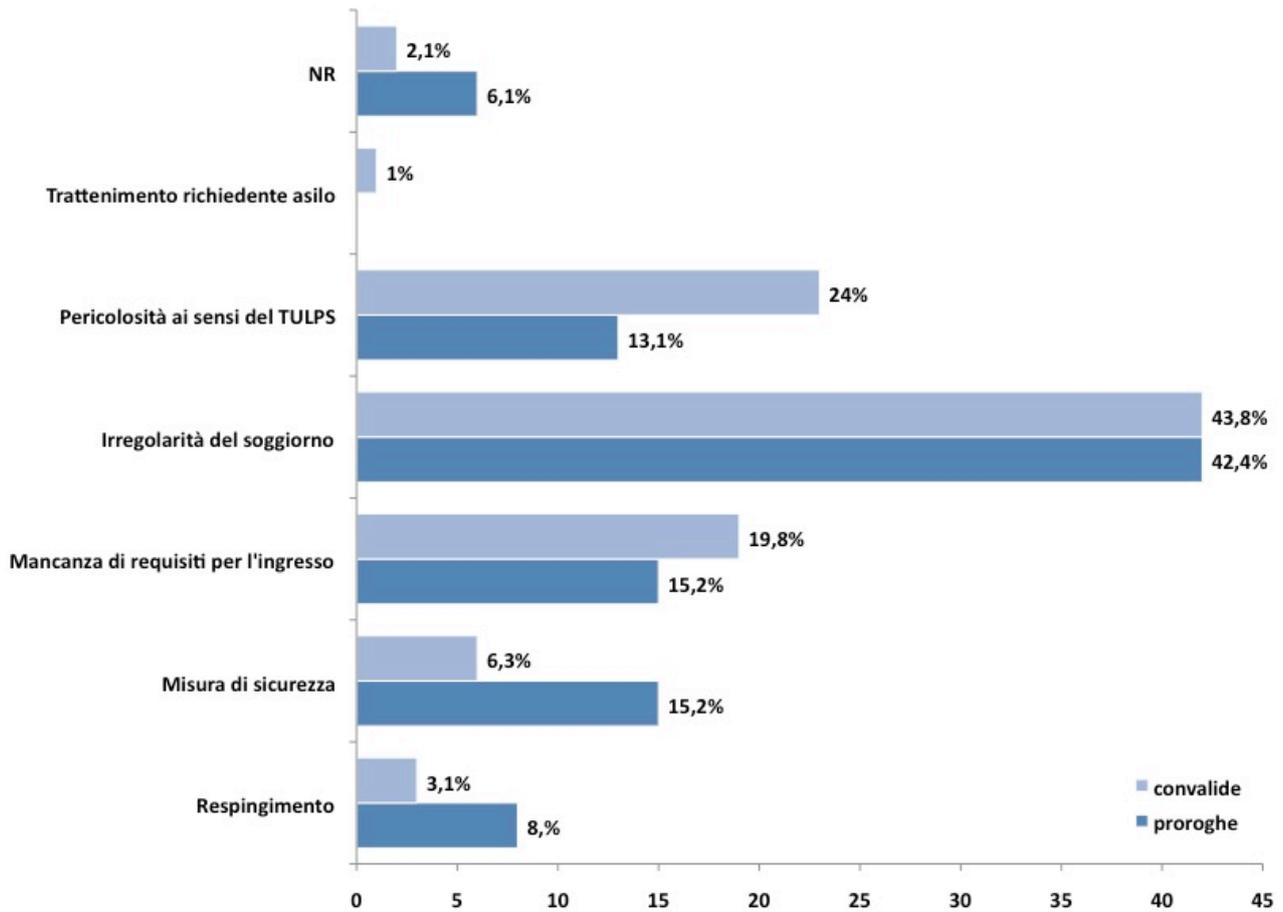
I fascicoli conservati presso il GdP di Bari includevano, come accennato, tutta la documentazione relativa a ciascun trattenuto. È stato così possibile analizzare, oltre ai provvedimenti di convalida e di proroga, anche numerosi provvedimenti di allontanamento che ci offrono un quadro analitico interessante relativo alla tipologia di provvedimento che prevale nel caso delle convalide e nel caso delle proroghe, oltre a fornirci alcune indicazioni circa la provenienza della popolazione trattenuta nel CIE di Bari Palese.

Nella fattispecie, appare evidente come la maggior parte dei trattenuti abbia subito un provvedimento di espulsione ai sensi dell’art. 13 comma 2(b) D.lgs n. 286/1998, per irregolarità del soggiorno sul territorio italiano, anche se c’è da segnalare una certa rilevanza dei provvedimenti di allontanamento il cui fondamento risiede in una valutazione della pericolosità sociale del trattenuto, sia essa effettuata dall’Autorità giudiziaria, come nel caso delle espulsioni a titolo di misura di sicurezza ai sensi dell’art. 15 D.lgs n. 286/1998, o amministrativa, come nel caso dell’espulsione per motivi di pericolosità sociale ai sensi dell’13 comma 2 lett. (c). Queste due fattispecie di espulsione riguardano nel complesso il 28% delle convalide e il 30% delle proroghe.

Un dato significativo è quello relativo alla provincia in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento, che indica chiaramente come il CIE di Bari venga utilizzato come luogo di trattenimento per immigrati fermati in diverse zone d’Italia, con una leggera preponderanza delle province che si collocano nel Sud e nelle isole. La struttura è solo in misura marginale destinata al trattenimento di immigrati fermati in provincia di Bari o sul territorio pugliese. Ciò incide inevitabilmente sul diritto degli stranieri trattenuti a mantenere i contatti con il mondo esterno, dato che coloro che giungono a Bari da altre province avranno una maggiore difficoltà nel mantenere le relazioni con i loro parenti ed amici, sovente anche con i loro legali di fiducia. Diversamente, nel caso delle proroghe prevalgono i trattenuti la cui udienza di convalida si è svolta presso il GdP di Bari, anche se si segnala la presenza significativa di trattenuti provenienti da CIE ubicati in Sicilia (12,2%), oltre che dal CIE di Torino (10,1%). Le ragioni dei trasferimenti non sono sempre chiare ed accanto agli spostamenti dovuti a disordini e problemi di convivenza di vario genere, emerge dai verbali che il CIE di Bari funge in qualche misura da “hub” per il rimpatrio dei

cittadini diretti verso l'Albania o la Georgia, due delle nazionalità più rappresentate come vedremo.

**Grafico 1: Tipologia provvedimento presupposto**



**Tab. 2: Luogo in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento (convalide)**

Provincia in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento			Area in cui è stato emanato il provvedimento di allontanamento		
	Valori assoluti	%		Valori assoluti	%
Bari	13	13,5%	Nord	33	34,4%
Milano	10	10,4%	Centro	25	26,0%
Perugia	8	8,3%	Sud e isole	35	36,5%
Cosenza	5	5,2%	NR	3	3,1%
Cagliari	4	4,2%			
Firenze	4	4,2%			
Padova	4	4,2%			
Aquila	3	3,1%			
Lecco	3	3,1%			

Napoli	3	3,1%
Ferrara	2	2,1%
Forlì/Cesena	2	2,1%
Modena	2	2,1%
Pescara	2	2,1%
Teramo	2	2,1%
Varese	2	2,1%
Altre province	24	25,0%
NR	3	3,1%

**Tab. 3: GdP di Convalida nelle udienze di proroga**

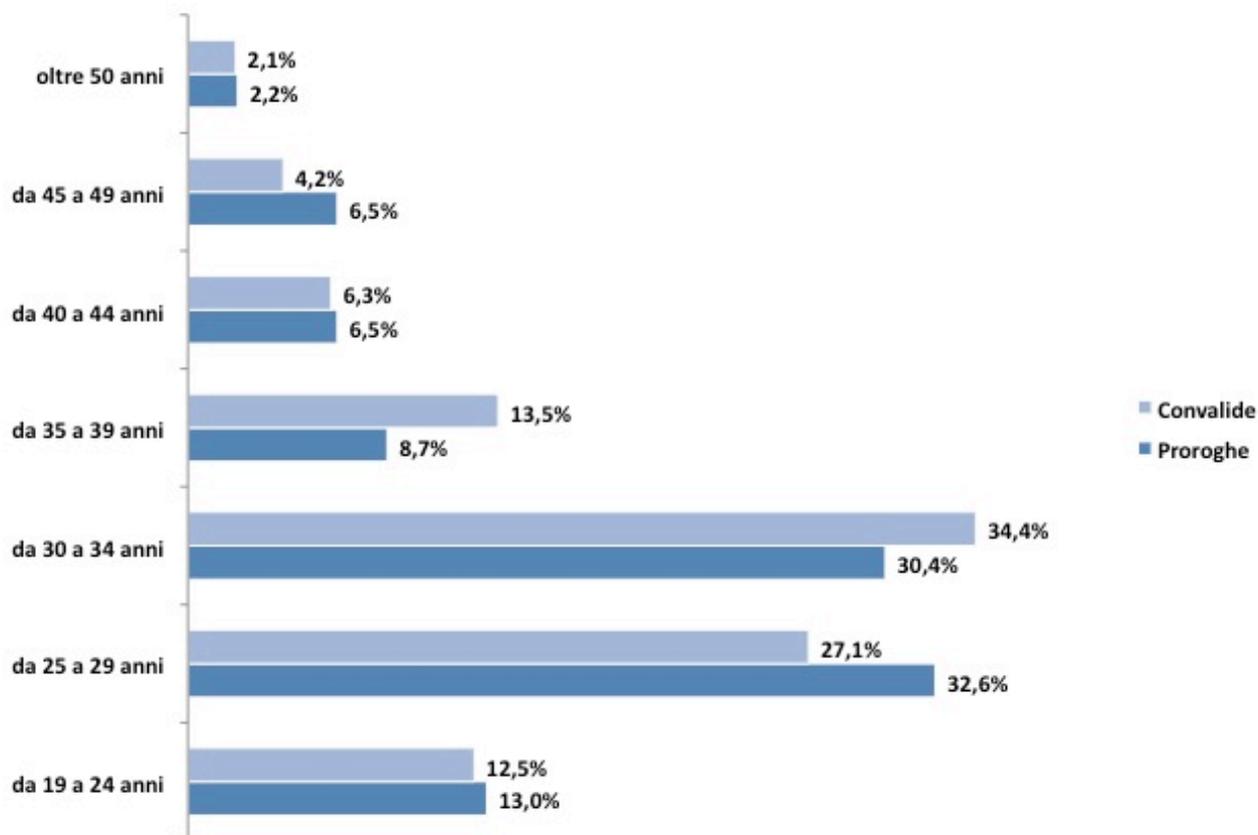
	Valori assoluti	%
Bari	72	72,7%
Torino	10	10,1%
Caltanissetta	6	6,1%
Trapani	6	6,1%
Roma	3	3,0%
Milano	2	2,0%

Per quanto riguarda la sussistenza del rischio di fuga, che com'è noto costituisce ai sensi dell'art. 13 co. 4-bis D.Lgs. 286/1998, che ha recepito l'art. 3 par. 7 della direttiva 2008/115/CE, uno dei requisiti che legittima il ricorso all'espulsione con accompagnamento coatto alla frontiera, e dunque anche la possibilità di ricorrere al trattenimento nelle more dell'esecuzione del provvedimento di allontanamento, si può rilevare come i provvedimenti adottati dalle Questure riportino nella totalità dei casi una sequenza prestampata di circostanze che replicano fedelmente quelle previste dal dettato normativo. Tale lista, che le Questure si limitano a spuntare laddove ravvisino la presenza di una delle circostanze elencate, consente all'autorità di effettuare un giudizio di presunzione del rischio di fuga, che andrebbe invece ai sensi direttiva 2008/115/CE valutato nel caso specifico in base a criteri obiettivi ed elementi concreti. La motivazione della sussistenza del rischio di fuga passa così dall'essere un elemento costitutivo del provvedimento la cui valutazione è *uti singuli* ad una clausola di stile prestampata, ribaltando sostanzialmente l'onere della prova. In presenza di una o più circostanze tra quelle elencate dalla normativa, sarà lo straniero a dover dimostrare di non aver intenzione di far perdere le sue tracce provando a smentire gli astratti indici di rischio utilizzati dalla Questura. Non è un caso se, a seguire, la valutazione di rischio effettuata dalle autorità amministrative non venga mai messa in questione dai GdP in sede di convalida. La griglia di elementi presuntivi costituisce una vera e propria gabbia epistemologica, che imprigiona il ragionamento dei Giudici all'interno di parametri di valutazione del rischio fissati *ex ante*.

