

periodo in cui si svolge il procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente, fino al momento della decisione. Se la domanda è rigettata, la durata dell'accoglienza è prolungata sino al termine per la proposizione del ricorso e continua ad essere assicurata nel caso di proposizione e sino alla definizione del procedimento di primo grado.

A tali strutture è consentito l'accesso ai medesimi soggetti che possono entrare nei centri di cui ai precedenti articoli 6, 9 e 11.

FONDO NAZIONALE
PER LE POLITICHE E I
SERVIZI DELL'ASILO E
FONDO ASILO,
MIGRAZIONE E
INTEGRAZIONE (FAMI)

Viene previsto che i progetti di accoglienza vengano finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, coprendo i costi complessivi dei vari servizi forniti dai territori anche in deroga al limite dell'80%. Tuttavia, per l'attuazione di ulteriori posti, tali fondi sono integrati con risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

Vengono dettagliatamente disciplinate le procedure di selezione dei progetti, effettuate dalla Commissione di valutazione presso il Ministero dell'Interno, per la quale svolge una funzione di assistenza tecnica il Servizio centrale dello SPRAR e di formazione delle relative graduatorie.

La capacità di accoglienza dello SPRAR, struttura di accoglienza eletta a fulcro del nostro sistema, è stata progressivamente incrementata nel tempo, passando dai 3.000 posti nel 2012, ai 9.400 nel 2013, ai 19.600 nel 2014, fino ai 22.000 nel 2015. Al 31 dicembre 2016, erano ospitati in strutture SPRAR 35.352 richiedenti asilo ed, alla data del 15 luglio 2017, 31.313.

Nell'ipotesi in cui, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, i posti disponibili nelle strutture di prima o seconda accoglienza non siano sufficienti, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015 prevede che le Prefetture, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, ne possano disporre

l'accoglienza presso strutture temporanee (denominate Centri di Accoglienza Straordinaria – CAS), appositamente allestite ed individuate sentito l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. In casi di estrema urgenza, è, tuttavia, consentito il ricorso alle procedure di affidamento diretto. La permanenza in queste strutture – ai sensi del comma 3 dell'articolo 11 – deve essere per un tempo limitato, in attesa del trasferimento del richiedente nelle strutture governative di prima accoglienza o nelle strutture facenti parte della rete del sistema SPRAR.

Quanto alle condizioni materiali di accoglienza, il successivo articolo 12 prevede che, con decreto del Ministro dell'Interno, sia adottato lo schema di capitolato di gara d'appalto per la fornitura dei beni e dei servizi relativi al funzionamento di tutte le strutture di accoglienza, ivi comprese quelle a carattere temporaneo, in modo da assicurare livelli di accoglienza uniformi nel territorio nazionale, in relazione alle peculiarità di ciascuna tipologia di centro. Nello schema devono essere previste anche forme di partecipazione dei richiedenti asilo alla vita del centro.

D.M. 7 MARZO 2017:
NUOVO SCHEMA DI
CAPITOLATO DI GARA
DI APPALTO PER LA
FORNITURA DI BENI E
SERVIZI RELATIVI AL
FUNZIONAMENTO DEI
CENTRI DI PRIMO
SOCCORSO ED
ACCOGLIENZA

Al fine di garantire omogeneità, trasparenza ed imparzialità delle procedure di affidamento e, nel contempo, qualità ed uniformità dei servizi resi dagli enti gestori, con **D.M. 7 marzo 2017**, il Ministero dell'Interno ha approvato il nuovo schema di capitolato di gara di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di primo soccorso ed accoglienza, dei centri di prima accoglienza, delle strutture temporanee di accoglienza, dei centri di identificazione ed espulsione. Lo schema è stato elaborato dal Ministero in collaborazione con l'ANAC (vedasi al riguardo l'audizione del Presidente dell'ANAC dottor Raffaele Cantone svoltasi il 18 maggio 2017).