## Caratteristiche della popolazione “trattenuta”

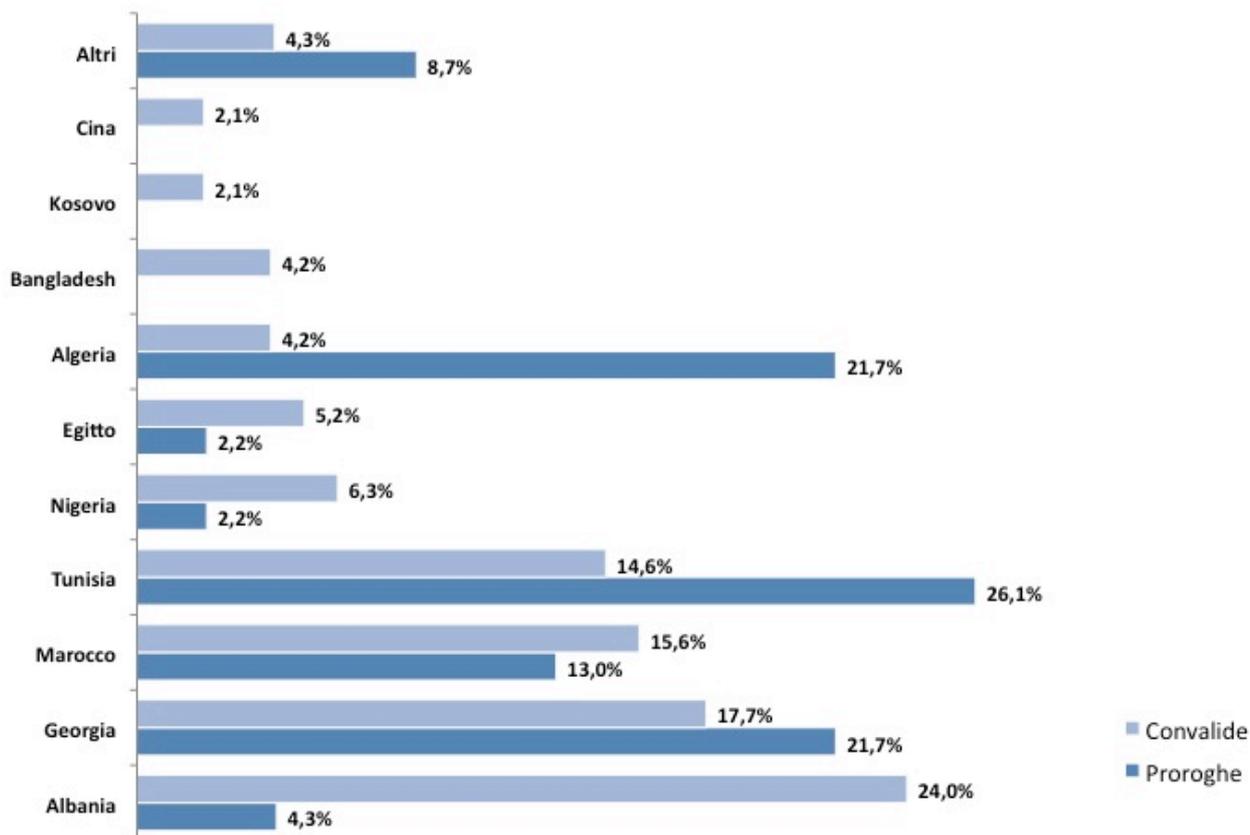
I fascicoli contenevano informazioni molto ricche sulle caratteristiche socio-anagrafiche e la posizione giuridica dei trattenuti, tali dati consentono di gettare uno sguardo su un campione significativo degli stranieri transitati dal CIE di Bari Palese e valutare quali fattori incidano maggiormente sulla probabilità di subire una convalida o una proroga del provvedimento di trattenimento.

Grafico 2: Età dei trattenuti



La popolazione trattenuta è in linea di massima una popolazione giovane, dato che oltre il 60% del campione era composto da stranieri che avevano meno di 35 anni di età, in cui le nazionalità più rappresentate sono senza dubbio Algeria, Tunisia, Marocco e Georgia. Da un confronto tra i dati relativi alle nazionalità preponderanti nel caso delle convalide e delle proroghe, appare evidente come gli stranieri che rischiano di subire periodi più lunghi di trattenimento siano i cittadini algerini, tunisini e georgiani, mentre quelli che hanno una maggiore probabilità di essere rimessi in libertà o rimpatriati più in fretta appaiono essere i cittadini albanesi e marocchini. Ciò appare chiaramente dal Grafico 3, in cui l'incidenza delle nazionalità menzionate varia significativamente, aumentando o diminuendo, a seconda che si tratti di procedure di convalida o di proroga. Ciò ha probabilmente molto a che fare con la qualità delle relazioni diplomatiche che l'Italia intrattiene con i rispettivi paesi, relazioni che in alcuni casi rendono più facile, in altri ostacolano, l'esecuzione dei provvedimenti di allontanamento.

Grafico 3: Nazionalità dei trattenuti



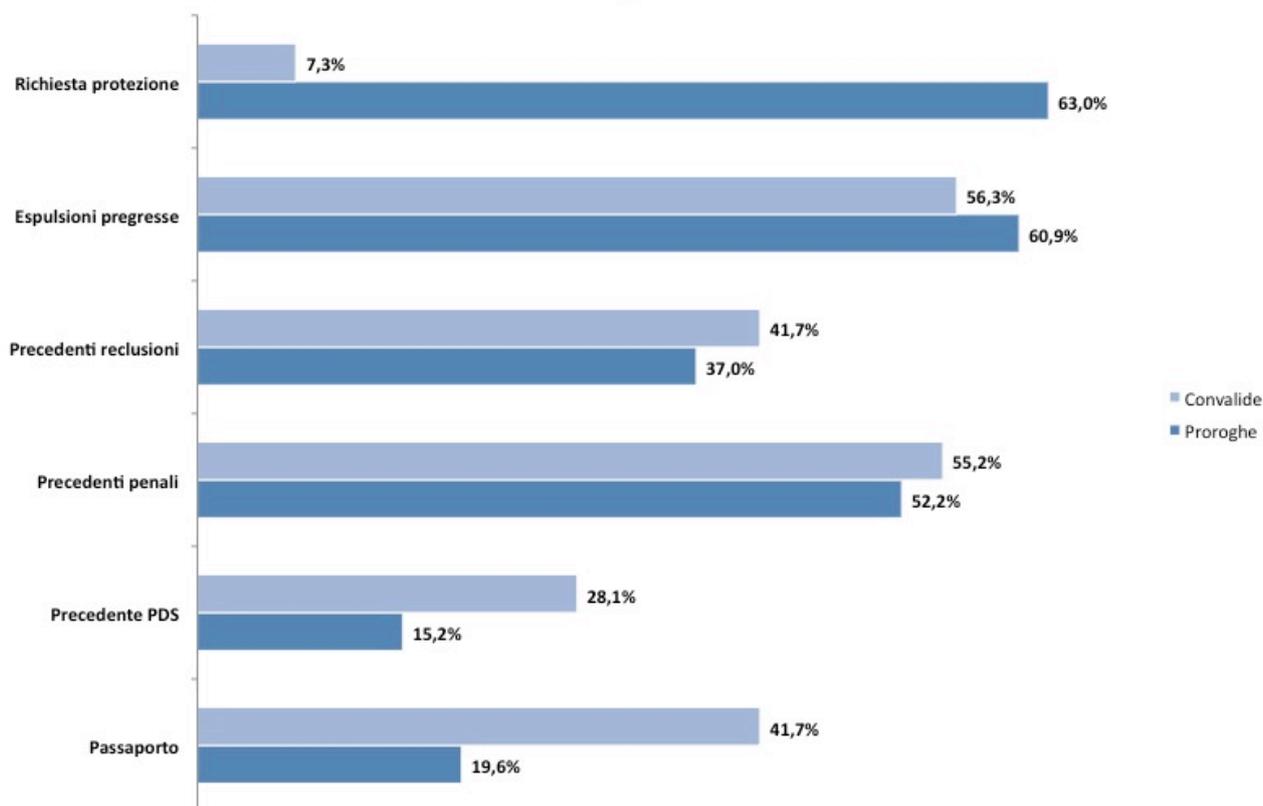
I dati relativi al periodo di ingresso in Italia, laddove disponibili, si riferiscono in prevalenza alle dichiarazioni del trattenuto medesimo, le quali non sempre sono congruenti con le informazioni in possesso delle Questure, relative a precedenti penali o a contatti pregressi con l’Autorità di Pubblica Sicurezza in occasione di fermi per identificazione, denunce, eccetera. Non in tutti i fascicoli analizzati è stato possibile risalire alla data di ingresso in Italia dello straniero e, laddove si registrava una incongruenza tra le dichiarazioni di quest’ultimo e i riscontri documentali allegati dalla Questura, abbiamo privilegiato quest’ultimo dato. La nostra analisi evidenzia la significativa incidenza di stranieri da lungo tempo, in molti casi addirittura più di dieci anni, presenti sul territorio italiano, che coprono quasi il 50% dei casi.

Tab. 4: Periodo di ingresso in Italia

	Convalide		Proroghe	
	Trattenuti	%	Trattenuti	%
prima del 1979	1	1,1%	1	1,2%
tra il 1980 e il 1989	4	4,4%	4	4,7%
tra il 1990 e il 1999	10	11,0%	11	12,8%
tra il 2000 e il 2009	38	41,8%	28	32,6%
tra il 2010 e il 2013	38	41,8%	42	48,8%
totale	91	100,0%	86	100,0%

Non sempre ciò è indice di una prolungata presenza irregolare sul territorio italiano. Come si evince dai dati sulla posizione giuridica riportati nel Grafico n. 4, molti degli stranieri trattenuti hanno avuto in precedenza un titolo di soggiorno e sono in possesso di un documento di identificazione. Appare evidente tuttavia come la macchina delle espulsioni giri in gran parte a vuoto, trovandosi a gestire vicende di cittadini stranieri già ripetutamente attinti da un provvedimento di allontanamento e in molti casi già transitati attraverso un periodo di trattenimento, senza che le autorità amministrative siano state in grado di dare esecuzione all'allontanamento. Ciò imporrebbe una seria riflessione sulla condizione degli stranieri "non-deportabili", che rischiano di restare intrappolati in un circuito vizioso fatto di reiterati provvedimenti di espulsione e trattenimento, oltre che di marginalità sociale e giuridica. Una riflessione che la Commissione europea aveva provato timidamente ad avviare nel 2010 con il primo dei suoi rapporti (European Commission, COM(2010) 214) sull'attuazione dello *European Pact on Immigration and Asylum* (Council of the European Union, 13440/08, Brussels, 24 September 2008), ricevendo una risposta di rigida chiusura da parte del Consiglio dell'Unione europea.

Grafico 4: Posizione giuridica del trattenuto

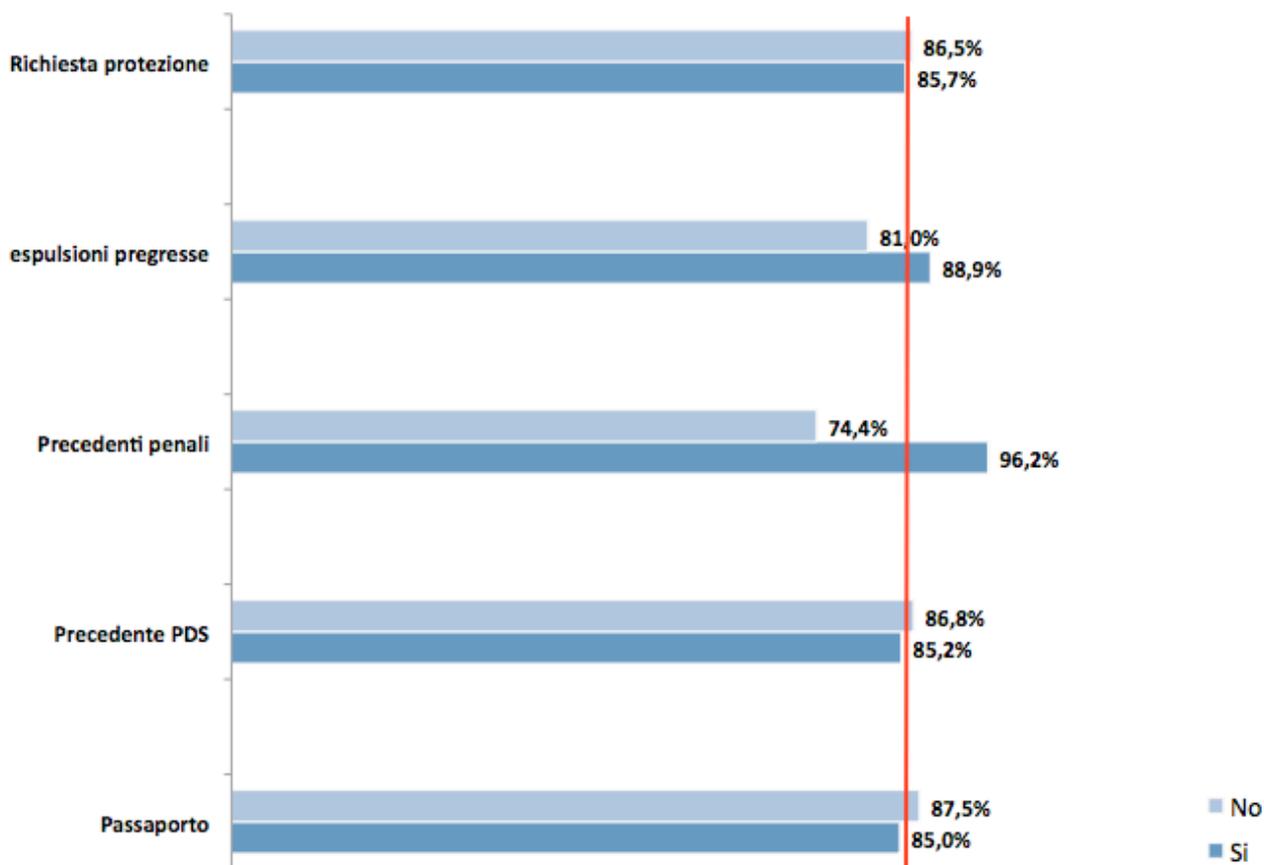


I dati sulla posizione giuridica dei trattenuti sembrano inoltre suggerire che alcuni fattori incidano maggiormente sulla probabilità del trattenimento (convalida) o sulla durata dello stesso (proroga). In particolare, abbiamo calcolato come la presenza, o l'assenza, di alcune condizioni relative allo status giuridico aumentino o diminuiscano la percentuale e delle convalide e delle proroghe subite in rapporto alla percentuale totale di provvedimenti di convalida e di proroga decretati, rappresentata nei Grafici n. 5 e 6 dalla linea rossa. Quello che si evince dalla nostra analisi è che precedenti penali ed espulsioni pregresse incidono significativamente sulla probabilità della

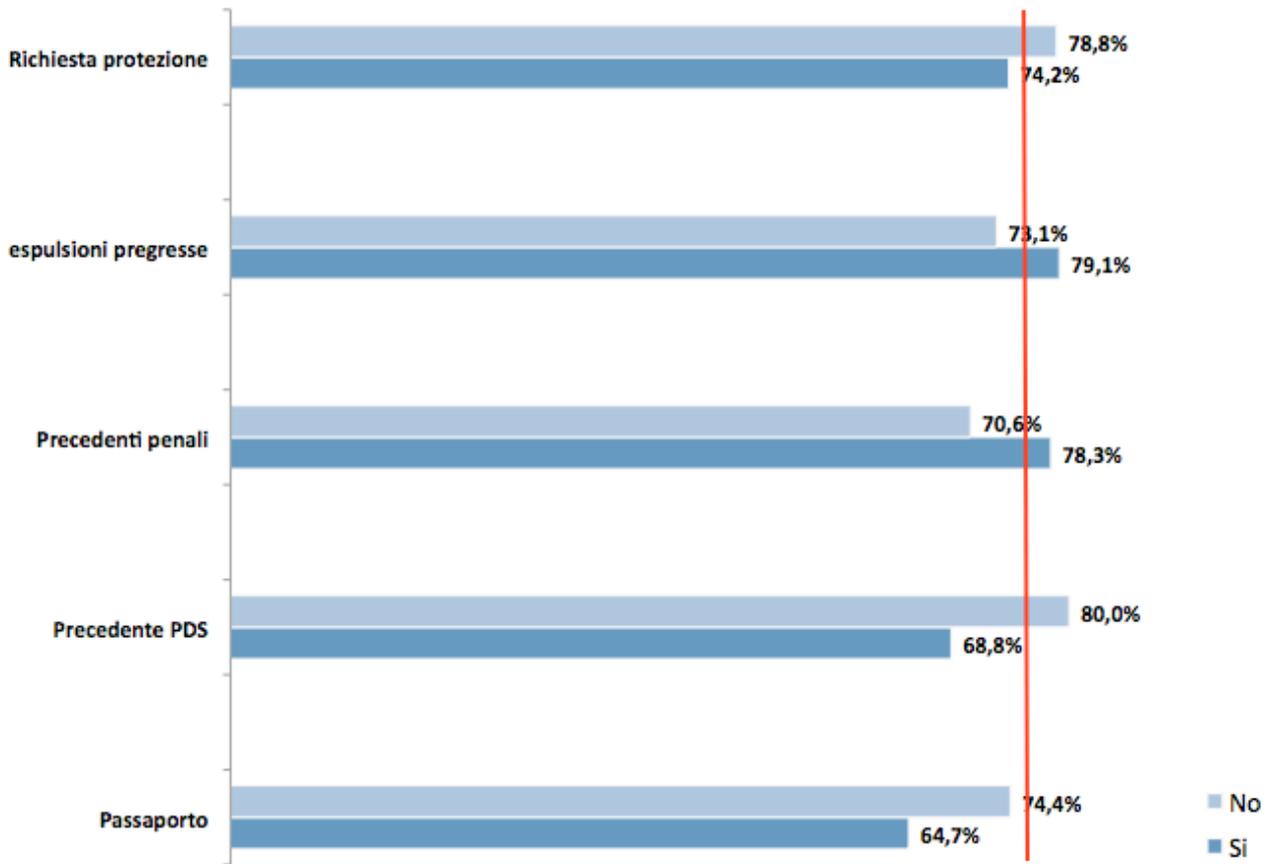
convalida, aumentandone in maniera sensibile la percentuale rispetto alla media generale, mentre appare avere una incidenza pressoché nulla il possesso del passaporto o di un precedente permesso di soggiorno, segno che questi non sono fattori che vengono comunemente tenuti in considerazione da parte del GdP nel giudicare sulle richieste di convalida. Nel caso delle proroghe il possesso di un precedente permesso di soggiorno o di un passaporto riduce, come prevedibile, la probabilità di subire un prolungamento del periodo di detenzione, anche se la percentuale delle proroghe non si abbatta in maniera davvero significativa, non scendendo mai al di sotto del 60%. Segno, forse, che la possibilità di identificare lo straniero non è ancora una condizione sufficiente a rendere eseguibile il provvedimento di allontanamento, la cui effettività dipende in ultima analisi dalla qualità delle relazioni diplomatiche tra l'Italia e i paesi di origine.

Si segnala infine il dato relativo alla richiesta di protezione internazionale, che aumenta la probabilità che gli stranieri vedano il loro periodo di trattenimento prorogato. Questo è già un primo indizio di come nella giurisprudenza del GdP di Bari la richiesta di protezione internazionale sia di fatto considerata un motivo che legittima l'adozione di un provvedimento di proroga, ma sulla questione avremo modo di tornare in seguito.

**Grafico 5: Incidenza posizione giuridica su probabilità convalida**



**Grafico 6: Incidenza posizione giuridica su probabilità proroga**



## Le udienze e il contraddittorio

Dai dati relativi alla nostra rilevazione, emerge come il 100% delle udienze si siano svolte presso la sede del CIE di Bari Palese, all'interno del quale esiste una sala nell'area amministrativa che viene utilizzata come aula d'udienza. Ciò riflette una prassi che è stata registrata anche presso altri GdP all'interno del cui mandamento insiste un CIE e che sembrerebbe essere avallata dall'art. 13 co. 5-ter del D.lgs 286/1998, laddove questo dice che al fine di garantire la tempestività della convalida le Questure forniscono al GdP "la disponibilità di un locale idoneo". Nel corso della nostra rilevazione abbiamo inoltre incontrato quattro casi in cui Giudice della proroga è stato il Tribunale in composizione Monocratica, conformemente al dettato dell'art. 21 d.lgs. 25/2008 che assegna a quest'organo la competenza a decretare la convalida o la proroga del trattenimento nel caso in cui lo stranero sia un richiedente asilo. Per quanto il campione non sia statisticamente rilevante, e non consenta dunque di trarre conclusioni in assenza di ulteriori informazioni circa la prassi generalmente seguita, occorre sottolineare come in tutti i casi in questione l'udienza di proroga si sia svolta presso i locali del CIE.

Al di là delle considerazioni di legittimità che sarebbe lecito svolgere circa una norma che sostanzialmente attribuisce agli organi dell'esecutivo il compito di organizzare gli spazi all'interno dei quali svolgere una funzione giurisdizionale, ci limitiamo qui a sottolineare alcuni degli inconvenienti che ciò determina. Per quanto tale soluzione faciliti la presenza di trattenuti, c'è da ritenere che la scarsa accessibilità del CIE di Bari Palese, ubicato alla periferia settentrionale della

città, in una struttura sostanzialmente invisibile socialmente, anche perché non servita dai mezzi pubblici, né segnalata dalle indicazioni stradali, ostacoli in maniera determinante l'esercizio del diritto di difesa da parte dei trattenuti. Come evidenzia la Tabella n. 5, molto spesso il trattenuto affronta il procedimento senza il supporto di un interprete, la cui assenza sovente non è giustificata nel verbale d'udienza. Altre volte, laddove un interprete è presente, risulta che a svolgere tali funzioni siano i mediatori culturali/linguistici già in servizio presso il CIE o, addirittura anche altri stranieri trattenuti presso la medesima struttura.

**Tab. 5: Caratteristiche delle udienze**

	Convalide Luogo udienza			Proroghe Luogo udienza		
	GdP	CIE	NR	GdP	CIE	NR
Valori assoluti	0	96	0	0	99	0
%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%

	Presenza trattenuto			Presenza trattenuto		
	NO	SI	NR	NO	SI	NR
Valori assoluti	0	96	0	0	99	0
%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%

	Presenza interprete			Presenza interprete		
	NO	SI	NR	NO	SI	NR
Valori assoluti	56	40	0	35	64	0
%	58,3%	41,7%	0,0%	36,5%	66,7%	0,0%

Ciò è già un chiaro indice del fatto che la scelta di tenere le udienze di convalida e di proroga nei locali del CIE finisce per amplificare le difficoltà nel reperire i professionisti necessari a rendere effettivo il diritto alla difesa. Ma è forse il dato sugli avvocati difensori quello che suscita maggiore perplessità. La difesa risulta essere nella (quasi) totalità dei casi di fiducia, anche se in genere dai documenti contenuti nei fascicoli è possibile evincere come le nomine siano 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 dei CIE. Ciò anche nei casi in cui il trattenuto possedeva già un suo difensore di fiducia a causa di pregresse vicende giudiziarie. In queste condizioni appare evidente come, almeno nei casi delle convalide, la difesa non sia nei fatti in condizione di preparare adeguatamente la tutela del suo assistito e si risolva in una difesa di fiducia solo formale. Inoltre, dai dati riportati nel Grafico n. 7 emerge come solo cinque avvocati siano stati presenti a più di una udienza di convalida o proroga, e come tra questi vi sia una schiacciante preponderanza di un difensore sugli altri, che ha sostanzialmente condotto la difesa in oltre il 60% delle udienze analizzate.