Le principali innovazioni del decreto sono le seguenti:

- per i centri con una capienza superiore a 300 posti, è previsto il superamento del gestore unico e la suddivisione dell'appalto in 4 lotti prestazionali (servizi; pasti; servizi di pulizia e igiene ambientale e beni);

- per i centri di minore dimensione – per i quali è consentito l’affidamento dell’appalto unico – la stazione appaltante può discrezionalmente valutare se suddividere l’appalto per lotti dimensionali, individuati sulla base del numero massimo di migranti per struttura, ciò anche al fine di favorire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese e, nel contempo, garantire l’economicità della prestazione oggetto di gara;
- in caso di indisponibilità di immobili di proprietà dell’Amministrazione o di immobili di proprietà del demanio, l’Ente gestore può mettere a disposizione anche i locali per l’accoglienza secondo le specifiche indicazioni contenute nel bando di gara;
- il principale criterio di aggiudicazione dell’appalto è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, mediante l’utilizzo del metodo di calcolo indicato nelle Linee guida ANAC n. 2/2016, che premia il miglior rapporto qualità/prezzo, scoraggiando ribassi eccessivi;
- è prevista la c.d. clausola sociale mirante a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato.

Il decreto legislativo n. 142 del 2015, come detto, tenta inoltre di predisporre misure (attraverso gli articoli 16 e 20) volte ad una migliore *governance* del sistema nazionale d’accoglienza. In particolare, l’articolo 16, definisce i compiti del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell’interno - Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione (già istituito dall’articolo 29, comma 3, del decreto legislativo n. 251 del 2007). Esso ha funzioni di indirizzo e di programmazione e fissa i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità dell’accoglienza, d’intesa con la Conferenza unificata. Predisponde annualmente – salva la necessità di un termine più breve – un Piano nazionale per l’accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. Gli indirizzi e la programmazione sono poi attuati in sede di Tavolo di coordinamento regionale presso le Prefetture capoluogo.

Con l’articolo 17 vengono ampliate le categorie di

persone vulnerabili – per le quali presso le strutture di accoglienza devono essere attivati appositi servizi - aggiungendo a quelle già individuate col decreto legislativo n. 40 del 2005 le ulteriori categorie vulnerabili definite dalla direttiva c.d. qualifiche, quali le vittime di mutilazioni genitali.

Gli articoli 18 e 19 del decreto in esame, dedicano particolari disposizioni all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sulle quali è intervenuta la nuova legge 7 aprile 2017, n. 47 (*“Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*), di cui si già detto³¹. In particolare, si prevede che per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza appositamente loro dedicate per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Decorso tale periodo, tutti i minori stranieri non accompagnati (modifica introdotta dal recente intervento normativo), indipendentemente dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, devono essere avviati ad apposite strutture di seconda accoglienza allestite all'interno del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, così ridenominato.

Per un approfondimento sul complesso sistema di accoglienza dei m.s.n.a si fa rinvio alla *Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017 (pagg. 51/59)³².

Il controllo e monitoraggio sui centri di accoglienza è,

³¹ Vedi pag. 31.

³² Doc. XXII-bis N. 12

infine, disciplinato dall'articolo 20 che prevede la competenza al riguardo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche tramite le prefetture - uffici territoriali del Governo che, a loro volta, possono avvalersi dei servizi sociali del comune. L'attività di controllo deve avere ad oggetto la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di assistenza e accoglienza fissati normativamente, nonché le modalità di affidamento dei servizi SPRAR a soggetti attuatori da parte degli enti locali.

IL COSIDDETTO
APPROCCIO *HOTSPOT*

L'articolato sistema nazionale di accoglienza tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, si è arricchito nella primissima fase del soccorso, assistenza ed identificazione, della presenza degli *hotspots* istituiti dal Governo in ossequio alle indicazioni europee.

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea, nell'ottica di attuare un approccio globale per migliorare la gestione della migrazione in tutti i suoi aspetti, proponeva, infatti, in primo luogo, l'adozione di un nuovo sistema basato sui punti di crisi (*hotspot*). L'approccio *hotspot* prevede che gli arrivi siano canalizzati in una serie di porti di sbarco selezionati dove gli operatori degli stati membri coadiuvati da personale delle agenzie europee (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - EASO, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri - Frontex e Ufficio di Polizia europeo - Europol), possano effettuare con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e, quindi, altrettanto prontamente, definirne la posizione giuridica.