**Tab. 6: Caratteristiche della difesa**

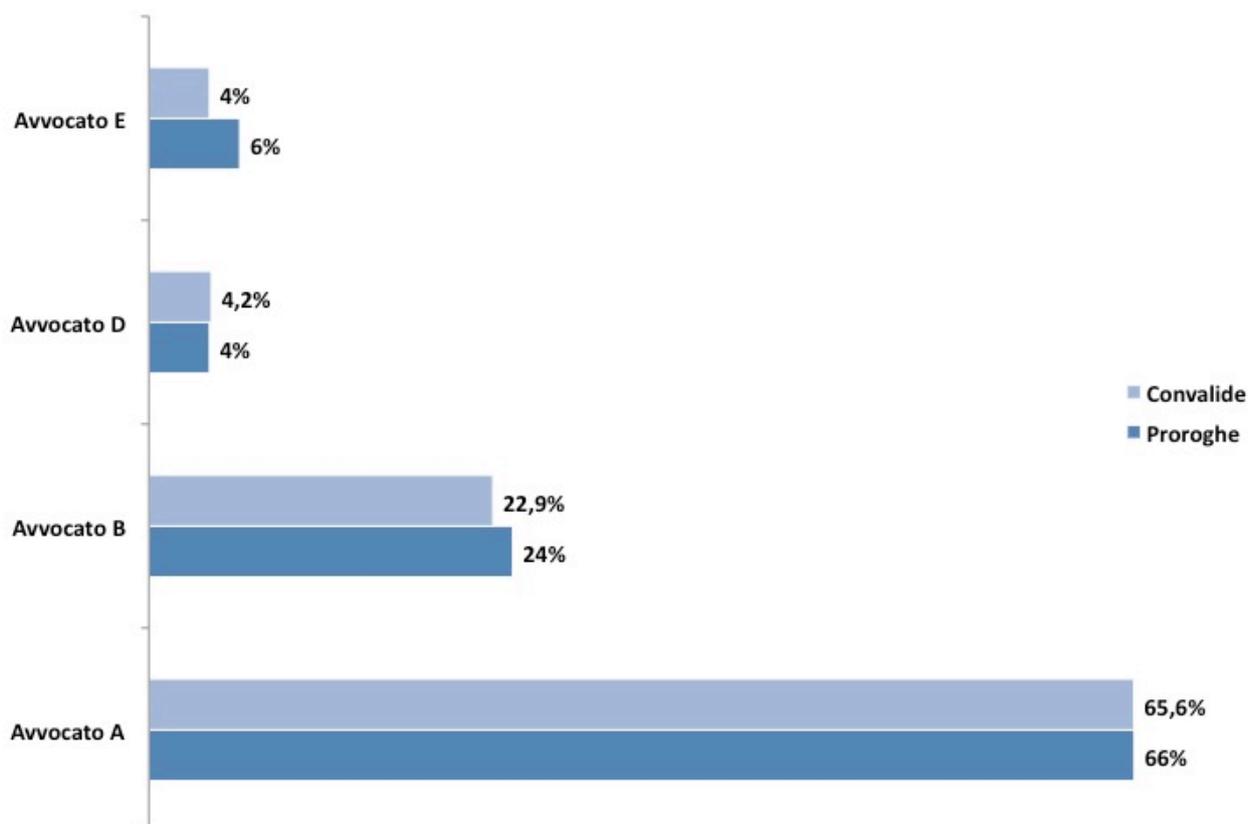
	Convalide Difesa			Proroghe Difesa		
	Ufficio	Fiducia	NR	Ufficio	Fiducia	NR
Valori assoluti	1	95	0	0	99	0
%	1,0%	99,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%

Gratuito Patrocinio	Gratuito Patrocinio
---------------------	---------------------

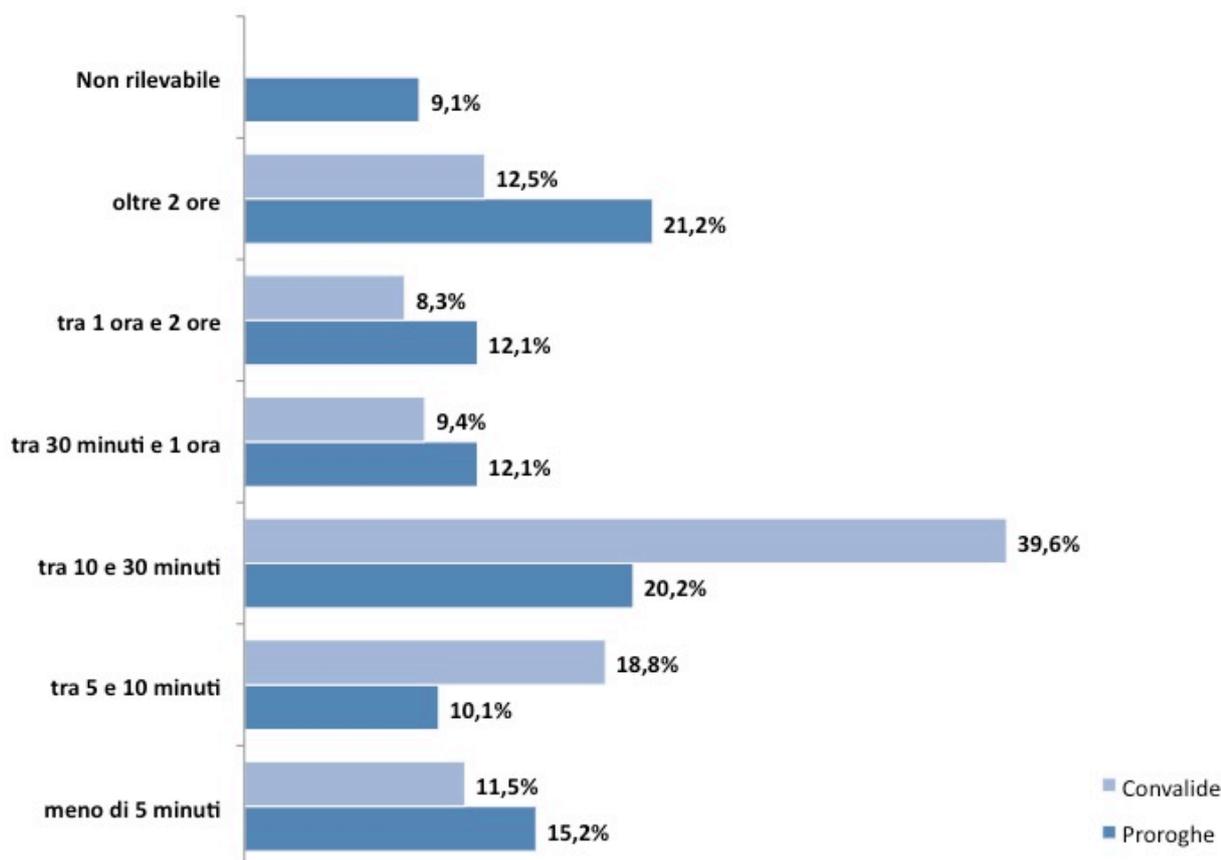
	Concesso	Non concesso	NR	Concesso	Non concesso	NR
Valori assoluti	93	3	0	95	0	4
%	96,9%	3,1%	0,0%	96,0%	0,0%	4,0%

Grafico 7: Avvocati con % delle presenze in udienza



Come spiegare l'egemonia dell'Avvocato A sulle convalide e le proroghe che si svolgono presso il GdP di Bari? Come accennato, dai fascicoli emerge che i conferimenti di incarico avvengono tutti sempre molto a ridosso dell'udienza e all'interno dei locali del CIE, sembrerebbe dunque potersi sostenere che l'avvocato in questione sfrutti la sua familiarità con il luogo per conquistarsi clientela. La dinamica sembra quella di un circolo virtuoso in cui da un assistito si arriva all'altro per il solo fatto di frequentare le strutture del CIE, luogo in cui si svolgono le udienze. Certamente è questa una questione che meriterebbe ulteriori approfondimenti. Non è chiaro ad esempio se gli informatori legali presenti nel CIE mettano a disposizione una lista di avvocati ai trattenuti, quanto questa lista sia ampia, oppure se gli avvocati in questione si garantiscano un sostanziale monopolio grazie ai rapporti che ormai intrattengono con Questura ed Ente gestore, o se, infine, tutto sia lasciato al passaparola tra i trattenuti all'interno del CIE. D'altra parte è anche discutibile il punto di vista a partire dal quale interpretare tali dati. In altre parole, il problema è rappresentato dal fatto che solo alcuni, due in particolare, avvocati egemonizzano la difesa della maggior parte dei trattenuti in occasione di udienze di convalida e di proroga, o dal fatto che gli altri avvocati del foro di Bari siano assenti dalla scena, mostrando evidentemente una scarsa attitudine a frequentare i locali del CIE e forse, in ultima analisi, uno scarso interesse per la tutela dei diritti di difesa di soggetti particolarmente deboli come gli stranieri trattenuti?

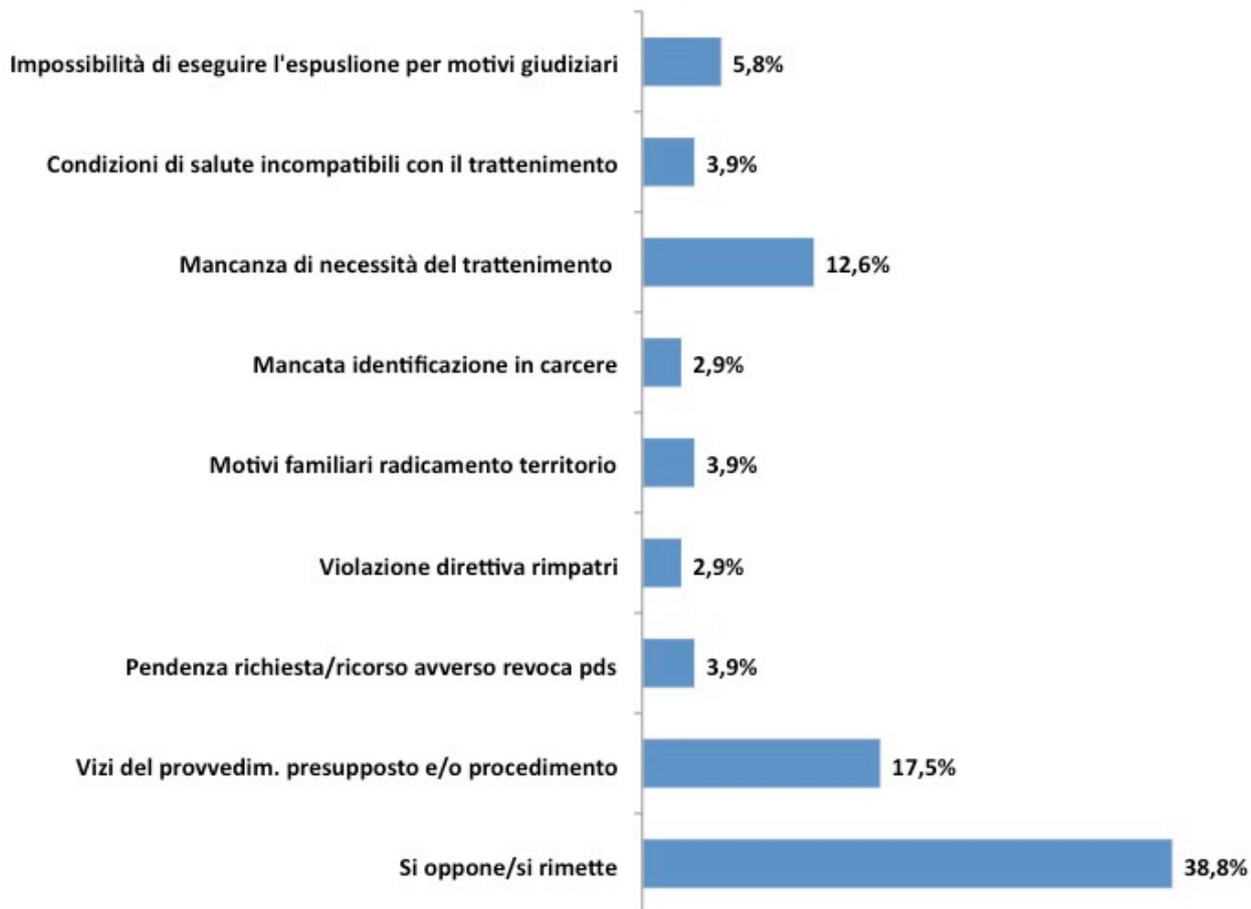
Grafico 8: Durata udienze



Altro aspetto che merita di essere sottolineato è il dato relativo alla durata delle udienze. Come accennato, i verbali riportavano quasi sempre l'orario di inizio e di conclusione dell'udienza, ciò ha consentito la raccolta di dati molto dettagliati circa la durata delle stesse. Due considerazioni ci preme qui effettuare riguardo ai dati presentati nel Grafico n. 8. In primo luogo vorremmo sottolineare l'incidenza che hanno le udienze di brevissima durata (sotto i 10 minuti), che riguardano il 25% delle proroghe e il 30% delle convalide. Un dato questo che segnala il carattere meramente amministrativo che assumono i procedimenti oggetto della nostra analisi, procedure in cui dovrebbe essere messo in questione attentamente da parte del Giudice l'esercizio delle prerogative sulla libertà personale degli stranieri che la legge attribuisce all'autorità amministrativa e che invece sembrano in gran parte risolversi in una revisione puramente formale del loro operato. In secondo luogo ci preme sottolineare la tendenza delle udienze di convalida a durare mediamente meno delle udienze di proroga. Il 69% delle prime dura infatti meno di 30 minuti, contro il 45% delle seconde. Ciò appare a prima vista un dato piuttosto insolito, soprattutto se si considera come normalmente l'udienza di convalida includa l'audizione del trattenuto, che in genere nel caso delle proroghe non prende mai la parola, ed implichi la necessità di un giudizio approfondito circa le ragioni che giustificano il ricorso ad un provvedimento privativo della libertà personale. Il dato è tuttavia almeno in parte dovuto alle incongruenze che è dato registrare nella verbalizzazione degli orari di inizio e di fine dell'udienza in numerosi verbali relativi ad udienze di lunga durata (oltre 1 ora), che prevalgono nel caso delle proroghe. Da un incrocio dei verbali si è infatti potuto verificare come nel 70% delle convalide il cui verbale riporta una durata superiore ad 1 ora, e nel 75% dei casi relativi alle proroghe, gli orari di

inizio o di fine delle udienze si sovrappongono con gli orari riportati nei verbali di altre udienze tenutesi nel medesimo giorno. Ciò è il segno che alcuni giudici tendono a verbalizzare l'orario di inizio e l'orario di conclusione della loro intera giornata di udienze, così facendo però essi finiscono per riportare il medesimo orario di inizio/fine su più verbali di udienza. Al di là di considerazioni circa la legittimità di una simile prassi, la circostanza induce senza dubbio a ridimensionare l'incidenza che le udienze di lunga durata hanno sul totale, dato che nella maggior parte di questi casi l'indicazione dell'orario di inizio e conclusione dell'udienza non è di fatto attendibile.

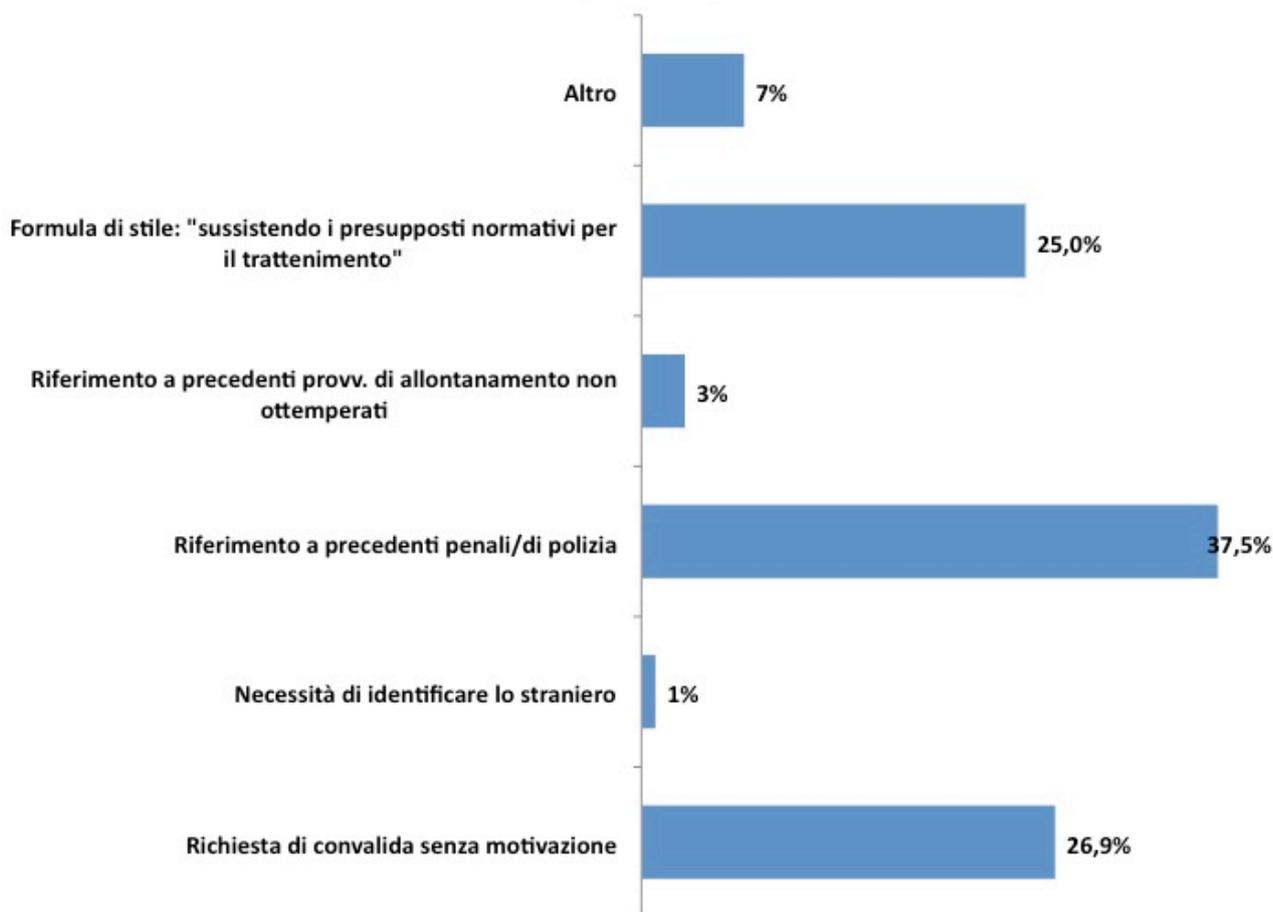
Grafico 9: Eccezioni della difesa nei procedimenti di convalida



La qualità del contraddittorio sembra confermare l'impressione di una giustizia sommaria che si riduce ad una revisione di carattere burocratico dell'operato delle Questure. Nei giudizi di convalida, dove come accennato dovrebbe essere messa in questione la necessità di ricorrere al provvedimento detentivo e valutata anche l'eventualità di poter ricorrere a misure di controllo meno afflittive, i difensori sembrano assumere un profilo molto basso. Nel 38% dei casi essi si limitano ad una opposizione meramente rituale, mentre solo nel 12% dei casi si spingono fino a contestare la necessità del trattenimento adducendo l'assenza di rischio di fuga o di pericolosità dello straniero, anche se raramente si attivano per proporre soluzioni alternative al trattenimento. Nei tempi ristretti che incorrono tra il conferimento dell'incarico e l'udienza di convalida, gli avvocati non sembrano avere il tempo di raccogliere la documentazione e le informazioni necessarie per organizzare una difesa più articolata. L'altra eccezione più ricorrente è relativa ai vizi del procedimento presupposto ed è sollevata nel 17% dei casi. Essa non viene tuttavia

considerata come rientrante nella sua sfera di cognizione da parte del GdP, che ritiene di doversi attenere a valutare la legittimità del provvedimento di trattenimento, non anche del provvedimento di allontanamento presupposto. La Questura, da parte sua, nel 62% dei casi non ritiene di dover suffragare la sua richiesta di convalida con ulteriori elementi, limitandosi eventualmente ad una tautologica formula di stile che richiama la “sussistenza dei presupposti di legge”. Quando si adducono ulteriori elementi, invece, nel 37% dei casi si tende ad enfatizzare la pericolosità sociale dello straniero, sottolineando i precedenti penali o “di polizia”, vale a dire: precedenti segnalazioni o denunce, l’utilizzo di alias, eventuali provvedimenti di espulsione pregressi. Solo in casi eccezionali, il 5% dei procedimenti di convalida analizzati, il GdP ha condotto una minima attività istruttoria diretta verificare la sussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso alla misura del trattenimento, negli altri casi si è limitato a confermare le valutazioni circa la necessità del provvedimento di trattenimento effettuate dalla Questura.

Grafico 10: Richieste della Questura nei procedimenti di convalida



Nelle udienze di proroga la strategia difensiva sembra invece puntare decisamente nella direzione di valorizzare l’argomento della pendenza di una procedura protezione internazionale. Da quello che abbiamo potuto evincere dallo studio dei fascicoli, la competenza per la convalida/proroga del provvedimento di trattenimento nei casi in cui lo straniero abbia inoltrato una richiesta di protezione internazionale viene normalmente affidata al Tribunale Monocratico, conformemente al dettato dell’art. 21 D.lgs. 25/2008, che nei quattro casi in cui ci siamo imbattuti ha sempre prorogato il trattenimento. Anche in caso di diniego della protezione internazionale e di

conseguente ricorso avverso il diniego, la competenza a decidere delle convalide e/o proroghe del trattenimento dovrebbe restare in capo al Tribunale Monocratico, dato che fino alla decisione definitiva lo straniero è da considerarsi un richiedente asilo ai sensi del menzionato art. 21 D.lgs. 25/2008. La nostra rilevazione evidenzia invece la tendenza a far decidere il GdP sulle richieste di proroga del trattenimento che riguardano richiedenti asilo che hanno già ricevuto un diniego in prima istanza. In questi casi, inoltre, il GdP ha sempre concesso una proroga del trattenimento, di fatto rendendo l'argomento utilizzato dalle difese un arma a doppio taglio. Nella giurisprudenza del GdP di Bari, infatti, la pendenza del ricorso appare essere considerata più un motivo a sostegno della proroga che della rimessione in libertà. Ma torneremo sul punto analizzando la qualità delle motivazioni dei provvedimenti adottati dai Giudici.

Altro argomento molto rilevante utilizzato dalle difese è inoltre quello relativo alla lunghezza del periodo di trattenimento già subito dallo straniero, utilizzato nel 23% dei casi, che come vedremo trova invece una certa considerazione nel GdP di Bari.

La Questura da parte sua tende a chiedere la proroga senza motivazione, oppure utilizzando formule di stile che si riferiscono ai tentativi di identificazione o ai contatti con i vari consolati, utilizzate nel 73% dei casi. Dai verbali non risulta tuttavia che la Questura sia chiamata a dimostrare attivamente di aver cercato di dare esecuzione al provvedimento di allontanamento con la dovuta diligenza, né che il GdP si soffermi nel valutare le concrete possibilità di allontanamento residue. Laddove nei fascicoli è presente una qualche traccia dell'attività della Questura, questa si riduce alla copia delle richieste di riconoscimento inoltrate via fax ai consolati interessati.