In altri termini, le finalità perseguite attraverso tale metodo sono, oltre ad una maggiore efficienza delle procedure di identificazione, una pronta, ancorché reversibile, distinzione tra le diverse categorie di migranti che consenta di orientare gli adempimenti successivi e così di inserire da subito nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo chi ne faccia richiesta e, in questa categoria, avviare ad uno specifico percorso di ricollocazione chi ne abbia i requisiti

ed, al contrario, attivare il prima possibile il meccanismo di allontanamento dal territorio nazionale per chi non faccia domanda di protezione internazionale.

Dei sei *hotspots* previsti dalla *Roadmap* italiana, presentata il 28 settembre 2015, in attuazione dell'articolo 8.1 della Proposta della Commissione europea che istituisce misure provvisorie in materia di protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, ad oggi ne sono stati istituiti solo quattro: Lampedusa (1 ottobre 2015), Trapani (22 dicembre 2015), Pozzallo (19 gennaio 2016) e Taranto (29 febbraio 2016).

Secondo la citata *roadmap*, nelle suddette strutture dovranno essere svolte, in primo luogo, le attività di *screening* medico e, successivamente, le interviste funzionali alla compilazione del foglio-notizie (generalità, foto, informazioni personali, eventuale manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale) ed alle attività investigative. Successivamente, *«sulla base dei relativi esiti, le persone che richiedono la protezione internazionale saranno trasferite nei vari regional hubs presenti sul territorio nazionale; le persone che rientrano nella procedura di ricollocazione saranno trasferite nei regional hubs dedicati; le persone in posizione irregolare e che non richiedono protezione internazionale saranno trasferite nei Centri di Identificazione ed Espulsione»*.

PROCEDURE
OPERATIVE
STANDARD – S.O.P.
APPLICABILI NEGLI
HOTSPOTS ITALIANI

In data 17 maggio 2016, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha pubblicato le Procedure Operative Standard – S.O.P. applicabili negli *hotspots* italiani che forniscono indicazioni esemplificative relative alle attività da organizzare ed alla loro sequenza. Nel documento, si precisa, altresì, che tali linee operative sono di portata potenzialmente generale e, pertanto, applicabili anche in situazioni diverse da quelle degli *hotspots* formalmente identificati, come, ad esempio, nei luoghi di sbarco diversi dagli *hotspots* attivi e, comunque, quale modello per la gestione di qualsiasi flusso misto di ingresso di migranti.

Da ultimo, l'articolo 17 del decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017, come già illustrato³³, nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*", prevede che i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia).

Per un approfondimento sulle modalità di funzionamento e sulle criticità degli *hotspots* si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "*hotspot*" di questa Commissione approvata il 26 ottobre 2016³⁴.

L'accesso dei richiedenti asilo ai percorsi di integrazione

L'AGENDA
EUROPEA PER
L'INTEGRAZIONE DEI
CITTADINI DEI PAESI
TERZI E IL PIANO
NAZIONALE
D'INTEGRAZIONE DEI
TITOLARI DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

La condizione lavorativa rappresenta un aspetto prioritario nel processo di integrazione dei richiedenti protezione internazionale e le difficoltà di accesso all'occupazione rappresentano la barriera più grande all'integrazione. Diverse audizioni, numerosi sopralluoghi espletati presso i vari centri di accoglienza e decine di incontri informali da parte della Commissione hanno messo in luce l'esigenza di intervenire urgentemente sui servizi legati all'integrazione dei richiedenti asilo. Nell'"Agenda europea" per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (COM-2011/455)³⁵ si sottolinea che le politiche di integrazione vanno elaborate secondo un approccio dal basso, a contatto con la realtà locale. Anche se l'integrazione dei richiedenti asilo nel nostro Paese fatica ad avviarsi, il nuovo **Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale** cerca di indicare la strada per garantire a coloro che chiedono rifugio in Italia un'assistenza dignitosa,

³³ Vedi pag. 30.

³⁴ Doc. XXII-bis, n. 8:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/008/INTERO.pdf

³⁵ Consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d51195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/\\$FILE/COM2011_0455_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/a4f26d6d51195f0c12576900058cac9/3031253986ff8478c125790c003af363/$FILE/COM2011_0455_IT.pdf)

attuando un piano concreto di tutela e d'integrazione effettiva.

La Commissione ha spesso constatato che i servizi offerti alla persona - dall'insegnamento della lingua italiana, all'orientamento al territorio, dalla mediazione linguistica e culturale all'istruzione scolastica, sociale e di orientamento al lavoro - sono apparsi nel complesso inadeguati ed insufficienti.