Grafico 11: Eccezioni della difesa nei procedimenti di proroga

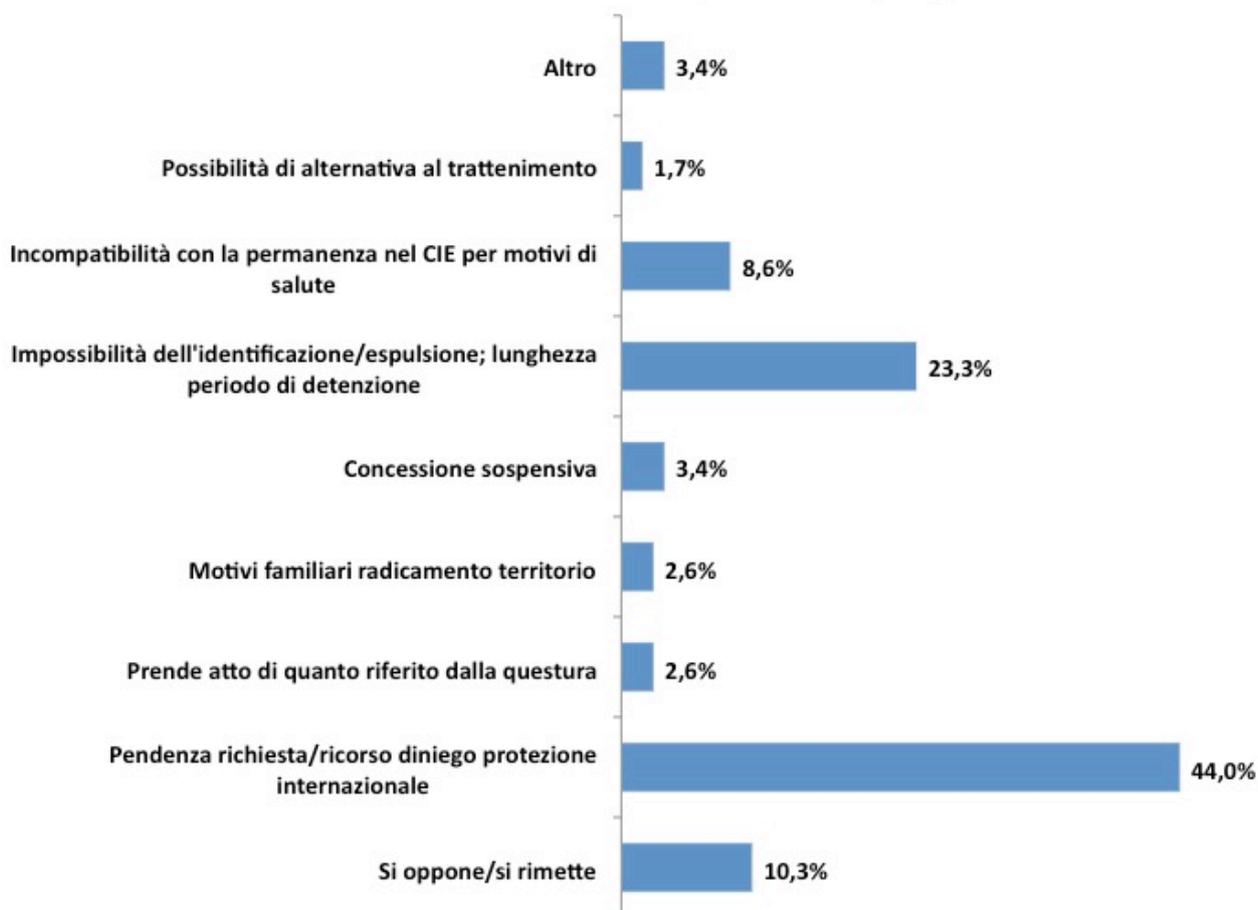
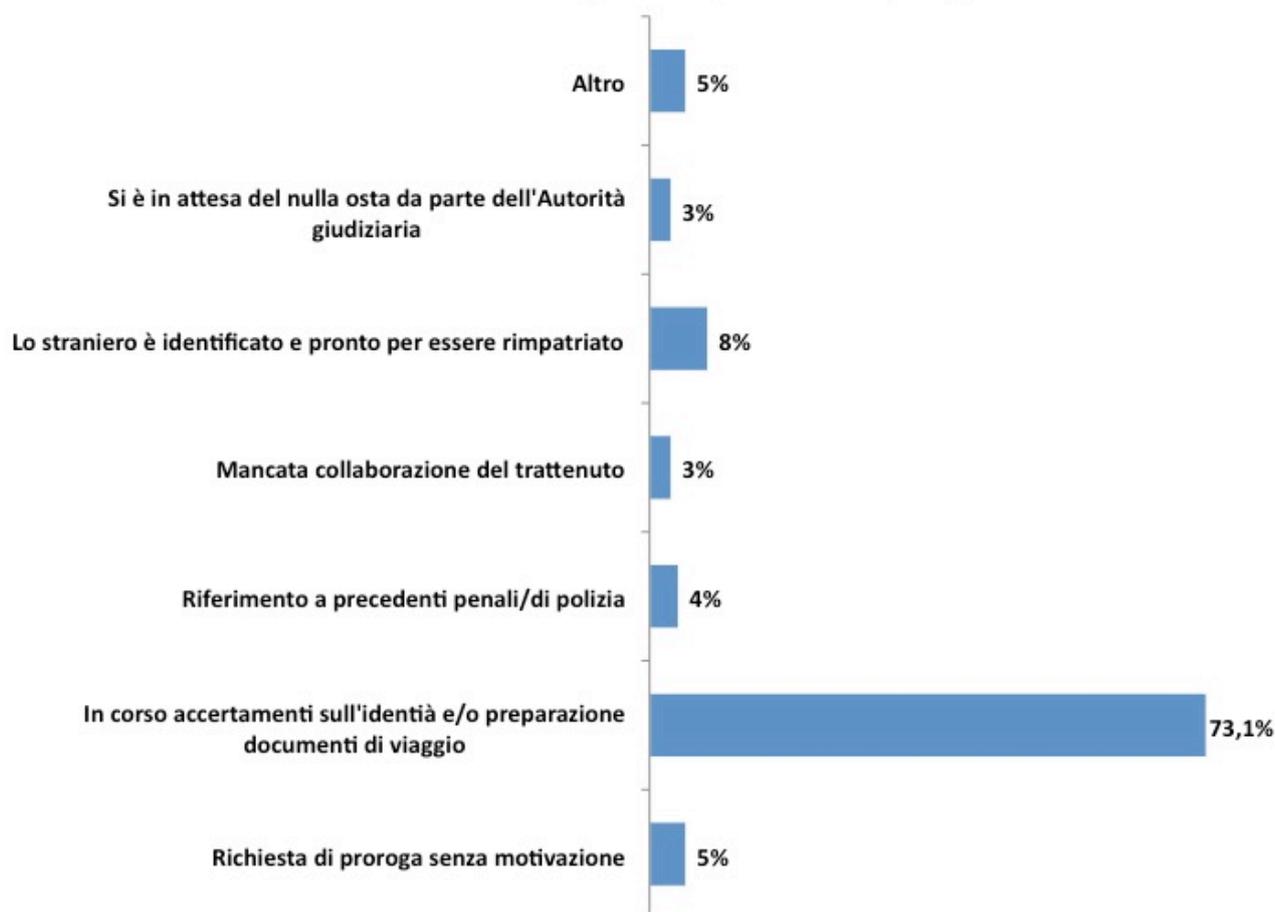


Grafico 12: Richieste della Questura nei procedimenti di proroga



## Gli esiti e le motivazioni

Il Giudice decide sulla richiesta di convalida con decreto motivato, da pronunciare entro le 48 ore successive al ricevimento della richiesta della questura. Nel convalidare, il giudice deve verificare il rispetto dei termini massimi per la convalida dall'inizio del trattenimento; deliberare sulla sussistenza dei presupposti formali e sostanziali del provvedimento presupposto di espulsione; verificare che lo straniero non rientri nelle categorie di persone inespellibili, quale limite al potere ablativo dello Stato; considerare la sussistenza dei presupposti che legittimano il trattenimento, come l'effettiva sussistenza di ostacoli che impediscono il rimpatrio e la transitorietà che ostacola l'immediato accompagnamento; considerare la necessità dello stesso in rapporto al pericolo di fuga dello straniero o alla possibilità di ricorrere a misure di controllo meno afflittive. Nel caso delle proroghe, invece, il GdP dovrebbe verificare la persistenza di gravi difficoltà che impediscano l'identificazione dello straniero o l'acquisizione dei documenti di viaggio necessari all'esecuzione del provvedimento di allontanamento, concedendo una proroga solo laddove ravvisi che la Questura ha compiuto ogni sforzo per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accompagnamento dello straniero alla frontiera e che il ritardo non sia dipeso dalla sua negligenza.

L'analisi della qualità del contraddittorio svolto in udienza ha già in qualche misura evidenziato il carattere sommario delle procedure in questione, un carattere che si conferma nell'analisi degli esiti dei procedimenti di convalida e di proroga, nonché delle motivazioni che sorreggono i provvedimenti adottati.