IL PROGETTO INSIDE

Tra gli interventi per contrastare l'inattività dei richiedenti asilo nei vari centri d'accoglienza, va segnalato il progetto INSIDE del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il cui obiettivo è quello di promuovere, su tutto il territorio nazionale, azioni per favorire l'inserimento socio-lavorativo di persone titolari di protezione internazionale accolte nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, SPRAR.

Il progetto prevede il riconoscimento di "doti individuali di inserimento socio-lavorativo" per la costruzione di percorsi individuali finalizzati a qualificare le competenze e a favorire l'occupazione. L'intervento si avvale delle risorse del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI).

Il tema dell'inserimento lavorativo appare pertanto al tempo stesso cruciale e molto critico. Come è emerso dai lavori della Commissione, mancano dati sistematici sul sistema dell'integrazione (sociali, lavorativi, scolastici) dei richiedenti protezione internazionale. La Commissione ha ottenuto alcuni dati sulle posizioni lavorative aperte in favore dei richiedenti asilo presso gli istituti previdenziali.

Tali dati testimoniano che il tema del lavoro rimane essenzialmente legato al "sommerso". Si pensi che in una serie storica che va dall'anno 2011 al primo trimestre 2017 risultano complessivamente e ufficialmente censiti 45.391 lavoratori uomini e 49.646 lavoratrici donne, con rapporti ancora attivi al 31 marzo 2017 per 17.782 uomini e 19.722 donne.

Ciò nonostante, va comunque rilevato che dai 1.639 lavoratori censiti nel 2011 (1.520 uomini e sole 119 donne), si è arrivati ai 25.554 del 2016 (ultimo anno completo come disponibilità di dati) (23.573 lavoratori e 1.981 lavoratrici).

La questione respingimenti e rimpatri e l'evoluzione dei centri di trattenimento ai fini di identificazione ed espulsione, dai CPT ai CIE ai CPR

IL RESPINGIMENTO E
L'ESPULSIONE

Il nostro ordinamento contempla due diversi provvedimenti amministrativi di allontanamento dal territorio dello stato: il respingimento e l'espulsione.

Sono previste anche due ipotesi di espulsione giudiziaria quale misura di sicurezza conseguente alla condanna per gravi reati (articolo 15 del decreto legislativo n. 286 del 1998) ovvero come sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (articolo 16 decreto legislativo cit.), che però non sono prese in considerazione in questa sede in quanto non attinenti.

RESPINGIMENTO ALLA
FRONTIERA E
RESPINGIMENTO
DIFFERITO

Due sono le forme del respingimento:

1. il respingimento alla frontiera eseguito dalla polizia di frontiera;
2. il respingimento del Questore o c.d. respingimento differito.

Le due forme di respingimento sono disciplinate - rispettivamente - ai commi 1 e 2 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

RESPINGIMENTO ALLA
FRONTIERA

Il respingimento alla frontiera è eseguito dalla polizia di frontiera a carico degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal medesimo testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato (articolo 10, comma 1, del decreto legislativo cit.).

Questa prima forma di respingimento non pone particolari problemi di esecuzione, anche perché, a mente del comma 3 dell'articolo 10, il vettore che ha condotto alla

frontiera uno straniero privo dei documenti, o che deve essere comunque respinto, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio eventualmente in possesso dello straniero. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinvio nello Stato.

Proprio per questo, secondo i dati periodicamente acquisiti dalla Commissione durante la sua attività di indagine forniti dalla Direzione Centrale della Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere, i respingimenti alla frontiera costituiscono, rispetto al numero totale degli stranieri effettivamente allontanati dal territorio dello Stato, più della metà dei provvedimenti, addirittura nel 2017, circa il 61% per un totale di 10.496 respingimenti alla frontiera alla data del 31 ottobre 2017.

IL RESPINGIMENTO
«DIFFERITO» È
ADOTTATO DAL
QUESTORE

Il respingimento adottato dal Questore, detto «differito», è quello adottato nei confronti dello straniero che ha già attraversato il confine, sottraendosi ai controlli di frontiera, ed è stato fermato all'ingresso o subito dopo, ovvero, nei confronti di chi è stato temporaneamente ammesso nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Di fatto, nella pratica, questa è la forma di respingimento cui si ricorre negli attuali fenomeni migratori di massa, gestiti attraverso un complesso sistema di soccorso in mare, nei confronti degli stranieri che, dopo la prima fase del soccorso e primissima assistenza, non abbiano manifestato la volontà di richiedere la protezione internazionale.

RICORSO AVVERSO IL
PROVVEDIMENTO DI
RESPINGIMENTO

Avverso i provvedimenti di respingimento è assicurata la tutela giudiziaria. La disciplina risultante dal decreto legislativo n. 286 del 1998, tuttavia, diversamente da quanto previsto per il provvedimento di espulsione, non individua il giudice davanti al quale lo straniero può impugnare il provvedimento amministrativo di respingimento.

Secondo la più accreditata giurisprudenza, tuttavia, la competenza, in difetto di diversa previsione normativa, deve ritenersi certamente del giudice ordinario in quanto il provvedimento questorile incide su situazioni soggettive aventi consistenza di diritto soggettivo (accertamento positivo dei presupposti di legge di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 ed accertamento negativo in ordine all'insussistenza dei requisiti per l'ammissione alla protezione internazionale).

La Corte di Cassazione ha, peraltro, ritenuto che poiché ai respingimenti non può essere applicata analogicamente la speciale competenza del giudice di pace prevista dal decreto legislativo n. 286 del 1998, articolo 13, comma 8, per l'impugnazione dei provvedimenti di espulsione, le impugnazioni relative debbano essere devolute al Tribunale monocratico territorialmente competente in base alla generale e residuale attribuzione di competenza di cui all'articolo 9 c.p.c.³⁶

L'esecuzione del respingimento del questore dovrebbe avvenire o mediante accompagnamento alla frontiera ovvero, nei casi in cui non è possibile eseguirlo con immediatezza, per la presenza di una situazione temporanea che ostacola la preparazione del rimpatrio, mediante trattenimento in apposito centro ora denominato CPR (ex CIE e già CPT).

NELLA PRASSI LA
CASISTICA PIÙ
RICORRENTE È
L'ADOZIONE DEL
PROVVEDIMENTO DI
INTIMAZIONE A
LASCIARE IL
TERRITORIO ENTRO
SETTE GIORNI

Nella prassi, tuttavia, considerata la assai limitata disponibilità di posti nei CPR e l'oggettiva impossibilità di procedere al rimpatrio effettivo dei cittadini di Paesi con i quali non sono stati sottoscritti accordi di riammissione, la casistica più ricorrente è quella di adottare il provvedimento con intimazione a lasciare il territorio entro sette giorni.

È evidente che la prassi appena descritta determina l'aberrante conseguenza di creare una massa enorme di irregolari, privi di qualunque forma di assistenza, che si trovano, in molti casi, nella effettiva impossibilità di

³⁶ Cass. SSUU. 17 giugno .2013 n. 15115

ottemperare al provvedimento e che lo Stato non è in grado di espellere materialmente. A tali conseguenze negative si è cercato di porre parziale rimedio con l'ultimo intervento normativo - decreto-legge n. 13 del 2017, convertito in legge n. 46 del 2017 - istitutivo dei CPR, come meglio si dirà di seguito.

Nel periodo 1 gennaio – 31 ottobre 2017 sono stati respinti per ordine del questore 1408 stranieri di cui solo 385 hanno ottemperato all'ordine.

PROVVEDIMENTI DI
RESPINGIMENTO
COLLETTIVI

Nel recente passato non infrequenti sono stati i casi di provvedimenti di respingimento, per così dire collettivi, adottati cioè contestualmente nei confronti di un numero elevato di migranti appena sbarcati, in forma standardizzata e spesso in lingua non conosciuta al migrante, che venivano notificati ai destinatari senza che questi fossero stati preventivamente informati delle possibilità loro offerte dall'ordinamento italiano ed, in particolare, della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale.

Situazioni fondatamente legittimanti il sospetto dell'adozione del provvedimento di respingimento senza alcuna preventiva valutazione delle situazioni individuali, ma tenuto conto unicamente della provenienza del migrante da c.d. paesi sicuri e che sono state oggetto di specifica indagine da parte di questa Commissione (vedasi la più volte richiamata "Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri *"hotspot"* pagg. 30 e ss.).