Grafico 13: Esiti delle udienze di convalida/proroga

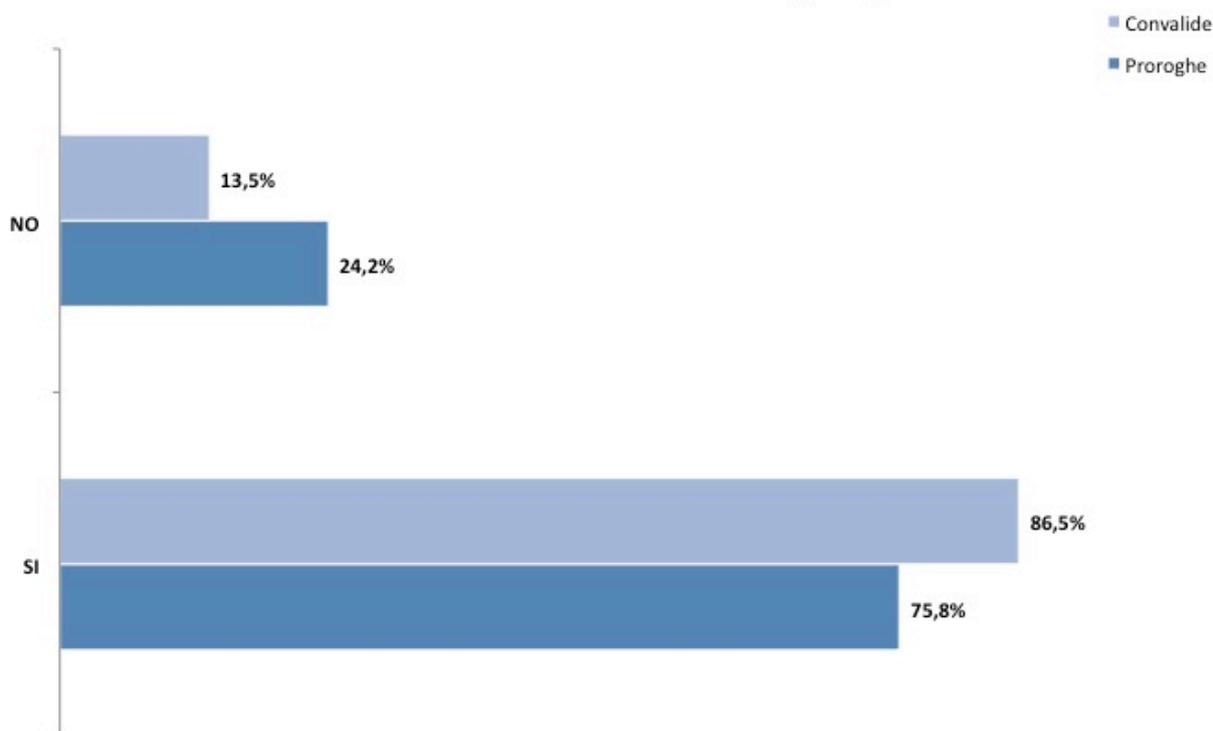
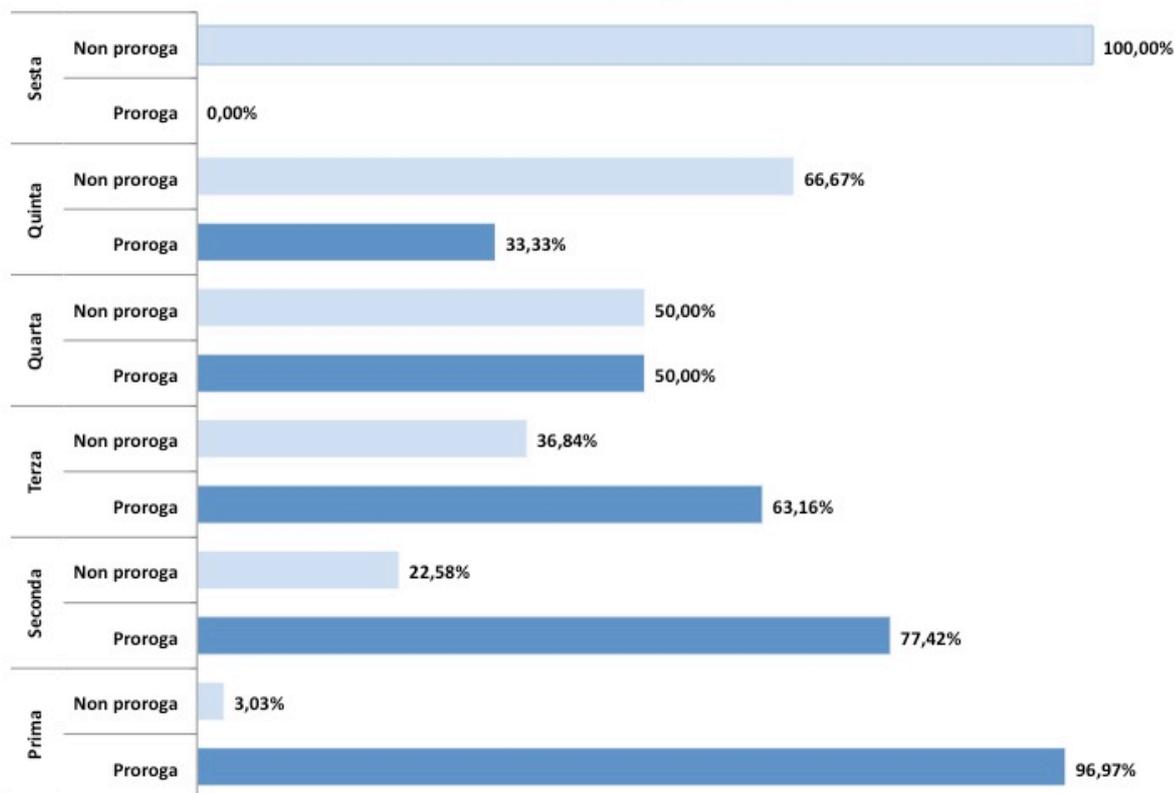
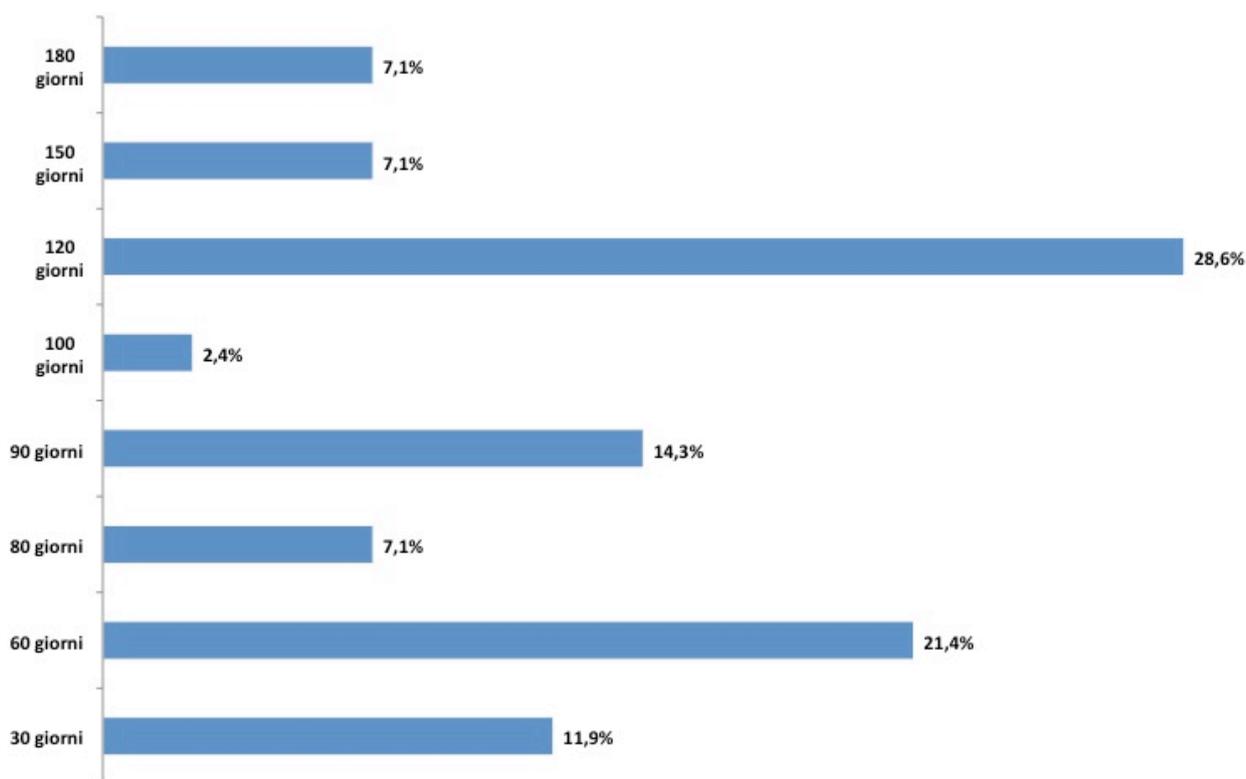


Grafico 14: Esiti delle proroghe distinti per udienza



I dati sugli esiti evidenziano una schiacciante preponderanza di provvedimenti di convalida e di proroga del trattenimento rispetto ai provvedimenti di rimessione in libertà degli stranieri. La minore incidenza dei provvedimenti di proroga, 75% contro l'86% di convalide, è senza dubbio dovuta al fatto che la propensione del GdP a rimettere in libertà gli stranieri aumenta con il trascorre del tempo. Come si evince dal Grafico n. 14, che riporta gli esiti delle proroghe distinti per udienza, al partire dalla quarta udienza il rapporto si inverte e prevalgono i provvedimenti di remissione in libertà. Ciò è senza dubbio segno di una positiva attitudine del GdP di Bari a rimettere in libertà lo straniero una volta che sia trascorso un periodo di trattenimento superiore ai sei mesi senza che la Questura sia riuscita ad eseguire il provvedimento di allontanamento, un'attitudine che come vedremo è confermata anche dalle motivazioni che sorreggono i provvedimenti di mancata proroga. Nel complesso solo il 35% dei trattenimenti oggetto della nostra analisi è andato oltre la seconda proroga, anche se in ogni caso è rimasta significativa la percentuale, circa il 60%, di stranieri che ha subito, tenendo conto anche dei 30 giorni di trattenimento che intercorrono tra la convalida e la prima udienza di proroga, periodi di trattenimento superiori ai 120 giorni.

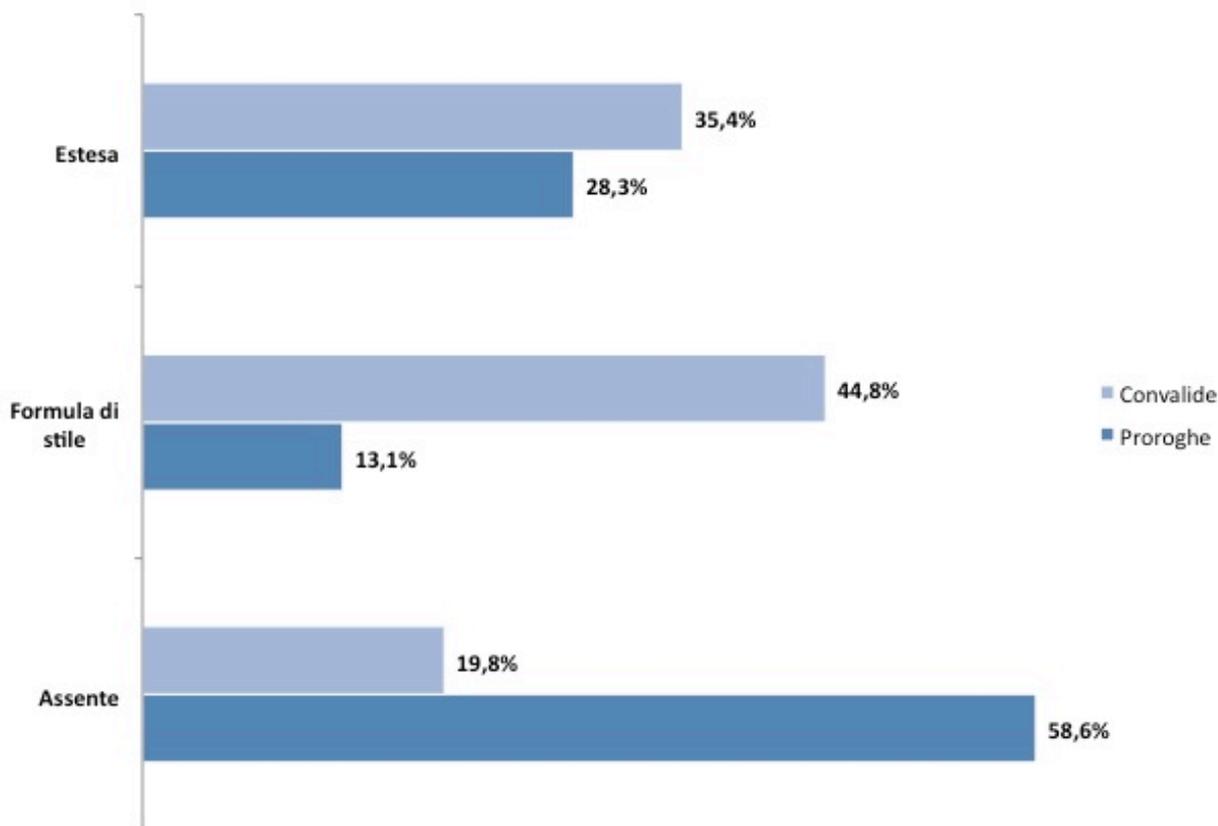
Grafico 15: Giorni di proroga concessi



I dati sulle motivazioni offrono un quadro piuttosto eloquente della qualità dei giudizi di convalida e di proroga. Solo il 35% delle convalide, percentuale che scende al 28% nel caso delle proroghe, riportava una motivazione estesa della decisione assunta dal giudice, mentre sono risultate dominanti le formule di stile, 44% delle convalide, o addirittura i casi in cui la motivazione è del tutto assente, 58% delle proroghe. Tra le formule di stile, quella più ricorrente è la formula tautologica "sussistendo i presupposti del trattenimento", che si registra nel 67% delle convalide e nel 61% delle proroghe. Un dato estremamente interessante emerso dalla nostra analisi è inoltre

quello relativo alla tipologia più ricorrente di motivazione a seconda che l'esito del procedimento sia una rimessione in libertà o meno. Da quello che si evince dai dati riportati nella Tabella n. 7, appare infatti evidente come l'incidenza delle motivazioni estese sia nettamente maggiore nel caso in cui il GdP pronunzi un provvedimento di liberazione dello straniero, indice del fatto che i Giudici sembrano partire dall'assunto che sia necessario giustificare più attentamente la rimessione in libertà dello straniero che il suo trattenimento. Un assunto che è in aperta contraddizione con il principio costituzionale del *favor libertatis*, che impone appunto l'onere di giustificare la necessità di ricorrere ad un provvedimento limitativo della libertà personale all'autorità ne che fa ricorso.