Il fenomeno, peraltro, dopo le stringenti indicazioni e raccomandazioni impartite dal Ministero dell'Interno (vedasi, in particolare, la Circolare 8 gennaio 2016 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), sembra essere rientrato.

Non può, infine, sottacersi come la mancata previsione per il respingimento adottato dal Questore con accompagnamento alla frontiera di qualsivoglia forma di controllo giurisdizionale, non essendovi obbligo di convalida da parte dell'autorità giudiziaria, possa sollevare dubbi di legittimità costituzionale del provvedimento amministrativo

per violazione del principio costituzionale dell'inviolabilità della libertà personale di cui all'articolo 13 Cost.

ESPULSIONE
AMMINISTRATIVA

Ben più dettagliata e rigorosa, anche sotto il profilo della tutela giudiziaria accordata, è la disciplina prevista dal testo unico sull'immigrazione per l'espulsione amministrativa, sulla quale, peraltro, sono intervenute importanti modifiche apportate dal decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito con modificazioni nella legge 2 agosto 2011 n. 129, che ha recepito la Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Con riguardo all'espulsione, la direttiva 2008/115/CE ha fornito alcune indicazioni tese ad armonizzare le legislazioni dell'area Schengen, prevedendo, tra l'altro, l'obbligo di una ponderata valutazione del singolo caso, nonché la gradualità del provvedimento, manifestando preferenza per la concessione all'interessato di un termine per l'espatrio volontario rispetto all'esecuzione forzata. È stato inoltre ribadita la necessità dell'osservanza del principio del *non-refoulement* sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati (vedi sub cap. 1). È possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.

Tale forma di rimpatrio, nell'attuale contesto migratorio, assume, tuttavia, rispetto ai respingimenti, rilevanza numericamente più marginale.

ESPULSIONE PER
MOTIVI DI SICUREZZA
O DI ORDINE PUBBLICO

La prima e più grave ipotesi di espulsione amministrativa, seppur di limitata applicazione, è quella che può adottare il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei confronti dello straniero, anche non residente nel territorio dello Stato, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

ESPULSIONE
ADOTTATA DAL
PREFETTO NEI
CONFRONTI DELLO

Ben più frequente nella pratica è l'espulsione adottata dal prefetto territorialmente competente, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nei

STRANIERO CHE NON
HA TITOLO A
SOGGIORNARE SUL
TERRITORIO
NAZIONALE

confronti dello straniero che non ha titolo a soggiornare sul territorio nazionale.

È infatti questo il caso di chi si sia sottratto ai controlli di frontiera senza essere respinto, non abbia dichiarato la sua presenza in Italia o non abbia chiesto il permesso di soggiorno entro 8 giorni dall'ingresso in Italia, abbia subito la revoca o l'annullamento del permesso di soggiorno, ovvero il citato titolo gli sia stato rifiutato, non abbia chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno entro 60 giorni dalla sua scadenza o, infine, sia socialmente pericoloso.

Sono, previste, quindi, rigorose garanzie di forma-contenuto del decreto di espulsione che deve essere motivato, deve indicare le modalità di impugnazione ed essere tradotto in una lingua comprensibile allo straniero. Il decreto è immediatamente esecutivo anche in caso di impugnazione.

SEGNALAZIONE DELLO
STRANIERO NEL
SISTEMA
INFORMATIVO
SCHENGEN (SIS)

Oltre all'obbligo per lo straniero di lasciare il territorio nazionale, l'espulsione comporta — a differenza del provvedimento di respingimento — la segnalazione dello straniero nel Sistema Informativo Schengen ed il divieto di reingresso nel territorio nazionale senza l'autorizzazione del Ministro dell'Interno, per un periodo di regola non inferiore a tre anni e non superiore a cinque.

Il provvedimento di espulsione, nei casi più gravi dettagliatamente indicati al comma 4 del citato articolo 13 (rischio di fuga dello straniero, domanda di soggiorno respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta, pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale), avviene mediante accompagnamento alla frontiera.

L'esecuzione rimane sospesa sino al provvedimento di convalida da parte del giudice di pace che deve intervenire nelle 96 ore successive (48 ore per la trasmissione degli atti da parte del questore ed altre 48 ore per la decisione del giudice), secondo le modalità procedurali dettagliatamente disciplinate al comma 5-bis dell'articolo 13 del decreto

legislativo n. 286 del 1998.

PARTENZA
VOLONTARIA

Qualora non ricorrano i presupposti per l'accompagnamento coattivo, l'espulso può chiedere al Questore la concessione di un termine – dai 7 ai 30 giorni – per la partenza volontaria, eventualmente prorogabile su richiesta motivata. In tal caso, il Questore, oltre a chiedere all'espulso di dimostrare il possesso di risorse economiche lecite sufficienti per il sostentamento durante il periodo concesso, potrà valutare anche l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche avverso il provvedimento applicativo di dette misure è previsto un procedimento di convalida avanti al giudice di pace nelle 96 ore successive dettagliatamente disciplinato al comma 5.2 dell'articolo 13 cit.

TRATTENIMENTO PER
IL TEMPO
STRETTAMENTE
NECESSARIO PRESSO IL
CENTRO DI
PERMANENZA PER I
RIMPATRI

L'articolo 14, comma 1, del testo unico sull'immigrazione prevede che, nell'ipotesi in cui non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento c.d. differito, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore possa disporre che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino. Anche tale provvedimento è sottoposto alla convalida del giudice di pace nelle 96 ore successive secondo le modalità procedurali dettate dal comma quarto dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

ADOZIONE DI MISURE
LIMITATIVE DELLA
LIBERTÀ PERSONALE:
CONSEGNA DEL
PASSAPORTO E
OBBLIGO DI DIMORA O
DI PRESENTAZIONE
PRESSO UN UFFICIO
DELLA FORZA
PUBBLICA

In luogo del trattenimento in CPR, in determinate ipotesi specificamente indicate (articolo 14 comma 2 del decreto legislativo citato), il Questore può disporre l'adozione di misure limitative della libertà personale (consegna del passaporto e obbligo di dimora o di presentazione presso un ufficio della forza pubblica). Anche tale provvedimento è soggetto a convalida nelle 96 ore successive avanti al giudice di pace, così come previsto dal comma 1-bis dell'articolo 14.

ULTERIORE

Il successivo comma 5-bis prevede, poi, che, allo

INTIMAZIONE A
LASCIARE IL
TERRITORIO ENTRO 7
GIORNI

straniero che non possa essere collocato in un CPR per l'indisponibilità di posti ovvero a chi non può essere rimpatriato alla scadenza dei termini massimi di trattenimento, venga notificato l'ordine del questore, ossia una ulteriore intimazione a lasciare il territorio entro 7 giorni.

Nella pratica dato il numero esiguo di posti disponibili nei nuovi CPR (come d'altronde già nei CIE), l'esecuzione delle espulsioni mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro 7 giorni è la modalità di gran lunga più praticata.

ALTA PERCENTUALE DI
MANCATA
OTTEMPERANZA

Ciò determina che, anche per le espulsioni, la percentuale di mancata ottemperanza sia molto elevata e che notevolissimo sia lo scarto tra provvedimenti emessi e provvedimenti effettivamente eseguiti. Nel periodo 1 gennaio–31 ottobre 2017, le espulsioni con accompagnamento alla frontiera sono state 2835, 650 quelle ordinate dall'autorità giudiziaria, 385 i respingimenti e le espulsioni con intimazione del questore effettivamente eseguite, mentre il totale degli stranieri non rimpatriati è stato pari a 21.889 (su un totale di 39.052 stranieri rintracciati in posizione irregolare).

L'inottemperanza al provvedimento, in passato, era addirittura punita con la reclusione fino a 4 anni ma, a seguito del recepimento della Direttiva 2008/115/CE e della pronuncia della Corte di Giustizia europea del 28 aprile 2011 (Corte di Giustizia europea, prima sezione, sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi/Italia), la pena detentiva è stata sostituita con quella pecuniaria.

Al riguardo, va anche evidenziato che la Cassazione³⁷ ha precisato che l'inottemperanza all'ordine del questore non integra la violazione ogniquale volta la condizione di assoluta impossidenza dello straniero non gli consente di recarsi nel termine assegnato presso il valico di frontiera e di acquistare il biglietto di viaggio.

Al fine di oviare a tale situazione di impossidenza e

³⁷ Cassazione sezione I penale, sentenza 18 settembre 2006, n. 30774