**Grafico 16: Tipologia motivazione dei provvedimenti**



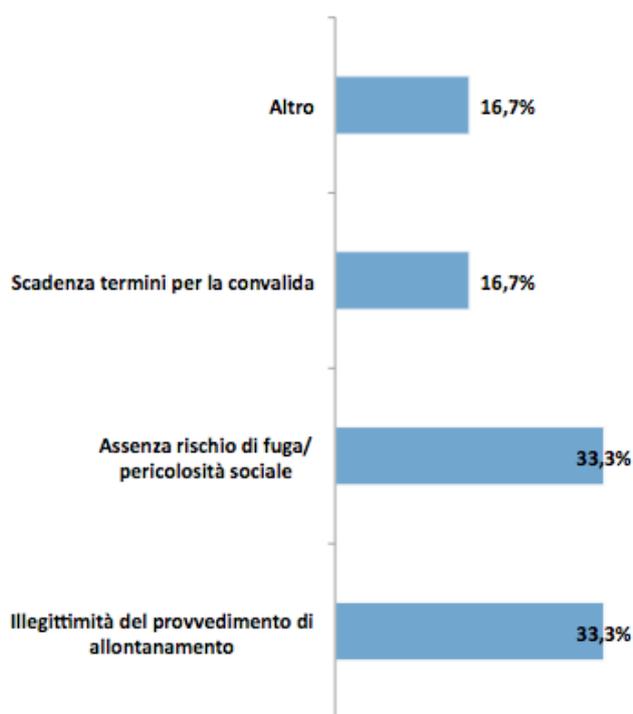
**Tab. 7: Tipologia motivazioni in rapporto agli esiti**

	Motivazione assente		Motivazione estesa	
	Convalida	Non convalida	Convalida	Non convalida
Valori assoluti	18	1	22	12
%	94,7%	5,3%	64,7%	35,3%
% sul totale	21,7%	7,7%	26,5%	92,3%

	Proroga	Non proroga	Proroga	Non proroga
Valori assoluti	47	11	16	12
%	81,0%	19,0%	57,1%	42,9%
% sul totale	62,7%	45,8%	21,3%	50,0%

Le argomentazioni addotte nei casi in cui i GdP motivano estesamente i loro provvedimenti possono infine essere considerate un indice dell'orientamento dell'Ufficio, dato che sono le poche occasioni in cui i Giudici si esprimono sulle ragioni che sottostanno alle loro scelte. Quello che emerge dall'analisi delle motivazioni adottate nei procedimenti di convalida è che, accanto ad una minoranza di GdP che è disposto a sindacare la legittimità del provvedimento presupposto, l'elemento che più di altri viene preso in considerazione è ancora una volta quello relativo al "profilo di rischio" del trattenuto, che anche nel ragionamento dei GdP sembra confermarsi un elemento decisivo nel determinare la scelta circa il ricorso alla misura del trattenimento. L'analisi delle motivazioni estese adottate nei casi di procedimenti di proroga conferma invece due elementi che erano già emersi dall'analisi degli altri dati. In primo luogo la tendenza a far ricadere sul richiedente asilo il rischio di un prolungato periodo di detenzione dovuto ad un supposto utilizzo strategico e dilatorio della richiesta di protezione internazionale, la richiesta di asilo è infatti menzionata come giustificazione di un provvedimento di proroga nel 43% dei casi. In secondo luogo la tendenza a non prorogare il trattenimento oltre i 6 mesi, che traspare dal 58% di casi in cui la mancata proroga è giustificata con il lungo periodo di trattenimento già trascorso.

**Grafico 17: Motivazioni delle mancate convalide**



**Grafico 18: Motivazioni delle convalide**

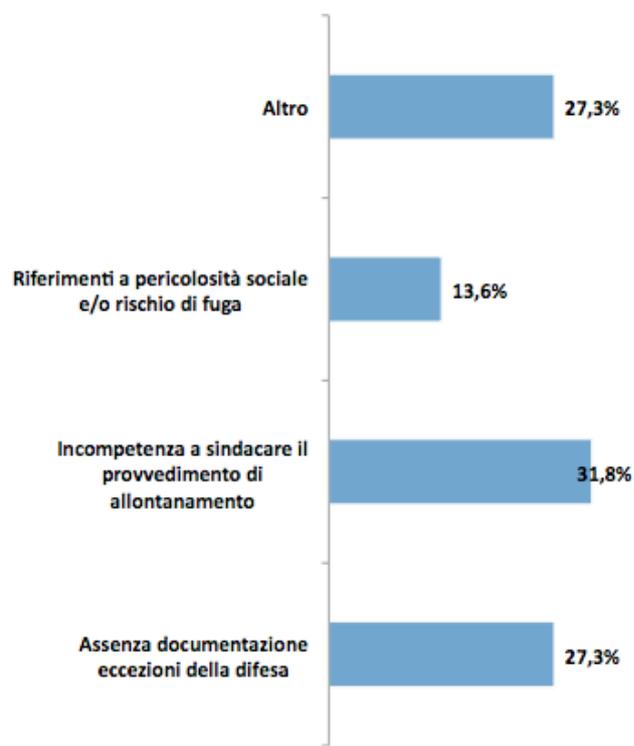


Grafico 19: Motivazioni delle mancate proroghe

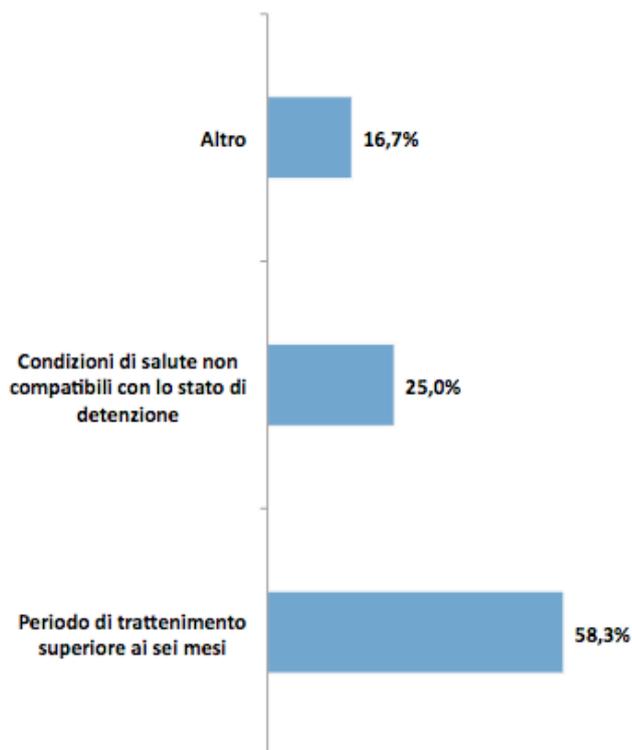
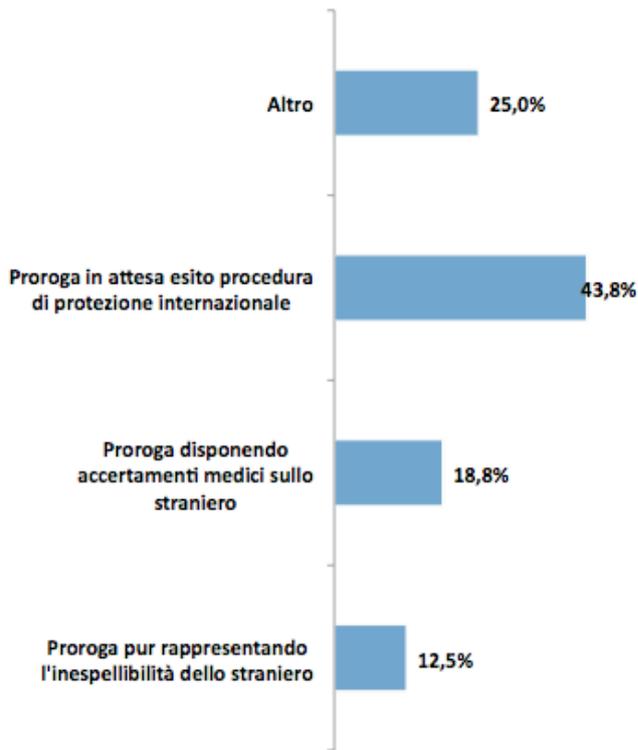


Grafico 20: Motivazioni delle proroghe



## Considerazioni conclusive

L'analisi dei provvedimenti di convalida e proroga del trattenimento emessi dall'Ufficio del GdP di Bari e riferiti al periodo ottobre-novembre 2013, evidenzia la scarsa qualità del controllo giurisdizionale sui provvedimenti di trattenimento adottati dalle Questure ai sensi del D.lgs 286/1998. Udienze di breve durata svolte nei locali del CIE, che portano all'adozione di provvedimenti scarsamente motivati, o addirittura privi di qualsiasi motivazione, rimandano più all'esercizio di una funzione di controllo meramente burocratica, diretta più alla validazione formale dei provvedimenti sulla libertà personale degli stranieri adottati dall'autorità amministrativa che all'esercizio di quel penetrante controllo giurisdizionale imposto dall'art. 13 della Costituzione.

Nel corso delle udienze analizzate non si è mai effettuata una valutazione approfondita circa il "rischio di fuga" dello straniero, che rappresenta il presupposto principale che legittima il ricorso al trattenimento. Certamente anche a causa della qualità della formulazione del dettato normativo, sembra prevalere la tendenza a considerare tale rischio come presunto in presenza di uno o più indici astrattamente definiti dal legislatore e riportati sotto forma di elenco prestampato nei provvedimenti dell'autorità amministrativa. In nessun caso si sono prese in considerazione alternative al provvedimento di trattenimento, nemmeno in situazioni in cui lo straniero era in possesso di documenti di identità o aveva la possibilità di indicare un domicilio in cui essere rintracciabile. Similmente, assai superficiale è parsa la valutazione delle concrete prospettive di rimpatrio anche in situazioni in cui gli stranieri interessati erano già stati attinti da numerosi provvedimenti di espulsione ed avevano in passato già subito altri provvedimenti di trattenimento. Di fronte alla situazione degli stranieri "non-deportabili", la macchina delle espulsioni continua a girare a vuoto, infliggendo tuttavia agli stranieri periodi di trattenimento che non appaiono più

giustificabili ai sensi delle norme vigenti. In queste circostanze il trattenimento appare una mera inflizione di sofferenza priva di alcuno scopo legittimo.

Infine, l'analisi dei provvedimenti adottati dal GdP ha evidenziato la tendenza a motivare più attentamente i provvedimenti di remissione in libertà degli stranieri che le convalide o le proroghe del trattenimento. Questo dato apparentemente secondario, a nostro avviso esplicita in maniera piuttosto evidente quale sia il retro-pensiero che guida l'azione dei Giudici onorari nell'esercizio della loro funzione giurisdizionale. Sembrerebbe infatti che il presupposto da cui parte il GdP di Bari sia la presunzione che la privazione della libertà dello straniero sia la regola, che non necessita di essere giustificata da particolari necessità, mentre sia invece necessario motivare attentamente il caso in cui si decida di rimettere in libertà il cittadino straniero, comunque da considerarsi l'eccezione. Ciò ci pare determini un sovvertimento dei principi costituzionali relativi alla tutela della libertà personale, un sovvertimento ancora più odioso perché di fatto equivale all'ammissione che il principio del *favor libertatis* non si applichi ai cittadini stranieri.

La raccolta dei provvedimenti è stata svolta da Piero Donadio.

L'analisi dei fascicoli è stata svolta da Giuseppe Campesi e Piero Donadio.

La rielaborazione dei dati è stata svolta da Giuseppe Campesi.

Il presente rapporto è stato redatto da Giuseppe Campesi e Piero Donadio, ai quali deve essere attribuita ogni opinione espressa e ogni eventuale imprecisione.

La ricerca è sostenuta da: